KLASA: 910-08/16-02/6

URBROJ: 519-01/9-17-49

Zagreb, 26. travnja 2017. godine

**NACRT PRIJEDLOGA ISKAZA O PROCJENI UČINAKA PROPISA**

**ZA**

**NACRT PRIJEDLOGA ZAKONA O POTVRĐIVANJU KONVENCIJE VIJEĆA EUROPE O SPREČAVANJU I BORBI PROTIV NASILJA NAD ŽENAMA I NASILJA U OBITELJI**

# MINISTARSTVO ZA DEMOGRAFIJU, OBITELJ, MLADE I SOCIJALNU POLITIKU

## 1. PROBLEM

|  |
| --- |
| **1. PROBLEM** |
| Konvencija Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji (dalje: Konvencija) donesena je od strane Odbora ministara Vijeća Europe 7. travnja 2011. godine, a za potpisivanje je otvorena 11. svibnja 2011. godine u povodu 121. sjednice Odbora ministara održane u Istanbulu. Sukladno odredbama Konvencije, nakon što je 22. travnja 2014. godine potvrđena od strane 10 zemalja, stupila je na snagu 1. kolovoza 2014. godine.  Republika Hrvatska potpisala je Konvenciju 22. siječnja 2013. godine. Svrha Konvencije uključuje zaštitu žena od svih oblika nasilja, sprečavanje, progon i uklanjanje nasilja nad ženama i nasilja u obitelji; doprinos suzbijanju svih oblika diskriminacije žena i promicanje pune ravnopravnosti žena i muškaraca, uključujući i osnaživanje žena; izradu sveobuhvatnog okvira, politika i mjera za zaštitu i pomoć svim žrtvama nasilja nad ženama i nasilja u obitelji; promicanje međunarodne suradnje radi suzbijanja nasilja nad ženama i nasilja u obitelji; pružanje potpore i pomoći organizacijama i tijelima nadležnim za provedbu zakona učinkovitom suradnjom radi usvajanja sveobuhvatnog pristupa suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u obitelji.  Osim Konvencije Republika Hrvatska stranka je niza relevantnih međunarodnih pravnih instrumenata na području zaštite žena od nasilja i nasilja u obitelji, koji zajedno s nacionalnim zakonodavstvom te Nacionalnom strategijom zaštite od nasilja u obitelji, čine zakonodavno-pravni okvir za zaštitu žena žrtava nasilja uključujući i nasilje u obitelji.  Konvencijom se propisuju djela nasilja koja uključuju tjelesno, psihičko i seksualno nasilje te seksualno uznemiravanje, prisilne brakove, sakaćenje ženskih spolnih organa i prisilne pobačaje, a većina kojih čini dio hrvatskog kaznenog i prekršajnog zakonodavstva koje se odnosi na područje zaštite i sankcioniranja nasilja u obitelji ili nasilja nad ženama te sadrži odredbe o kažnjavanju poticanja, pomaganja i pokušajima počinjenja kaznenih i prekršajnih djela kao i sankcije. Hrvatsko zakonodavstvo je u najvećem dijelu usklađeno s Konvencijom.  U Republici Hrvatskoj nadležna tijela za provedbu Konvencije su središnja tijela državne uprave nadležna za poslove zaštite djece, obitelji, pravosuđa, unutarnjih poslova, obrazovanja i zdravstva te državna tijela nadležna za obavljanje poslova u vezi s ostvarivanjem ravnopravnosti spolova te zaštitu ljudskih prava.  Europski sud za ljudska prava je u postupcima koji su bili vođeni pred sudovima Republike Hrvatske povodom zahtjeva za zaštitu žena i djece žrtava nasilja, utvrdio povrede više prava propisanih Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Navedeni predmeti su: *Tomašić i dr*. *protiv Hrvatske br. 46598/06* (povreda materijalnog aspekta čl. 2. Konvencije – Pravo na život), *Janković protiv Hrvatske br. 38478/05 (*povreda čl. 8. Konvencije – Pravo na poštivanje privatnog i obiteljskog života i čl. 6. st. 1. Konvencije – Pravo na pošteno suđenje)*, A protiv Hrvatske br. 55164/08* (povreda čl. 8 Konvencije - Pravo na poštivanje privatnog i obiteljskog života), *D.J. protiv Hrvatske br. 42418/10* (povreda čl. 3. – Zabrana mučenja i čl. 8. Konvencije - Pravo na poštivanje privatnog i obiteljskog života), *M. i M. protiv Hrvatske br. 40161/13* (povreda čl. 3 Konvencije – Zabrana mučenja).  Propusti domaćih tijela u navedenim predmetnima ukazuju na činjenicu nepoštivanja određenih članka Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te, analogno tome, i određenih članka ove Konvencije, a što se odnosi na: nedovoljno osiguravanje mjera zaštite života ljudi od postupaka drugih osoba koji su prepoznati od strane nadležnih vlasti te postupanja prema njima (*Tomašić i dr. protiv Hrvatske*); neprimjerenu zaštitu podnositeljice zahtjeva od napada na njezin tjelesni integritet, manjkavost primjene postojećih kaznenopravnih mehanizama te nepoštivanje prava na suđenje u razumnom roku (*Janković protiv Hrvatske*); neprovođenje zaštitnih mjera određenih od strane sudova (*A. protiv Hrvatske*); neprovođenje učinkovite istrage (*D. J. protiv Hrvatske*); izostanak promptnog ispitivanja tvrdnji o zlostavljanju djeteta u obitelji, neuvažavanje želje djeteta u postupku određivanja s kojim će roditeljem živjeti te prekomjerno trajanje postupka vezanog uz skrbništvo (*M. i M. protiv Hrvatske*).  Potpisivanjem Konvencije Republika Hrvatska je iskazala svoj interes i pridružila se naporima međunarodne zajednice, poglavito državama članicama Vijeća Europe i Europske unije, kako bi se na ovom području učinili daljnji napori i još odlučnije formulirala odlučnost država u borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji. Konvencija predstavlja pravni okvir za daljnju dogradnju zakonodavno-pravnog okvira potrebnog za učinkovitu prevenciju te progon i kažnjavanje počinitelja nasilja nad ženama i nasilja u obitelji.  Predloženim Zakonom potvrđuje se Konvencija, u smislu članka 141. Ustava Republike Hrvatske, čime postaje dio unutarnjega pravnog poretka Republike Hrvatske.  Zakonom o potvrđivanju Konvencije nadograđuje se postojeće nacionalno zakonodavstvo kojim se štite prava žena žrtava nasilja i žrtava nasilja u obitelji čime se stvaraju daljnje pravne pretpostavke za dosljednu i učinkovitiju primjenu domaćeg zakonodavstva i same Konvencije. Ujedno, ovim Zakonom omogućilo bi se jačanje postojećeg sustava zaštite ljudskih prava, odnosno prava žrtava nasilja u obitelji i nasilja nad ženama te stvorili preduvjeti za učinkovitije postupanje središnjih državnih tijela i drugih subjekata koji pružaju pomoć žrtvama.  Na potrebu ratifikacije Konvencije ukazuju tijela i predstavnici Ujedinjenih naroda te niz nevladinih i drugih organizacija i institucija na nacionalnoj i međunarodnoj razini, ali i samo Vijeće Europe. I Europska unija, koje je Republika Hrvatska članica od 2013. godine, kontinuirano potiče države članice na ratifikaciju Konvencije te je i sama, obzirom da se snažno zalaže za borbu protiv nasilja i iskorjenjivanje nasilja nad ženama započela postupak potpisivanja Konvencije koji je u tijeku.  Za izradu nacrta prijedloga Zakona o potvrđivanju Konvencije, koji je predviđen za upućivanje u proceduru donošenja u zadnjem tromjesečju 2017. godine prema Godišnjem planu normativnih aktivnosti za 2017. godinu, osnovana je Radna skupina koju čine predstavnici/ce nadležnih državnih tijela koja će biti zadužena za provedbu Zakona, predstavnici/ce organizacija civilnog društva i inicijativa građana koje se bave pitanjima ljudskih prava i prava žena. |

## 2. CILJEVI

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **2. CILJEVI** | | |
| Svrhe ove Konvencije,među ostalim, su zaštititi žene od svih oblika nasilja, spriječiti, kazneno progoniti i ukloniti nasilje nad ženama i nasilje u obitelji; pridonijeti uklanjanju svih oblika diskriminacije žena i promicati pravu ravnopravnost žena i muškaraca, promicati međunarodnu suradnju. Radi učinkovite implementacije njenih odredbi, ova Konvencija uspostavlja specifičan mehanizam praćenja te pravni okvir za daljnju dogradnju zakonodavno-pravnog okvira potrebnog za učinkovitu prevenciju, progon i kažnjavanje počinitelja nasilja nad ženama i nasilja u obitelji.  Posebno uvažavajući vrijednost Konvencije te ulažući napore za provedbom niza mjera odnosno aktivnosti zadanih Konvencijom Republika Hrvatska će potvrđivanjem Konvencije u obzir uzeti djelovanje čitavog sustava, odnosno tijela državne uprave koja su nadležna za različite segmente navedene problematike (obrazovanje, pravosuđe, prevencija i sl.) budući da Konvencija predviđa sveobuhvatan pristup navedenoj problematici. Zakonom o potvrđivanju Konvencije stvorit će se pretpostavke za učinkovitiju provedbu odredaba Konvencije i domaćeg pravnog sustava te osiguravanja više razine sveobuhvatne zaštite žrtvama nasilja u obitelji i nasilja nad ženama.  Zakonom o potvrđivanju Konvencije odredilo bi se središnje tijelo odgovorno za koordinaciju, provođenje nadzora, procjenu politika i mjera za sprečavanje i borbu protiv svih oblika nasilja predviđenih Konvencijom te tijela nadležna za provedbu odredaba Konvencije sukladno njihovom djelokrugu rada u cilju provedbe konkretnih postupaka.  Za provedbu Konvencije bit će potrebno osiguravanje financijskih sredstava s obzirom na ukupnost obveza koje državne stranke njenom ratifikacijom preuzimaju, a koje, među ostalim, uključuju osiguravanje općih usluga potpore, određivanje jednog ili više službenih tijela odgovornih za koordinaciju, provođenje nadzora, procjenu i provedbu politika i mjera za sprečavanje i borbu protiv svih oblika nasilja predviđenih Konvencijom i slično. Za provedbu Zakona sredstva su osigurana na pozicijama središnjih tijela državne uprave nadležnim za poslove zaštite djece, obitelji, pravosuđa, unutarnjih poslova, obrazovanja i zdravstva te državnim tijelima nadležnim za obavljanje poslova u vezi s ostvarivanjem ravnopravnosti spolova te zaštitu ljudskih prava, sukladno njihovom postojećem djelokrugu rada i nadležnostima. | | |
| 3. MOGUĆE OPCIJE | | |
| **3. MOGUĆE OPCIJE** | | |
| **3.1. OPCIJA 1 – ne poduzimati ništa (ne normativno rješenje)**  Zadržavanje postojećeg stanja rezultiralo bi opstankom postojećih problema što bi u konačnici imalo znatan nepovoljan učinak na položaj žena žrtava nasilja te žrtava nasilja u obitelji. Osim toga prilikom izrade izmjena i dopuna postojećeg te izrade novog zakonodavnog okvira ne bi postojala obveza usklađivanja postojećih zakona s odredbama Konvencije čime se može dovesti u pitanje podizanje stupnja zaštite žrtava.  **3.2. OPCIJA 2: - (ne normativno rješenje)**  Ne normativno rješenje nije moguća opcija.  **3.3. OPCIJA 3: - (normativno rješenje)**  Zadane ciljeve nije moguće realizirati putem izmjena i dopuna postojećeg zakona obzirom da za potrebe potvrđivanja Konvencije do sada nije izrađivan zakon koji bi se mogao mijenjati.  **3.4. OPCIJA 4: - (normativno rješenje)**  Zadane ciljeve moguće je realizirati putem donošenja novog zakonskog prijedloga.  Kao prijedlog normativnog rješenja uzima se u obzir donošenje Zakona o potvrđivanju Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji. Donošenjem Zakona o potvrđivanju Konvencije stvaraju se daljnje pravne pretpostavke za dosljednu i učinkovitiju primjenu domaćeg zakonodavstva i same Konvencije. Ujedno, stvorit će se pretpostavke za unaprjeđenje međunarodne suradnje u području zaštite prava žrtava nasilja, te učinkovitije pomoći i zaštite žrtava nasilja. Ovaj Zakon obuhvatio bi i prijevod Konvencije na hrvatski jezik čime bi se ujedno otklonile i određene eventualne nejasnoće vezane uz primjenu odnosno tumačenje Konvencije. Slijedom rečenog Zakonom o potvrđivanju Konvencije omogućilo bi se jačanje postojećeg sustava zaštite ljudskih prava, odnosno prava žrtava nasilja u obitelji i nasilja nad ženama te stvorili preduvjeti za učinkovitije postupanje središnjih državnih tijela i drugih subjekata koji pružaju pomoć žrtvama.  Na potrebu ratifikacije Konvencije ukazuju tijela i predstavnici Ujedinjenih naroda te niz nevladinih i drugih organizacija i institucija na nacionalnoj i međunarodnoj razini, ali i samo Vijeće Europe te Europska unija koja trenutno provodi postupak potpisivanja Konvencije. | | |
| 4. USPOREDBA OPCIJA | | |
| **4. USPOREDBA OPCIJA** | | |
| **Opcije** | **Koristi** | **Troškovi** |
| **Opcija 1:**  Ne poduzimati ništa | Nema koristi | Zadržavanje postojećeg stanja rezultiralo bi opstankom postojećih problema što bi u konačnici imalo znatan nepovoljan učinak na položaj žena žrtava nasilja te žrtava nasilja u obitelji. Osim toga prilikom izrade izmjena i dopuna postojećeg te izrade novog zakonodavnog okvira ne bi postojala obveza usklađivanja postojećih zakona s odredbama Konvencije čime se može dovesti u pitanje podizanje stupnja zaštite žrtava. |
| **Opcija 2:**  (ne normativno rješenje) | Ne razmatra se. | **-** |
| **Opcija 3.:**  (normativno rješenje) | Ne razmatra se. | Realizacija zadanih ciljeva nije moguća izmjenama i dopunama postojećeg zakona obzirom da za potrebe potvrđivanja Konvencije do sada nije izrađivan zakon koji bi se mogao mijenjati. Realizacija je moguća donošenjem novog zakonskog prijedloga posebice uvažavajući potrebu određivanja središnjeg tijela odgovornog za koordinaciju, provođenje nadzora, procjenu politika i mjera za sprečavanje i borbu protiv svih oblika nasilja predviđenih Konvencijom. |
| **Opcija 4:**  (normativno rješenje) | Donošenjem Zakona o potvrđivanju Konvencije stvaraju se daljnje pravne pretpostavke za dosljednu i učinkovitiju primjenu domaćeg zakonodavstva i same Konvencije te se stvaraju pretpostavke za unaprjeđenje međunarodne suradnje u području zaštite prava žrtava nasilja kao i učinkovitije pomoći i zaštite žrtava nasilja. Slijedom rečenog Zakonom o potvrđivanju Konvencije omogućilo bi se jačanje postojećeg sustava zaštite ljudskih prava, odnosno prava žrtava nasilja u obitelji i nasilja nad ženama te stvorili preduvjeti za učinkovitije postupanje središnjih državnih tijela i drugih subjekata koji pružaju pomoć žrtvama.  Slijedom navedenoga procjenjuje se kako bi zakon proizveo **značajan pozitivni socijalni učinak.**  Zakon **ne bi imao utjecaja na gospodarstvo, ni učinaka na okoliš**. | Za provedbu Zakona sredstva su osigurana na pozicijama središnjih tijela državne uprave nadležnim za poslove zaštite djece, obitelji, pravosuđa, unutarnjih poslova, obrazovanja i zdravstva te državnim tijelima nadležnim za obavljanje poslova u vezi s ostvarivanjem ravnopravnosti spolova te zaštitu ljudskih prava, sukladno njihovom postojećem djelokrugu rada i nadležnostima.  Provedba Zakona proizvest će određene troškove (primjerice jačanja administrativnih kapaciteta središnjih tijela nadležnih za provedbu te osiguranje sredstava za provedbu Konvencije, odnosno novčanu naknadu žrtvama, pomoć žrtvama u smještaju, osiguravanje besplatne pravne pomoći žrtvama nasilja, provedbu mjera prema počiniteljima nasilja i drugo). |