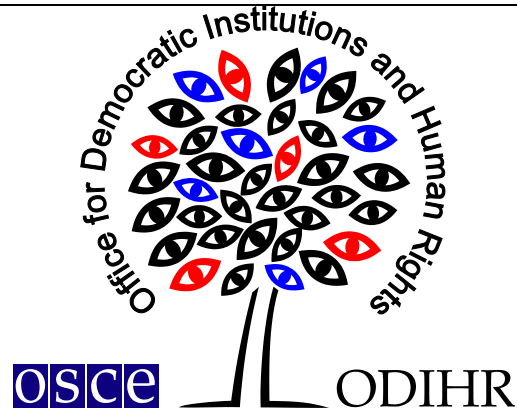


Varšava, 26. jul 2014. godine

Mišljenje-br.: CRIM-MNG/253/2014
[AIC]

www.legislationline.org



MIŠLJENJE

O NACRTU ZAKONA O NAKNADI ŠTETE

ŽRTVAMA KRIVIČNIH DJELA

U CRNOJ GORI

zasnovano na nezvaničnom prevodu na engleski jezik nacrtu zakona

OEBS Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava

Ulica Miodowa 10 PL-00-251 Warsaw tel. +48 22 520 06 00 fax. +48 22 520 0605

SADRŽAJ

I.	UVOD	3
II.	PREDMET PREGLEDA	3
III.	SAŽETI PRIKAZ MIŠLJENJA	4
IV.	ANALIZA I PREPORUKE	6
1.	Međunarodni standardi	6
2.	Opšti komentari	8
3.	Finansiranje i upravljanje državnom šemom naknada	10
4.	Materijalni zahtjevi za potraživanje naknade od države	12
4.1.	<i>Korisnici državne šeme naknade</i>	<i>12</i>
4.2.	<i>Priroda krivičnih djela</i>	<i>22</i>
4.3.	<i>Vrste povreda za koje se vrši naknada</i>	<i>23</i>
5.	Načini i postupci potraživanja naknade od države	24
5.1.	<i>Komisija za naknade i rješenje po zahtjevu</i>	<i>24</i>
5.2.	<i>Naknada iz drugih izvora</i>	<i>26</i>
5.3.	<i>Informisanje žrtava</i>	<i>27</i>
5.4.	<i>Postupak za podnošenje zahtjeva za naknadu</i>	<i>28</i>
5.5.	<i>Zastara</i>	<i>29</i>
5.6.	<i>Iznos naknade</i>	<i>30</i>
6.	Stvarna isplata naknade i zaštita prava žrtava	32
6.1.	<i>Stvarna isplata naknade</i>	<i>32</i>
6.2.	<i>Zaštita ličnih podataka žrtava</i>	<i>33</i>

Aneks: Nacrt Zakona o naknadi štete žrtvama krivičnih djela

I. UVOD

1. Dana 7. aprila 2014. godine, predsjednica Odbora za rodnu ravnopravnost Skupštine Crne Gore uputila je zvanični dopis Misiji OEBS-a u Crnoj Gori i zatražila analizu zakonskog okvira za sprječavanje i suzbijanje nasilja nad ženama i nasilja u porodici u Crnoj Gori radi razmatranja njegove usaglašenosti sa Konvencijom Savjeta Evrope o sprječavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici (u daljem tekstu „Istanbulska konvencija”).
2. Dana 3. maja 2014. godine, Misija OEBS-a u Crnoj Gori prosljedila je taj dopis direktoru Kancelarije OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava (u daljem tekstu „OEBS/ODIHR“) zajedno sa izvodima iz trenutno važećih i nacрта zakona na pregled.
3. Dana 18. juna 2014. godine, Misija OEBS-a u Crnoj Gori je obavijestila da je Odbor za rodnu ravnopravnost Skupštine Crne Gore nadalje zatražio kompletan pregled Nacrta Zakona o naknadi štete žrtvama krivičnih djela (u daljem tekstu “Nacrt zakona”), koji je inicijalno činio dio pomenutog paketa, a koji će Skupština Crne Gore razmatrati na jesen 2014. godine, pa je stoga potrebno ovome dati prioritet.
4. Ovo mišljenje o Nacrtu zakona pripremljeno je kao odgovor na drugodostavljeni zahtjev, a nakon njega uslijediće drugo mišljenje OEBS/ODIHR-a o zakonskom okviru za sprječavanje i suzbijanje nasilja nad ženama i nasilja u porodici u Crnoj Gori.

II. PREDMET PREGLEDA

5. Predmet ovog mišljenja uglavnom obuhvata nacrt zakona koji je dostavljen na pregled. Mišljenje se fokusira na aspekte koji se odnose na uspostavljanje i funkcionisanje državne šeme/fonda za naknadu štete kako je predviđen nacrtom zakona. S obzirom na takvo ograničenje, ne predstavlja pun i sveobuhvatan pregled cjelokupnog zakonskog i institucionalnog okvira koji se odnosi na potpunu i djelotvornu reparaciju¹ žrtava² krivičnih djela u Crnoj Gori. Treba naglasiti da će se Mišljenje koje će OEBS/ODIHR uskoro dostaviti u vezi zakonskog okvira za sprječavanje i suzbijanje nasilja nad ženama i nasilja u porodici baviti ostalim aspektima koji se odnose na reparaciju žrtava nasilja nad ženama i porodičnog nasilja.
6. Ovo mišljenje ukazuje na osnovna pitanja i daje naznake gdje postoje oblasti koje izazivaju zabrinutost. U interesu konciznosti, mišljenje je više usredsređeno na problematične oblasti, a manje na pozitivne aspekte nacrt zakona. Iz toga proistekle preporuke zasnovane su na međunarodnim standardima i praksama koje se odnose na naknadu štete žrtvama krivičnih djela, kao i na relevantnim opredjeljenjima OEBS-a. Mišljenjem se takođe pokušavaju naglasiti dobre prakse iz drugih zemalja učesnica OEBS-a na ovom polju. Osim toga, mišljenje se takođe poziva kao na primjerene i na

¹ Puna i djelotvorna reparacija uključuje sledeće oblike: restituciju, naknadu štete, rehabilitaciju, zadovoljenje i garanciju neponavljanja; pogledati stav 18 Deklaracije UN o osnovnim načelima i smjernicama o pravu na pravni lijek i reparaciju žrtava teškog kršenja međunarodnog prava o ljudskim pravima i ozbiljnih kršenja međunarodnog humanitarnog prava, Rezolucija Generalne skupštine A/RES/60/147, 16. decembar 2005. godine, može se pogledati na <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx>.

² Za potrebe ovog mišljenja, termin „žrtva“ se koristi u svom zakonskom smislu u vezi sa krivičnim postupkom i međunarodno priznatim „pravima žrtava“. To ne dovodi u pitanje ostale termine, kao što su „preživjeli“ koji bi možda bili poželjniji u nekim drugim kontekstima.

određene zakonske standarde Evropske unije (u daljem tekstu „EU“), s obzirom na težnju Crne Gore da pristupi EU.³

7. Ovo mišljenje je zasnovano na nezvaničnom prevodu Nacrta zakona koji nam je dostavila Misija OEBS-a u Crnoj Gori, datog u prilogu ovog dokumenta. Moguće su greške nastale na osnovu prevoda.
8. S obzirom na gore izneseno, OEBS/ODIHR želi da pomene da ovo mišljenje ne dovodi u pitanje bilo kakve preporuke i komentare u usmenoj ili pismenoj formi koje se odnose na ovaj i druge povezane zakonske akte i javne politike u Crnoj Gori koje OEBS/ODIHR možda dostavi ubuduće.

III. SAŽETI PRIKAZ MIŠLJENJA

9. Na početku treba napomenuti da je ovaj Nacrt zakona u načelu saglasan sa odredbama Konvencije Savjeta Evrope o nadoknadi štete žrtvama nasilnih krivičnih djela i Direktivom Evropskog savjeta iz 2004. godine koja se odnosi na nadoknadu štete za žrtve krivičnih djela (u daljem tekstu „Direktiva iz 2004. godine“).⁴ Autorima nacrta zakona treba čestitati na uspostavljanju državne šeme naknada koja treba da osigura da žrtve krivičnih djela dobiju odgovarajuću naknadu i u slučajevima kada se počinioci ne mogu ustanoviti ili kada nisu u poziciji da plate odštetu, uključujući i prekogranične situacije.
10. Istovremeno, Nacrt zakona bi se mogao više pozabaviti konkretnim okolnostima određenih žrtava, kao što su žrtve nasilja u porodici ili trgovine ljudskim bićima kako su definisane u crnogorskim propisima ili žrtve koje mogu biti posebno osjetljive zbog svog uzrasta ili nekih drugih okolnosti. Pogotovo, uslov za pokretanje postupka za ostvarenje naknade i kriterijumi za utvrđivanje nivoa naknade mogu da predstavljaju potencijalne barijere za dobijanje naknade za žrtve nasilja u porodici i žrtve trgovine ljudima. Nadalje, određeni uslovi prihvatljivosti, kao što je uslov državljanstva ili prebivališta mogu na posredan način da diskriminišu žrtve trgovine ljudima. Konačno, kako bi se osiguralo da državna šema naknade bude operativna i djelotvorna, treba opredijeliti dovoljno ljudskih i administrativnih resursa kako bi se podržalo funkcionisanje fonda, a izvori finansiranja državne šeme naknade treba da budu odgovarajući, stabilni i pouzdani.
11. Kako bi se osigurala puna usaglašenost Nacrta zakona sa međunarodnim standardima, a određene odredbe učinile djelotvornijima, OEBS/ODIHR preporučuje kako slijedi:

1. Ključne preporuke

- A. dopuniti član 3 nacrta zakona kako bi se eksplicitno upućivalo na žrtve trgovine ljudima, nasilja nad ženama, uključujući porodično nasilje i seksualne delikte, uz navođenje da se naknada može tražiti bez obzira na zakonsku klasifikaciju ili kvalifikaciju djela i uz dužno razmatranje okolnosti slučaja; [stavovi 34-37]

³ Iako nije članica EU, Crnoj Gori je zvanično dodijeljen status zemlje kandidata za članstvo u EU 17. decembra 2010. godine, te je sada u obavezi da osigura usaglašenost sa propisima EU (pogledati Izvještaj Evropske komisije o napretku Crne Gore iz 2013. godine koji je dostupan na http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/brochures/montenegro_2013.pdf).

⁴ Direktiva Savjeta 2004/80/EC od 29. aprila 2004. godine koja se odnosi na naknadu štete žrtvama krivičnih djela (u daljem tekstu „direktiva iz 2004. godine“), koja je dostupna na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:261:0015:0018:en:PDF>.

- B. razmotriti proširivanje obuhvata članova 1 i 3 Nacrta zakona kako bi se mogla nadoknaditi sama psihološka šteta i/ili bol i patnja, čak i u odsustvu fizičke povrede, te proširiti opseg naknade za zavisna lica kako bi se obuhvatio ne samo gubitak zakonskog izdržavanja, već i nematerijalni gubitak; [stavovi 39-40]
- C. ukloniti u članu 7 Nacrta zakona zahtjeve za posjedovanjem državljanstva i prebivališta radi potraživanja naknade iz državnog fonda za naknade, i to najmanje za žrtve trgovine ljudima i nasilja nad ženama, uključujući i nasilje u porodici; ili kao alternativna opcija, dati konceptu „prebivališta“ fleksibilnije značenje; [stavovi 29-31]
- D. razjasniti u članu 8 Nacrta zakona okolnosti kada nije potrebna prijava policiji ili tužilaštvu i razmoriti da se obezbijedi lista izuzetaka od prijavljivanja za konkretne primarne žrtve koje su izuzetno osjetljive ili gdje je poznato da je malo vjerovatno da će podnijeti krivičnu prijavu policiji; [stavovi 55-57]
- E. razmotriti u članu 23 Nacrta zakona određivanje dužih rokova za podnošenje zahtjeva, posebno za specifične vrste krivičnih djela koja su posebno traumatizirajuće prirode ili čak nemati nikakav rok za određena krivična djela počinjena protiv djece; [stavovi 59-61]
- F. razjasniti u članu 36 Nacrta zakona da se naknada iz državnog fonda plaća žrtvi bez obzira na utvrđivanje identiteta, lišenje slobode, krivično gonjenje ili izricanje osuđujuće presude protiv učinioca; [stav 70]

2. Dodatne preporuke

- G. izričito navesti u Odjeljku I Nacrta zakona osnovna načela, kao što je načelo nediskriminacije i sprječavanja sekundarne viktimizacije; [stav 18]
- H. razjasniti u članu 2 Nacrta zakona značenje „lica koja je žrtva izdržavala“ i osigurati da se tom konceptu da široko tumačenje; [stav 32]
- I. razjasniti član 3 Nacrta zakona kako bi se osiguralo da naknada može da se ostvaruje na osnovu dokaza materijalnosti krivičnog djela ili razjasniti situacije u kojima podnosilac zahtjeva neće moći da ostvaruje pravo na naknadu; [stav 48]
- J. izmijeniti član 13 Nacrta zakona u sledećem smislu:
 - 1) dopuniti odredbu kojom se osigurava da državni organi uzmu u obzir bezbjednost žrtava; [stav 58]
 - 2) izuzeti primjenu klauzula o doprinosu žrtve obimu i nastanku štete za slučajeve nasilja u porodici i trgovine ljudskim bićima; [stavovi 64-66]
- K. dopuniti odredbe u pogledu sastava i funkcionisanja Komisije za naknadu kako slijedi:
 - 1) izričito navesti u članu 18 Nacrta zakona da će najviše tri člana Komisije za naknadu biti istog roda, te dopuniti član 19 Nacrta zakona kako bi se osiguralo da načini predlaganja i imenovanja budu u saglasnosti sa zahtjevima uravnotežene rodne zastupljenosti i navesti posljedice u slučaju kršenja tih zahtjeva; [stavovi 42-43]
 - 2) pojasniti u članu 19 Nacrta zakona da li je Vlada obavezana kandidatima predloženim od strane organa koji predlažu kandidate; [stav 44]

- 3) navesti u članu 21 Nacrta zakona da je Komisija za novčanu naknadu zadužena za razradu i usvajanje svog Poslovnika o radu; [stav 44]
 - 4) navesti u okviru člana 30 Nacrta zakona sadržaj rješenja o odbijanju zahtjeva, uključujući i razloge i zakonski osnov, te predvidjeti mogućnost preispitivanja takvog rješenja; [stav 46]
- L. jasnije navesti u članovima 21 i 38 Nacrta zakona načine za upravljanje i finansiranje državne šeme za naknadu kako slijedi:
- 1) pojasniti institucionalne aranžmane, uključujući i pomoćno osoblje, za administriranje i upravljanje šemom naknade u okviru Ministarstva pravde; [stav 20]
 - 2) uvesti budžetske mehanizme da se osigura da budžet bude dovoljan, stabilan i pouzdan; [stav 22]
 - 3) osmisliti mehanizam finansiranja kojim se oduzeta imovina počinitelja krivičnih djela preusmjerava na državni fond za naknadu, te shodno tome izmijenti i dopuniti Krivični zakonik i Zakonik o krivičnom postupku; [stavovi 23-25]
- M. Razmotriti u članu 17 Nacrta zakona da se obavezom informisanja žrtava obuhvate i drugi javni organi, a da se istovremeno osigura veća saradnja sa organizacijama civilnog društva i obezbijede načini dostavljanja informacija primjereni djeci; [stavovi 51-53]
- N. Dopuniti članove 39 do 41 Nacrta zakona kako bi se osiguralo postojanje odgovarajućih garancija i mehanizama za zaštitu ličnih podataka žrtava, uključujući i njihovu anonimizaciju u određenom tenutku, te da su žrtve propisno informisane i da su dale svoju izričitu i obaviještenu saglasnost na evidentiranje i pohranjivanje podataka; [stavovi 73-78]
- O. za izrađivače nacrta zakona i zainteresovane strane u Crnoj Gori:
- 1) diskutovati o potencijalnim mehanizmima da se osigura da žrtve nasilja u porodici i djeca žrtve krivičnih djela dobiju novčanu naknadu i da njome raspolazu; [stavovi 67-69 and 72] i
 - 2) osigurati da se sprovede odgovarajuća procjena uticaja novog zakona, te da obuhvati izdatke za finansijske, administrativne i ljudske resurse koji se odnose na upravljanje državnim fondom za novčanu naknadu i postupcima naknade, kao i stvarnim isplatama naknada i mehanizmom doprinosa koji se uplaćuju fondu. [stavovi 19-20]

IV. ANALIZA I PREPORUKE

1. Međunarodni standardi

12. Ovim mišljenjem se analizira Nacrt zakona sa stanovišta njegove usaglašenosti sa relevantnim međunarodnim standardima ljudskih prava i opredjeljenjima OEBS-a. Osnovni opšti međunarodni instrumenti za zaštitu ljudskih prava koji su u primjeni u Crnoj Gori sadrže izričite odredbe koje se odnose na pravo svakog lica na djelotvoran pravni lijek za djela koja narušavaju ljudska prava, konkretno član 2 Međunarodnog

pakta UN o građanskim i političkim pravima (u daljem tekstu „Međunarodni pakt“)⁵ i član 13 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu „Evropska konvencija“)⁶.

13. Osnovni regionalni instrument koji je ratifikovala Crna Gora, a koji se konkretno bavi naknadom štete žrtvama krivičnih djela i državnim šemama naknade je Konvencija Savjeta Evrope (u daljem tekstu „SE“) o naknadi štete žrtvama nasilnih krivičnih djela (u daljem tekstu „Konvencija SE o naknadi“).⁷ Još neki međunarodni i regionalni instrumenti predviđaju pravo žrtava da potražuju naknadu za konkretna krivična djela, a to su Protokol UN za sprječavanje, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudima, posebno ženama i djecom uz Konvenciju UN protiv transnacionalnog organizovanog kriminala (u daljem tekstu „Protokol iz Palerma“),⁸ Konvencija SE o sprječavanju terorizma⁹ i Konvencija SE protiv trgovine ljudima.¹⁰ Što se tiče naknade žrtvama nasilja nad ženama, član 2 stav c Konvencije UN o svim vidovima diskriminacije nad ženama¹¹ (u daljem tekstu „CEDAW“) predviđa obavezu država potpisnica da uspostave zakonsku zaštitu prava žena na ravnopravnoj osnovi sa muškarcima. Član 4 Deklaracije UN o eliminaciji nasilja nad ženama¹² nadalje navodi da žene koje su izložene nasilju treba da budu obaviještene i da im se obezbijedi pristup mehanizmima pravde i pravičnim i djelotvornim pravnim lijekovima za štetu koju su pretrpjele. Nadalje, na evropskom nivou, član 30 stav 2 Konvencije SE o sprječavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i porodičnog nasilja (u daljem tekstu „Istanbulska konvencija“) konkretno predviđa da “[T]reba obezbijediti odgovarajuću naknadu od strane države onima koji su pretrpjeli ozbiljne tjelesne povrede ili narušavanje zdravlja, u mjeri u kojoj šteta nije pokrivena iz drugih izvora, kao što je od strane učinioca, osiguranja ili državnih usluga zdravstvene i socijalne zaštite” (Crna Gora nije stavila rezerve u odnosu na tu odredbu).¹³
14. Osim toga, kao zemlja kandidat za pristupanje EU,¹⁴ Crna Gora je preuzela da donosi propise usaglašene sa pravnom tekovinom EU. Zbog toga će se u ovoj analizi Nacrta zakona uzeti u obzir i relevantni propisi EU, pogotovo Direktiva iz 2004. godine koja se

⁵ Međunarodni pakt UN o građanskim i političkim pravima, koji je usvojen Rezolucijom Generalne skupštine 2200A (XXI) od 16. decembra 1966. godine, a koji je Crna Gora preuzela sukcesijom 23. oktobra 2006. godine.

⁶ Konvencija Savjeta Evrope o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, potpisana 4. novembra 1950. godine, a koja je stupila na snagu 3. septembra 1953. godine. Crna Gora je ratifikovala Konvenciju, kao i njen Protokol 12, 3. marta 2004. godine.

⁷ Konvenciju Savjeta Evrope o naknadi štete žrtvama nasilnih krivičnih djela (CETS br. 116), koja je dostupna na <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=116&CM=1&CL=ENG>, Crna Gora je ratifikovala 19. marta 2010. godine.

⁸ Protokol UN za sprječavanje, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudima, posebno ženama i djecom uz Konvenciju UN protiv transnacionalnog organizovanog kriminala usvojen je Rezolucijom Generalne skupštine 55/25 od 15. novembra 2000. god (u daljem tekstu „Protokol iz Palerma“), dostupan na <http://www2.ohchr.org/english/law/protocoltraffic.htm>. Crna Gora je pristupila ovoj Konvenciji i Protokolu 23. oktobra 2006. godine.

⁹ Konvenciju SE o sprječavanju terorizma (CETS br. 196), koja se može naći na <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?CL=ENG&CM=1&NT=196>, Crna Gora je ratifikovala 12. septembra 2008. godine.

¹⁰ Konvenciju SE protiv trgovine ljudima (CETS br. 197), koja se može naći na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/Convntn/CETS197_en.asp#TopOfPage, Crna Gora je ratifikovala 30. jula 2008. godine.

¹¹ Konvencija UN o eliminisanju svih vidova diskriminacije nad ženama usvojena je Rezolucijom 34/180 Generalne skupštine na njenom 34. zasjedanju 18. decembra 1979. godine. Crna Gora je pristupila ovoj Konvenciji sukcesijom 23. oktobra 2006. godine.

¹² Deklaracija UN o eliminisanju nasilja nad ženama, Rezolucija Generalne skupštine A/RES/48/104, 20. decembar 1993. godine, dostupna na <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r104.htm>

¹³ Konvenciju Savjeta Evrope o sprječavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici (CETS br. 210), Crna Gora je ratifikovala 22. aprila 2013. godine, a stupila je na snagu 1. avgusta 2014. godine.

¹⁴ Nakon stupanja na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa EU 1. maja 2010. godine, Crnoj Gori je zvanično dat status zemlje kandidata za članstvo u EU 17. decembra 2010. godine. Pregovori o pristupanju između EU i Crne Gore zvanično su otpočeli 29. juna 2012. godine.

odnosi na naknadu žrtvama krivičnih djela, koja uspostavlja sistem saradnje kako bi se olakšao pristup naknadi žrtvama krivičnih djela u prekograničnim situacijama, te Direktiva EU iz 2012. godine kojom se uspostavljaju minimalni standardi o pravima, podršci i zaštiti žrtava krivičnih djela.¹⁵

15. Pravo žrtava na naknadu od strane države podržavaju i druga dokumenta „mekog prava“ kao što je Deklaracija UN o osnovnim načelima pravde za žrtve krivičnih djela i zlopotrebe moći (1985),¹⁶ Osnovna načela i smjernice UN o pravu na pravni lijek i reparaciju za žrtve teških kršenja međunarodnog prava o ljudskim pravima i ozbiljnih kršenja međunarodnog humanitarnog prava¹⁷ i Preporuka Rec(2006)8 Savjeta ministara o pomoći žrtvama krivičnih djela.¹⁸
16. Zemlje učesnice OEBS-a su 2003. godine usvojile OEBS-ov Akcioni plan za suzbijanje trgovine ljudima,¹⁹ koji konkretno preporučuje uspostavljanje fonda za naknadu za žrtve trgovine ljudima i korišćenje imovine oduzete od trgovaca ljudima kao pomoći pri finansiranju takvog fonda. Taj Akcioni plan je kasnije dopunjen Odlukom Stalnog savjeta br. 1107 koja je usvojena u decembru 2013. godine,²⁰ koja, uz uopštenije standarde za prevenciju, krivično gonjenje i zaštitu od trgovine ljudima, posebno navodi da žrtve trgovine ljudima treba da imaju pristup državnom fondu za naknade ili nekom drugom relevantnom mehanizmu bez obzira na svoj pravni status i državljanstvo. Osim toga, Odluka Savjeta ministara zemalja OEBS-a 15/05 o sprječavanju i suzbijanju nasilja nad ženama (iz 2005. godine) poziva zemlje učesnice OEBS-a da osiguraju da svim ženama žrtvama nasilja treba da bude obezbijeđen pun, ravnopravan i blagovremeni pristup pravdi i djelotvornim pravnim lijekovima.

2. Opšti komentari

17. Na samom početku OEBS/ODIHR želi da čestita izrađivačima Nacrta zakona na ukupnoj usaglašenosti ovog nacrta sa odredbama Konvencije SE o naknadi i Direktivom iz 2004. godine. Međutim, u ovom kontekstu se mora konstatovati da su odredbe Konvencije SE o naknadi predviđene kao veoma dobri minimalni opšti standardi, ali da to ne sprječava pojedinačne države članice da prošire opseg korisnika, vrste i nivo naknade koja se dodjeljuje, te da uspostave izdašnije aranžmane naknade. Nadalje, u međuvremenu su se i druge skorašnje konvencije konkretnije pozabavile pravom žrtava na potraživanje naknade za konkretna krivična djela.²¹ To je tim važnije s obzirom na to

¹⁵ Direktiva 2012/29/EU Evropskog parlamenta i Savjeta od 25. oktobra 2012. godine kojom se uspostavljaju minimalni standardi u pogledu prava, podrške i zaštite žrtava krivičnih djela, koja je dostupna na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:315:0057:0073:EN:PDF>.

¹⁶ Deklaracija UN o osnovnim načelima pravde za žrtve krivičnih djela i zlopotrebe moći, Rezolucija Generalne skupštine A/RES/40/34, 29. novembar 1985. godine, dostupna na <http://www.un.org/documents/ga/res/40/a40r034.htm>.

¹⁷ Deklaracija UN o osnovnim načelima i smjernicama o pravu na pravni lijek i reparaciju za žrtve teških kršenja međunarodnog prava o ljudskim pravima i ozbiljnih kršenja međunarodnog humanitarnog prava, Rezolucija Generalne skupštine A/RES/60/147 od 16. decembra 2005. godine, koja je dostupna na <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx>.

¹⁸ Preporuka CM/Rec(2006)8 Komiteta ministara država članica SE o pomoći žrtvama krivičnih djela, koju je Komitet ministara usvojio 14. juna 2006. godine na 967. zasjedanju predatavnika ministara, dostupna na <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1011109&>.

¹⁹ Odluka Ministarskog savjeta OEBS-a MC.DEC/2/03 o suzbijanju trgovine ljudima (OEBS-ov Akcioni plan za suzbijanje trgovine ljudima), dostupan na <http://legislationline.org/documents/action/popup/id/8407>.

²⁰ Odluka Stalnog savjeta OEBS-a PC.DEC/1107/Corr.1 Dodatak OEBS-ovom Akcionom planu za suzbijanje trgovine ljudima: Deceniju kasnije, dostupno na <http://legislationline.org/download/action/download/id/5079/file/OSCE%202013%20Addendum%20to%20THB%20Action%20Plan.pdf>.

²¹ Pogledati stavove 13-14 Izvještaja sa pojašnjenjima u pogledu Konvencije SE o naknadi koji je dostupan na <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/116.htm>.

da je Crna Gora nedavno ratifikovala Istanbulsku konvenciju, koja sadrži konkretne odredbe za naknadu za žrtve nasilja nad ženama, uključujući i nasilje u porodici, kao i potrebu da Crna Gora upodobi svoj zakonski okvir sa međunarodnim standardima u smislu naknade za žrtve trgovine ljudima.²² Međutim, ne smije se ispustiti iz vida finansijski uticaj proširenog obuhvata s obzirom na troškove povezane sa uspostavljanjem i funkcionisanjem takvih državnih šema naknade koje su obično prilično skupe²³ (pogledati stavove 19-25 ovog mišljenja).

18. U kontekstu naknade žrtvama, prvi dio Nacrta zakona koji donosi osnovne odredbe mogao bi se dopuniti eksplicitnim navođenjem određenih ključnih načela koja su od posebne važnosti u nacionalnom kontekstu, kao što je načelo nediskriminacije (posebno u odnosu na pol, rodni identitet, seksualnu orijentaciju, rasu, etničku ili nacionalnu pripadnost) kako bi se osiguralo da sve žrtve krivičnih djela i/ili lica koja od njih zavise (pogledati komentar za izraz „zavisno lice“ u stavu 32 ovog mišljenja) u potpunosti uživaju podjednak pristup naknadi.²⁴ Sledeće načelo koje je od suštinske važnosti za svaki proces reparacije koje je vrijedno pomenuti kao vodeće načelo u prvom dijelu Nacrta zakona jeste sprječavanje „sekundarne viktimizacije“, odnosno kada žrtva biva izložena daljoj šteti ne kao neposredne posljedice krivičnog djela, već zbog načina na koji institucije i ostali pojedinci postupaju sa žrtvom.²⁵ U tom smislu, vrijedno je pomenuti važnost obezbjeđivanja odgovarajuće i stalne obuke po pitanjima „sekundarne viktimizacije“ za sve zaposlene u javnom sektoru koji dolaze u dodir sa žrtvama, uključujući i one koji su uključeni u administriranje javnih šema naknada,²⁶ a uopštenije posmatrano, i upoznatost sa postojanjem i načinima funkcionisanja državne šeme naknada.

²² Pogledati stavove 20-21 Zaključnih zapažanja CEDAW Komiteta o I izvještaju Crne Gore (2011), dostupna na <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/467/46/PDF/G1146746.pdf?OpenElement>, u kojima se posebno naglašava “[u]brzavanje napora da se uspostavi nacionalni mehanizam za naknadu štete žrtvama trgovine ljudima i ojačaju programi za njihovu reintegraciju u društvo”. Pogledati i stavove 164-166 Izvještja Grupe eksperata za suzbijanje trgovine ljudskim bićima (u daljem tekstu “GRETA”) u odnosu na sprođenje Konvencija SE za sprječavanje trgovine ljudima od strane Crne Gore (u daljem tekstu “GRETA Izvještaj za Crnu Goru iz 2012.”), 13. septembar 2012. godine, dostupno na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/docs/Reports/GRETA_2012_9_FGR_MNE_en.pdf.

²³ Pogledati Izvještaj OEBS/ODIHR-a o naknadi za lica koja su žrtve trgovine ljudima i eksploatacije u regionu OEBS-a (iz 2008. godine), koji je dostupan na <http://www.osce.org/odihr/32023>. Iako nije primjereno porediti budžete opredijeljene za državne šeme naknada u različitim zemljama OEBS-a, s obzirom na razlike u zaradama/troškovima života, broju stanovnika i broju zahtjeva za naknadom, itd, na primjer ukupni izdaci za vođenje šeme Uprave za naknadu za povrede nastale krivičnim djelima u Ujedinjenom Kraljevstvu u smislu administriranja šeme i zaposlenih u periodu 2004/05. godine iznosili su 19 miliona £, a u tom periodu je riješeno 67.000 predmeta i ukupno je 321 milion £ potrošen na same isplate naknada.

²⁴ Pogledati Uvodni dio, stavove (9), (15) i član 1 Direktive EU kojom se uspostavljaju minimalni standardi o pravima, podršci i zaštiti žrtava krivičnih djela. Pogledati i stav 2.2. Dodatka Preporuci Rec(2006)8 i stranu 11 Priručnika iz 2013. godine za primjenu propisa i najboljih praksi za žrtve krivičnih djela u Evropi koji je izdala Victim Support Europe (Podrška žrtvama) a koji je sufinansiran od strane Programa krivičnog pravosuđa EU, koji je dostupan na http://victimsupporteurope.eu/activeapp/wp-content/files_mf/1385974688NewVersionVSEHandbookforImplementation.pdf.

²⁵ Pogledati stav 1.3 Dodatka Preporuci SE Rec(2006)8. Sekundarna viktimizacija može biti izazvana, na primjer, ponovnom izloženošću žrtve učiniocu, ponovnim ispitivanjem u pogledu istih okolnosti, korišćenjem neprimjerenog jezika, nenamjerno neosjetljivim komentarima koje daju svi oni koji dolaze u kontakt sa žrtvama, nesenzibilizirano izvještavanje medija o predmetima. Pogledati i poglavlje 5 Izvještaja iz 2009. godine o nekrivičnim pravnim lijekovima za žrtve krivičnih djela koji je pripremila Grupa stručnjaka za pravne lijekove za žrtve krivičnih djela (CJ-S-VICT) koju je imenovao Savjet ministara SE, pod pokroviteljstvom Evropskog komiteta za pravnu saradnju (CDCJ), koji je dostupan na http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/victims/victims%20final_en%20with%20cover.pdf (u daljem tekstu “Izvještaj iz 2009. godine o nekrivičnim pravnim lijekovima za žrtve krivičnih djela”).

²⁶ Pogledati stavove 3.3 i 12.2 Dodatka Preporuci SE Rec(2006)8 i u istom dokumentu stav 181 (Izvještaj iz 2009. godine o nekrivičnim pravnim lijekovima za žrtve krivičnih djela).

3. Finansiranje i upravljanje državnom šemom naknada

19. Ukoliko to već nije odrađeno, preporučuje se sprovođenje pune procjene uticaja planiranog zakonskog akta, uključujući i procjenu rodnog, socijalnog i finansijskog uticaja. Razmatranje finansijskih posljedica novog propisa ne treba da obuhvati samo izdatke za finansijske, administrativne i ljudske resurse koji se odnose na upravljanje sredstvima i postupkom naknade, već i na stvarnu isplatu naknada i mehanizam doprinosa sredstava u državni fond.
20. Prvo, član 21 stav 5 Nacrta zakona navodi da Ministarstvo pravde obavlja stručne i administrativno-tehničke poslove za Komisiju za novčanu naknadu žrtvama krivičnih djela (u daljem tekstu „Komisija za naknadu”), koja se sastoji od predsjednika i četiri člana. Takva odredba je relativno nejasna, te nije jasno da li je sprovedena odgovarajuća procjena potrebnih izdvajanja za finansijske, administrativne i ljudske resurse vezane za upravljanje sredstvima, upravljanje oduzetom imovinom, ako je primjenljivo (pogledati stav 23 ovog mišljenja), i postupkom isplata naknada. Institucionalni okvir za upravljanje državnim sredstvima za naknadu umnogome se razlikuje od države do države, od rješenja sa samostalnim privatnim subjektom koji ima svojstvo pravnog lica pod nadzorom države (npr. u Francuskoj) preko posebnog odjeljenja ministarstva (npr. u Češkoj Republici) do izvršne agencije koja posluje sa određenim stepenom autonomije u odnosu na Ministarstva pravde (npr. u Ujedinjenom Kraljevstvu).²⁷ S obzirom na potencijalno važnu distribuciju i tok sredstava za naknadu, važno je da postoji jasno razdvajanje između subjekta koji upravlja sredstvima i opšte strukture Ministarstva pravde. Svajetujemo da se u nacrtu zakona jasnije naznače institucionalni aranžmani, uključujući i pomoćno osoblje, za administriranje i upravljanje šemom naknada unutar Ministarstva pravde, jer bi to ujedno imalo implikacije i po budžetski opredijeljena sredstva, finansijsko upravljanje, kao izvještavanje.
21. Što se konkretnije izvora finansiranja tiče, član 38 Nacrta zakona predviđa da se „sredstva za sprovođenje ovog zakona obezbjeđuju u budžetu Crne Gore iz sredstava Ministarstva [pravde]”. U članu 38 stav 2 Nacrta zakona nadalje stoji „povraćaj neosnovano stečenih sredstava i iznos koji u skladu sa Zakonikom o krivičnom postupku osumnjičeni treba da plati za potrebe naknade štete žrtvama krivičnih djela u ispunjenju obaveza iz rješenja državnog tužilaštva o odlaganju početka krivičnog gonjenja uplatiće se na račun budžeta Crne Gore”.
22. Kao prvo, neizvjesno je da li se takvi izvori finansiranja državne šeme naknada mogu smatrati primjerenim, stabilnim i pouzdanim, kako to preporučuju međunarodni eksperti.²⁸ Iako je činjenica da finansiranje proističe iz budžeta Ministarstva pravde pozitivna, jer je izvor sredstava jasno naznačen u Nacrtu zakona, ne može se isključiti da povremeno budžetski opredijeljena sredstva neće biti dovoljna ili da će značajno varirati od godine do godine. Bez obzira na to da li postoje procjene potencijalnih iznosa naknada na godišnjoj osnovi i da li je sprovedena odgovarajuća procjena finansijskog uticaja kako bi se procijenio približni budžet za administriranje fondom i isplatu naknada, u nacrtu zakona bi makar mogao da stoji neki zaštitni mehanizam kako bi se obezbijedilo da budžetski opredijeljena sredstva ne variraju mnogo od godine do

²⁷ Pogledati evropski pravosudni portal E-Justice koji je dostupan na https://e-justice.europa.eu/content_rights_of_victims_of_crime_in_criminal_proceedings-171-en.do na kome stoje obavještenja o šemama naknada u raznim državama članicama. Konkretno za UK, pogledati <https://www.gov.uk/government/organisations/criminal-injuries-compensation-authority>, a za razne vrste javnih organa, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/80075/Categories_of_public_bodies_Decl1_2.pdf

²⁸ *Op. cit.* fusnota 25, stav 217 (Izvršaj iz 2009. godine o nekrivičnim pravnim lijekovima za žrtve krivičnih djela).

godine, te da budu dovoljna da se zadovolje potrebe koje proističu iz ovakve šeme. Takav mehanizam bi mogao da uključuje postupak putem koga Komisija za naknade može biti zadužena za pripremu predloga budžeta ili barem da Ministarstvo pravde treba da se konsultuje sa Komisijom za naknade, te da pribavi njihovo mišljenje na predlog budžeta. U tom smislu bi se mogao dopuniti član 38 Nacrta zakona.

23. Drugo, ako predviđeni fond zaista ima za cilj naknadu štete žrtvama trgovine ljudima, kako je to pomenuto u Izvještaju za Crnu Goru iz 2012. godine Grupe eksperata za sprečavanje trgovine ljudima (u daljem tekstu „GRETA”),²⁹ onda dobre međunarodne prakse ukazuju na to da u takav državni fond za naknade treba preusmjeriti sredstva od novčanih kazni ili oduzete imovine trgovaca ljudima.³⁰ Brojne su opcije u pogledu naknade žrtvama trgovine ljudima, pa se savjetuje da izrađivači nacrta i zainteresovane strane o tome prodiskutuju. Mogu da se jave u raznim vidovima, npr. da imovina stečena krivičnim djelom bude opredijeljena ili da dijelom ide u opšti fond za naknadu svim žrtvama krivičnih djela, uključujući i žrtve trgovine ljudima; da imovina trgovaca ljudima bude opredijeljena ili da dijelom ide u opšti fond za naknadu svim žrtvama trgovine ljudima; da se koriste sredstva pojedinačnog trgovca ljudima za naknadu žrtvama tog učinioca; da se koriste ta sredstva za pružanje usluga ili podrške žrtvama trgovine ljudima ili uopšte svim žrtvama krivičnih djela; ili bilo koja kombinacija prethodno pomenutih opcija.³¹
24. U svakom slučaju, za svaku od opcija najvjerovatnije je da će biti potrebno izmijeniti i dopuniti Krivični zakonik, pogotovo njegov član 113, u kome se navode vrste krivičnih djela za koja se može primijeniti oduzimanje materijalne koristi, a u kome se trenutno ne pominje krivično djelo trgovine ljudima, mada se može smatrati da je to djelo obuhvaćeno odredbama člana 401 Krivičnog zakonika koji se odnosi na organizovani kriminal. Mogu biti neophodne i dalje izmjene i dopune konkretnih članova koji se odnose na trgovinu ljudima (članovi 444 i 445 Krivičnog zakonika) jer se u njima izričito ne navodi, kao što je slučaj sa drugim krivičnim djelima kao što su pranje novca ili terorizam, da će se „novac i imovina stečeni krivičnim djelom oduzeti“. Ako se uvede takva mogućnost, to će povući za sobom i potrebu da se opredijeli dovoljno materijalnih i ljudskih resursa za upravljanje oduzetom imovinom.³² Nadalje, moguće je i da treba izmijeniti i glavu XXIX Zakonika o krivičnom postupku koja se bavi oduzimanjem imovinske koristi kako bi se naznačilo da oduzeta imovina ili dobit nastala prodajom takve imovine treba da se opredijeli fondu za naknadu štete žrtvama krivičnih djela koji se predviđa nacrtom zakona.
25. Može se razmišljati i o kombinaciji drugih izvora sredstava za takav fond, osim imovine oduzete od učinilaca, na primjer putem poreza na ugovore o osiguranju, kao što je slučaj u Francuskoj.³³

²⁹ *Op. cit.* footnote 22, stav 162 (GRETA Izvještaj o Crnoj Gori iz 2012. godine).

³⁰ Pogledati Dio III, Preporuka 1.5 OEBS-ovog Akcionog plana za borbu protiv trgovine ljudima Dio IV, Preporuke 2.1 i 2.2 Dodatka OEBS-ovog Akcionog plana za borbu protiv trgovine ljudima. Pogledati i *op. cit.* fusnotu 22, stav 181 (GRETA Izvještaj o Crnoj Gori iz 2012. godine).

³¹ Pogledati stranu 42 Izvještaja OEBS/ODIHR o naknadi za lica izložena trgovini ljudima i eksploataciji u regionu OEBS-a (2008), dostupno na <http://www.osce.org/odihr/32023>.

³² Pogledati studiju iz 2013. godine koju je uradio Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM) o oduzimanju i upravljanju imovinom stečenom krivičnim djelom u crnogorskom zakonodavstvu i praksi (2013) urađenoj uz podršku Ambasade Sjedinjenih Američkih Država u Crnoj Gori, koja je dostupna na <http://cedem.me/en/publications/viewdownload/48-publikacije-eng/389-confiscation-and-management-of-crime-assets-n-montenegro.html>.

³³ U Francuskoj, Fond za naknadu žrtvama terorizma i drugih djela ne finansira se iz državnog budžeta, već isključivo iz poreza koji je utvrdio uredbom ministar zadužen za osiguranje, iz iznosa čiji povraćaj izvrši fond od učinilaca i od prihoda od ulaganja. Porez je iznosio 3,30 eura 2013. godine, a zaračunava se na svaki ugovor o osiguranju imovine od štete (pogledati član L. 422-1 Zakona o osiguranju koji je dostupan na <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006073984&idArticle=LEGIARTI000006>

4. Materijalni zahtjevi za potraživanje naknade od države

26. Na početku treba istaći da prakse država članica značajno variraju u smislu obuhvata i prirode šteta koje su obuhvaćene državnim šemama naknada.³⁴
27. Iako su kriterijumi prihvatljivosti i uslovi za traženje naknade koji su predviđeni nacrtom zakona u načelu saglasni sa Konvencijom SE o naknadi i Direktivom iz 2004. godine, preostaju konkretni izazovi koji se odnose na naknadu žrtvama trgovine ljudima i nasilja nad ženama, uključujući nasilje u porodici i seksualne delikte kojima se nacrt zakona trenutno ne bavi (pogledati stavove 28-31, 34-37 i 39 ovog mišljenja). Pogotovo u slučaju žrtava nasilja u porodici, čini se da šema naknade žrtvama kako je predviđena nacrtom zakona uglavnom funkcioniše pod premisom „modela nasilja koje počinji nepoznata osoba“ (odnosno, zasnovana je na pretpostavci da žrtva ne poznaje učinioca niti je lice zavisno od učinioca), što, u stvari, često dovodi do *de facto* diskriminacije takvih žrtava.³⁵ Izrađivači Nacrta zakona treba da riješe te izazove s obzirom na zabrinutosti na koje je ukazalo nekoliko tijela za praćenje stanja ljudskih prava vezano za nepostojanje naknade za žrtve trgovine ljudima i nasilja nad ženama u Crnoj Gori.³⁶

4.1. Korisnici državne šeme naknade

28. Član 7 predviđa striktno uslove koje treba ispuniti da bi se moglo potraživati pravo na naknadu u smislu državljanstva (državljan Crne Gore, EU ili države ugovornice Evropske konvencije o naknadi štete žrtvama krivičnih djela). To može biti neopravdano ograničavajući uslov, posebno što se tiče naknade žrtvama određenih krivičnih djela kao što su trgovina ljudima i nasilje nad ženama.
29. Iako Konvencija SE o naknadi štete dozvoljava takva ograničenja, u Eksplanatornom izvještaju koji je prati preporučuje se proširenje naknade na sve žrtve krivičnih djela strane državljanke bez ograničenja.³⁷ To je tim važnije u slučaju žrtava trgovine ljudima gdje su restriktivni kriterijumi prihvatljivosti zasnovani na uslovu državljanstva ili prebivališta naglašeni kao poseban izazov.³⁸ Uklanjanje takvih ograničenja bilo bi u skladu sa nizom međunarodnih preporuka koje se odnose konkretno na žrtve trgovine ljudima, gdje se kao posebno neophodna naglašava potreba da se ukloni uslov državljanstva ili prebivališta ili druga ograničenja koja se odnose na zakonski status žrtava (recimo nezakonit ulazak ili status imigranta).³⁹

[801956&dateTexte=&categorieLien=cid](#)). Pogledati i *op. cit.* fusnotu 25, stavovi 217-219 (Izveštaj iz 2009. godine o nekrivičnim pravnim lijekovima za žrtve krivičnih djela).

³⁴ Pogledati evropski pravosudni portal E-Justice koji je dostupan na https://e-justice.europa.eu/content_rights_of_victims_of_crime_in_criminal_proceedings-171-en.do na kome stoje obavještenja o šemama naknada u raznim državama članicama.

³⁵ Pogledati npr., referat Isabelle Barrett Meyering o naknadi žrtvama i nasilju u porodici: Nacionalni pregled (2010), vezano za šeme naknade štete žrtvama u Australiji, koji je dostupan na http://www.adfvc.unsw.edu.au/PDF%20files/Stakeholder%20Paper_8.pdf.

³⁶ Pogledati o naknadi štete žrtvama trgovine ljudima, stav 20 Zaključnih zapažanja Komiteta za sprječavanje torture vezano za II periodični izvještaj o Crnoj Gori koji je dostupan na http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2fMNE%2fCO%2f2&Lang=en i *op. cit.* fusnota 22, stavovi 164-166 (GRETA Izvještaj o Crnoj Gori iz 2012. godine). Pogledati i *op. cit.* fusnotu 22, stavovi 18-19 (Zaključna zapažanja CEDAW Komiteta o Crnoj Gori iz 2011. godine).

³⁷ *Op. cit.* fusnota 21, stavovi 24-25 i 27 (Eksplanatorni izvještaj uz Konvenciju SE o naknadi štete), koja konstatuje da je na nacionalnom nivou preporučena naknada za sve žrtve krivičnih djela koji su strani državljanji.

³⁸ Pogledati *op. cit.* fusnotu 23, stranu 33 (Izveštaj OEBS/ODIHR o naknadi za lica izložena trgovini ljudima ili eksploataciji iz 2008. godine).

³⁹ Pogledati stav 38 Izvještaja specijalnog izvjestioca UN iz 2011. godine o trgovini ljudima i pravu na djelotvoran pravni lijek za žrtve trgovine ljudima, A/66/283, 9. avgust 2011. godine, dostupno na <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Trafficking/A-66-283.pdf>, u kome se navodi da “[t]amo gdje postoje državne šeme naknade za žrtve krivičnih djela, države treba da ukinu kriterijume prihvatljivosti koji imaju efekat sprječavanja

30. Što se tiče žrtava nasilja nad ženama, uključujući i nasilje u porodici, u Eksplanatornom izvještaju uz Istanbulsku konvenciju se navodi da budući da mnoge žrtve onih vidova nasilja koji su obuhvaćeni ovom konvencijom možda nemaju državljanstvo države ugovornice na čijoj je teritoriji krivično djelo počinjeno, supsidijarna naknada države treba da obuhvati kako državljanje, *tako i* ne-državljanje.⁴⁰ Savjetuje se da se shodno tome proširi obuhvat člana 7 Nacrta zakona.
31. Konkretnije, uslovi koji se odnose na prebivalište restriktivni su na sličan način. Mora se naglasiti da Eksplanatorni izvještaj uz Konvenciju SE o naknadi pojašnjava da koncept prebivališta mora da se tumači u svjetlu Rezolucije Komiteta ministara (72) 1 o standardizaciji zakonskih koncepata „domicila“ i „statusa rezidenta“.⁴¹ Takva Rezolucija posebno predviđa da status rezidenta ne zavisi od zakonskih prava boravka i treba da se utvrđuje na osnovu ukupnih okolnosti. Moguće je da termin „prebivalište“, kako se koristi u nacrtu zakona, neće biti tako fleksibilno shvatano i da ga javni organi mogu tumačiti tako da se zahtijeva „zakonski stalni status“ u Crnoj Gori u skladu sa relevantnim propisima. U tom smislu, preporučuje se da se ukloni uslov „prebivališta“ ili da se barem razjasni njegovo značenje, tako da se prihvati fleksibilno shvatanje zakonskih koncepata „statusa rezidenta“ koje je u skladu sa Rezolucijom (72) 1.
32. Kada krivično djelo dovede do smrti žrtve, član 2 stav 2 Nacrta zakona predviđa da pravo na naknadu imaju lica koja je žrtva izdržavala, ali se termin izdržavanih lica ne definiše. Savjetuje se da se bilo definišu vrste odnosa kako bi se osigurala jasnost propisa ili da se uputi na definicije kako stoje u drugim propisima, kao što je definicija „članova porodice“ koju daje Zakon o zaštiti od nasilja u porodici ili Krivični zakonik. U tom smislu, međunarodni eksperti obično preporučuju usvajanje širokog pristupa, sa proširenjem koncepta korisnika da se obuhvate i lica koja nisu ekonomski zavisna od žrtve, pa da se time uzima u obzir emotivna veza, koja obuhvata lica koja su posebno bliska sa žrtvom.⁴² Nadalje, značenje termina „zavisnih lica“ treba da bude dovoljno široko da se spriječi diskriminacija na osnovu seksualne orijentacije, te time da se osigura da se nevjenčani istopolni parovi tretiraju na isti način i da imaju pravo na iste naknade kao i nevjenčani parovi različitog pola.⁴³

žrtava trgovine ljudima da potražuju naknadu, kao što su uslovi vezani za državljanstvo i duže prebivalište” i stav 8.2 Dodatka Preporuke SE Rec(2006)8. Pogledati i stav 2.2 glave IV (Zaštita i pomoć) Dodatka OEBS-ovog Akcionog plana za borbu protiv trgovine ljudima: deceniju kasnije (6. decembar 2013. godine) kojim se eksplicitno navodi da pristup žrtava trgovine ljudima državnim fondovima za naknadu ili drugim relevantnim mehanizmima treba da se ostvaruje nezavisno od njihovog zakonskog statusa ili državljanstva.³⁹ Pogledati i stranu 167 Izvještaja OEBS/ODIHR o naknadi za lica izložena trgovini ljudima i eksploataciji u regionu OEBS-a (iz 2008. godine), koji je dostupan na <http://www.osce.org/odihr/32023>. Pogledati i član 28 Modela zakona protiv trgovine ljudima koji je priredio UNODC.

⁴⁰ Pogledati stav 42 Eksplanatornog izvještaja uz Istanbulsku konvenciju.

⁴¹ Dostupno na <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=587935&SecMo de=1&DocId=642796&Usage=2>.

⁴² *Op. cit.* fusnota 25, stav 214 (Izvještaj iz 2009. godine o nekrivičnim pravnim lijekovima za žrtve krivičnih djela).

⁴³ Pogledati stavove 1-3 Dodatka Preporuci Komiteta ministara SE CM/Rec(2010)5 državama članicama o mjerama za suzbijanje diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije ili rodnog identiteta koja je usvojena 31. marta 2010. godine, a dostupna je na <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1606669>. Pogledati i stav 68 Izvještaja Visokog komesara UN za ljudska prava Savjetu za ljudska prava o diskriminatornim zakonima i praksama i činovima nasilja nad pojedincima na osnovu njihove seksualne orijentacije i rodnog identiteta, A/HRC/19/41, 17. novembar 2011. godine, koji je dostupan na http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Discrimination/A.HRC.19.41_English.pdf.

4.2. Priroda krivičnih djela

33. Široka formulacija člana 3 Nacrta zakona potencijalno može da obuhvati širok obim kriminogenog ponašanja, uključujući i krivična djela trgovine ljudima i potencijalno takođe određena djela nasilja u porodici (članovi 219 i 220 Krivičnog zakonika),⁴⁴ uključujući i seksualno nasilje.
34. Međutim, jedan od glavnih izazova sa kojima se često suočavaju žrtve porodičnog nasilja koje traže naknadu je taj da se učinio često ne gone i ne osuđuju srazmjerno težini djela⁴⁵, te da takva djela možda i ne budu krivično gonjena niti kvalifikovana kao krivična djela od strane državnih organa, već se doživljavaju samo kao prekršaj. To znači da se žrtve takvih djela ne kvalifikuju za naknadu po osnovu državne šeme naknade. Neke dobre prakse u tom smislu, npr. u Ujedinjenom Kraljevstvu, dovele su do uvođenja odredbi koje identifikuju nasilje u porodici i/ili seksualni napad kao povrede same po sebi koje omogućavaju žrtvama potraživanje naknade od državnog fonda za naknade, a ponekada podliježu i manje striktnim uslovima dokazivanja (ali obično sa nižim nivoom naknada u kom slučaju bi trebalo redovno pratiti iznos kako bi se osiguralo da ostane primjeren).⁴⁶
35. U nizu zemalja, konkretna krivična djela kao što su seksualni delikti i trgovina ljudima se eksplicitno pominju kao djela koja direktno povlače pravo na naknadu. Na primjer, u Francuskoj propisi predviđaju naknadu bilo na osnovu obima i ozbiljnosti šteta koje je pretrpjela žrtva (ozbiljna šteta koja je dovela do stalne ili privremene onesposobljenosti za rad duže od mjesec dana) ili na osnovu prirode krivičnog djela, izričito upućujući na silovanje, seksualna krivična djela ili krivična djela povezana sa trgovinom ljudima.⁴⁷ Treba istaći da je za svaki mehanizam koji finansira država koji se primjenjuje na žrtve trgovine ljudima potreban i efikasan i pravičan postupak identifikacije u skladu sa međunarodnim standardima.⁴⁸
36. Kada bi se krivično djelo trgovine ljudima izričito pomenulo u nacrtu zakona, drugi izazov koji važi za slučaj naknade žrtvama trgovine ljudima jeste taj da tužiocu u Crnoj Gori ne gone uvijek slučajeve trgovine ljudima kao takve (slučajevi trgovine ljudima se nekada gone po članu 209 Krivičnog zakonika kao podvođenje i omogućavanje vršenja polnog odnosa i po članu 210 istog zakonika o posredovanju u vršenju prostitucije), čime se često učinio terete za blaža djela.⁴⁹ Preporuke na međunarodnom nivou za unapređenje vršenja prava na naknadu žrtava trgovine ljudima ukazuju na to da kriterijumi prihvatljivosti treba više da se usredsrede na okolnosti događaja, a manje na

⁴⁴ Član 219 Krivičnog zakonika o zapuštanju i zlostavljanju maloljetnog lica i član 220 Krivičnog zakonika o nasilju u porodici ili u porodičnoj zajednici.

⁴⁵ *Op. cit.* fusnota 22, stavovi 18-19 (Zaključna zapažanja CEDAW Komiteta o Crnoj Gori iz 2011. godine).

⁴⁶ *Op. cit.* fusnota 35, strane 5-6 (Referat iz 2010. godine o naknadi žrtvama i nasilju u porodici u Australiji).

⁴⁷ Pogledati strane 22-23 Izvještaja OEBS/ODIHR-a o naknadi za lica izložena trgovini ljudima i eksploataciji u regionu OEBS-a (iz 2008. godine), koji je dostupan na <http://www.osce.org/odihr/32023>. Konkretnije vezano za uslove za potraživanje naknade u Francuskoj pogledati <http://www.fondsdegarantie.fr/component/indemnisations/indemnisationsinfractions?Itemid=94> i odredbe Zakonika o krivičnom postupku koji je dostupan na <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idArticle=LEGIARTI000006577536&idSectionTA=LEGISCTA000006138122&cidTexte=LEGITEXT000006071154>.

⁴⁸ Pogledai npr. član 10 Konvencije SE za sprječavanje trgovine ljudima. Pogledati i odjeljak 8.2 crnogorske Strategije za borbu protiv trgovine ljudima za period od 2012-2018. godine, koja je dostupna na http://legislationline.org/download/action/download/id/5069/file/Montenegro_Strategy_Combating_THB_2012-18_en.pdf.

⁴⁹ *Op. cit.* fusnota 22, stavovi 180, 193 i 201 (GRETA Izvještaj o Crnoj Gori iz 2012. godine).

tehničku/zakonsku klasifikaciju ili kvalifikaciju krivičnog djela.⁵⁰ Izrađivačima nacrtu zakona se preporučuje da razmotre takvu preporuku i shodno tome upodobe formulacije.

37. U odnosu na prethodno izneseno, da bi se osiguralo da nacrt zakona omogućava žrtvama trgovine ljudima i nasilja nad ženama, uključujući i porodično nasilje, da potražuju naknadu od državne šeme za naknadu, član 3 bi trebalo dopuniti da se izričito upućuje na žrtve trgovine ljudima, uključujući i nasilje u porodici (kako je definisano Zakonom o nasilju u porodici) i seksualne delikte, a da se navede da se naknada može potraživati bez obzira na zakonsku klasifikaciju ili kvalifikaciju djela od strane organa za sprovođenje zakona, državnih organa i sudova, obraćajući dužnu pažnju na okolnosti slučaja. Iako Istanbulska konvencija u stvari zahtijeva inkriminaciju djela nasilja u porodici, čime bi onda potencijalno potpadali pod predmet Nacrta zakona, uvođenje pomenute konkretne odredbe dalo bi jasnu zakonsku osnovu da ove žrtve mogu da potražuju naknadu nezavisno od njihove zakonske klasifikacije ili kvalifikacije.
38. Što se tiče teritorijalne primjene Nacrta zakona, njegov član 6 upućuje na krivična djela učinjena na teritoriji Crne Gore, na crnogorskom brodu ili u crnogorskom vazduhoplovu. Međutim, ne predviđa situacije u kojima je nekoliko elemenata krivičnog djela možda počinjeno u različitim zemljama. U praksi takva nejasnoća može da stvara nesigurnost za žrtve u smislu prava na naknadu, a sljedstveno tome ostavlja prostor za diskrecione odluke organa da odbije dodjelu naknade. Savjetuje se da se to pitanje razjasni time što bi se navelo, kako stoji u Eksplanatornom izvještaju uz Konvenciju SE o naknadi, da „[k]ada su različiti dijelovi krivičnog djela počinjeni u različitim državama, naknadu isplaćuje država u kojoj žrtva ili od nje zavisna lica imaju prebivalište, pod uslovom da je dio krivičnog djela počinjen na teritoriji te države”.⁵¹

4.3. Vrste povreda za koje se vrši naknada

39. Član 2 Nacrta zakona navodi da pravo na naknadu ima „lice koje je oštećeno krivičnim djelom [...] koje je izvršeno sa umišljajem uz primjenu sile i koje za neposrednu posljedicu ima smrt, tešku tjelesnu povredu ili teško narušenje fizičkog i psihičkog zdravlja“. Sveza „i” kao da ukazuje da žrtve snose i fizičke i psihičke povrede, te da sama psihička povreda ne bi omogućila žrtvi da potražuje naknadu. Iako je obuhvat tog člana u skladu sa članom 2 Konvencije SE o naknadi, u Eksplanatornom izvještaju uz tu konvenciju se pojašanjava da naneseo nasilje ne mora biti fizičko, već da se takođe može isplatiti naknada u slučajevima psihološkog nasilja koje izaziva ozbiljne povrede ili smrt i štete (samo) po psihičko zdravlje.⁵² Slično tome, Eksplanatorni izvještaj uz Istanbulsku konvenciju navodi da narušavanje zdravlja može da se odnosi na ozbiljnu psihološku štetu nanijetu činovima psihološkog nasilja,⁵³ a da nužno ne mora da postoji psihička povreda. Mora se naglasiti da žrtve nasilja u porodici često iskuse emotivno/psihološko uznemirenje koje često predstavlja ključnu komponentu navedenog djela ili čak samo po sebi predstavlja nasilje u porodici.⁵⁴ To je tim važnije s obzirom na nedavnu ratifikaciju Istanbulske konvencije koja, u svom članu 33, navodi da psihološko nasilje, odnosno „namjerno postupanje kojim se ozbiljno narušava psihološki integritet lica putem prisile ili prijetnji“ treba inkriminisati (Crna Gora nije

⁵⁰ Pogledati stranu 167 Izvještaja OEBS/ODIHR o naknadi za lica izložena trgovini ljudima i eksploataciji u regionu OEBS-a (iz 2008. godine), koji je dostupan na <http://www.osce.org/odihr/32023>.

⁵¹ *Op. cit.* fusnota 21, stav 23 (Eksplanatorni izvještaj Konvencije SE o naknadi).

⁵² *Op. cit.* fusnota 21, stavovi 18-19 (Eksplanatorni izvještaj Konvencije SE o naknadi).

⁵³ Pogledati stav 166 Eksplanatornog izvještaja uz Istanbulsku konvenciju.

⁵⁴ Pogledati npr., *op. cit.* fusnota 35, strana 5 (Referat iz 2010. godine o naknadi žrtvama i nasilju u porodici u Australiji).

stavila rezerve u odnosu na tu odredbu). Savjetuje se da izrađivači nacrtu zakona razmotre proširivanje obuhvata člana 1 Nacrta zakona da se osigura da se može isplaćivati naknada i za samu psihološku štetu, čak i u odsustvu fizičke povrede.

40. Slično tome, obuhvat vrsta povreda pomenutih u članu 3 Nacrta zakona u potpunosti je usaglašen sa Konvencijom SE o naknadi, ali izrađivači nacrtu mogu da razmotre proširenje obuhvata povreda za koje se isplaćuje naknada. Iako se u tom smislu prakse različitih zemalja umnogome razlikuju, Deklaracija UN iz 2005. godine o načelima i smjernicama o pravu na pravni lijek i reparaciju žrtava teških kršenja međunarodnog prava o ljudskim pravima i ozbiljnih kršenja međunarodnog humanitarnog prava preporučuje da treba obezbijediti naknadu za svaku štetu koja se može procijeniti u ekonomskom smislu, kako je primjereno i srazmjerno težini povrede i okolnostima svakog slučaja, kao što su (a) fizička ili psihološka šteta; (b) izgubljene mogućnosti, uključujući i mogućnosti za zapošljavanje, obrazovanje i dobijanje socijalnih davanja; (c) materijalne štete i gubitak zarade, uključujući i gubitak potencijala za zarađivanje; (d) moralnu štetu; (e) izdatke za pravnu i stručnu pomoć, medicinu i medicinske usluge i psihološke i socijalne usluge.⁵⁵ Preporukom SE 2006(8) se takođe savjetuju države da razmotre odobravanje naknade za bol i patnju.⁵⁶ Izrađivači nacrtu zakona i zainteresovane strane u Crnoj Gori trebalo bi da razgovaraju o tome da li bi bilo razumno uključiti i naknadu za takve štete, posebno s obzirom na finansijski uticaj koji bi takva odluka imala. Mora se naglasiti da u EU, velika većina država članica uključuje oboljenja i psihološke povrede u svoje šeme naknada. Takođe se mora istaći da većina šema naknade u EU takođe često predviđa naknadu za zavisna lica i za nematerijalne (npr. za bol i patnju i moralnu štetu) i materijalne gubitke (gubitke koji se mogu izraziti u novčanom smislu kao što su gubitak izdržavaoca)⁵⁷, dok član 11 Nacrta zakona kao da ukazuje na to da se uzima u obzir samo „gubitak zakonskog izdržavanja“, odnosno samo materijalni gubitak.

5. Načini i postupci potraživanja naknade od države

5.1. Komisija za naknade i rješenje po zahtjevu

41. Što se tiče sastava Komisije za novčanu naknadu, pozdravlja se to što uključuje jednog predstavnika nevladinih organizacija. Kako bi se obezbijedilo povjerenje javnosti u ovaj sistem, savjetuje se da se organizuje mehanizam za odabir putem pravičnog, profesionalnog i transparentnog konkursa, na primjer time što bi se objavio javni poziv i publikovala lista svih kvalifikovanih kandidata (onih koji ispunjavaju uslove) prije imenovanja od strane Kancelarije Vlade Crne Gore za saradnju sa nevladinim organizacijama (član 19 stav 3 Nacrta zakona).
42. Nadalje, član 7 CEDAW Konvencije zahtijeva od država ugovornica da osiguraju da žene i muškarci uživaju podjednako pravo na, između ostalog, naimenovanje u javnom sektoru i vršenje svih javnih funkcija na svim nivoima vlasti. Pekinška platforma za djelovanje takođe podstiče države da preduzimaju mjere da osiguraju jednak pristup i

⁵⁵ Pogledati stav 20 Deklaracije UN iz 2005. godine o načelima i smjernicama o pravu na pravni lijek i reparaciju žrtava. Pogledati i *op. cit.* fusnota 24, stranac 62 (Priručnik iz 2013. godine za sprovođenje propisa i najbolje prakse za žrtve krivičnih djela u Evropi).

⁵⁶ Pogledati npr., stav 8.7 Dodatka Preporuci SE Rec(2006)8.

⁵⁷ Pogledati stranu 8 Izvještaja Evropske komisije o primjeni Direktive Savjeta 2004/90/EC koja se odnosi na naknadu žrtvama krivičnih djela COM(2009)170, 20. april 2009. godine, koji je dostupan na http://ec.europa.eu/civiljustice/news/docs/report_compensation_crime_victim_en.pdf.

učešće žena u strukturama moći i odlučivanja.⁵⁸ Nadalje, Generalna skupština UN u svojoj Rezoluciji podstiče države da „imenuju žene na položaje na svim nivoima vlasti”.⁵⁹ Na evropskom nivou, Savjet ministara SE, u svojoj Preporuci 2003(3), poziva države članice da obezbijede rodno uravnoteženu zastupljenost u svim naimenovanjima od strane ministra ili vlade u javne odbore i na položaje ili funkcije čije nosioce imenuje vlada i drugi javni organi.⁶⁰ Konstatuje se da u ovom kontekstu to znači da zastupljenost bilo žena ili muškaraca u bilo kom tijelu koje odlučuje u političkom ili javnom životu ne bi smjela da ide ispod 40%.⁶¹ Komitet za eliminisanje diskriminacije žena (u daljem tekstu „CEDAW komitet”) je u svojim Zaključnim zapažanjima o Crnoj Gori iz 2011. godine konstatovao nedovoljnu zastupljenost žena u raznim oblastima političkog i javnog života i preporučio uvođenje „odredbi za odbijanje predloga za naimenovanje koji nisu usaglašeni sa načelom rodno uravnotežene zastupljenosti”.⁶² S obzirom na to, preporučuje se da se izričito kaže u članu 18 Nacrta zakona da najviše tri člana Komisije za novčanu naknadu mogu biti istog roda. Nadalje, pravila koja regulišu zamjenu članova Komisije za naknadu njihovim zamjenicima treba sastaviti na takav način da se ponovo osigurava rodna ravnoteža.⁶³

43. Nadalje, uvođenje takvog uslova rodne uravnoteženosti ne bi ostvarilo svoj željeni cilj ukoliko se ne uvedu rodni uslovi kako u proces predlaganja kandidata, tako i u pravila i procedure koje regulišu imenovanje od strane Vlade. Primjeri kako se to može ostvariti mogu biti da svako tijelo koje predlaže kandidate predloži po dva kandidata različitog roda, a u tom smislu bi se mogao dopuniti član 19.⁶⁴ Da bi bio djelotvoran, izrađivači Nacrta zakona treba da dopune odredbe člana 19 time što će se navesti posljedice kršenja uslova o uravnoteženoj rodnoj zastupljenosti, na primjer poništenje imenovanja članova iz previše zastupljenog roda.⁶⁵ Iako možda nije neophodno sve to detaljno navesti u nacrtu zakona, član 19 Nacrta zakona kao minimum treba izričito da navede ukupno načelo da predlaganje kandidata, kao i pravila i procedure za imenovanje članova i njihovih zamjenika od strane Vlade mora biti u saglasnosti sa uslovom vezanim za uravnoteženu rodnu zastupljenost navedenu u članu 18 Nacrta zakona, a da se detaljnije razradi podzakonskim aktima. Zatim Nacrt zakona treba izričito da navede koji organi će biti zaduženi za donošenje tih podzakonskih akata i u kom roku.
44. Član 19 stav 1 Nacrta zakona predviđa da Komisiju za naknade imenuje Vlada Crne Gore; međutim, ostaje nejasno da li je Vlada obavezana predložiti kandidata koji su

⁵⁸ Pogledati Strateški cilj G.1. “Preduzeti mjere da se osigura jednak pristup i učešće žena u strukturama moći i u odlučivanju” Pekinške platforme za djelovanje, glava I Izvještaja sa IV svjetske konferencije o ženama, Peking, 4-15. septembar 1995. godine (A/CONF.177/20 i Dodatak.1), koji je dostupan na <http://www.un.org/esa/gopher-data/conf/fwcw/off/a--20.en>.

⁵⁹ Pogledati stav 8 Rezolucije Generalne skupštine 66/130 usvojene 19. marta 2012. godine, koja je dostupna na http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/130&Lang=E.

⁶⁰ Pogledati stavove 9-10 Dodatka Preporuke SE Rec(2003)3 Komiteta ministara zemljama članicama SE o uravnoteženom učešću žena i muškaraca u političkom i javnom odlučivanju, koja je usvojena 30. aprila 2002. godine (u daljem tekstu “Preporuka SE Rec(2003)3”), dostupna na <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2229>.

⁶¹ ibid. Preambula Dodatka Preporuci SE Rec(2003)3.

⁶² Pogledati *op. cit.* fusnota 22, stavovi 22-23 (Zaključna zapažanja CEDAW Komiteta o Crnoj Gori iz 2011. godine)

⁶³ Na primjer, pravila koja regulišu zamjenu članova treba da navedu da zamjenik treba da bude istog roda kao postojeći član.

⁶⁴ Na primjer, u slučajevima kada javna tijela ili organizacije predlažu kandidate za naimenovanje, određene zemlje su uvele obavezu da se uvijek predlože dva kandidata, jedna žena i jedan muškarac (npr. Danska, Dodatak IV Ekspanatornom memorandumu uz Preporuku SE Rec(2003)3).

⁶⁵ Prakse se znatno razlikuju među zemljama. Na primjer, prema novom francuskom Zakonu o jednakosti muškaraca i žena od 23. jula 2014. godine (koji se trenutno osporava pred Ustavnim savjetom), naimenovanje članova izvršnog odbora određenih organa uprave se poništava ukoliko se ne ispoštuje ravnomjerna rodna zastupljenost (izuzev za naimenovanje članova nedovoljno zastupljenog roda); istovremeno, poništenje naimenovanja ne čini ništavnom odluku koje je navedeno tijelo već možda donijelo; pogledati <http://www.assemblee-nationale.fr/14/ta/ta0398.asp>.

dati za članstvo u Komisiji ili da li može da ih odbije. Savjetuje se da se član 19 Nacrta zakona dodatno pojašni u tom smislu. Osim toga, član 21 Nacrta zakona upućuje na Poslovnik o radu Komisije za naknade, ali se ne navodi koji subjekt je zadužen za njegovu razradu i donošenje. Pretpostavljamo da je to Komisija za naknade, ali taj njen mandat treba izričito navesti u Nacrtu zakona, a izrađivači nacrta treba da se postaraju da se Poslovnik o radu izradi prije njene prve sjednice.

45. Član 28 Nacrta zakona opisuje pravila za postupak odlučivanja u Komisiji za naknade. Na osnovu tih pravila nejasno je da li neko od članova može da bude uzdržan, što može da dovede do pat pozicije. Možda bi bilo dobro dopuniti član 28 uvođenjem odgovarajućeg mehanizma za rješavanje takvih situacija, na primjer da predsjednik Komisije ima odlučujući glas.
46. Član 30 Nacrta zakona predviđa sadržaj rješenja kojim se odobrava naknada, ali ne navodi sadržaj rešenja kojim se odbija zahtjev. Bilo bi dobro dopuniti Nacrt zakona u tom smislu. To bi trebalo da uključuje kratko objašnjenje razloga zašto je zahtjev odbijen i po kom zakonskom osnovu. Nadalje, takvo rješenje o odbijanju zahtjeva treba da podliježe mogućnosti preispitivanja, kao što je slučaj sa rješenjima kojima se naknada odobrava (čln 30 stav 4 Nacrta zakona).

5.2. Naknada iz drugih izvora

47. Član 3 stav 3 Nacrta zakona navodi da se „naknada isplaćuje ukoliko se u postupku procijeni da žrtva u sudskom ili drugom postupku neće biti u mogućnosti da ostvari naknadu štete ili je neophodno odmah isplatiti naknadu prije pokretanja sudskog ili drugog postupka radi pavovremenog otklanjanja štetnih posljedica za žrtvu”. Član 2 Konvencije SE o naknadi podrazumijeva da će države platiti naknadu samo kada naknada *u potpunosti* nije dostupna iz drugih izvora; međutim, to ne bi trebalo da sprječava isplatu naknade dok se iščekuju odluke u drugim postupcima, sudskim ili vansudskim, za povraćaj šteta.⁶⁶
48. Nejasno je iz trenutne formulacije člana 3 stav 3 Nacrta zakona kako će se utvrđivati nemogućnost ostvarivanja naknade štete, pogotovo u kojim okolnostima i u skladu sa kojim kriterijumima, a to ostavlja previše diskrecije Komisiji za naknade prilikom odlučivanja da li da odobri isplatu naknade žrtvi ili ne. U određenim zemljama, mehanizam za dodjelu naknade je u potpunosti samostalan i samo se zasniva na dokazu materijalnosti krivičnog djela (odnosno dokazu materijalnih elemenata krivičnog djela povezanih sa kriminogenim ponašanjem i rezultatom/ugrožavanjem/štetom bez obzira na krivičnu namjeru počinioca) ne dovodeći u pitanje bilo koji krivični postupak ili identifikaciju počinioca.⁶⁷ S obzirom na važnost toga da se osigura da proces primjene bude objektivan i transparentan,⁶⁸ savjetuje se da se usvoji sličan pristup ili barem da se u članu 3 stav 3 Nacrta zakona razjasni koje su to situacije kada podnosilac zahtjeva neće moći da ostvaruje pravo na naknadu (npr. kada je učinilac preminuo, kada je nepoznat, kada nije utvrđen ili priveden ili kada šeme privatnog osiguranja ne pokrivaju datu situaciju).
49. Mora se naglasiti da obaveza podnosilaca zahtjeva da refundiraju iznos naknade obezbijeđen kroz fond za naknadu žrtvama u slučaju da dobiju odštetu u kasnijoj fazi

⁶⁶ *Op. cit.* fusnota 21, stav 15 (Eksplanatorni izvještaj uz Konvenciju SE o naknadama).

⁶⁷ Pogledati *op. cit.* fusnota 25, stavovi 237 i 241 (Izvještaj iz 2009. godine o nekrivičnim pravnim lijekovima za žrtve krivičnih djela).

⁶⁸ Pogledati *op. cit.* fusnota 24, strana 62 (Priručnik iz 2013. godine za sprovođenje propisa i najbolje prakse za žrtve krivičnih djela u Evropi).

potertava potrebu za pristupom besplatnoj pravnoj pomoći i zastupanju na početku procesa. To će pomoći da se osigura da žrtva bude upoznata sa mehanizmom isplate naknade i da joj se objasni kako može da mu ima pristup, a isto tako može da pokrene najprimjereniju opciju naknade s obzirom na njegove ili njene okolnosti. Time će se ujedno izbjegavati dupliranje napora i potencijalna sekundarna viktimizacija koja može biti izazvana prolaskom kroz nekoliko procesa.

50. I konačno, kako bi se olakšala naknada iz drugih izvora, izrađivači nacrtu zakona mogu da razmotre i određene pojednostavljene procedure koje su prepoznate kao dobre prakse u drugim zemljama. To uključuje, na primjer, mogućnost da zahtjev za naknadu štete žrtva podnese kada podnosi krivičnu prijavu policiji (npr. u Francuskoj); na taj način žrtva nije obavezna da ide na sud, pa se time smanjuje rizik od sekundarne viktimizacije.⁶⁹

5.3. Informisanje žrtava

51. Pozdravlja se to što član 17 Nacrta zakona predviđa obavezu raznih državnih organa, odnosno policije, tužilaštva i sudova, da informišu žrtve o pravu na naknadu i postupku za ostvarivanje tog prava, jer to predstavlja osnovnu garanciju stvarnom pristupu naknadi. Preporučuje se da se ova obaveza informisanja proširi i na druge javne organe, kao što su službe zdravstvene i socijalne zaštite i službe za podršku žrtvama (pogledati član 8 Direktive EU 2012/29/EU). Takvi organi takođe igraju važnu ulogu u procesu u kom žrtve dobijaju punu i djelotvornu reparaciju, a često su prvi kontakt žrtava sa javnim organima.⁷⁰
52. Kako bi se osigurala djelotvorna saradnja između države i civilnog društva, što podstiče, na primjer, Istanbulska konvencija (član 9), Nacrt zakona, a posebno njegov član 17, bi mogao da predviđa veću saradnju sa organizacijama civilnog društva kao bi se pružile informacije žrtvama putem zaštićenih načina komunikacije. To je posebno važno s obzirom na presudnu ulogu koju nevladine organizacije i civilno društvo igraju u pružanju podrške žrtvama nasilja u porodici i žrtvama trgovine ljudima. Međutim, presudno je za takve nevladine organizacije da ne otkrivaju identitet žrtava javnosti tako da komunikacija između policije i nevladinih organizacija sa jedne strane, i NVO i žrtava sa druge strane, bude vođena u najstrožijoj povjerljivosti. To je tim važnije budući da, kako je konstatovano u GRETA izvještaju za Crnu Goru iz 2012. godine,⁷¹ uprkos postojanju zakonskih mogućnosti za naknadu, takva naknada do sada nije obezbjeđivana žrtvama trgovine ljudima, što, između ostalog, ukazuje na moguću neupoznatost ili nedostatak informacija u tom smislu dostupnih žrtvama, a možda upućuje i na nepostojanje utvrđenih procedura.
53. Što se konkretnije tiče djece žrtava, djeci žrtvama treba smjestiti i na način primjeren djeci dati informacije o postojećim mogućnostima za dobijanje reparacije od učinioca ili od države kroz proces ostvarenja pravde, kroz alternativni građanski postupak ili putem drugih procesa.⁷² Nadalje, takve informacije treba obezbijediti i njihovim roditeljima ili starateljima i zakonskim zastupnicima.⁷³ Sud, isto tako, treba da obavijesti dijete žrtvu

⁶⁹ *Op. cit.* fusnota 25, stav 196 (Izvještaj iz 2009. godine o nekrivičnim pravnim lijekovima za žrtve krivičnih djela).

⁷⁰ Pogledati član 4 Direktive EU 2012/29/EU i stav 6.2 Dodatka Preporuci SE Rec(2006)8.

⁷¹ *Op. cit.* fusnota 22, stav 164 (GRETA Izvještaj o Crnoj Gori iz 2012. godine).

⁷² Pogledati stav 35 Aneksa rezolucije Ekonomskog i socijalnog savjeta 2005/20, Aneks (Smjernice o pravdi u stvarima koje uključuju djecu žrtve i svjedoke krivičnih djela), Rezolucija Ekonomskog i socijalnog savjeta 2005/20, 22. jul 2005. godine, dostupno na http://www.un.org/en/pseataaskforce/docs/guidelines_on_justice_in_matters_involving_child_victims_and.pdf.

⁷³ *ibid.* stav 20 (Smjernice UN iz 2005. godine o pravdi u stvarima koje uključuju djecu žrtve i svjedoke krivičnih djela).

ili njegove/njene roditelje ili staratelja(e) i advokata(e) o postupcima za potraživanje naknade.⁷⁴ U tom smislu bi trebalo dopuniti član 17 Nacrta zakona.

54. Što se tiče jezika koji se koristi prilikom informisanja žrtve, član 17 Nacrta zakona upućuje na pisane informacije, kao i obrazac zahtjeva koji se obezbjeđuje u verzijama na crnogorskom i na engleskom jeziku. Međutim, članovi 22 i 33 stav 3 Nacrta zakona predviđaju da se zahtjev za naknadu podnosi samo na crnogorskom jeziku. Kako bi se olakšalo podnošenje zahtjeva žrtvama strancima, kako je preporučeno u stavu 29 ovog mišljenja, izrađivači nacrta zakona treba da razmotre da li i da se prihvate zahtjevi koji se podnesu na engleskom jeziku, pogotovo s obzirom na to da se obrazac obezbjeđuje i u verziji na engleskom jeziku.

5.4. Postupak za podnošenje zahtjeva za naknadu

55. Član 8 Nacrta zakona upućuje na obavezu da se krivično djelo prijavi policiji ili državnom tužilaštvu kako bi se moglo ostvarivati pravo na naknadu, ali u stavu 2 predviđa se derogaciju kada se „učinilac ne može krivično goniti ili kazniti“. Iako se praksa znatno razlikuje u različitim zemljama iz regiona OEBS-a, mnoge zemlje zahtijevaju da se podnese neka vrsta prijave policiji ili drugim organima kako bi se moglo ostvarivati pravo na potraživanje naknade od države, obično da bi se izbjegli prevarni zahtjevi.⁷⁵ Međutim, formulacija koja se koristi u stavu 2 je relativno neprecizna i ne pojašnjava vrste okolnosti kada se učinilac „ne može goniti ili kazniti“, odnosno kada prijava policiji ili tužilaštvu nije neophodna za podnošenje zahtjeva za naknadu (član 24 Nacrta zakona). Na primjer, to bi moglo da obuhvata situacije kada je učinilac u međuvremenu preminuo, kada je nepoznat, kada nije priveden, kada je učinilac izbjegao osudu na temelju određene odbrane (npr. nužda) ili ako određene kategorije učinilaca ne mogu da podliježu krivičnom gonjenju jer se ne smatraju odgovornima za svoje postupke,⁷⁶ između ostalog. Jasnoće radi, bilo bi dobro izričito navesti u članu 8 Nacrta zakona koje okolnosti su njime predviđene. Član 24 (četvrta alineja) Nacrta zakona onda treba dopuniti da se uzme u obzir činjenica da pod određenim okolnostima definisanim u članu 8 nije potrebna prijava policiji.
56. Pozitivno je to što član 13 Nacrta zakona dozvoljava Komisiji da uzme u obzir „postojanje opravdanih razloga zbog kojih žrtva nije prijavila krivično djelo nadležnom organu“ prilikom odlučivanja o pravu na naknadu. Međutim, ta odredba je relativno neprecizna i nema naznake na koje bi se opravdane razloge mogla pozivati, čime se otvara prostor za diskreciono tumačenje. Nadalje, treba istaći da određene žrtve krivičnih djela, posebno žrtve nasilja u porodici i žrtve trgovine ljudima mogu biti nevoljni da podnose krivične prijave policiji iz više razloga (npr. strah ili zastrašivanje, jezičke barijere, nesklonost obraćanja nadležnim organima, osjećaj poniženja i nesigurnosti u pogledu sopstvenog imigracionog statusa). U Zaključnim zapažanjima CEDAW komiteta o Crnoj Gori iz 2011. godine slično se konstatuje da se često nedovoljno prijavljuju slučajevi nasilja nad ženama i nasilja u porodici.⁷⁷

⁷⁴ Pogledati član 29 stavovi 1 i 2 Modela Zakona o pravdi u predmetima koji uključuju djecu žrtve i svjedoke krivičnih djela (2009) koji je dostupan na http://www.unicef.org/ceecis/UNDOC-UNICEF_Model_Law_on_Children.pdf.

⁷⁵ Pogledati u odnosu na EU, *op. cit.* fusnota 57, strana 8 (Izveštaj Evropske komisije z 2009. godine o primjeni Direktive iz 2004. godine).

⁷⁶ Pogledati npr., *op. cit.* fusnota 21, stav 21 (Eksplanatorni izvještaj uz Konvenciju SE o naknadi).

⁷⁷ Pogledati *op. cit.* fusnota 22, stavovi 18-19 (Zaključna zapažanja CEDAW Komiteta o Crnoj Gori iz 2011. godine), u kojima se posebno navodi da treba “[u]brzati napore na uspostavljanju nacionalnog mehanizma za naknadu štete žrtvama trgovine ljudima i osnažiti programe za njihovu integraciju u društvo”. Pogledati i *op. cit.* fusnota 22, stavovi 164-166 (GRETA Izvještaj o Crnoj Gori iz 2012. godine).

57. U određenim jurisdikcijama, zakonodavstvo izričito predviđa listu izuzetaka od uslova prijavljivanja za specifične primarne žrtve koje su izuzetno osjetljive ili za koje se zna da je malo vjerovatno da će prijaviti krivično djelo policiji. Takvi izuzeci obuhvataju različite situacije, npr. žrtve seksualnih delikata; kada krivično djelo počini lice koje je u poziciji moći, uticaja ili povjerenja u odnosu na primarnu žrtvu, uključujući i porodične odnose; ili kada primarna žrtva ima narušenu osobnost ili je izložena prijetnjama ili zastrašivanju od strane lica koje je počinilo nasilno krivično djelo ili od strane nekog drugog lica.⁷⁸ U takvim okolnostima, ako se primijeni izuzetak, može biti dovoljno da podnosilac zahtjeva dostavi druge dokaze da se krivično djelo desilo, kao što je odgovarajući izvještaj neke vladine agencije i/ili izvještaj savjetnika, psihologa ili ljekara žrtve.⁷⁹ Što se tiče žrtava koje su bile djeca, odnosno imale manje od 18 godina u vrijeme izvršenja krivičnog djela, obično se smatra dobrom praksom da se neprijavlivanje krivičnog djela policiji smatra razumnim s obzirom na okolnosti, pa stoga nije pogubno za potraživanje.⁸⁰ Uvođenje takvog izuzetka u član 8 Nacrta zakona bi bilo dobrodošlo i u određenoj mjeri bi pomoglo određenim posebno osjetljivim žrtvama u potraživanju naknade.
58. Dodatni zahtjev koji je vrijedno pomenuti i koji bi svoje mjesto trebalo da nađe u članu 13 Nacrta zakona je sigurnost žrtava.⁸¹ To je posebno važno u kontekstu nasilja u porodici, gdje se za žrtve potencijalno zna da su u redovnom kontaktu sa učiniocem, te za koje rizik od odmazde i uznemiravanja može biti mnogo veći nego kod drugih žrtava. Kada se odlučuje o naknadi, a zatim povraćaju naknade od učinioca, državni organi treba da posvete dužnu pažnju posljedicama tih mjera po sigurnost žrtve i treba da planiraju potencijalne zaštitne mjere. Član 13 Nacrta zakona treba dopuniti u tom smislu.

5.5. Zastara

59. Član 23 predviđa vremenski rok od „šest mjeseci od dana kada je izvršeno krivično djelo koje se navodi u zahtjevu za naknadu“. Tako kratak rok može biti neopravdano restriktivan i ne uzima u obzir potencijalne psihičke i fizičke patnje nakon ozbiljnog krivičnog djela što može otežati sprovođenje prava žrtava. To je tim važnije u slučajevima koji uključuju određena krivična djela gdje su žrtve posebno ranjive bilo po prirodi svojih ličnih karakteristika, okolnosti djela, svog odnosa sa učiniocem i raznih oblika zastrašivanja⁸² (pogotovo u situacijama žrtava nasilja u porodici ili trgovine ljudima). Nadalje, budući da je Crna Gora ratifikovala Konvenciju UN o pravima osoba sa invaliditetom⁸³, čiji član 13 garantuje djelotvoran pristup pravdi licima sa

⁷⁸ Pogledati npr. stavovi 62-63 referata br. 7 od strane Pravnog savjeta Australije o šemama naknada za žrtve krivičnih djela (4. jul 2014. godine), sa posebnim fokusom na seksualno zlostavljanje djece, koji je dostupan na http://www.lawcouncil.asn.au/lawcouncil/images/LCA-PDF/docs-2800-2899/2855_-_Victims_of_Crime_Compensation_Schemes_-_Issues_Paper_7.pdf. Pogledati i odjeljak o inovativnim praksama koji se odnosi na mehanizme prijavljivanja, *op. cit.* fusnota 35, strana 8 (Referat iz 2010. godine o naknadi žrtvama i nasilju u porodici u Australiji).

⁷⁹ Pogledati npr. *op. cit.* fusnota 78, stavovi 62-63 (referat Pravnog savjeta Australije o šemama naknada za žrtve krivičnih djela iz 2014. godine). Pogledati i odjeljak o inovativnim praksama koji se odnosi na mehanizme prijavljivanja, *op. cit.* fusnota 35, strana 8 (Referat iz 2010. godine o naknadi žrtvama i nasilju u porodici u Australiji).

⁸⁰ Pogledati stranu 154 referata Komisije za reformu prava Zapadne Australije o unapređenju zakona o nasilju u porodici i porodičnoj zajednici (decembar 2013. godine), dostupno na http://www.lrc.justice.wa.gov.au/files/P104_FDVP-DP.pdf.

⁸¹ Pogledati stav 167 Eksplanatornog izvještaja uz Istanbulsku konvenciju.

⁸² *Op. cit.* fusnota 23, glava 3 (Izvještaja OEBS/ODIHR-a o naknadi za lica izložena trgovini ljudima i eksploataciji iz 2008. godine).

⁸³ Konvencija UN o pravima osoba sa invaliditetom usvojena je 13. decembra 2006. godine tokom 61. zasjedanja Generalne skupštine rezolucijom A/RES/61/106. Crna Gora je ratifikovala ovu Konvenciju 2 novembra 2009. godine.

invaliditetom, naknadu takvim licima treba garantovati na ravnopravnoj osnovi sa ostalima, za što mogu biti potrebne dodatne zaštitne mjere.⁸⁴

60. Iako je pozitivno to što nacrt zakona predviđa poseban sistem derogacija za djecu, gdje rokovi počinju da teku od dana kada napune 18 godina života, činjenica da taj rok opet iznosi svega šest mjeseci može ponovo da bude neopravdano restriktivan, posebno za djecu žrtve kojima je možda potrebno više vremena da prevaziđu traumu, posebno u slučajevima seksualnog zlostavljanja, da donesu odluku da potražuju naknadu. Treba istaći da neke zemlje zaista predviđaju mnogo duže vremenske rokove u slučaju kada je žrtva bilo dijete u vrijeme izvršenja krivičnog djela ili uopšte ne predviđaju rok za određene kategorije djela kao što su zlostavljanje djece i seksualna krivična djela.⁸⁵
61. U skladu sa tim, izrađivači nacrta zakona treba da uzmu u obzir utvrđivanje dužih rokova za podnošenje zahtjeva za naknadu, posebno za specifične vrste krivičnih djela koja su posebno traumatizirajuće prirode, kao što su seksualna krivična djela, nasilje u porodici ili zločini iz mržnje⁸⁶ ili čak bez ikakvog roka za određena krivična djela (npr. seksualno zlostavljanje) počinjena na štetu djece. Nadalje, pošto član 3 Nacrta zakona razmatra mogućnost dobijanja jedne ili više naknada, član 23 Nacrta zakona treba da pojasni da vremenski rok počinje da teče od dana krivičnog djela navedenog u zahtjevu ili od poslednjeg krivičnog djela u slučaju niza krivičnih djela.
62. Što se tiče prava crnogorskih organa na regres, član 35 Nacrta zakona predviđa da "[z]astarjelost prava na regres počinje da teče za Crnu Goru od dana kad je Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa Crne Gore obaviješten o isplati naknade žrtvi, odnosno izdražavanom licu". Nejasno je da li se takvo pravo na regres vrši na osnovu relevantnih odredbi Zakonika o krivičnom postupku ili na osnovu drugih, moguće građanskih, propisa, te smatramo da bi bilo dobro to razjasniti. Može biti potrebno uraditi i izmjene i dopune Zakonika o krivičnom postupku da se omogući državi da bude subrogirana pravima žrtve na potraživanje naknade od učinioca. Čitavo pitanje subrogacije može biti problematično, jer to može da znači da se prvobitni rok zastare predviđen relevantnim odredbama Zakonika o krivičnom postupku za počinjeno krivično djelo *de facto* produžava ili „oživljava“ za navodnog učinioca, jer država Crna Gora onda i dalje ima pravo na naknadu po članu 35, sa pretpostavljenim novim rokom koji počinje teći od dana obavještenja o isplati naknade žrtvi.⁸⁷ Bilo bi dobro to uzeti u obzir, te pokrenuti dalju diskusiju o tome kako da se premosti ta nedosljednost u propisima.

5.6. *Iznos naknade*

63. Članovi 13 i 14 Nacrta zakona predviđaju određene okolnosti koje treba uzeti u obzir prilikom određivanja nivoa naknade štete. One, između ostalog, uključuju ponašanje žrtve prije, u vrijeme i nakon izvršenja krivičnog djela, doprinos žrtve nastanku i obimu štete, saradnju žrtve sa javnim organima i finansijski položaj žrtve. Određene okolnosti konkretno vode smanjenju ili čak odbijanju naknade, odnosno da je žrtva svojim

⁸⁴ *Op. cit.* fusnota 25, stavovi 103-104 (Izveštaj iz 2009. godine o nekrivičnim pravnim lijekovima za žrtve krivičnih djela).

⁸⁵ *Op. cit.* fusnota 25, stav 116 (Izveštaj iz 2009. godine o nekrivičnim pravnim lijekovima za žrtve krivičnih djela). Pogledati i npr. *op. cit.* fusnota 78, stav 27 (referat Pravnog savjeta Australije o šemama naknada za žrtve krivičnih djela iz 2014. godine).

⁸⁶ *Op. cit.* fusnota 25, stav 238 (Izveštaj iz 2009. godine o nekrivičnim pravnim lijekovima za žrtve krivičnih djela). Pogledati i odjeljak o inovativnim praksama, *op. cit.* fusnota 35, strana 9 (Referat iz 2010. godine o naknadi žrtvama i nasilju u porodici u Australiji).

⁸⁷ Pogledati informaciju o Amicus Curia Evropske komisije za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija) za Ustavni sud Gruzije o retroaktivnosti zastare, CDL-AD(2009)012 od 16. marta 2009. godine, koji je Venecijanska komisija usvojila na svom 78. plenarnom zasjedanju (13-14. mart 2009. godine) koja je dostupna na [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)012-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)012-e).

ponašanjem doprinijela šteti; ili kada bi naknada bila suprotna javnom poretku, načelu pravičnosti ili moralu; ili kada je žrtva pripadnik kriminalne organizacije odnosno zločinačkog udruženja. Iako su takve odredbe sve u svemu u saglasnosti sa odredbama člana 8 Konvencije SE o naknadi, ne uzimaju u obzir konkretne okolnosti žrtava nasilja u porodici ili žrtava trgovine ljudima, te mogu činiti potencijalne prepreke za njihovo ostvarenje naknade.

64. Pogotovo, član 13 Nacrta zakona upućuje na „ponašanje žrtve prije, u vrijeme izvršenja i nakon izvršenja krivičnog djela“. Iako je naizgled neutralna, ovakva odredba u praksi može da dovede do diskriminacije žrtava nasilja u porodici ili trgovine ljudima, te da u takvim predmetima dovede do stavova u kojima se okrivljuje žrtva. Takve odredbe lako mogu da dovedu do arbitrarne procjene krivične i društvene prošlosti i ponašanja žrtve, te često predstavljaju najznačajnije prepreke koje sprječavaju žrtve da koriste državne šeme naknade.⁸⁸ Kako bi se spriječio potencijalno diskriminatorski uticaj klauzula o ponašanju žrtve u slučajevima nasilja u porodici i trgovine ljudima, možda je poželjno da se izričito isključi primjena ove odredbe na takve situacije, a potencijalno takođe i na situacije koje uključuju druga krivična djela. Osim toga, u članu 13 Nacrta zakona bi moglo da se doda da odnos između žrtve i učinioca treba uzeti u obzir kada se procjenjuje da li je žrtva propustila da preduzme razumne korake da ublaži obim povreda. Time bi se, na primjer, izbjegle situacije u kojima se onemogućava žrtvama nasilja u porodici da potražuju naknadu, jer možda nisu tražile ljekarsku pomoć zbog posebnih okolnosti u kojima je povreda zadobijena.⁸⁹
65. Član 14 Nacrta zakona takođe upućuje na „načela pravičnosti i morala“ kao okolnosti koje ne predviđa Konvencija i koje predstavljaju prilično nejasne koncepte⁹⁰ koji se potencijalno mogu tumačiti na razne načine; takve otvorene formulacije može da zloupotrebi i sama Komisija za naknade i mogu da posluže kao potencijalni osnov diskriminacije. Slično tome, činjenica da žrtva pripada kriminalnoj organizaciji ili zločinačkom udruženju, iako je eksplicitno pomenuta u članu 8 Konvencije o naknadi, može potencijalno da se koristi da se odbije naknada na osnovu same pretpostavke ili uvjerenja u takvu činjenicu. S obzirom na to, kako bi se osiguralo da se ta odredba tumači striktno, izrađivači nacrta zakona mogu da razmotre da dodaju tekst kojim se kaže da takvo odbijanje treba da bude zasnovano na stvarnoj osuđujućoj presudi u krivičnom postupku.
66. Nadalje, ova odredba ne osigurava da će se uz dužnu pažnju u obzir uzeti kontekst porodičnog ili nasilja u porodičnoj zajednici prilikom utvrđivanja da li je podnosilac zahtjeva saradivao sa javnim organima, kako se to zahtijeva članom 13 Nacrta zakona. Preporučuje se dopuna člana 13 da se izričito navede da Komisija za naknadu treba da razmotri da li je žrtva bila izložena prijetnjama ili zastrašivanju i da li je učinilac bio u poziciji moći, uticaja ili povjerenja, kako bi se utvrdilo da li je žrtva učinila sve što je

⁸⁸ Pogledati za žrtve nasilja u porodici stranu 8 članka “Gledati poklonjenom konju u zube – nedovoljno korišćeje sredstava za naknadu štete žrtvama krivičnih djela od strane žrtava nasilja u porodici”, autora Njeri Mathis Rutledge, *Duke Journal of Gender Law and Policy*, izdanje. 19:223 (iz 2011. godine), koji je dostupan na <http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1198&context=djglp>.

⁸⁹ Pogledati i odjeljak o inovativnim praksama za klauzule koje tretiraju doprinos ponašanja žrtve povredama, *op. cit.* fusnota 35, strana 8 (Referat iz 2010. godine o naknadi žrtvama i nasilju u porodici u Australiji).

⁹⁰ Kako je to naveo Komitet za ljudska prava u svom opštem komentaru na član 19 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima “koncept morala potiče iz mnogih društvenih, filozofskih i vjerskih tradicija”, te svako ograničavanje koje se nameće u “svrhu zaštite morala mora biti zasnovano na načelima koja ne proziliaze samo iz jedne tradicije”; pogledati stav 32 Opšteg komentara br. 34, UN Doc. CCCPR/C/GC/34 (12. septembar 2011. godine), koji je dostupan na <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/comments.htm>.

razumno za očekivati da je mogla da uradi pod tim okolnostima.⁹¹ Osim toga, savjetujemo da se dodaju druge lične karakteristike koje treba uzeti u obzir, kao što su godine starosti i drugi lični faktori podnosioca zahtjeva.

6. Stvarna isplata naknade i zaštita prava žrtava

6.1. Stvarna isplata naknade

67. Što se tiče stvarne isplate naknade postoje konkretni izazovi koji se odnose na određene žrtve krivičnih djela, kao što su djeca ili žrtve nasilja u porodici, često zbog odnosa i/ili statusa ekonomske zavisnosti prema učiniocu. Radi usaglašenosti sa međunarodnim dobrim praksama, kao dio šireg zakonskog odgovora na nasilje u porodici, takve situacije treba eksplicitno obuhvatiti nacrtom zakona.⁹² To tim prije što šeme privatnog osiguranja u principu isključuju naknadu u takvim okolnostima s obzirom na namjernu prirodu takvih djela od strane učinilaca i/ili izuzeća u ugovorima o osiguranju koja se odnose na djela koja počine članovi porodice. Nadalje, stvarna isplata naknade može u stvari da omogući žrtvi nasilja u porodici da napusti vezu u kojoj je zlostavljana.
68. Propisi treba da predvide mehanizme koji osiguravaju da žrtva ima koristi od isplate naknade. To se može postići eksplicitnim navođenjem da isplata naknade čini „odvojenu imovinu“ po članu 286 Porodičnog zakona Crne Gore, pa stoga bi korisnik njome trebalo da nezavisno upravlja i raspolaze. Međutim, posebno teška situacija nastaje kada žrtva nasilja u porodici i dalje živi sa navodnim nasilnikom i gdje se imovinom i bankovnim računom supružničkog para zajednički upravlja; u takvim slučajevima, naknada možda i ne stigne do žrtve.
69. To je još teže u slučaju djece žrtava. Neke zemlje su to pitanje riješile tako što su uspostavile sisteme socijalnog rada i starateljstva kako bi osigurale da dodjela i trošenje novca od svih naknada može da se nadzire, uključujući i da osiguraju da djeca žrtve koriste naknade i da su zaštićeni od svojih roditelja i staratelja koji ne moraju nužno da djeluju u najboljem interesu djeteta.⁹³ Još jedna opcija bi mogla biti, ako je to moguće po sadašnjim propisima, i da se uvedu specifične odredbe kojima se „zamrzava“ iznos naknade u trust fondu dok dijete ne dostigne punoljetstvo,⁹⁴ ili da se stavi u trust fond u ime odrasle žrtve, te da se time garantuje da se može koristiti samo u najboljem interesu žrtve, a ne od strane učinioca, posebno kada žrtva nasilja u porodici i dalje živi sa učiniocem.⁹⁵ Izrađivači Nacrta zakona i zainteresovane strane treba da razgovaraju o pontecijalnim mehanizmima kako bi osigurali da žrtve nasilja u porodici i djeca žrtve krivičnih djela zaista i dobiju naknadu i njome raspolazu.

⁹¹ Pogledati npr. *op. cit.* fusnota 80, strana 154 (Referat iz 2013. godine Komisije za reformu prava Zapadne Australije o unapređenju zakona o nasilju u porodici i porodičnoj zajednici).

⁹² Pogledati Preporuku (2002)5 Komiteta ministara državama članicama o zaštiti žena od nasilja. Pogledati i dio 3.11.5 Priručnika UN Women iz 2012. godine za propise koji tretiraju nasilje nad ženama, dostupan na http://www.unwomen.org/~media/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2012/12/UNW_Legislation-Handbook%20pdf.pdf, koji preporučuje da propisi “[u]vedu odredbe za stvaranje programa naknada koje sponzorise Vlada, koji daje pravo preživjelima situacija nasilja nad ženama da podnesu zahtjev i dobiju pravičan iznos naknade”. Pogledati stav 124 Pekinške deklaracije i Platforme za djelovanje; koji je IV svjetska konferencija o ženama usvojila na 16. plenarnom zasjedanju, 15. septembra 1995. godine; <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20E.pdf>

⁹³ Pogledati npr. u slučaju djeteta žrtve trgovine ljudima, stranu 164 Izvještaja OEBS/ODIHR o naknadi za lica izložena trgovini ljudima i eksploataciji u regionu OEBS-a (iz 2008. godine), dostupan na <http://www.osce.org/odihr/32023>.

⁹⁴ *Op. cit.* fusnota 25, stav 229 (Izvještaj iz 2009. godine o nekrivičnim pravnim lijekovima za žrtve krivičnih djela).

⁹⁵ Pogledati e.g., *op. cit.* fusnota 80, strana 153 (Referat iz 2013. godine Komisije za reformu prava Zapadne Australije o unapređenju zakona o nasilju u porodici i porodičnoj zajednici).

70. Član 36 Nacrta zakona navodi da vlada ima pravo da zahtijeva vraćanje sredstava pod određenim okolnostima, između ostalog ako je „nakon isplate naknade žrtvi nadležni organ utvrdio da ne postoji krivično djelo”. Takva odredba je relativno nejasna jer ne navodi slučajeve u kojima to može da se desi i može se potencijalno tumačiti od strane Komisije za naknade da uključuje situacije gdje je ustanovljeno da navodni učinilac nije kriv. Obično se prepoznaje da naknada treba da bude dostupna jednostavno na osnovu pokazivanja materijalnosti krivičnog djela (pogledati stav 48 ovog mišljenja) i ni pod kakvim okolnostima ne treba da podliježe identifikaciji učinioca niti, što je još gore, osuđujućoj presudi za učinioca.⁹⁶ Da bi se izbjeglo takvo tumačenje, član 36 Nacrta zakona treba pojasniti i izričito reći da se naknada iz državnog fonda isplaćuje žrtvi bez obzira na identifikaciju, lišenje slobode, krivično gonjenje ili osuđujuću presudu za učinioca.⁹⁷
71. Nadalje, kako bi se olakšao povraćaj sredstva, u nekim zemljama sudovi obavještavaju organe koji isplaćuju naknadu o isplatama odobrenim žrtvi, čime se olakšava restitucija iznosa koje je odobrio organ koji vrši naknadu.⁹⁸ Izrađivači ovog nacrta treba da razmotre uvođenje odredbi u tom smislu u Nacrt zakona.
72. Što se tiče regresa od strane Crne Gore od učinilaca iznosa naknade isplaćene kroz državnu šemu naknada žrtvama, treba istaći da su neke zemlje uvele dodatne modalitete/opcije za olakšavanje takvog regresa. Na primjer, ako su učiniooci, kojima je naređeno da plate naknadu žrtvama u okviru krivičnog postupka nevoljni da plate ili da uspostave odgovarajuće planove plaćanja, treba da na raspolaganju stoje mogućnosti izvršnog postupka (npr. uspostavljanje automatskog direktnog zaduživanja čime se novac povlači od učiniočeve plate ili socijalne naknade prije nego što dobije novac, što znači da učiniooci ne moraju sami aktivno da vrše uplatu).⁹⁹

6.2. Zaštita ličnih podataka žrtava

73. Članovi 39 do 41 Nacrta zakona predviđaju načine evidentiranja i pohranjivanja podataka u pogledu podnosioca zahtjeva i odluka koje se donesu po zahtjevima za naknadu, uključujući i lične podatke (npr. ime, datum rođenja, mjesto prebivališta). Takvi podaci se mogu kvalifikovati i kao podaci „osjetljive prirode“ u skladu sa članom 8 Direktive o zaštiti podataka¹⁰⁰ jer se mogu odnositi na informacije o zdravlju ili seksualnom životu, na primjer u slučajevima seksualnog zlostavljanja.¹⁰¹ Iako će takvi podaci biti posebno korisni u smislu analize trendova krivičnih djela, kao i za statističke i budžetske svrhe, navedeni članovi treba da budu usaglašeni sa međunarodnim standardima zaštite podataka u pogledu obrade ličnih podataka, uključujući i osjetljive

⁹⁶ *Op. cit.* fusnota 25, stav 237 (Izveštaj iz 2009. godine o nekrivičnim pravnim lijekovima za žrtve krivičnih djela).

⁹⁷ Pogledati *op. cit.* fusnota 21, stav 21 (Eksplanatorni izvještaj uz Konvenciju SE o naknadi) i stav 2.3 Dodatka Preporuci Rec(2006)8.

⁹⁸ Pogledati *op. cit.* fusnota 21, stav 40 (Eksplanatorni izvještaj uz Konvenciju SE o naknadi).

⁹⁹ *Op. cit.* fusnota 24, page 50 (Priručnik iz 2013. godine za sprovođenje propisa i najbolje prakse za žrtve krivičnih djela u Evropi).

¹⁰⁰ Direktiva 95/46/EC Evropskog parlamenta i Savjeta od 24. oktobra 1995. godine o zaštiti pojedinaca u smislu obrade ličnih podataka i slobodnom kretanju takvih podataka, koja je dostupna na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995L0046:en:HTML>. Treba konstatovati da pravila EU u pogledu zaštite podataka mogu podlijegati promjenama s obzirom na to da se trenutno razmatra revidirani Paket za zaštitu podataka (pogledati <http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/201285>).

¹⁰¹ Pogledati stav 51 slučaja *Bodist Lindqvist* pred Evropskim sudom pravde od 6. novembra 2003. godine, C-101/01, dostupno na <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-101/01> u kome se navodi da izraz “podaci u pogledu zdravlja” [...] moraju se mudro tumačiti” – to je a fortiori primjenljivo na “seksualni život”.

podatke.¹⁰² To se može osigurati eksplicitnim upućivanjem na važeći zakon o zaštiti podataka u Crnoj Gori, pod uslovom da je usaglašen sa međunarodnim standardima, koji treba da uključi odgovarajuće garancije i zaštitne mjere.

74. Konkretnije, iako se čini da je svrha prikupljanja podataka očita (odnosno, pratiti i izvršiti povraćaj sredstava od strane Crne Gore, kao i za statističke potrebe i u svrhe planiranja budžeta državne šeme naknade), savjetuje se da se u Nacrtu zakona izričito navede ta svrha evidentiranja i čuvanja podataka.¹⁰³
75. Nadalje, važno je navesti dužnosti i odgovornosti, posebno u smislu osiguravanja i održavanja povjerljivosti, kao i garantovanja sigurnosti podataka, u Ministarstvu pravde i navesti osoblje koje je zaduženo za rukovanje takvim podacima, tim prije što mogu da sadrže osjetljive informacije (kao što je podatak da je navedeno lice bilo žrtva seksualnog delikta ili trgovine ljudima).¹⁰⁴ Čak iako se ne moraju izričito navesti svi detalji, barem osnovna načela treba postaviti u nacrtu zakona, pa onda podzakonskim aktima mogu ti aspekti da se dalje razrade.
76. Osim toga, s obzirom na osjetljivost određene vrste takvih podataka, žrtve treba eksplicitno i slobodnom voljom da daju konkretan pristanak na obradu podataka¹⁰⁵ i treba ih dužno obavijestiti da će te podatke zadržati Ministarstvo pravde za konkretnu namjenu (koja će se navesti – pogledati stav 74 ovog mišljenja). I žrtve treba da imaju pristup ovim podacima¹⁰⁶ i mogu potencijalno da traže ispravljanje određenih ličnih podataka. To se, na primjer, može uraditi dodavanjem posebne izjave u tom smislu u obrazac koji žrtva treba da popuni za podnošenje zahtjeva za naknadom kako stoji u članu 22 Nacrta zakona, koji se u tom smislu može dopuniti.
77. I konačno, što se tiče perioda čuvanja ličnih podataka, član 41 Nacrta zakona predviđa trajno čuvanje. U načelu, lični podaci ne treba da se čuvaju duže nego što je to potrebno u svrhu za koju su podaci prikupljeni.¹⁰⁷ Iako su nominativne informacije potrebne u početku u svrhu povraćaja od strane države od učinioaca, kada do takvog povraćaja dođe ili kada istekne rok zastare za takav povraćaj, može se smatrati pretjeranim trajno zadržavanje ličnih podataka koji omogućavaju identifikaciju žrtve (npr. puno ime, datum rođenja i mjesto prebivališta). Savjetuje se da se radije razmotri anonimiziranje podataka u određenom momentu, koji se onda mogu zadržati na duži rok za statističke i potrebe planiranja budžeta. Član 41 Nacrta zakona treba da se izmijeni i dopuni u tom smislu.¹⁰⁸ Uopšteno posmatrano, u slučajevima kada se podaci prikupljaju, ti podaci treba da budu razdvojeni po rodu.

[KRAJ TEKSTA]

¹⁰² Crna Gora je 6. septembra 2005. godine ratifikovala Direktivu o zaštiti podataka i Konvenciju SE o zaštiti pojedinaca u pogledu automatske obrade ličnih podataka (CETS br. 108), koja je dostupna na <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=108&CM=1&DF=&CL=ENG>.

¹⁰³ Pogledati odjeljak 3.2. Priručnika o evropskom pravu za zaštitu podataka koji su zajednički pripremili Agencija Evropske unije za temeljna prava (FRA) i Savjet Evrope (iz 2014. godine) koji je dostupan na http://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_data_protection_ENG.pdf.

¹⁰⁴ ibid. section 4.2 (Priručnik SE i FRA iz 2014. godine o evropskom pravu za zaštitu podataka).

¹⁰⁵ Pogledati član 8 stav 2(a) Direktive o zaštiti podataka.

¹⁰⁶ Pogledati član 12 Direktive o zaštiti podataka i član 8 Konvencije SE o zaštiti podataka.

¹⁰⁷ Pogledati član 6 Direktive o zaštiti podataka i član 5 Konvencije SE o zaštiti podataka.

¹⁰⁸ Pogledati i *op. cit.* fusnota 103, odjeljak 3.3.3 (Priručnik SE i FRA iz 2014. godine o evropskom pravu za zaštitu podataka).

Annex:

DRAFT LAW ON COMPENSATION OF DAMAGE FOR VICTIMS OF CRIMINAL ACTS

I. BASIC PROVISIONS

Scope

Article 1

This Law shall govern the right to a compensation of damage (u daljem tekstu referred to as: compensation) provided by the Budget of Montenegro for the purpose of protection of and assistance to victims of violent intentional crimes.

Right to compensation

Article 2

(1) Pursuant to this Law the right to compensation shall have any person who has sustained damage by means of an intentional crime of violence (u daljem tekstu referred to as: victim) directly resulting in death, serious bodily injury or serious impairment of physical and mental health.

(2) Where the committed criminal offence referred to in paragraph 1 hereof has resulted in death of the victim, the right to compensation shall have the persons who were dependants of the victim.

(3) Within the meaning of paragraph 1 hereof, force shall be the use of physical and mental force.

Compensation

Article 3

(1) Within the meaning of this Law, compensation shall be: compensation of costs incurred due to loss of earnings, compensation of costs of health protection (costs of medical treatment and hospitalisation) and compensation of costs of funeral, and as regards dependants, compensation for the loss of legal maintenance.

(2) Persons referred to in Article 2 of this Law may be entitled to one or more awards of compensation referred to in paragraph 1 of this Article, according to the case under consideration.

(3) Compensation shall be paid where it is assessed in the course of procedure that victim will not be able to exercise the right to compensation of damage by means of a judicial or other procedure, or where it is necessary to pay the compensation immediately before initiating judicial or other procedure in order to timely eliminate damaging consequences for the victim.

Use of gender sensitive language

Article 4

All expressions used in this Law for natural persons in their masculine form, shall denote the same expressions in feminine form.

Relevant application of the Law

Article 5

Procedural matters which are not regulated by this Law shall be governed by the general administrative procedure law.

II. CONDITIONS

Territorial principle

Article 6

Right to compensation shall be exercised if a victim has suffered from criminal offence referred to in Article 2 paragraph 1 of this Law, committed on the territory of Montenegro, aboard a Montenegrin vessel or a Montenegrin aircraft, regardless of where the vessel or the aircraft is at the time of the offence.

Nationality or permanent residence of victim

Article 7

Right to compensation shall have a victim who is:

- A national of Montenegro or a permanent resident of Montenegro;
- A national of the State party to the European Convention on compensation of victims of violent crimes (u daljem tekstu referred to as: State party to the Convention) or a permanent resident of another State party to the Convention on whose territory the criminal offence was committed;
- A national of the European Union Member State or a permanent resident of the European Union Member State.

Obligation to report criminal offence and effect of criminal procedure

Article 8

(1) Right to compensation shall be exercised only if the offence has been reported to the police or the state prosecutor's office as a criminal offence.

(2) By way of derogation from paragraph 1 of this Article, the right to compensation may be exercised even if the offender cannot be prosecuted or punished.

III. COMPENSATION

Compensation for medical costs

Article 9

(1) A victim shall have the right to compensation of his medical costs up to the value of medical standard established by regulations governing compulsory health insurance.

(2) The compensation right referred to in paragraph 1 of this Article shall be recognised only if the victim is not entitled to compensation of costs on the basis of health insurance.

Compensation for the loss of income

Article 10

A victim shall have the right to compensation for the loss of income on account of his incapacity for work, which may not be lower than one average salary or higher than 10 average salaries in Montenegro, as established for the month preceding the month in which the level of compensation is determined.

Compensation for the loss of maintenance

Article 11

- (1) Dependants referred to in Article 2 paragraph 2 of this Law which were supported by the deceased, shall have the right to compensation on account of the loss of legal maintenance.
- (2) The amount of compensation of damage referred to in paragraph 1 of this Article shall be determined taking into consideration all the circumstances pertaining to the case, and may not exceed the amount these person would have received from the victim if he had been alive.
- (3) The compensation right referred to in paragraph 2 of this Article shall be recognised only if the dependant does not enjoy the right to a family pension.

Compensation for the costs of funeral

Article 12

The right to compensation of standard funeral costs shall have the person who has paid for said costs, unless he has been compensated for these costs on some other grounds under a separate law.

Circumstances affecting the level of compensation

Article 13

In deciding the right to compensation, special consideration shall be given to:

- victim's conduct before, during or after the criminal offence;
- victim's contribution to the occurrence or scope of the damage;
- existence of justifiable reasons because of which the victim has failed to report criminal offence to competent authorities;
- victim's cooperation with the police and competent bodies in the course of discovering or prosecution of the offender;
- financial situation of the victim or dependants.

Level of compensation of damage

Article 14

- (1) Compensation of damage shall be reduced or application for compensation denied if:
- the victim has contributed to the occurrence of damage or to making the damage larger than it would have been otherwise;
 - it is contrary to public policy, principle of fairness or morale;
 - the victim belongs to a criminal organisation, or a criminal association.
- (2) Circumstances referred to in Articles 13 and 14 of this Law shall be taken into consideration while making a decision on the right to and level of compensation of damage and while awarding compensation of damage to dependants.

Consideration of other awards

Article 15

- (1) Income received on the basis of health, pension or other insurance or on other basis shall be considered while calculating the damage, so that the compensation awarded to victim amounts to the difference between the total compensation that the victim is entitled to by virtue of this Law and his income received on other grounds.
- (2) Voluntary insurance paid by the victim or dependants shall not be calculated in the amount of compensation referred to in paragraph 1 of this Article.

Application of the Law on Obligatory Relations

Article 16

Provisions of the Law on Obligatory Relations shall be relevantly applied to the transfer and inheritance of right to compensation provided for by this Law.

IV. INFORMING THE VICTIMS OF RIGHT TO COMPENSATION

Obligation to provide information

Article 17

- (1) Police, state prosecution and courts shall provide information to persons eligible to receive compensation from Montenegro under this Law about their right to compensation and about the body they can address in order to exercise said right.
- (2) The police shall issue a confirmation of the offence being reported as a criminal offence on the request of persons referred to in paragraph 1 of this Article.
- (3) The information shall be provided orally, whenever possible in the language that the victim understands, and in writing in Montenegrin or English language.
- (4) Police, state prosecution and ministry shall provide the persons entitled to compensation with the necessary application forms and, on their request, give instructions on how to complete the forms and which documents should be appended to their application.
- (5) The ministry shall perform affairs related to the cooperation and exchange of information among the commission, police and competent bodies of other states and shall be the central body for reception and transfer of requests for mutual assistance in cross/border cases.
- (6) The ministry shall prepare an informative document in Montenegrin and English language about the right to compensation, conditions, and procedure for the exercise of such right and deliver such document to bodies referred to in paragraph 1 of this Article, and when so requested, it may deliver these documents to other legal persons who come in contact with victims while performing their duties.
- (7) The informative document and forms of application for compensation shall be published in Montenegrin and English language on the Internet pages of the ministry and of the bodies referred to in paragraph 1 of this Article.

V. COMMISSION

Article 18

Commission for financial compensation of victims of criminal offences

- (1) Commission for financial compensation of victims of criminal offences (u daljem tekstu referred to as: Commission), comprising a president and four members, shall make decisions on the right to compensation. The President and each member of the Commission shall have their substitutes.
- (2) The President or the Deputy President of the Commission shall be a judge of the Supreme Court of Montenegro.
- (3) Commission members, or their substitutes, shall be selected from:
 - Deputies of the Supreme State Prosecutor of Montenegro;
 - representatives of nongovernmental organisations active in the field of human rights protection;
 - representatives of the ministry in charge of judiciary (u daljem tekstu referred to as: Ministry);
 - professionals in the field of social protection.
- (4) Commission members, or their substitutes referred to in paragraph 3 indents 3 and 4 of this Article shall have at least five years of work experience in their areas of expertise.

Appointment of the Commission

Article 19

(1) The Commission shall be appointed by the Government of Montenegro, The President of the Commission, his deputy, members of the Commission and their deputies are appointed for a term of four years and may be re-appointed.

(2) The President of the Commission and his deputy shall be nominated by the President of the Supreme Court of Montenegro.

(3) Members of the Commission and their deputies shall be nominated as follows:

– Deputy Supreme State Prosecutor of Montenegro – by the Supreme State Prosecutor of Montenegro;

– representatives of nongovernmental organisations active in the field of human rights protection – by the Office of the Government of Montenegro for cooperation with nongovernmental organisations;

– representative of the Ministry – by the minister in charge of judiciary;

– professional in the field of social protection – by the minister in charge of social protection.

(4) Competent bodies shall supply the Commission of the Government of Montenegro for human resources and administration with their proposals for the appointment of the President and members of the Commission and their deputies.

Early dismissal

Article 20

(1) The President and members of the Commission and their deputies shall be dismissed by the Government of Montenegro before the term for which they are appointed has elapsed in the following cases:

– on their personal request and

– because of termination of their office on account of which they had been appointed.

(2) The request for dismissal shall be submitted to the Commission for human resources and administration.

Affairs of the Commission

Article 21

(1) Commission shall decide on applications for compensation at its sessions chaired by the President of the Commission.

(2) The Commission shall be convened by the President or his or her deputy in the absence of the President.

(3) The President and members of the Commission shall be entitled to compensation for their work in the Commission, in the amount established by the Government of Montenegro on the proposal of the minister in charge of judiciary.

(4) In the case of their absence, the President and members of the Commission shall be substituted by their deputies.

(5) The Ministry shall perform professional, administrative and technical support for the needs of the Commission.

(6) The manner of operation of the Commission shall be established by the Rules of Procedure of the Commission.

VI. COMPENSATION AWARD PROCEDURE

Submission of application

Article 22

(1) Procedure shall be initiated by a written application submitted to the Ministry in Montenegrin language.

- (2) Application shall be submitted using a form whose content is established by the Ministry.
- (3) Where an application is not submitted using the prescribed form, the Ministry shall supply the applicant with a copy of the form and invite him to submit the application using the prescribed form.

Time limits for submission of applications

Article 23

- (1) Application shall be submitted not later than six months from the day of the criminal offence indicated in the application for compensation.
- (2) Where the victim due to health condition is not able to file the application within time limits referred to in paragraph 1 of this Article, he must submit the application within three months from the day on which reasons on account of which the victim was not able to file the application cease to exist, and not later than three years from the day of the criminal offence.
- (3) Where the victim is a minor or person deprived of legal capacity, and his legal representative fails to submit the application within time limits referred to in paragraph 1 of this Article, the time limit shall start running from the day on which such person turns 18 years of age or the day on which such person regains legal capacity.

Content of application for compensation

Article 24

The application for compensation shall specify:

- personal data of the applicant, or the victim, if these persons are not the same: name and surname, date and place of birth, nationality, address of permanent or temporary residence, position at work and employer's address, identification code in accordance with regulations of the country of nationality,
- description of the criminal offence (date, place and circumstances),
- description of consequences of the criminal offence,
- date of report of the offence made by the victim to competent bodies,
- statement as to whether the victim is aware of any criminal procedure conducted against the offender, the court before which such procedure is conducted and the number of such case,
- statement about the type and level of compensation awarded to the victim on other legal grounds,
- type and level of compensation requested by the victim.

Documents to be submitted

Article 25

- (1) The following documents shall be appended to the application:
- evidence of nationality or permanent residence,
 - confirmation issued by the police referred to in Article 17 paragraph 2 of this Law about whether the offence has been reported as a criminal offence,
 - medical reports to confirm that the victim has sustained serious bodily injuries or serious impairment of health,
 - death certificate if the victim has died because of consequences of a criminal offence,
 - victim's statement about the award of compensation on other legal grounds for the types of damage provided for by this Law,
 - other documents available to the victim to prove the fulfilment of conditions set by this Law.
- (2) Certified translation shall be appended to a document submitted in foreign language.
- (3) The Ministry shall ask within 30 days the applicant to supplement his or her application with the evidence needed for decision making.

Submission of information and documents

Article 26

State administration and other bodies and natural and legal persons who possess the information and documents about the circumstances and facts of relevance for the decision making shall submit such information and documents in writing and without compensation, to the Ministry and the Commission on their request.

Costs of procedure

Article 27

(1) No fees shall be payable in the procedure for the award of compensation under this Law.

(2) The costs of translation and the costs of expert opinions shall be paid from the budget of Montenegro.

Deciding the application

Article 28

(1) The Commission may take decisions if the session is attended by the President of the Commission or his deputy and all members or their deputies. A decision on application shall be taken by majority of votes of all members.

(2) The Commission shall issue a decision on the right to compensation within three months from the receipt of a fully completed application.

Types of decisions

Article 29

The Commission shall:

- 1) reject an application as untimely or impermissible;
- 2) reject an application as improper or incomplete provided that the applicant was asked to make corrections to or supplement the application but failed to do so within the set time limits;
- 3) accept an application, wholly or partly, and establish the level of compensation, or
- 4) reject an application as unfounded.

Decision on application

Article 30

(1) A decision on application shall include:

- name and surname of the applicant, his identification code in accordance with the regulations of his country of nationality, nationality, address of permanent or temporary residence,
- legal title of the criminal offence, time and place of execution of the criminal offence on account of which the application is filed,
- types of recognised awards, their amount and time limit for their payment.

(2) A decision on the right to compensation shall be delivered to the applicant within eight days from its adoption. After the decision becomes enforceable and the compensation is paid, notification of the payment shall be delivered to the Protector of property and legal interests of Montenegro with a view to exercising the right of recovery of the state of Montenegro.

(3) In the event of domestic cross-border case referred to in Article 32 paragraph 2 of this Law, the Ministry shall deliver the decision of the Commission within eight days to the applicant and the competent body of other State party to the Convention, or to the European Union Member State, using the form prescribed by the European Commission.

(4) A decision of the Commission shall not be subject to appeal; however the applicant may initiate an administrative dispute.

Payment of compensation

Article 31

On the basis of a decision of the Commission, the Ministry shall pay the compensation within three months from the day of delivery of the decision ordering payment of the compensation.

VII. PROCEDURES IN CROSS-BORDER CASES

Cross-border cases

Article 32

(1) Cross-border cases shall be domestic and international cross-border cases.

(2) A domestic cross-border case shall be the one of a criminal offence committed in the territory of Montenegro, where the right to compensation under this Law is decided by the Commission referred to in Article 18 of this Law, and the application for compensation is submitted to a competent body in another State party to the Convention, or in the European Union Member State where the victim permanently resides.

(3) An international cross-border case shall be the one of criminal offence committed in another State party to the Convention, or the European Union Member State where the decision on the right to compensation falls under the competence of a body of such state and the application for compensation is submitted by a person with permanent residence in Montenegro.

Domestic cross-border case

Article 33

(1) Following the receipt of a request made by the competent body of another State party to the Convention, or of the European Union Member State, the Ministry shall supply such body and the applicant within 30 days with the acknowledgement of the receipt of their request, information about the contact person and, if possible, an approximate time by which the decision on the request will be made.

(2) If the Ministry receives a request from the competent body of another State party to the Convention or of the European Union Member State, filed otherwise than by using the form prescribed by the European Commission, it shall return such request to the body from which it was received.

(3) If the request and enclosed documents are submitted in some other language than Montenegrin, the Ministry shall return such documents to the applicant, or the body from which it received the request, along with an instruction on the use of Montenegrin language in accordance with Article 22 paragraph 1 of this Law.

(4) If, in a domestic cross-border case, the Commission establishes that specific actions need to be taken with a view to making the decision, such as hearing of the applicant, witnesses, experts or other persons, it may require from the competent body of another State party to the Convention, or of the European Union Member State in which the applicant filed his application for compensation to conduct such actions.

(5) The hearing which is necessary in said procedure may be conducted also by using technical equipment, including computer technology, electronic communication network and other picture and sound transmitting devices.

(6) The hearing referred to in paragraph 5 of this Article shall be conducted by the Commission.

International cross-border case

Article 34

- (1) In an international cross-border case the application for compensation is filed to the Ministry, which in the shortest possible time supplies the competent body of the state from which the applicant requires compensation of damage with the application and appendices, in the official language of said state or in other language that said state has decided to accept.
- (2) The application referred to in paragraph 1 of this Article shall be supplied using the form prescribed by the European Commission.
- (3) Where a deciding body of another state requires the hearing of applicant, witnesses, experts or other persons to be conducted in Montenegro, such hearing will be conducted by the Commission and the report drawn up following the hearing shall be submitted to the body of another state responsible for deciding upon application for compensation.
- (4) If a deciding body of another state requires hearing to be conducted with the use of technical equipment, such hearing shall be conducted in cooperation with the Ministry, provided that the person that is to be heard agrees to the hearing.

VIII. RIGHT OF RECOVERY

Reverting of victim's rights in respect of offender to Montenegro

Article 35

- (1) By payment of compensation to the victim or dependants all rights of such victims in respect of offender shall revert to Montenegro, at most to the amount of the paid compensation.
- (2) The right to recovery of Montenegro shall be barred by statute of limitations starting from the day on which the Protector of property and legal interests of Montenegro is notified of the payment of compensation to the victim or dependants.

Return of the funds acquired without cause

Article 36

Montenegro shall have the right to require recovery of the amount paid and of the costs of procedure where such right has been exercised on the basis of false data and/or the victim or dependants failed to notify competent body of the facts influencing the exercise of right under this Law, or if after the payment of compensation to the victim the competent body establishes non-existence of criminal offence.

IX. COMPENSATION DIRECTLY AWARDED BY OFFENDER

Compensation of damage made by offender

Article 37

- (1) A submission of application for compensation shall not exclude the right of victim or dependant to be compensated for their damage from the person having caused the damage by committing criminal offence (u daljem tekstu referred to as: injurer).
- (2) When a victim or dependant is compensated for damage directly by the injurer, such compensation shall be calculated in the award he requests from Montenegro.
- (3) Where the injurer has fully compensated the damage, the application of the victim or dependant shall be denied, and if the procedure has been completed but the payment has not

been made yet, a decision shall be made not to award the compensation to the victim or dependant.

(4) Where Montenegro has paid the compensation and the victim has been fully or partly compensated for damage by the injurer, Montenegro shall have the right to recovery of funds paid directly by the injurer, payable by the victim or dependant, at most to the amount it has paid.

(5) In the event referred to in paragraph 2 of this Article, the court shall establish in its decision on the costs of the proceedings, the amount of costs paid as part of the damages belonging to the budget.

X. FINANCING OF COMPENSATIONS TO VICTIMS AND DEPENDANTS

Funds for financing of compensation

Article 38

(1) Funds for the implementation of this Law shall be provided in the budget of Montenegro from the funds of the Ministry.

(2) The recovery of funds acquired without cause and the amount payable by the suspect under the Code on Criminal Procedure for the purpose of compensation of damage to victims of criminal offences in the fulfilment of obligations established by decision of the state prosecutor on deferred prosecution shall be paid to the budget of Montenegro.

XI. RECORDS OF APPLICANTS AND DECISIONS

Record keeping

Article 39

The Ministry shall keep records of applicants and decisions made on applications for compensation filed in written and electronic form.

Content of records

Article 40

The records of applicants and decisions made on applications for compensation shall contain:

1) The following applicant data:

- name and surname,
- identification code in accordance with regulations of his country of nationality and/or birth date in case of absence of identification code,
- place of birth,
- place of permanent residence,
- nationality.

2) The following data on decisions which have been made:

- case classification code and registration number,
- date of submission of application,
- type of decision,
- criminal offence on account which application is filed,
- decision date,
- date on which decision on the right to compensation becomes enforceable,
- amount of paid compensation,
- date of payment of compensation,
- information about whether administrative dispute has been initiated,

– data about the exercise of right on the basis of Articles 36 to 38 of this Law.

Keeping data

Article 41

Data included in the records of applicants and of taken decisions referred to in Article 40 of this Law shall be kept permanently.

XII TRANSITIONAL AND FINAL PROVISIONS

Establishment of the Commission

Article 42

(1) The competent bodies referred to in Article 19 paragraphs 2 and 3 of this Law shall propose to the Commission for human resources and administration the members of the Commission and their deputies within one month from the entry into force of this Law, where the Commission for human resources and administration shall supply the Government with the list of proposed candidates for the purpose of appointment of the Commission within three months from the day of entry into force of this Law.

(2) The President of the Commission shall convene the first session within one month from the day of appointment of the Commission.

Denial of right

Article 43

A person who has the right to compensation under the Law on Obligatory Relations (“Official Gazette of Montenegro”, 47/08) shall have no right to compensation under this Law on account of liability for terrorist acts, public demonstrations and events.

Adoption of secondary legislation

Article 44

Secondary legislation for the implementation of this Law shall be passed within six months from the day of entry into force of this Law.

Application of certain provisions

Article 45

In the cross-border situations involving the European Union Member States this Law shall apply from the day of accession of Montenegro to the European Union.

Entry into force

Article 46

This Law shall enter into force on the eighth day following that of its publication in the “Official Gazette of Montenegro”, and it shall apply from the 1st of January 2013.