

ЦРНА ГОРА  
ЗАШТИТНИК ЛЉУДСКИХ ПРАВА И СЛОБОДА

**ИЗВЈЕШТАЈ О РАДУ  
ЗА 2018. ГОДИНУ**



Подгорица, март 2019. година



## САДРЖАЈ

15 ГОДИНА РАДА ИНСТИТУЦИЈЕ .....	8
I УВОД.....	17
II ОБЛИЦИ РАДА ЗАШТИТНИКА .....	23
2.1. Пријем грађана и „Дани Заштитника“ .....	23
2.2. Сарадња с јавношћу и институцијама .....	24
2.3. Сарадња са НВО.....	30
2.4. Међународна сарадња .....	33
III ПОСТУПАЊЕ ЗАШТИТНИКА ПО ПРИТУЖБАМА И СОПСТВЕНИМ ИНИЦИЈАТИВАМА .....	41
3.1. Статистички показатељи о раду Заштитника .....	41
3.1.1. Органи на које су се притужбе односиле .....	42
3.1.2. Број притужби према територијалној припадности подносилаца.....	43
3.1.3. Ургенције .....	43
3.2. Начин окончања поступка по притужбама .....	45
3.2.1. Притужбе окончане због непостојања процесних претпоставки за поступање и упућивања на друга правна средства .....	46
3.2.2. Притужбе окончане након спроведеног испитног поступка .....	47
3.3. Преглед окончаних притужби по органима .....	48
3.3.1. Притужбе на рад судова, Уставног суда и Државног тужилаштва .....	49
3.3.1.1. Притужбе на рад судова и Уставног суда. ....	49
3.3.1.2. Притужбе на рад Државног тужилаштва .....	50
3.3.2. Притужбе на рад државних органа, органа државне управе и других организација .....	51
3.3.2.1. Притужбе на рад Управе полиције .....	52
3.3.2.2. Притужбе на рад јавних служби и других носиоца јавних овлашћења .....	52
3.3.2.3. Притужбе на рад локалне самоуправе и локалне управе .....	53
3.4. Права на чију су повреду подносиоци указивали у притужбама .....	53
3.5. Мишљења са препорукама .....	58
IV ЗАКОНОДАВНЕ ИНИЦИЈАТИВЕ И МИШЉЕЊА НА НАЦРТЕ И ПРЕДЛОГЕ ЗАКОНА.....	73
4.1. Иницијатива за измјену/допуну члана 36 став 1 и члана 37 Закона о заштити од насиља у породици у дијелу који се односи на новчану казну .....	73
4.2. Иницијатива за доношење Програма стручног оспособљавања и усавршавања и начина провере стручне оспособљености за вршење послова службеника обезбјеђења .....	74
4.3. Мишљење на Нацрт Правилника о граничним вриједностима буке, начину мјерења буке унутар и ван угоститељских објеката и начину употребе и условима које морају да испуњавају лимитатори јачине звука. ....	76
V РАД И ДЈЕЛОВАЊЕ ЗАШТИТНИКА У ПОЈЕДИНИМ ОБЛАСТИМА, ЗАПАЖАЊА, КОНСТАТАЦИЈЕ И ПРЕПОРУКЕ.....	79

5.1. Грађанска и политичка права.....	79
5.1.1. Право на суђење у разумном року .....	79
5.1.2. Право на добру управу и правну заштиту .....	86
5.1.3. Статусна права грађана .....	91
5.1.4. Право на слободу изражавања.....	91
5.1.5. Права лица лишених слободе .....	97
5.2. Економска, социјална и културна права.....	105
5.2.1. Право на рад и права из радног односа.....	106
5.2.2. Право на имовину и мирно уживање имовине.....	110
5.2.3. Повраћај имовинских права и обештећење .....	112
5.2.4. Право на здравствену заштиту и здравствено осигурање.....	114
5.2.5. Право из пензијског и инвалидског осигурања .....	116
5.2.6. Право на социјалну заштиту .....	117
5.3. Право на здраву животну средину.....	121
VI ПРАВА ДЈЕТЕТА 2019 .....	127
6.1. Статусна права .....	129
6.2. Право на живот са родитељима и одржавање односа са родитељима .....	130
6.3. Право на изражавање мишљења .....	132
6.4. Право на приватност .....	134
6.5. Право на издржавање .....	135
6.6. Право на заштиту од насиља и занемаривања .....	136
6.6.1. Вршњачко насиље .....	136
6.6.2. Насиље у породици .....	137
6.6.3. Занемаривање дјеце .....	138
6.7. Породични смјештај, усвојење и деинституционализација .....	138
6.8. Заштита дјеце избјеглица.....	140
6.9. Здравље и здравствена заштита.....	141
6.10. Ментално здравље .....	143
6.11. Социјална заштита дјеце, животни стандард .....	146
6.11.1. Основна материјална давања.....	146
6.11.2. Услуге социјалне заштите .....	147
6.11.3. Стамбено збрињавање угрожених категорија друштва .....	148
6.12. Право на образовање.....	149
6.12.1. Доступност образовања и васпитања .....	149
6.12.1.1. Предшколско образовање и васпитање.....	149
6.12.1.2. Превоз ученика .....	150
6.12.2. Сигурност, просторни и организациони услови и однос према ученицима .....	151

6.12.3. образовање дјече са сметњама у развоју .....	153
6.12.4. Вјерске школе.....	155
6.13. Слободно вријеме, рекреација и културне активности .....	156
6.14. Медији и дигитално окружење .....	157
6.15. Право дјетета пред правосудним органима.....	159
6.16. Друге активности.....	160
6.17. Мрежа Златних савјетника Заштитника .....	160
6.18. Препоруке УН Комитета .....	161
6.19. Права младих.....	162
VII ЗАШТИТА ОД ДИСКРИМИНАЦИЈЕ .....	165
7.1. Увод .....	165
7.2. Правни оквир.....	168
7.3. Статистика предмета у поступцима пред Заштитником .....	170
7.4. Подаци из правосудне и управне надлежности.....	176
7.5. Подаци из правосудне надлежности .....	177
7.6. Подаци из управне надлежности.....	181
7.7. Посебни облици / основи дискриминације.....	183
7.7.1. Дискриминација по основу инвалидитета .....	183
7.7.2. Родна равноправност .....	188
7.2.2.1 Дискриминација по основу пола .....	190
7.7.3. Дискриминација по основу родног идентитета и сексуалне оријентације .....	197
7.7.4. Дискриминација по основу националне и вјерске припадности .....	200
7.7.5. Говор мржње .....	203
7.8. Информације савјета мањинских народа и других мањинских националних заједница ...	206
7.9. Расељена и интерно расељена лица.....	209
7.10. Азил и миграције .....	212
7.11. Активности на промоцији људских права и јачању кадровских капацитета .....	213
VIII ПРОБЛЕМИ, ИЗАЗОВИ И КЉУЧНА ДОСТИГНУЋА .....	215
IX ОЦЈЕНЕ И ЗАКЉУЧЦИ.....	217
X О ИНСТИТУЦИЈИ И ФИНАНСИЈСКИМ СРЕДСТВИМА.....	225
XI ФОТО ИЗВЈЕШТАЈ .....	229



## РИЈЕЧ ЗАШТИТНИКА



Поштоване/и посланице/и и остале/и читатељке/оци овог Извјештаја,

Пред вама је 15. годишњи извјештај о раду Заштитника људских права и слобода Црне Горе, који се према законској обавези доставља Скупштини Црне Горе на разматрање, а објављивањем на сајту и представљањем на конференцијама чини доступним широј јавности.

Заштитник<sup>1</sup> самостално и независно, на начелима правде и правичности, предузима мјере за заштиту људских права и слобода, кад су повријеђена актом, радњом или непоступањем државних органа, органа државне управе, органа локалне самоуправе и локалне управе, јавних служби и других носилаца јавних овлашћења, као и мјере за спречавање мучења и других облика нечовјечног или понижавајућег поступања и кажњавања и мјере за заштиту од дискриминације. Поред ове функције Заштитник има и ширу мисију, а то је стварање свијести о потреби владавине права; о потпуној и досљедној заштити слобода и права грађана и уопште стварању правне сигурности и повјерења у институције система, као и законитог и непристрасног рада свих државних органа пред којима грађани остварују своја права, слободе, обавезе и правне интересе. Подсјећамо да се људским правима сматрају, не само права гарантована Уставом и законима, већ и права гарантована ратификованим међународним уговорима о људским правима и опште прихваћеним правилима међународног права.

Овако свеобухватан мандат подразумијева бројне обавезе и активности, о којима ћете детаљније читати на наредним странама Извјештаја.

У 2018. години, осим поступања по притужбама, као основног начина рада за спровођење мандата Заштитника, биљежимо значајне активности које су утицале на промоцију рада и приближавање грађанима. Оне се односе на већи број скупова које смо организовали самостално или у сарадњи са партнерима, учешће наших представника на оваквим и сличним догађајима у земљи и иностранству, обиласке институција, органа и организација на локалном и националном нивоу, израду извјештаја, присуство у медијима и сл.

Прије него што направим преглед главних дешавања за 2018. годину, са задовољством подсјећам да у овој години обиљежавамо 15 година од оснивања Институције, због чега ћу овом приликом дати кратак осврт на неке од кључних резултата и дешавања за наш рад у том периоду.

<sup>1</sup> Сви изрази који се у овом Извјештају користе у мушком роду обухватају исте изразе у женском роду

## 15 ГОДИНА РАДА ИНСТИТУЦИЈЕ

Скупштина Републике Црне Горе донијела је, 8. јула 2003. године, Закон о Заштитнику људских права и слобода, чиме је Црна Гора приступила реду модерно организованих и демократских држава које имају институцију Омбудсмана, како се она иначе назива у међународном праву.

Њено увођење у наш правни систем мотивисано је, прије свега, потребом да се обезбиједи ефикасна и квалитетна институционална заштита људских права и слобода, а самим тим даље јачање Црне Горе као државе засноване на принципима владавине права. Увођење ове институције у црногорски правни систем значајно је било и са аспекта обавезе усклађивања и уједначавања црногорског законодавства са законодавством Европске уније и међународним стандардима у области људских права и слобода. Установљење ове институције посебно је значајно за земље у транзицији, јер се показало као једно од најефикаснијих средстава за вансудску контролу државне власти и заштиту права грађана, за трансформацију у демократску државу и друштво владавине права<sup>2</sup>.

Први Заштитник изабран је 21. октобра 2003. године, а институција је званично почела рад 10. децембра 2003. године, симболично - на Међународни дан људских права. Нису били обезбијеђени простор, кадар, ни опрема, а буџетом за 2003. годину није било предвиђено финансирање Институције. Почетна средства обезбиједила је Канцеларија ОЕБС-а у Подгорици, а дио опреме Европска агенција за реконструкцију. У 2004. години институција се финансирала из текуће буџетске резерве, у складу са Законом о буџету Републике Црне Горе за 2004. годину. ОЕБС је финансирао и израду првог сајта Институције.

У складу са мандатом, рад по притужбама и поступање по сопственим иницијативама представљају једну од основних надлежности Заштитника. Од оснивања институције, закључно са децембром 2018. године, биљежимо скоро 23 хиљаде позива грађана, док је у институцији примљено њих око 11 хиљада. У раду је било близу 10 хиљада предмета, у којима је дато више стотина препорука.

Посебни извјештаји, организоване конференције, иницијативе за измјену законских прописа, мишљења на законе, обиласци и посјете установама, органима и организацијама које су у домену нашег рада, присуство у медијима, израда промотивног материјала и сл, дио су бројних активностима којима смо настојали да што потпуније и квалитетније испунимо мандат и мисију и представимо се што већем броју грађана, али и стручној јавности.

Институција се развијала у погледу надлежности и броја запослених, и што је најважније, у континуитету је унапређивала резултате рада у погледу ефикасности и трајања поступка, у циљу јачања повјерења јавности и унапређења наше видљивости.

Закон о Заштитнику је мијењан 2011. и 2014. године. Измјене из 2011. године односе се на увођење одредби у вези са обавезом преузетом ратификацијом Опционог протокола уз Конвенцију УН против мучења и других окупних, нељудских или понижавајућих поступака (OPCAT- Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment). Заштитник је одређен као национални превентивни механизам, као и институционални механизам за заштиту од дискриминације. Нови Закон садржао је неколико позитивних корака како би се осигурала независност на пољу финансија, омогућено је да

<sup>2</sup> <http://www.ombudsman.co.me/docs/Godisniji%20Izvjestaj.pdf>



Заштитник достави предлог о властитом буџету и да учествује у расправи у Парламенту по том питању; предвиђене су специфичне надлежности у области спречавања мучења и нехуманог или понижавајућег поступања или кажњавања и у заштити од дискриминације. Такође, имајући у виду мишљење Венецијанске комисије, изражена је потреба да се избор Омбудсмана врши двотрећинском већином у циљу јачања његове независности и самосталности, али су Уставна решења била препрека.

Измјенама Закона из 2014.године првобитно је требало усагласити Закон са, у међувремену донијетим, Законом о зарадама у јавном сектору. Међутим, током рада на Закону, измјене су досегле већи обим па је одлучено да се донесе потпуно нов Закон. Нажалост, промјене нису донијеле унапређење текста, напротив- у неким сегментима нове одредбе су у супротности са међународним документима. Институција је из тог разлога 2016.године акредитована Б статусом код Глобалног савеза националних институција за људска права /GANHRI- Global Alliance of National Human Rights Institutions/, јер је Закон о Заштитнику дјелимично усклађен са “Париским принципима”, на која се држава обавезала. Главне неусаглашености односе се на мандат, избор и именовања Омбудсмана, финансијску аутономију, попуњавање свих радних мјеста и интеракцију са међународним системом људских права.

Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији Стручне службе Заштитника из 2012. године успостављене су четири групе послова: општа надлежност, дјечја права, превенција и заштита од тортуре и заштита од дискриминације. Од ове године Заштитник има и четири замјеника, по једног за сваку од четири групе послова.

Првим Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији Стручне службе Заштитника предвиђено је било да стручно-административне и помоћне послове у институцији обавља 17 извршилаца, не рачунајући у тај број Заштитника и два замјеника. Правилником који је био на снази до краја 2018 године, предвиђено је било да Служба има 33 запослена, не рачунајући Заштитника и 4 замјеника.

Радно тијело НПМ-а основано је 2013.године ради вршења одређених послова превенције тортуре за које су неопходна специјалистичка знања. Радно тијело чине стручњаци из области пениологије, психијатрије, психологије, дефектологије, судске медицине, социологије и андрагогије. Избор стручњака за сваки појединачни обилазак одређује се у зависности од мјеста које се обилази, структуре лица лишених слободе, теме која је предмет обиласка и у складу са тим потребног специјалистичког знања.

Мрежа Златних савјетника Заштитника основана је 2014.године. Циљ Мреже је да окупи заинтересовану дјецу Црне Горе, која својим идејама, предлозима, сугестијама, ставовима, учешћем у изради извјештаја, учешћем на конференцијама и сличним активностима дају директан допринос у заштити и унапређењу дјечјих права. Први састав Мреже чинило је десеторо дјеце узраста од 11 до 17 година. Нови избор чланова Мреже извршен је 2018.године, када су изабрана 22 нова члана/ице, која представљау дјецу из све три географске регије Црне Горе.

На основу тема и области које су у одређеном моменту биле у посебном фокусу пажње Заштитника припремљени су посебни извјештаји/публикације/брошуре и спроведене кампање (самостално или уз подршку партнерских организација/институција):

Извјештај о кршењу права на суђење у разумном року пред судовима у Црној Гори (2006);  
Извјештај о малољетницима у сукобу са законом (2006); Водич из основног образовања (2007);

Насиље над дјецом (2009); Извјештај о примјени факултативног протокола уз Конвенцију о правима дјетета о учешћу дјеце у оружаним сукобима за период 2006-2008 (2010); Дјеца и медији (2010); Дјечје просјачење у Црној Гори (2011); Регионални извјештај о просјачењу дјеце - Распрострањеност, превенција и сузбијање дјечјег просјачења (2011); Извјештај о стању људских права ментално обољелих лица смјештених у установама (2011); Водич за дјецу са посебним образовним потребама (2011); Извјештај о остваривању права на повраћај имовинских права и обештећење (2011); Извјештај о стању просторија Управе полиције за задржавање лица лишених слободе (2011); Извјештај о стању људских права притвореника у Истражном затвору Подгорица (2012); Информација о поступању Управе полиције по препорукама Заштитника датих у Посебном извјештају из 2011. године (2012); Извјештај о стању људских права Заштитника за потребе општег периодичног прегледа – /Universal Periodic Review/ (2012); Регионални Извјештај о сексуалној експлоатацији дјеце (2012); Извјештај о сексуалном искоришћавању дјеце у Црној Гори (2012); Анализа рада центара за социјални рад у Црној Гори (2012); Истраживање о злоупотреби дјеце путем интернета (2013); Како побољшати комуникацију између дјеце и Омбудсмана у југоисточној Европи (2013); Унапређење положаја дјетета у циљу заштите од свих видова експлоатације (2013); Стрип о правима дјетета “Невоље са Рокијем и друге приче о дјечијим правима”(2014); Поступање полиције са дјецом (2014); Регионални извјештај о злоупотреби дјеце путем интернета (2014); Истраживање “Поступање полицијских службеника према лицима лишеним слободе и задржаним лицима” (2015); Поступање правосудних органа у поступцима који се односе на породично правне спорове (2015); Право на физички интегритет и људско достојанство: октобарски протести и примјена полицијских овлашћења (2016); Алтернативни извјештај Заштитника о другом и трећем периодичном извјештају Црне Горе о примјени УН Конвенције о правима дјетета (2017); Подизање разумијевања међу дјецом и младима о Факултативном протоколу о комуникацијским процедурама уз Конвенцију о правима дјетета (2017); Извјештај златних савјетника Заштитника о имплементацији препорука УН Комитета за права дјетета (2017); Извјештај о условима рада службеника обезбјеђења и третмана у Заводу за извршење кривичних санкција (2017); Публикација са састанка Медицинске групе Мреже НПМ Југоисточне Европе „Здравствена заштита у затворима и психијатријским установама (2017); Општи периодични преглед људских права у Црној Гори (Трећи циклус 2017); Извјештај о остваривању права ментално обољелих лица лишених слободе смјештених у Заводу за извршење кривичних санкција (2018); Ментално здравље дјеце у Црној Гори (2018), а штампана је и Конвенција Уједињених Нација о правима дјетета на језику блиском дјеци.

Од 2013. године припремају се и Скупштини Црне Горе достављају годишњи извјештаји о раду НПМ-а, а од 2011. полугодишњи извјештаји за заштиту од дискриминације.

Спроведене су кампање “Исправно”, “Обрати се Заштитнику” – флајери, постери; “ Дјецо пишите Омбудсману” – флајери, постери; “Како да се понашамо на интернету? Као и у животу!”- флајери , постери; Сачињене су брошура, леци и постери “НПМ и лица лишених слободе”- промотивни материјал на три језика (енглески, албански и матерњи) под покровитељством Савјета Европе, а за потребе организовања “Дана Заштитника” и креативно-едукативних радионица намјенски се припрема и штампа промотивни материјал, у складу са тематским обиласцима.

За нову и младу институцију у правном систему Црне Горе, од великог значаја била су искуства и праксе институција истог и сличног мандата са подручја Европе, а посебно региона, са којима је у међувремену успостављена сарадња. Посебно истичемо важност чланства у мрежама, што је омогућило директну размјену информација, знања, пракси, успостављање стандарда, заједничке одговоре на бројне изазове и проблеме, подстакло унапређење рада и остало важан извор идеја.

Подсјећамо да је институција чланица: Европског Института омбудсмана /EOI/, Мреже омбудсмана за дјецу Југоисточне Европе /CRONSEE/, Европске мреже омбудсмана за дјецу /ENOC/, Европске мреже тијела за једнакост /EQUINET/, Мреже НПМ Југоисточне Европе, Регионалне мреже омбудсмана Западног Балкана а крајем године започели смо процес учлањења у Европској мрежи Националних институција за заштиту људских права /ENNHRI/. У међувремену је престало чланство у Асоцијацији медитеранских омбудсмана /AOM/.

У контексту међународних успјеха и достигнућа, биљежимо и значајан избор замјенице Заштитника, Зденке Перовић, за чланицу Поткомитета Уједињених нација за спречавање мучења и других свирепих, нечовјечних или понижавајућих поступака или казни /SPT - The Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment/. Такође, замјеник Заштитника Сениша Бјековић, изабран је два пута заредом за члана Бироа (извршно тијело) Европске комисије против расизма и нетолеранције (ECRI). Ови успјеси својеврсно су признање како за Институцију Заштитника, тако и за државу Црну Гору.

У досадашњем раду велику захвалност за подршку која је допринијела унапређењу стручних капацитета запослених дугујемо представништвима међународних организација у Црној Гори - Организацији за европску безбједност и сарадњу /ОЕБС/, Савјету Европе, тијелима Уједињених нација - /UNICEF-у, UNHCR-у, UNDP-у/ и Делегацији Европске уније. Кроз финансирање пројеката, програма обука, студијских посјета, ангажовања стручњака, израде извјештаја, брошура и сличних промотивних материјала и осталим видовима подршке, дали су немјерљив допринос развоју саме институције, а тиме и унапређењу људских права и слобода у држави.

У овом кратком пресјеку стања о 15 година рада Институције, указујемо и на допринос који су дали представници цивилног сектора и медија. Невладине организације својим коментарима, критикама или похвалама, подстицајно су утицале на рад Институције, која се трудила да одговорно и професионално сагледа и одговори на њихове предлоге, обраћања и запажања. Протеклих неколико година видљиво је унапређење односа кроз спровођење пројеката, организацију конференција, обука и сличних активности, узајамне посјете или друге видове сарадње, која може и треба бити још систематичнија и фокусиранија.

Промоцији наше надлежности, приближавању грађанима и генерално позиционирању институције у јавном простору Црне Горе, највише су допринијели новинари који редовно извјештавају о раду Заштитника и исказују велику заинтересованост за мишљења и коментаре представника институције о свим значајним темама са друштвене сцене. Осим што редовно објављују мишљења и препоруке Заштитника по појединачним притужбама, новинари својим причама често указују на проблеме, неправилности или ситуације за које немамо сазнања, па након размјене информација са ауторима прича покрећемо поступке по сопственој иницијативи. Отварањем питања од јавног значаја, указивањем на проблеме, покретањем дебата од јавног интереса и уопште извјештавањем о функционисању система јавне власти, али и приватног сектора, медији испуњавају своју основну улогу - чувара демократије и свих њених вриједности. Због такве своје мисије, новинари су као и представници НВО сектора, наши природни савезници на пољу унапређења и заштите људских права и слобода, без обзира на критике којима смо повремено изложени и/или неслагања која некада имамо.

Временом су значајно унапријеђени разумијевање и однос према Заштитнику институција, органа, организација и других носилаца јавних овлашћења чији рад, у складу са мандатом, пратимо на локалном и државном нивоу. Тежили смо томе да нас њихови представници схвате као неког ко мишљењима и препорукама доприноси унапређењу њиховог рада и што је најважније, враћа или јача повјерење грађана, након отклоњене повреде права. Иако и даље

има, углавном појединачних примјера неиспуњавања препорука, одуговлачења одговора на изјашњења, непотпуних или изјашњења у којима се не даје суштински одговор, ипак је побољшан однос јавних власти према институцији Заштитника и наша сарадња је све садржајнија.

Дакле, сви поменути субјекти само су дио ланца, односно копче које морају бити добро увезане и синхронизовано функционисати, како би систем као цјелина испунио очекивања и створио услове за несметано и правично остваривање људских права и слобода за све грађане.

У протеклих 15 година систем јавне управе, независна тијела и институције, невладин сектор и остали субјекти који дјелујемо на друштвено-политичкој сцени, пролазили смо кроз исте или сличне изазове, међу којима је за област људских права и слобода можда ипак најважнији процес европских интеграција. Неспорно је дошло до унапређења законског система у бројним областима, што је у одређеним сферама био дужи и тежи процес, који је неријетко изискивао значајне промјене у односу на дотадашњи модел функционисања неког органа или ширег система, али и неке устаљене обрасце понашања и размишљања.

То је био први корак ка стварању очекиваних промјена, јачања и сазријевања институција у складу са правилима и стандардима друштава развијених демократских система. Међународна заједница кроз различите извјештаје и друге механизме мониторинга прати дешавања у Црној Гори и досадашњи статус државе у интеграцијским процесима показао је значајан напредак на готово свим пољима. Међутим, у неким областима он је израженији, у неким је након почетног напретка дошло до стагнације, а некада се због појединачних негативних случајева напредак релативизује или се очекују бољи резултати.

Сматрам да се у претходних деценију и по десило много тога што је допринијело унапређењу људских права и слобода у Црној Гори. Прије свега, то се односи на већу свијест грађана о њиховим правима, њихову истрајност да се обраћају надлежнима, јачање транспарентности и одговорности рада јавне управе.

Много пута указано је да је примјена законске регулативе сада главни тест жељених промјена, али нажалост и даље главно подручје извора проблема у пракси. Очекивано побољшање животног стандарда грађана и даље није задовољавајуће и то је неспорно највећи изазов који стоји пред државом. И даље постоји велики број појединаца, али и читавих породица које из различитих разлога живе на маргинама друштва, на ивици сиромаштва, због чега неријетко пристају да јавно, преко медија или НВО сектора прикажу своје тешке услове живота, да угрозе своју и приватност дјецe како би, најчешће само једнократно, добили одређену помоћ. Иако знамо да готово да не постоји друштво које се не суочава са оваквим проблемима, држава мора стремити искорјењивању сиромаштва и унапређењу својих социјалних сервиса. Забрињава висока стопа незапослености што се одражава и на велики број социјално угрожених особа. Полазећи од тога да сиромаштво угрожава све аспекте људског постојања и достојанства, и овом приликом указујемо да је на држави одговорност и обавеза да стално предузима мјере за обезбјеђивање потребног нивоа економских, социјалних и културних права.

За 15 година није урађено мало на пољу људских права и слобода у Црној Гори, али очекивања су много већа и зато сви морамо дати још већи допринос како би у што краћем року, у блиској будућности, дошло до промјена које ће осјетно створити бољи животни стандард, задовољније, уређеније и толерантније друштво.

Поштовани,

Заштитник људских права и слобода настоји да у својим редовима унаприједи оно што очекује од оних којима даје препоруке и чији рад прати и испитује. У првом плану, то је одговоран однос према сваком грађанину и поступање по његовој притужби на што бржи и ефикаснији начин.

Сваки грађанин који нам се обрати на то се одлучио због проблема који је за њега најважнији и најхитнији и за који сматра да му омета, успорава или онемогућује остварење права. Зато за нас не смије бити „великих и малих предмета“, ни мање или више значајних препорука. Искуство нас учи да су ти проблеми често такви да њихово рјешавање углавном прави битну разлику у животима грађана и сваки појединачан ријешен предмет ствара и нама велику сатисфакцију.

Често нам се обраћају грађани који су изгубили све судске спорове и у ситуацијама када више не можемо да помогнемо. Такође, и даље имамо одређен број странака које нам се обрате прије него што су исцрпили све могуће механизме правне заштите. И једна и друга група оваквих обраћања указује на још увијек недовољно разумијевање, како нашег рада тако и функционисања система јавне управе, али и правног система генерално, - што је сигнал да се мора додатно радити на промоцији надлежности грађанима.

Нажалост и даље у јавности има неразумијевања по питању „обавезности“ реализације препорука Омбудсмана. Често се суочавамо са погрешним тумачењима да наше препоруке нису правно обавезујуће, што је вјероватно последица чињенице да немамо на располагању принудне механизме за њихово извршење. Међутим, сматрамо да су снага аргумената и квалитета донешених мишљења снажнији од евентуалних произвољних одлука појединаца у органима јавне управе, и то ће и даље бити наш главни „адут“ за јачање повјерење у институцију као и њен ауторитет.

Овом приликом указујем и на позитивне примјере представника државних и локалних власти и носилаца јавних овлашћења, који су показали одговорност и разумијевање да својим одговорима и односом према неком проблему утичу на то да се повреда отклони у току самог поступка, што није само најбржи већ и за све стране најпожељнији начин окончања предмета. Захваљујем и онима који су суочени са критиком, указивањем и препоруком Заштитника претворили лоше праксе у добре.

Такве директне критике треба да буду прихваћене у духу у ком су направљене - са истинским настојањем да се осигура боља, ефикаснија и транспарентнија јавна управа, што је кључни задатак Заштитника. Широм свијета, гдје год постоје оваке институције са дугом традицијом, Омбудсман се сматра својеврсном „савјешћу система јавне управе“. Зато се његове препоруке не смију игнорисати или одлагати.

Посебно задовољство се јавља када се након упућене препоруке десе конкретне промјене, када нас орган обавијести да је наше поступање послужило као мотив за унапређење њихових услуга и пракси, било неким измјенама у процедурама, приступу, интерном упутству запосленима или било који други начин.

За одговорну, транспарентну и модерну администрацију, притужбе које Омбудсман добија у вези са њеним радом треба доживљавати као својеврсну анкету грађана и смјернице шта треба унаприједити како би били ефикаснији, а корисници услуга задовољнији. Притужбе су у том смислу добра ствар која детектује мањкавости у систему јавне управе и од ње „корист“ свакако имају и они на које се односи. Требало је времена да се ствари почну посматрати на овај



начин, али примјећујемо да се заиста велика промјена у том смислу десила за ових деценију и по нашег рада.

Треба бити фер и указати да се већи дио административних послова и процедура завршава по правилима и у предвиђеној процедури, али да нажалост постоје и даље случајеви лоше праксе и поступања. Сматрамо да смо ипак већ доспјели на такав ниво демократског развоја да се добре ствари подразумијевају и да их не треба посебно истицати. Али све оно што одступа од законитих процедура оправдано изазива незадовољство и захтијева благовремену и ефикасну реакцију надлежних. Често појединачни негативни случајеви скрену пажњу и баце свјетло на генерално добар посао који се обавља у некој области или органу и подрива повјерење јавности.

Независна позиција која нам је дата Уставом и Законом омогућава нам да непристрасно и објективно анализирамо поступања надлежних органа и указујемо на њихове грешке и пропусте, када се за то створе услови. Иако је позиција Заштитника независна то не значи да се држимо неутрално. Нисмо и не можемо бити неутрални у погледу борбе за људска права грађана, социјалну правду, владавину права, остваривање правде и правичности и осталих демократских начела и вриједности.

Иако се често указује да је Црна Гора у значајној мјери ускладила своје законодавство са међународним правом и стандардима и да закони нису препрека остваривању права, пракса показује да није довољно имати „савршено“, модерно и прогресивно законодавство да би се осигурало добро управљање и задовољавање легитимних тежњи грађана. Само када органи јавне власти исправно и праведно примјењују законе и прописе, грађанин се може осјећати сигурним - да се поштено и праведно третира, да није подвргнут дискриминацији и злоупотреби моћи. Савјесна и правилна примјена закона чини срж функционисања демократије. А да би то заиста у пракси било тако неопходно је постојање и уважавање дјелотворног система провјера и равнотеже, који обезбјеђују независни уставни органи као што су судови, омбудсман, ревизорска институција и други, који гарантирају поштовање владавине закона. Међутим, у примјени закона још увијек су присутни озбиљни проблеми и тешкоће са којима се грађани свакодневно сусрећу у остваривању својих права и правних интереса.

У готово свим подручјима нашег рада постоје области гдје су проблеми израженији и захтијевају одлучнији одговор државних органа за спровођење закона. И поред наших вишегодишњих указивања и констатација, проблеми се понављају, а резултати изостају, што је посебно изражено у остваривању права на добру управу и правну заштиту, у заштити од дискриминације, породичном насиљу и насиљу над женама, дјецом и међу дјецом, правима из социјалне и економске заштите, посебно рањивих категорија становништва.

Искуства показују да се грађанима повјерење у институције често пољуља због дуготрајних поступака, честих поништавања одлука и враћања на поновно одлучивање, строго бирократског приступа и коришћења превише стручне терминологије. Због значајног броја неуких странки, посебно старијих људи који нам се обраћају и којима додатан проблем представља и сналажење у модернизованим системима електронских комуникација и других напредних видова приступа неким услугама, однос јавних службеника, уз подразумијевану стручност и посвећеност, треба да прате хуман приступ и стрпљење.

Потребно је додатно оснажити грађанина да заштити своја права и да основано вјерује да ће га јавна управа правично третирати. При том институција Омбудсмана, као бранитељ угрожених грађана, има кључну улогу контроле.

Иако се на крају увијек све сведе на статистику, не смијемо губити из вида да је сваки број конкретан човјек, конкретан проблем и да је ово посао у ком настојимо да на што бржи и праведнији начин тај проблем претворимо у решење. Због тога притужбе по којима смо отворили предмете и на основу тога донијели мишљења, објављујемо уз анонимизацију на нашем сајту јер је то најбољи начин да сви заинтересовани кроз конкретне примјере виде како се бавимо проблемима грађана. На тај начин сви можемо видјети и шта се било коме од нас може десити и како да нежељену ситуацију ријешимо на најбољи начин.

Извјештаји су пролазни али промјене остају и због тога остајемо посвећени мисији да промјене изазивамо и стварамо промовишући концепт одговорности, правичности и транспарентности у јавном сектору.

Иако смо кроз различите облике појављивања и обраћања присутни током цијеле године, Заштитник својом обавезом сматра да кроз Извјештај посебно упозорава надлежне институције али и јавност у цјелини, не само на појединачне већ и на оне тзв. системске проблеме, који најчешће настају управо недјелотворним и неблаговременим рјешавањима појединачних случајева.

Надам се да ће све оно што слиједи, што ћете читати на наредним страницама Извјештаја, показати да је за нама још једна радна и продуктивна година са позитивним резултатима за све људе којима смо на услузи.

Трудићемо се и да ажурним поступањем, већим промотивним ангажманом, сопственим иницијативама и сличним активностима будемо још присутнији и ближи грађанима. Настојаћемо да пратимо трендове у електронским комуникацијама и будемо доступнији млађој популацији. Настојаћемо да будемо још присутнији у локалним заједницама, јер наша искуства са „Дана Заштитника“ показују да грађани преферирају да у непосредном контакту објасне своје проблеме представницима Институције и на тај начин сазнају више о својим правима. Приоритет нам остаје унапређење доступности за припаднике маргинализованих група, прије свега ОСИ и старијих.

Ово је девети извјештај који подносим парламенту, а трећи - уједно и посљедњи у мом другом мандату.

На крају, захваљујем свим колегама са којима сам радио од 2010. године. Резултати Заштитника свакако су производ тимског рада и сарадње, посвећених и одговорних сарадника, којима желим успјех у даљем раду. Вјерујем да је створен добар институционални оквир и да ће установљени стандарди и правила у поступању, значајан број предмета и препорука, досадашње искуство али и дефинисани циљеви и визија развоја, бити довољно снажна потпора за даљи успјешан рад и друге жељене резултате Институције.







## I УВОД

У складу са Законом о Заштитнику људских права и слобода Црне Горе, припремљен је годишњи извјештај о раду који подносим Скупштини Црне Горе на разматрање.

Осим што садржи анализу стања и запажања о људским правима и слободама у Црној Гори, по областима нашег рада, у Извјештају су дате препоруке за унапређење стања, оцјене, указивања, примјери из праксе, као и преглед активности које смо организовали или у којима смо учествовали током 2018. године.

Циљ Извјештаја је да се Скупштина и јавност упознају о овим најзначајнијим аспектима нашег рада, да се укаже на области у домену јавног сектора у којима су потребна побољшања, као и на нека системска питања која захтијевају рјешавање.

Заштитник је у раду имао 916 предмета, од којих је 889 формирано у 2018. години. Задржан је висок тренд окончаних предмета 96,62 %, а просјечно трајање поступка било је 60 дана. У 103 предмета дато је 235 препорука.

У складу са широким мандатом који Заштитник има, пред нама је и у овој извјештајној години било доста посла, па наводимо неке од најзначајнијих активности које су обиљежиле рад Институције, уз примарни задатак рада по притужбама грађана и оних покренутих по службеној дужности:

НПМ је сачинио **Извјештај о остваривању права ментално обољелих лица лишених слободе смјештених у Заводу за извршење кривичних санкција (ЗИКС)**<sup>3</sup>, чије представљање је уприличено на конференцији у тој установи. У Извјештају је, између осталог, констатовано да половина мушке и трећина женске популације у ЗИКС-у има два или више дијагностиковних менталних поремећаја, од којих су најчешћи поремећаји личности и они узроковани употребом психоактивних супстанци.

Заштитник је објавио још један посебан извјештај **Ментално здравље дјеце у Црној Гори**<sup>4</sup>, који је представљен на конференцији поводом обиљежавања 20. новембра – Међународног дана дјеце. У Извјештају је, између осталог, оцијењено да дјеца која имају менталне сметње не остварују право на потпуну, адекватну и квалитетну здравствену заштиту.

Уз подршку организације Save the children, иницирали смо израду Протокола о поступању органа, установа и организација са дјецом укљученом у живот и рад на улици. У радионицама, које су овим поводом крајем године одржане у Колашину, представници стручне јавности (министарстава, Управа полиције, Агенције за заштиту личних података, центри за социјални рад, здравствене, образовне установе, НВО, међународне организације) дали су коментаре и предлоге на Нацрт протокола и размијенили искуства, у циљу припреме што свеобухватнијих и конкретних мјера које ће надлежни предузимати приликом дјеловања у овој области.

Институција је објавила публикацију - **Препоруке Комитета за права дјетета Уједињених нација (УН)**<sup>5</sup>, које је држава добила у циљу унапређења стања у овој области. Комитет за права

<sup>3</sup> <http://www.ombudsman.co.me/img-publications/23/final-izvjestaj-mentalno-obljeli-22.1.2018..pdf>

<sup>4</sup> <http://www.ombudsman.co.me/img-publications/25/mentalno-zdravlje-2018-1010.pdf>

<sup>5</sup> <http://www.ombudsman.co.me/img-publications/24/final-preporuke-komiteta2018.pdf>

дјетета УН је, у складу са чланом 44 Конвенције о правима дјетета, након разматрања Иницијалног извјештаја о њеној примјени у октобру 2010. године, усвојио закључне опсервације и дао препоруке за унапређење поштовања Конвенцијом гарантованих права дјете у Црној Гори.

Национални механизам за превенцију тортуре (НПМ) **предсједавао је 2018.године Мрежом НПМ земаља Југоисточне Европе**. У оквиру предсједавања, НПМ Црне Горе био је домаћин двије регионалне конференције које су одржане у Подгорици.

Тема прве дводневне конференције била је “Превенција суицида и предозирања у установама детенције, статус НПМ-а у државама чланицама”, док је други скуп одржан под називом “Притвор у контексту миграција и дјелотворне алтернативе”.

НПМ Црне Горе измјенама Закона о странцима добио је **нову надлежност која се односи на реадимисију**-враћање странаца за које се утврди да незаконито бораве у Црној Гори. Обавеза је полиције да нас о сваком принудном враћању странца благовремено обавијести, да нам достави акте на основу којих се врши враћање, а у Закону је посебно наглашено да је полиција дужна да сарађује са Омбудсманом и да га благовремено обавјештава, како би могао да изврши своју законску обавезу.

Заштитник и представница UNHCR-а у Црној Гори, Роберта Монтевеки, потписали су **Споразум о техничкој сарадњи**, у циљу спровођења заједничких активности у области заштите и унапређења људских права тражилаца азила, избјеглица, расељених и лица без држављанства.

Током године Центар за демократију и људска права (CEDEM) спровео је **пројекат „Јачање институционалних капацитета Омбудсмана за надзор над сектором безбједности“**, у оквиру ког су организоване четири дводневне обуке (Петровац, Бар, Будва, Колашин). Завршетак пројекта, који је финансирала Амбасада Савезне Републике Њемачке, обиљежен је прес конференцијом, на којој су представљени резултати и активности.

Заштитник је организовао и конференцију - **Дјелотворне алтернативе притвору у контексту миграција**, чиме је обиљежен почетак истоименог пројекта, који Институција спроводи са Цетром за демократију и Савјетом Европе.

Тематска радионица Националног механизма за превенцију тортуре, с акцентом на поступању према особама с душевним сметњама лишеним слободе, одржана је у Котору. Радионица је реализована у оквиру пројекта “Подршка националним институцијама у превенцији дискриминације (PREDIM)”, који финансирају Европска унија и Савјет Европе (СЕ), а имплементира СЕ.

Организоване су и засебне конференције за новинаре на којима су представљени Извјештај о раду Заштитника за 2017.годину као и Извјештај о раду НПМ-а.

Поводом **10. децембра-Међународног дана људских права**, Заштитник је организовао конференцију, у сарадњи са: Владом Црне Горе, Организацијом за европску безбједност и сарадњу, УН системом у Црној Гори, Делегацијом ЕУ, Савјетом Европе, Грађанском алијансом и Удружењем правника.

Заштитник је учествовао и у организацији других активности којима је обиљежен Дан људских права: традиционално хуманитарно спортско такмичење (ове године баскет турнир) и такмичење за средњошколце-Потрага за људским правима. Савјетници из институције Заштитника

учествовали су у хуманитарном турниру, који су са Заштитником организовали Грађанска алијанса и Делегација Европске уније, а у надметању је учествовало 14 екипа.

Такмичење за средњошколце, у сарадњи са Заштитником, Владом Црне Горе и ЕУ Инфо Центром, организовали су Грађанска алијанса и Делегација Европске уније. Три побједничка тима путоваће у Берлин, а награду је обезбиједила Делегација ЕУ. Савјетница из сектора за заштиту од дискриминације учествовала је у емисији на јавном сервису, која је била посвећена стању људских права у Црној Гори и емитована је на Дан људских права.

Заштитник је на основу поступка спроведеног по Јавном позиву, извршио **избор чланова/ица Мреже златних савјетника/ца**. Након достављених и размотрених пријава кандидата, на предлог Комисије за избор одабрана су 22 нова члана/ице из Берана, Колашина, Подгорице, Будве, Цетиња, Рожаја, Даниловграда и Никшића. Златни савјетници су дјеца узраста од 13-17. година. Чланство у Мрежи траје три године, а општи циљ јесте стварање услова за постизање већег степена учешћа дјецe у свим областима друштвеног живота, ради афирмације и заштите њихових основних права и слобода.

Заштитник је организовао и конференцију **„За снажнији глас дјетета у друштву“**, на којој су представљени резултати рада досадашњег сазива Мреже Златних савјетника и представљени њени нови чланови.

На предлог институције, златна савјетница Заштитника Јана Ракочевић, једина је из Црне Горе, али и са простора бивше Југославије, номинована за додјелу **Међународне дјечје награде за мир**.

**„Дани Заштитника“** организовани су у Тивту (26.02), Котору (27. и 28. 02), Колашину (11 и 12. јул), Пљевљима, Шавнику и Жабљаку (25. и 26. јул), гдје су представници Институције разговарали са грађанима који сматрају да су им повријеђена права и примали њихове притужбе.

Истраживање јавног мњења Балкански барометар за 2018. годину показало је да грађани Црне Горе, у односу на институције, највише повјерења имају у Омбудсмана. Четврти наставак Балканског барометра, свеобухватан је преглед перцепција и очекивања грађана широм региона Југоисточне Европе (ССЕ), а спровео га је Савјет за регионалну сарадњу<sup>6</sup>.

Са задовољством смо примили оцјене о унапређењу квалитета нашег рада које су изнијете на представљању наших извјештаја у Скупштини Црне Горе, али и у посљедњем извјештају Европске комисије (ЕК).

У Извјештају ЕК за 2018.годину наводи се да је Црна Гора “што се тиче темељних права, ускладила своје законодавство са стандардима ЕУ. Нарочито се побољшао рад Заштитника људских права и слобода, али су и даље потребна настојања да се ојача институционални оквир и дјелотворна заштита људских права у пракси”.<sup>7</sup>“Побољшано је неколико аспеката рада инсититуције Заштитника људских права и слобода, укључујући њихову видљивост, активније информисање о спроведеним активностима, као и продуктивност. Међутим, и даље има простора да се повећа ефикасност и квалитет њихових мишљења. Побољшало се повјерење грађана у ову институцију, што показује и број случајева који им грађани пријаве. Порастао је и број предмета који су покренути на сопствену иницијативу Заштитника. Сарадња с

<sup>6</sup> [https://www.rcc.int/seeds/files/RCC\\_BalkanBarometer\\_PublicOpinion\\_2018.pdf](https://www.rcc.int/seeds/files/RCC_BalkanBarometer_PublicOpinion_2018.pdf)

<sup>7</sup> <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-montenegro-report.pdf>

организацијама цивилног друштва и даље је позитивна али биле би пожељне систематичније консултације”, наводи се у овом документу.

Оцијењено је и да су капацитет и независност НПМ-а ојачани, а да је у области дјечјих права Заштитник интензивирао рад као и да је у порасту број притужби у вези са дјецом. Што се тиче области антидискриминације наводи се да је рад институције побољшан, али да је потребно даље јачање капацитета.

# ГОДИНА У БРОЈКАМА 2018

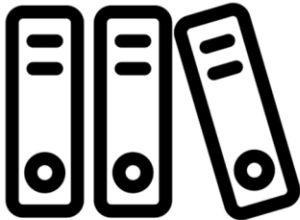


примљених  
притужби



96.62 %

ОКОНЧАНИХ



мишљења

у

103

Дато

235

препорука



5

Извјештаја



ГОДИНА  
ИНСТИТУЦИЈЕ

ЗЛАТНА САВЈЕТНИЦА  
НОМИНОВАНА  
ЗА МЕЂУНАРОДНУ  
ДЈЕЧЈУ НАГРАДУ ЗА МИР



Дани Заштитника  
Пљевља Шавник  
Жабљак Котор  
Тиват Колашин

27

Састанка са управом и  
организационим  
јединицама ЗИКС-а

27

обиласка  
просторија у  
ЗИКС-у

530

разговора са лицима  
лишеним слободе/  
којима је ограничено кретање

125

креативно едукативних  
радионица и трибина о  
правима дјетета



2350

дјеце

Златни саветници  
Ombudsmana

ПРИМЉЕНО 22 ДЈЕЦЕ У  
МРЕЖУ ЗЛАТНИХ САВЈЕТНИКА

110

ЗАХТЈЕВА ЗА ИЗЈАВЕ  
ИНТЕРВЈУЕ  
МЕДИСКА ГОСТОВАЊА



77  
посјета



35 образовне установе  
18 здравствених установа  
13 центара за социјални рад  
5 домова ученика  
6 установа социјалне и  
дјечије заштите

14,8%

више предмета у  
области  
заштити од дискриминације



ОРГАНИЗОВАНО

10

конференција



36,3%

предмета дискриминације је  
у подручју рада и запошљавања

62%

отклоњених повреда права  
по притужбама лица  
лишених слободе

## II ОБЛИЦИ РАДА ЗАШТИТНИКА

### 2.1. Пријем грађана и „Дани Заштитника“

Током 2018. године, Заштитник, замјеници Заштитника и савјетници примили су на разговор 555 грађана, док се путем телефона, дневно обратило, у просјеку десет грађана. Обрађали су се лично, путем писма, факса, мејла или преко заступника којем су дали сагласност. Пријем грађана, као и ранијих година, организован је у пријемној канцеларији Институције сваког радног дана. Са грађанима, по чијим притужбама је покренут испитни поступак, Служба Заштитника је редовно комуницирала и информисала их о току поступка.

Разлози обраћања грађана били су различити. Немали број тражио је савјет, новчану или неку другу врсту помоћи. Прилика је да укажемо на овај мање видљив, али врло важан сегмент рада наше Институције. Број ових обраћања, као и дужина њихових трајања, не може се објективно мјерити/сагледати, јер варира у зависности од броја странака, разлога обраћања, предмета и врсте притужбе, способности схватања начела поступка и материјалног права које се примјењује. Свима њима је пружен савјет и поука на који начин могу остварити своја права.

„Дани Заштитника“ организовани су у шест (6) црногорских општина, у циљу промовисања Институције и остваривања директног контакта са грађанима у локалној средини у којој живе. Пријем и разговори са грађанима у локалној заједници показали су се као добра пракса. Током боравка у општинама, Заштитник и сарадници примали су и разговарали са грађанима и обавили низ састанака са предсједницима општина, Скупштина општина као и са представницима релевантних органа и установа. На овим састанцима указивано је на актуелне проблеме грађана и тешкоће у остваривању њихових права као и на значај поступања по препорукама Заштитника.

Долазак у општине благовремено је најављиван преко медија – локалних штампаних и електронских и пригодних постера. Пријем странака у свим општинама организован је у просторијама које је Институцији општина ставила на располагање. Приликом боравка у општинама Заштитник је био гост на локалним телевизијама и радио станицама.

„Дани Заштитника“ одржани су у: Тивту (26. фебруар), Котору (27. и 28. фебруар), Колашину (11. јул), Шавнику (25. јул) и Пљевљима (25. и 26. јул).

Грађани који су сматрали да су им повријеђена људска права и слободе поступањем државних органа, органа локалне самоуправе, јавних служби или других носилаца јавних овлашћења, након разговора су непосредно подносили притужбе. Оне су се углавном односиле на имовинска права, права из рада и радног односа, заштиту од дискриминације, права на одговор државних органа, одуговлачење управних поступака, остваривање социјалног статуса и др.

Осим пријема притужби грађана са значајно већим бројем њих је обављен разговор и дат правни савјет на који начин могу остварити своја права или затражити њихову заштиту.

Одржани су састанци и са највишим представницима органа локалне самоуправе, центара за социјални рад, Основног државног тужилаштва и других установа и школа. Представници сектора за права дјетета обилазили су основне и средње школе, ресурсне центре, док су представници Националног механизма за превенцију тортуре обилазили одјељења безбједности

– просторије за задржавање, гранични прелаз Ранче као и специјалну болницу за психијатрију и Дом старих у Рисну.

## 2.2. Сарадња с јавношћу и институцијама

Медији су са значајним интересовањем пратили наш рад и у 2018. години, што је у великој мјери допринијело видљивости и промоцији Институције.

Добра сарадња огледа се у више од 110 упита за изјаве и гостовања, а осим тога задовољни смо и исказаним интересовањем за праћење конференција које смо организовали, преношењем саопштења и других вијести и обавјештења које смо објавили.

У овој извјештајној години сајт Институције биљежи значајан број објава, 164, о различитим аспектима нашег рада, новостима и обавјештењима (у овај број не улазе мишљења, препоруке, извјештаји, законске иницијативе и остала документа).

У одјељку сајта “Институција у медијима” гдје на дневном нивоу постављамо линкове са објавама или друге податке у случају штампаних медија и осталих форми извјештавања (за које нема доступног линка), могуће је видјети који медији и како су пратили наш рад<sup>8</sup>. Кроз директну сарадњу (путем одговора на питања, изјава и гостовања) или преношењем саопштења, информације о институцији Заштитника објављивали су дневни листови Побједа, Дан, Вијести, Дневне новине, Вечерње новости, недељник Монитор, Слобода, Агенција МИНА, Агенција Анадолија, Телевизија Црне Горе, Телевизија Вијести, ТВ Прва, ТВ Пинк, ТВ Нова М, ТВ Ал Јазеера, ТВ 777, ТВ А1, портали Цафџе дел Монтенегро, Вијести, РТЦГ, Антена М, Аналитика, Фос, Стандард, Пинк.ме, РТВ Пљевља, ПВ портал, ПЦ Нен, Млади НК, Радио Црне Горе, Радио Антена М, Радио Слободна Европа, Другачија радио станица, Радио Бијело Поље, Радио Тиват, Радио Херцег Нови и тд.

Трудили смо се да благовремено реагујемо и указујемо на питања, изазове, ситуације и проблеме из домена нашег мандата, који су утицали или могли утицати на остваривање права и слобода у широј заједници, или су на неки други начин изазивали подијељеност, тензије или су узнемиравали јавност. Тако је Заштитник упутио реаговања поводом изјава након гласања о измјенама закона о јавном реду и миру, покренутог питања заштите посланика, напада на новинарку Вијести, активирања експлозивне направе испред куће новинара, рањавања дјевојчице залуталим метком, поводом извјештавања о изјавама којима се вријеђа достојанство жена, изјава у контексту изражавања политичких ставова, графита исписаног на табли ДАНУ и сл. Саопштењима смо подсећали на важност обиљежавања одређених важних датума као што су међународни дани особа са инвалидитетом, жена, борбе против насиља над женама, дана толеранције, подршке жртвама тортуре, заштите животне средине, дана Рома, новинара, борбе против дјечјег рада и сл.

Новинари појединих медија, који прате теме из области људских права и слобода, редовно извјештавају о препорукама које смо упутили надлежним органима, а које благовремено, анонимизиране, објављујемо на сајту <http://www.ombudsman.co.me/Preporuke.html>.

На тај начин представе конкретан проблем који је грађанин имао у односу са органима јавне власти, образложење зашто је дошло до повреде права и препоруку за њено отклањање. Осим што представља животне примјере у којима се може наћи свако од нас, овај вид извјештавања је

<sup>8</sup> <http://www.ombudsman.co.me/articlesim.html>



посебно значајан јер јавност добија увид у то шта је свако у ланцу одговорних предузео, или шта није учинио, као и шта је препоручено за рјешавање проблема.

Извјештавање новинара и даље је најзначајнији извор сазнања за покретање поступака по службеној дужности и с тим у вези наставили смо добру сарадњу у циљу успостављања контакта са грађанима који имају проблем у остваривању права. Новинари су често посредници између особе о чијем проблему су извјештавали и представника институције, којима је за покретање поступка неопходна сагласност странке, због чега им захваљујемо и овом приликом.

Сарадња са медијима свакако је допринијела и позитивним оцјенама које се наводе у дијелу Извјештаја Европске комисије за 2018 годину, гдје се каже да је “побољшано неколико аспеката рада институције Заштитника, укључујући видљивост, активније информисање о спроведеним активностима, као и продуктивност”<sup>9</sup>.

Као и у ранијим Извјештајима, у наставку наводимо неке од наслова који су се односили на рад институције Заштитника, док се на нашем сајту налазе збирне објаве, сортиране по мјесецима:

**-Омбудсман током контроле евидентирао лоше услове за лијечење у Институту за болести дјецe КЦЦГ**

**Кревети за бебе везани завојима**

ДАН, 10. ЈАНУАР 2018. ПОВОДИ (СТРАНЕ: 1, 12)

**-Изабрани нови златни савјетници Заштитника**

ПОРТАЛ АНАЛИТИКА, 02. ФЕБРУАР 2018. ДРУШТВО /

<http://portalanalitika.me/clanak/293056/izabrani-novi-zlatni-savjetnici>

**-Извјештај тима Заштитника људских права и слобода: Половини затвореника ЗИКС-а дијагностикован неки вид менталног обољења или поремећаја**

ПОРТАЛ ВИЈЕСТИ, 09. ФЕБРУАР 2018. ВИЈЕСТИ, ДРУШТВО

<http://www.vijesti.me/vijesti/polovini-zatvorenika-ziks-a-dijagnostikovan-neki-vid-mentalnog-obiljenja-ili-poremecaja-975103>

**- У ЛАВИРИНТУ/ Политички положај РАЕ популације, гост замјеник Заштитника Сениша Бјековић**

ВИЈЕСТИ ТЕЛЕВИЗИЈА, 09. ФЕБРУАР 2018. ПОСЕБНА ЕМИСИЈА (20:03:31)

**-Замјеница Омбудсмана Зденка Перовић утврдила кршење људских права у инциденту у Бару: Полицајци се нечовјечно понашали**

ПОБЈЕДА, 11. ФЕБРУАР 2018. ДРУШТВО (СТРАНЕ: 1, 6)

**-Омбудсман завршио предмет о спорним вјерским школама на сјеверу**

**Женска медреса и Реуда у Рожајама незаконито раде**

ПОБЈЕДА, 15. ФЕБРУАР 2018. ДРУШТВО (СТРАНЕ: 1, 7)

**-Баковић: грађани у недовољној мјери траже заштиту својих права**

Портал радио Тиват, 26. Фебруар 2018

<http://radiotivat.com/bakovic-gradjani-u-nedovoljnoj-mjeri-traze-zastitu-svojih-prava/2018/02/>

**-Тема емисије: Уговорени бракови – гошча савјетница Заштитника Душка Шљиванчанин**

РАДИО ЦРНЕ ГОРЕ, ЕМИСИЈА МОЗАИК, 03. МАРТ 2018

<https://youtu.be/JFp904-GRK4>

**-Затворен дио објекта вртића Ђина Врбица, изјава замјенице Заштитника, Снежане Мијушковић**

ВИЈЕСТИ ТЕЛЕВИЗИЈА, 07. МАРТ 2018. БОЈЕ ЈУТРА (08:37:52)

**-Заштитник људских права и слобода: Конференција за снажнији глас дјетета у друштву**

<sup>9</sup> <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-montenegro-report.pdf>

ДНЕВНЕ НОВИНЕ, 20. МАРТ 2018. ДРУШТВО (15. СТРАНА)

**-Баковић: Неприхватљиво коришћење пезоративних израза којима се вријеђају вјерска осјећања грађана**

СТАНДАРД.ЦО.МЕ, 28. МАРТ 2018. ДРУШТВО

<http://standard.co.me/index.php/drustvo/item/13780-bakovic-neprihvatljivo-korisćenje-pezorativnih-izraza-kojima-se-vrijedaju-vjerska-osjecanja-gradana>

**-ТЕМА: Ресоцијализација бивших затвореника, изјава савјетнице Заштитника Мирјане Радовић**

ТЕЛЕВИЗИЈА ЦРНЕ ГОРЕ, ПРВИ ПРОГРАМ, 29. МАРТ 2018. МАГАЗИН (20:39:38)

<http://www.rtcg.me/tv/emisije/informativni/magazin/198652/tv-magazin-29032018.html>

**-Баковић: Водити рачуна о угледу и моралном интегритету жена**

АНТЕНАМ.НЕТ, 04. АПРИЛ 2018. ДРУШТВО

<http://www.antenam.net/drustvo/74832-bakovic-voditi-racuna-o-ugledu-i-moralnom-integritetu-zena>

**-Оцјена омбудсмана: Управе стављају интересе наставника испред интереса ученика**

ПОРТАЛ СДМ; 09. АПРИЛ 2018. ДРУШТВО

<https://www.cdm.me/drustvo/skolama-interesi-nastavnika-ispred-interesa-ucenika/>

**-Из правога угла> Гост у студију: - Шућко Баковић - Заштитник људских права( Омбудсман)**

ТЕЛЕВИЗИЈА ЦРНЕ ГОРЕ, ПРВИ ПРОГРАМ, 11. АПРИЛ 2018. ИЗ ПРАВОГ УГЛА (20:19:03)

<http://www.rtcg.me/tv/emisije/informativni/izpravougla/200001/iz-pravog-ugla-11042018.html>

**-Омбудсман упозорио на слабост јавне управе**

ТЕЛЕВИЗИЈА ЦРНЕ ГОРЕ, ПРВИ ПРОГРАМ, 22. АПРИЛ 2018. ДНЕВНИК 2 (19:42:35)

**-Баковић: Реаговати на говор мржње**

ПОБЈЕДА, 25. АПРИЛ 2018. ДРУШТВО (8. СТРАНА)

**-Омбудсман представио извјештај за прошлу годину:**

**Има напретка, слаба тачка примјена закона**

ДНЕВНЕ НОВИНЕ, 26. АПРИЛ 2018. ДРУШТВО (16. СТРАНА)

**-Омбудсман поручио: Напади на новинаре оптерећују напредак ЦГ**

ПОРТАЛ РТЦГ, 02. МАЈ 2018. ДРУШТВО

<http://rtcg.me/vijesti/drustvo/202007/napadi-na-novinare-opterecuju-napredak-cg.html>

**-Национални механизам за превенцију тортуре указао на ужасне услове у болници у Котору**

**Пацијенти спавају на поду**

ДАН, 05. МАЈ 2018. ДРУШТВО (СТРАНЕ: 1, 9)

**-Учитељица ударила и вријеђала ученика у Котору**

ПОРТАЛ ПИНК.МЕ, 05. МАЈ 2018. ДРУШТВО

<http://pinkm.me/drustvo/38667/kotor-uciteljica-vrijedala-pa-udarila-ucenika-sa-smetnjama-u-razvoju>

**-Заштитник људских права о стању у ЗИКС- за десет година два самоубиства**

ВЕЧЕРЊЕ НОВОСТИ, 30. МАЈ 2018. ЦГ АКТУЕЛНО (21. СТРАНА)

**-Баковић: Повећати еколошку свијест грађана, а полиција стално да надзире буку**

САФЕ ДЕЛ МОНТЕНЕГРО ПОРТАЛ, 04. ЈУН 2018. ДРУШТВО

<https://www.cdm.me/drustvo/bakovic-povecati-ekolosku-svijest-gradana-policija-stalno-da-nadzire-buku/>

**-Омбудсман: Забилежен напредак у области људских права**

ПИНК М, 11. ЈУН 2018. ЦЕНТРАЛНИ ДНЕВНИК (18:20:38)

**-Дан против дјечјег рада, изјава замјенице Заштитника Снежане Мијушковић**

ВИЈЕСТИ ТЕЛЕВИЗИЈА, 12. ЈУН 2018. БОЈЕ ЈУТРА (07:47:23)

**-Српски национални савјет упутио захтјев омбудсману**

**Алармантна асимилација Срба у Црној Гори**

СЛОБОДА, 19. ЈУН 2018. ПОЛИТИКА (4. СТРАНА)

**-Баковић: Изборни систем у Црној Гори требало би доградити и унаприједити**

A1, 23. ЈУН 2018. ТОП А1 (17:01:45)

**-Омбудсман тражи реакцију Министарства: Ђаци до школе у Тузима пјешаче девет километара**

САВЕ DEL MONTENEGRO ПОРТАЛ, 03. ЈУЛ 2018. ДРУШТВО

<https://www.cdm.me/drustvo/ombudsman-trazi-reakciju-ministarstva-daci-do-skole-u-tuzima-pjesace-devet-kilometara/>

**-Омбудсман: Нема систематског мучења и злостављања**

ПОРТАЛ РАДИО БИЈЕЛО ПОЉЕ, 11. ЈУЛ 2018

<http://www.radiobijelopolje.me/index.php/crna-gora/5767-nema-sistematskog-mucenja-i-zlostavljanja>

**-Омбудсман покренуо три поступка због незаконитог прекида уговора о раду**

**Добиле отказ јер су затрудњеле**

ДАН, 24. ЈУЛ 2018. ДРУШТВО (СТРАНЕ: 1, 9)

**-„Дани Заштитника“ у Пљевљима, Шавнику и Жабљаку**

ПОРТАЛ РТВ ПЉЕВЉА; ПВ ПОРТАЛ 20. ЈУЛ 2018

<https://tvpljevlja.me/2018/07/20/dani-zastitnika-u-pljevljima-savniku-i-zabljaku/>

<http://pvportal.me/2018/07/dani-zastitnika-u-pljevljima-savniku-i-zabljaku/>

**-Баковић: Поједини државни органи занемарују мишљење омбудсмана**

ПОРТАЛ РАДИО АНТЕНА М, 15. СЕПТЕМБАР 2018

<http://www.antenam.net/drustvo/93543-bakovic-pojedini-drzavni-organi-zanemaruju-misljenje-ombudsmana>

**-Омбудсман сматра да правилник о расподјели станова "чистоће" није усклађен са Уставом**

**Дискриминишу раднике са вишечланим породицама**

ДАН, 07. ОКТОБАР 2018. ПОДГОРИЦОМ (13. СТРАНА)

**-Омбудсман за ФОС о кажњавању због химне: Прописати обавезно коришћење праксе Суда у Стразбуру**

ПОРТАЛ ФОС МЕДИА, 19.10.2018

<https://fosmedia.me/infos/drustvo/ombudsman-za-fos-o-kaznjavanju-zbog-himne-propisati-obavezno-koriscenje-prakse-suda-u>

**-Баковић: Насилнике и даље благо кажњавају**

НД ВИЈЕСТИ, 28. ОКТОБАР 2018. ЦРНА ГОРА (СТРАНЕ: 1, 6, 7)

**-Емисија Оквир, тема: Закон о експропријацији земљишта**

Учесник емисије генерални секретар институције Заштитника, Иван Кркељић

<http://www.rtcg.me/tv/emisije/informativni/okvir/220019/okvir-04112018.html>

ТЕЛЕВИЗИЈА ЦРНЕ ГОРЕ, ПРВИ ПРОГРАМ, 04. НОВЕМБАР 2018. ДНЕВНИК 2 (19:40:55)

**- Полугодишњи извјештај Заштитника људских права: Полицији пријављено 24 случаја дискриминације**

ДНЕВНЕ НОВИНЕ, 12. НОВЕМБАР 2018. ХРОНИКА (13. СТРАНА)

**-Траже рјешење за болницу, али и даље крше права затвореника**

НД ВИЈЕСТИ, 14. НОВЕМБАР 2018. ЦРНА ГОРА (СТРАНЕ: 1, 10, 11)

**-Одбор за људска права подржао извјештај Омбудсмана**

НОВА М, 19. НОВЕМБАР 2018. ЦЕНТАЛНИ ДНЕВНИК (18:18:53)

**-Омбудсман: Све више депресије код младих, потребно унаприједити стање у којем дјеца живе**

ПРВА, 20. НОВЕМБАР 2018. ЖУРНАЛ (19:16:35)

**-Међународни дан дјетета, гошће савјетница Заштитника Душка Шљиванчанин и златна савјетница Омбудсмана Лана Јовановић**

ТЕЛЕВИЗИЈА ВИЈЕСТИ, БОЈЕ ЈУТРА, 20. НОВЕМБАР 2018

**-Баковић: Насиље над женама и даље је присутно у Црној Гори и захтијева одлучнији и ефикаснији одговор органа**

ПОРТАЛ ПЦНЕН, 24. НОВЕМБАР 2018. ДРУШТВО

<http://www.pcnen.com/portal/2018/11/24/ombudsman-u-porastu-nasilje-nad-zenama/>

**-Гостовање Златних савјетника Омбудсмана**

ТЕЛЕВИЗИЈА 777, 24. НОВЕМБАР 2018. ЈУТАРЊИ ПРОГРАМ (08:26:42)

**-Омбудсман: Бројни проблеми ОСИ у остваривању права и једнакости**

ПОРТАЛ ВИЈЕСТИ, 03. ДЕЦЕМБАР 2018. ВИЈЕСТИ

<http://www.vijesti.me/vijesti/ombudsman-brojni-problemi-osi-u-ostvarivanju-prava-i-jednakosti-1014984>

**-Емисија Оквир, тема Људска права у Црној Гори**

Гошћа емисије савјетница Заштитника Милена Крсмановић

ТЕЛЕВИЗИЈА ЦРНЕ ГОРЕ, ПРВИ ПРОГРАМ, 09. ДЕЦЕМБАР 2018. ДНЕВНИК 2 (19:35:43)

<http://www.rtcg.me/tv/emisije/informativni/okvir/223788/okvir-09122018.html>

**-Омбудсман упозорава: Дјецу са менталним сметњама нема ко да лијечи**

ПОРТАЛ СДМ 12. ДЕЦЕМБАР 2018

<https://www.cdm.me/drustvo/ombudsman-upozorava-djecu-sa-mentalnim-smetnjama-nema-ko-da-lijeci/>

**- Израду Протокола о поступању органа са дјецом укљученом у живот и рад на улици**

ПОРТАЛ МЛАДИ НИКШИЋА, 17.12.2018

<https://www.mladiniksica.me/izrada-protokola-o-postupanju-organa-sa-djecom-ukljucenom-u-zivot-i-rad-na-ulici/>

**-Омбудсман: Позивамо на суздржавање од продубљивања подјела и тензија**

STANDARD.CO.ME, 31. ДЕЦЕМБАР 2018. ПОЛИТИКА

<http://standard.co.me/index.php/politika/item/37701-ombudsman-pozivamo-na-suzdrzavanje-od-produblivanja-podjela-i-tenzija>

У складу са увјерењем да је за функционисање одговорног система јавне управе неопходна координисана сарадња свих органа и институција које раде у служби грађана и у 2018. години наставили смо да унапређујемо ове односе.

Иако је уставна позиција Заштитника таква да му основ надлежности представља контрола рада органа управе и власти на државном и локалном нивоу као и давање мишљења и препорука када се утврде пропусти и неправилности у раду, трудимо се да градимо односе разумијевања и сарадње, како би допринијели унапређењу функционисања система као цјелине.

С тим у вези настављене су заједничке активности са представницима различитих институција, тијела, установа и органа, у циљу скретања пажње на поједине области и права, указивања на проблеме и изазове, покретања иницијатива, дебата од јавног интереса, заједничких посјета и слично.

Посланици су након разматрања и подршке на матичним скупштинским одборима усвојили извјештаје – о раду Заштитника за 2017. годину, Извјештај НПМ-а за 2017, Извјештај о заштити од дискриминације за период 1. 01. - 31. 07. 2018. године и Извјештај о остваривању права ментално обољелих лица лишених слободе, смјештених у Заводу за извршење кривичних санкција.

Заштитник је учествовао у Деветом засиједању “Женског парламента”, који је организовао Одбор за родну равноправност Скупштине Црне Горе, поводом трајања глобалне кампање „16 дана активизма против насиља над женама“.

Заштитник са замјеником за заштиту од дискриминације учествовао је у осмом засиједању “Женског парламента”, који је организовао Одбор за родну равноправност уочи Међународног дана жена, у циљу промовисања женских људских права у Црној Гори.

Замјеник за заштиту од дискриминације учествовао је на првој заједничкој сједници Одбора за људска права и слободе и Одбора за туризам, пољопривреду, екологију и просторно планирање Скупштине Црне Горе, на којој је одржано консултативно саслушање на тему "Активности у области обезбјеђивања приступачности за лица са инвалидитетом у Црној Гори".

Заштитник је говорио на конференцији „Заштита података о личности“, коју је организовао скупштински Одбор за људска права у сусрет Међународном дану људских права.

Заштитник са замјеницом за област права дјецe, младих и социјално старање посјетио је Дневни центар за дјецу са сметњама у развоју и особе са инвалидитетом у Никшићу – Сектор Б. Посјету је организовао Одбор за људска права и слободе Скупштине Црне Горе, с циљем упознавања са начином рада и организације Центра.

Замјеници Заштитника за заштиту од дискриминације и права дјетета учествовали су у раду сједнице Одбора за родну равноправност на тему: »Остваривање дјечјих права у ромској заједници у Црној Гори, са посебним освртом на образовање дјевојчица«.

Заштитник је говорио на радионици "Промовисање толеранције и превенција говора мржње у медијима", коју су организовали Мисија ОЕБС-а у Црној Гори и Агенција за електронске медије.

Заштитник је са замјеницама присуствовао такмичењу из социологије за средњошколце из Црне Горе на тему "Млади и насиље". Такмичење су организовали Филозофски факултет у Никшићу, Друштво социолога Црне Горе, Институт за социологију и психологију и студијски програм за социологију Филозофског факултета у Никшићу.

Замјеница Заштитника за област превенције и заштите од тортуре и правосуђе одржала је предавање групи студената факултету SciencesPo i Burgonје из Француске. Она је на Факултету политичких наука студентима говорила о мандату и раду институције Заштитника.

Омбудсман је говорио на отварању радионице „Изградња капацитета за превенцију насилног екстремизма и радикализма“, коју је у сарадњи са министарствима вањских послова и људских и мањинских права организовао Центар за превенцију масовних злочина из Будимпеште.

Заштитник са замјеницима посјетио је установу за смјештај, рехабилитацију и ресоцијализацију корисника психоактивних супстанци на Какарицкој гори.

Замјеници Заштитника за област права дјецe и антидискриминацију били су учесници семинара за обуку носилаца правосудних функција на тему "Насиље у породици - стандарди Европске конвенције о људским правима". Они су, на позив Врховног суда Црне Горе и АИРЕ Центра из Лондона, одржали едукативна предавања о насиљу са становишта конвенцијских стандарда, као и конкретним примјерима из праксе институције у којима су ови стандарди примијењени.

Замјеник Заштитника говорио је на тему "Баланс између права приватности и слободе изражавања", као дијелу стандарда Европске конвенције о људским правима, на обуци која је организована за новинаре. Ову активност организовало је Министарство културе у оквиру обавеза из преговарачког Поглавља 23, са посебним освртом на члан 10 Европске конвенције о људским правима.

Замјеник Заштитника за заштиту од дискриминације и савјетница у сектору одржали су предавање службеницима локалних самоуправа на тему “Забрана дискриминације - антидискриминациони стандарди, законодавни оквир и механизми заштите”. Предавања су одржана на позив Министарства за људска и мањинска права.

Група студената друге године студија Факултета за државне и европске студије посјетила је институцију Заштитника. Студенте, предвођене деканом професором др Ђорђевићем Блажићем примио је Заштитник са замјеницом за област превенције и заштите од тортуре и правосуђе, са сарадницима.

Замјеница Заштитника за област дјечијих права, права младих и социјалне заштите, са сарадницама је учествовала на националним консултацијама на којима је представљен Нацрт глобалних смјерница СЗО за одговор здравственог система и поступање са дјецом, жртвама злостављања, насиља и занемаривања. Позив је упућен од стране Министарства здравља, Свјетске здравствене организације у Црној Гори и представништва UNICEF-а за Црну Гору.

Замјеници Заштитника са сарадницима су посјетили Беране и Рожаје, како би са надлежнима разговарали о положају ромске и египћанске заједнице.

Замјеница Заштитника отворила је округли сто на тему превенције просјачења, који је организовао Црвени крст Црне Горе у оквиру пројекта „Промоција и заштита људских права Рома, Египћана и других рањивих група“.

### 2.3. Сарадња са НВО

Врло значајан сегмент рада Институције представља сарадња са невладиним организацијама. Цивилни сектор, заједно са медијима, има веома важну улогу подстицања промјена, указивања на проблеме или пропусте, а спровођењем бројних пројеката и програма дали су значајан процес демократизацији друштва у контексту европских интеграција.

НВО сектор је у области заштите и промоције људских права и слобода наш логичан партнер и савезник, чему свједоче и бројне заједнички реализоване активности у претходном периоду. И у 2018. години наставили смо сарадњу кроз пројектне активности, конференције, састанке и обиласке установа/организација, а представници Институције били су учесници већег броја скупова који су организовале НВО.

Изражавамо задовољство због чињенице да је препознат значај и допринос Институције у многим областима нашег рада, па у континуитету добијамо велики број позива за учешће наших представника на скуповима које организује цивилни сектор.

Такође, размјена информација са представницима цивилног друштва била је повод да Заштитник по службеној дужности формира одређен број предмета. Организације са којима смо тим или другим поводом најчешће сарађивали у извјештајној години биле су ЦЕДЕМ, Грађанска алијанса, Удружење младих са хендикепом, Акција за људска права, Банка хране, Центар за права дјетета, удружења дјеце са сметњама, Центар за женска права, Центар за грађанско образовање, Савез слијепих, Удружење млади Роми, Пхирен аменца, ЛГБТ Форум Прогрес, Spectra, Квир Монтенегро и др.

И овом приликом истичемо опредјељење да однос са организацијама цивилног друштва систематично унапређујемо и развијамо нове видове сарадње.

У наставку наводимо најзначајније активности на овом пољу у 2018. години:

Центар за демократију и људска права спровео је пројекат „Јачање институционалних капацитета Омбудсмана за надзор над сектором безбједности“, у оквиру ког су организоване четири дводневне обуке за запослене у институцији (Петровац, Бар, Будва, Колашин).

Представници Центра за права дјетета учествовали су у реализацији кампа за Златне савјетнике, који је Заштитник организовао за нове чланове Мреже.

Заштитник је говорио на панел дискусији „Допринос медија смањењу предрасуда о Ромима“ у оквиру Рома Прајда, који је организовала Грађанска алијанса.

Заштитник је говорио и на отварању конференције „Интеграција и права особа са инвалидитетом“ коју је организовала Иницијатива младих за људска права, у сарадњи са партнерима.

Замјеница Заштаника за област права дјете, младих и социјално старање говорила је на тренингу о дискриминацији за професионалце који раде у области образовања, који је организовала невладина организација Центар за грађанско образовање.

Замјеник Заштаника за заштиту од дискриминације био је предавач на тренингу о демократији, заговарању и праћењу људских права, излажући на тему "Национални оквир за заштиту људских и мањинских права". Овај догађај је дио Програма "Глас студентима", који са Унијом слободних синдиката Црне Горе спроводи Удружење Младих Рома у оквиру пројекта "Уједињени можемо више - Глас студентима, подршка радницима", подржаног од стране ЕУ.

Заштитник је говорио на отварању Националне конференције „Функционисање система кривичних санкција, коју је организовала Грађанска алијанса, уз подршку Амбасаде Краљевине Холандије.

У оквиру пројекта „Црна Гора без мржње 2018“ који спроводе НВО „35мм“ и Волонтерски клуб Гимназије „Слободан Шкерковић“ организована је конференција „Улога васпитно-образовних установа у превенцији и борби против насиља и говора мржње на интернету“, на којој је говорила замјеница за права дјетета.

У посјети институцији Заштаника били су представници Ромског савјета. Циљ посјете био је успостављање ближег контакта Ромског савјета са институцијом Омбудсмана, што би у перспективи требало да резултира конкретним облицима сарадње, као што је учешће у пројектима од заједничког интереса.

Ученици средње економско-угоститељске школе и гимназије „Стојан Церковић“ из Никшића, који су освојили прва три мјеста у потрази за правима младих и њихови професори посјетили су институцију Заштаника. Посјета је организована поводом обиљежавања Међународног дана младих, у оквиру пројекта који НВО Иницијатива младих за људска права реализује уз подршку Министарства спорта.

Замјеница Заштаника говорила је на отварању конференције „Сарадњом до квалитетног образовања“, коју су организовали невладина организација Млади Роми и Коалиција 'Уједињена подршка ромској инклузији у Црној Гори.

Замјеник Заштитника за заштиту од дискриминације одржао је радни састанак са члановим невладине организације “Удружење младих са хендикепом Црне Горе”.

Институцију Заштитника посјетиле су представнице невладине организације „Савез слијепих Црне Горе“ и представиле план активности за реализацију пројекта „Сви смо створени једнаки: ка ефикасној заштити потрошача особа са инвалидитетом“.

Замјеник Заштитника и службеници Институције присуствовали су шестом Монтенегро прајду и на тај начин традиционално изразили подршку и залагања за унапређење права ЛГБТ заједнице у Црној Гори.

Савјетнице Заштитника одржале су састанак са представницима заинтересованих невладиних организација, поводом израде Плана обилазака Националног механизма за превенцију тортуре за 2019. годину.

Главна Савјетница Заштитника и савјетница из сектора за заштиту од дискриминације учествовале су на округлом столу „Положај жена са инвалидитетом у Црној Гори“ на позив невладине организације Женска алијанса за развој из Никшића.

Савјетнице Заштитника из сектора за превенцију и заштиту од тортуре на иницијативу НВО „Рука руци“ одржале су састанак са њиховим представницима у циљу успостављања сарадње у овој области.

Замјеница Заштитника говорила је на трибини о правима дјетета у Палестини, коју су организовали палестинска Амбасада у Црној Гори и НВО Грађанска алијанса.

Замјеник Заштитника присуствовао је отварању изложбе фотографија транс особа „Видљиви\_е“, у организацији Асоцијације Спектра, која представља серију прича десет трансродних и родно варијантних особа из Црне Горе.

Представници Институције учествовали су у другом "Осмомартовском маршу", који су организовале НВО Центар за женска права и Анима и на тај начин упутили подршку за равноправност жена и остваривање њихових права.

У оквиру пројекта „Учествовање с одлучивањем“ Удружење младих са хендикепом организовало је Школу људских права особа са инвалидитетом, на којој су предавачи били замјеник Заштитника са савјетницом-сектор за заштиту од дискриминације.

Савјетница Заштитника из сектора за заштиту од дискриминације учествовала је у посјети ромским и египћанским породицама у насељу Коник (Подгорица), која је организована у оквиру мјесеца ромског активизма. Посјета је реализована у склопу пројекта „За активну инклузију и права Ромкиња на Западном Балкану ИИ“, у организацији Црногорског женског лобија.

Замјеница Заштитника говорила је на националној конференцији “Изазови у спровођењу Закона о социјалној и дјечијој заштити у дијелу обезбијеђивања стандарда социјалних услуга”. Конференција је одржана у оквиру пројекта “Социјална инклузија и владавина права у процесу ЕУ интеграција у Црној Гори”, који СОС телефон Подгорица спроводи у сарадњи са НВО ЦАЗАС и Удружењем за развој цивилног друштва Бијело Поље, уз подршку Делегације ЕУ.



Савјетнице Заштитника биле су учеснице округлог стола на тему презентација студија случаја раних дјечјих бракова, који је организовао Црногорски женски лоби.

У сусрет Међународном дану борбе против хомофобије и трансфобије, Квир Монтенегро и Геј лезбејски инфо центар из Београда по четврти пут у Црној Гори организовали су Филмски фестивал "Мерлинка" под покровитељством Краљевине Холандије и Комисије за расподјелу дијела прихода од игара на срећу. Отварању фестивала и пројекцији филма "Том од Финске" присуствовала је савјетница из сектора за заштиту од дискриминације.

## 2.4. Међународна сарадња

Учешће на семинарима, конференцијама, обукама, предавањима и на пројектима има велики значај у континуираној едукацији службеника Институције. Фокус Заштитника био је на развијању добрих односа и унапређивању успостављене сарадње и комуникације на мултилатералном и билатералном плану. Сарадња са омбудсманским институцијама и организацијама на регионалном и европском нивоу унапријеђена је као и са њиховим специјализованим тијелима.

Поводом 70. годишњице Опште декларације о људским правима и обиљежавања 20. годишњице УН-ове Декларације о бранитељима људских права, у којој су по први пут усаглашени минимални стандарди којих се државе морају придржавати како би осигурале несметан и прогресиван рад на заштити и промоцији људских права, замјеница Заштитника за област дјечјих права, права младих и социјалне заштите учествовала је на панел дискусији поводом 20 година од усвајања Декларације о браниоцима људских права, која је одржана на Правном факултету. У оквиру панела „Декларација и изазови у дјеловању бранилаца људских права,” говорила је о мандату Институције, начинима поступања, раду по притужбама као и достигнућима за 15 година постојања.

Бавећи се општим питањима на заштити и унапређењу људских права Заштитник је потписао Декларацију за сарадњу чиме је успостављена неформална мрежа националних омбудсмана држава балканског региона – Софија декларација. Због немогућности да непосредно учествује у раду овом приликом остварена је сарадња са Амбасадом Црне Горе у Бугарској и амбасадорком Снежаном Радовић, која је на конференцији саопштила наш став о декларацији.

Заштитник је, по први пут, предложио Златну савјетницу Јану Ракочевић, ученицу трећег разреда ЈУ СМШ "Браћа Селић" из Колашина за додјелу Међународне дјечје награде за мир. Након пола године званично је номинована од стране Глобалне организације Kids Rights, са сједиштем у Холандији. Јана је била једина из Црне Горе, али и са простора бивше Југославије, номинована за овогодишњу додјелу Међународне дјечје награде за мир.

У оквиру наставка процеса Опшег периодичног стања људских права у Црној Гори институција Заштитника је и у 2018. години била укључена у изради додатка на Извјештај о представљању стања људских права. Том приликом објављена је публикација међународне невладине организације УПР инфо о искуствима и добрим праксама у средњорочном извјештавању о примјени препорука УПР.

На позив Удружења локалних омбудсмана Србије (УЛОС), Заштитник и савјетница за односе са јавношћу и међународну сарадњу били су учесници међународне конференције на којој се разговарало о досадашњим искуствима и правцима даљег развоја институција локалних омбудсмана. Конференција је организована уз подршку ОЕБС-а и одржана је у Бачкој Тополи (Србија).

Заштитник са Замјеницом за заштиту и превенцију од тортуре и правосуђе и савјетницом у тој области, учествовали су у раду регионалне конференције националних превентивних механизма Западног Балкана под називом “Ментални поремећаји, лишење слободе и људско достојанство”.

У организацији Покрајинског заштитника грађана у сарадњи са Институтом за криминолошка и социолошка истраживања из Београда, Заштитник, је учествовао на међународном научном скупу “Заштита људских права: Од противправности до законитости”, који је одржан у Новом Саду (Република Србија). Тродневни међународни научни скуп завршен је потписивањем писма о сарадњи омбудсмана у региону.

Замјеници Заштитника за област дјечјих права, права младих и социјалне заштите, за заштиту од дискриминације и савјетница у области заштите од дискриминације учествовали су на трећој Регионалној конференцији тијела за једнакост Југоисточне Европе која је организована у Тирани. Замјеник Заштитника говорио је о промотивној и превентивној улози Заштитника, надлежности да иницира или се мијеша у стратешке парнице, поступа по притужбама за заштиту од дискриминације и пружа правну помоћ грађанима.

На позив Институције омбудсмана за људска права Босне и Херцеговине, Заштитник са замјеником за област заштите од дискриминације учествовали су у раду дводневне регионалне конференције која је организована уз подршку Делегације Европске Уније, Уреда Вијећа Европе и Мисије OSCE-а у БиХ. Тема конференције била је „Размјена најбољих искустава у рјешавању кршења људских права са посебним фокусом на борбу против дискриминације”, а циљ је размјена мишљења и искустава о улози институција за заштиту људских права у судским и управним поступцима.

Замјеници Заштитника за област дјечјих права, права младих и социјалне заштите и за заштиту од дискриминације и савјетница у сектору за заштиту од дискриминације били су учесници дводневне регионалне конференције „Националне институције за људска права (НИЗЉП) на Западном Балкану у заговарању људских права и забране дискриминације“, која је одржана у Сарајеву. Конференцију је организовао Савјет Европе у сарадњи са Институцијом омбудсмана за људска права Босне и Херцеговине, у склопу пројекта „Јачање капацитета Институције омбудсмана за људска права за борбу против дискриминације“.

Генерални секретар Заштитника, савјетник и савјетница у Институцији посјетили су Заштитника грађана Србије. Циљ посјете био је размјена искустава и рјешења о унутрашњој организацији и систематизацији Службе, остваривању унутрашње комуникације и сарадње између унутрашњих организационих цјелина, извјештавању, интерне процедуре, искустава у области праћења примјене закона, других прописа и општих аката и другим активностима.

Поводом обиљежавања завршетка PREDIM пројекта /Подршка националним институцијама у превенцији дискриминације у Црној Гори/ одржана је конференција и представљени су бенефити које је институција Заштитника остварила током двогодишње примјене. Заштитник је захвалио партнерима из Савјета Европе и Европске уније који су наставили са пружањем подршке Институцији у јачању капацитета. У оквиру поменутог пројекта одржана је тематска радионица Националног механизма за превенцију тортуре, с акцентом на поступању према особама с душевним сметњама, лишенима слободе.

Обуке, предавања, студијске посјете и друге активности које су спроведене у сарадњи са Савјетом Европе значајно су допринијеле унапрјеђењу капацитета Институције.

Активност која је обиљежила рад Институције у 2018. години је и председавање Мрежом НПМ Југоисточне Европе. Национални НПМ Црне Горе је једногодишње председавање Мрежом преузео од НПМ Србије и подразумијева координацију активности чланица као и организацију састанака и конференција. У том смислу у Подгорици је организован округли сто: “Притвор у контексту миграција и дјелотворне алтернативе” и конференција “Превенција суицида и предозирања у установама детенције”.

Последњим измјенама Закона о странцима (2018) донијете су новине у надлежности НПМ-а које се тичу реадмисије-враћања странаца за које се утврди да незаконито бораве у Црној Гори. Присуство представника Заштитника је у складу са ЕУ стандардима са циљем заштите људских права лица која се враћају, као и надлежности Заштитника као НПМ-а. У циљу упознавања монитора са кључним улогама и одговорностима приликом посматрања операција присилног повратка у контексту заштите људских права и основних слобода лица приликом оваквих операција одржан је тренинг.

- Савјетнице Заштитника за област заштите и превенције од тортуре учествовале су на првом регионалном тренингу за мониторе присилних повратака који је одржан у Београду. Организатори тренинга су Агенција за европску и обалну стражу (FRONTEX), Канцеларија Европске уније за подршку азилу (EASO), Међународна организација за избјеглице (IOM) и Агенција УН за избјеглице (UNICEF).
- Савјетница за област заштите и превенције од тортуре учествовала је у својству посматрача, у мисији реадмисије албанских држављана. Реадмисија је обављена на релацији Лил (Француска) – Тирана (Албанија).
- Савјетница за област заштите и превенције од тортуре учествовала је у другој операцији повратка црногорских држављана који незаконито бораве у ЕУ, односно СР Њемачкој.

У наставку наводимо још неке од активности у НПМ области:

- Заштитник, замјеница за заштиту и превенцију од тортуре и правосуђе и савјетница у овом сектору учествовали су у раду регионалне конференције националних превентивних механизма Западног Балкана под називом “Ментални поремећаји, лишење слободe и људско достојанство”. Конференцију је организовао Савјет Европе.
- Замјеница и савјетница Заштитника учествовале су на регионалном састанку НПМ-ова и цивилног сектора у OSCE региону, који је одржан у Милану. Тема састанка, који је одржан у организацији OSCE/ODIHR и АРТ-Асоцијације за превенцију тортуре, била је “Превенција тортуре и другог лошег поступања у контексту миграција”.
- Савјетница у сектору за права дјетета била је учесница конференције која је организована поводом обиљежавања десетогодишњице постојања Националног механизма за превенцију тортуре (НПМ) Словеније. Скуп је који је одржан у Љубљани организовао је НПМ Словеније, уз подршку Савјета Европе.

У циљу интензивирања сарадње у 2018. години унапријеђена је сарадња са UNHCR-ом. Заштитник и представница UNHCR-а у Црној Гори Роберта Монтевеки потписали су Споразум о техничкој сарадњи, у циљу спровођења заједничких активности у области заштите и унапрјеђења људских права тражилаца азила, избјеглица, расељених и лица без држављанства. Институције ће размјењивати информације које се тичу остваривања људских права тражилаца азила, избјеглица, расељених и лица без држављанства, као што су приступ територији и поступку азила, поштовање законских прописа из области људских права, међународног

хуманитарног права и избјегличког права, као и услови пријема и социо-економска интеграција избјеглица.

У оквиру сарадње која је остварена са Matra Rule of Law Training Program-ом савјетници у институцији Заштитника имали су прилику да се едукују кроз разне понуђене програме.

Наводимо неке од програма:

- Савјетница у сектору за заштиту од дискриминације учествовала је на МАТРА програму обуке "Људска права и мањине" организованом у Хагу. Догађај су организовали Холандски хелсиншки Комитет, Универзитет Лајден и Хашка академија за локалну управу, а обукама су присуствовали представници судова, парламената, министарстава, националних институција за заштиту људских права, тијела за једнакост из десет земаља. Такође, у оквиру наставка програма Самостална савјетница боравила је и у Београду поводом одржавања МАТРА програма обуке „Владавина права“.
- Два савјетника из сектора за заштиту од дискриминације били су учесници конференције „Матра дани владавина права“, која је одржана у Београду. Око стотину учесника из земаља Западног Балкана поднијели су извјештај о напретку у остваривању планова које су формулисали на радионицама о владавини права.

Сарадња са УН тијелима и другим институцијама/организацијама огледала се и кроз одговоре на упитнике, обраћања и молбе које смо као Институција добијали у вези са више области које су у нашој надлежности.

У наставку наводимо неке од њих:

- Упитник ENOC-а о менталном здрављу дјете и младих испод 18 година – Mental health of children and young people under 18
- Обраћање УН Специјалног извјештаоца - Истраживање о стању жена као браниоца људских права - The Situation of Women Human Rights Defenders / A Survey by the UN Special Rapporteur on the Situation of Human Rights Defenders
- Упитник Женевског центра за демократску контролу оружаних снага (The Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces- DCAF) који испитује сличности и разлике између институција омбудсмана за оружане снаге различитих држава.
- Институција Омбудсмана Јерменије - Одељење за људска права обратило се љубазним захтјевом да им пружимо наше национално искуство о заштити људских права у вези са пословањем.

Током године наставили смо посвећено развијати међународну сарадњу и то учествовањем на радионицама, семинарима, тренинзима, стручним скуповима специјализованих за одређене области, размјеном информација, најбољих пракси доприносом у периодичном извјештавању тијела која прате примјену међународних уговора. Наставили смо блиску сарадњу са Савјетом Европе, Делегацијом Европске уније у Црној Гори, UNICEF-ом, UNHCR-ом, UNDP-ом, OEBS-ом, HELP-ом, Фондацијом Конрад Аденауер, Њемачком организацијом за техничку сарадњу (GIZ) и др.

Замјеница са савјетницом учествовала је на конференцији „Child friendly justice and integrated child protection system-lessons learned from EU projects“, која је одржана у Бриселу, у организацији Европске комисије. На конференцији су разматране теме: интегрисани систем заштите права и приступ правди дјетета- судски поступак прилагођен интересима и правима дјете - искуства и оцјена резултата у раду на ЕУ пројектима.

Први пут у организацији канцеларије ОЕБС-а за демократске институције и људска права (ODIHR) и Европске мреже националних институција за људска права (ENNHRI), савјетница у сектору јавне управе, била је учесница Академије за људска права, која је одржана у Хелсинкију (Финска). Циљ Академије је пружање практичне обуке особљу националних институција за људска права и стварање окружења за размјену добрих пракси. У раду Академије учествовало је 27 представника националних Институција за људска права и слободе из цијелог ОЕБС региона.

Савјетница у сектору за заштиту од дискриминације учествовала је на курсу за младе савјетнике који је организовала Канцеларија ОЕБС-а за демократске институције и људска права (ODIHR), у сарадњи са Школом за јавне политике на Централном европском Универзитету (CEU). Петодневни интензивни тренинг за млади савјетнички кадар из земаља Западног Балкана одржан је у Прагу. Курс је организован са циљем јачања демократских институција изградњом капацитета младих савјетника из области јавних политика кроз разумијевање основне функције савјетника као подршке руководном кадру у испуњавању својих обавеза према демократији и људским правима.

На позив Њемачке организације за техничку сарадњу (GIZ) савјетница у сектору за заштиту од дискриминације учествовала је на Програму размјене запослених између тијела за заштиту равноправности у региону. Савјетница је боравила у институцији Повереника за заштиту равноправности Републике Србије од 04.06. до 15.06.2018. године. Програм размјене дио је планираних активности у оквиру пројекта Отвореног регионалног фонда за југоисточну Европу - права реформа који има за циљ унапрјеђење регионалне сарадње на реализацији Поглавља 23 и 24 правне тековине Европске уније.

У оквиру истог програма у институцији Заштитника боравила је савјетница из институције Омбудсмена БиХ. Она је са запосленим из сектора за заштиту од дискриминације имала прилику да размијени искуства, упозна се са предметима, примјерима из праксе и др.

Два савјетника институције Омбудсмена за људска права из Босне и Херцеговине боравили су у петодневној студијској посјети институцији Заштитника људских права и слобода Црне Горе. Њихов боравак дио је заједничког пројекта Европске уније и Савјета Европе (СЕ) у Босни и Херцеговини под називом: „Јачање капацитета институције Омбудсмена за људска права за борбу против дискриминације”, који имплементира СЕ.

Институција Заштитника је наставила са плодном сарадњом са UNICEF-ом. Уз подршку UNICEF-а Замјеница за права дјетета и савјетница у сектору биле су учеснице годишње конференције ENOC, која је одржана у Паризу. Конференција је била посвећена менталном здрављу дјеце и важности, како превенције тако и ране интервенције. У оквиру ове конференције одржано је више округлих столова, презентација и радионица на којима су разматрана питања из ове области, с акцентом на менталном здрављу адолесцената, различитим сервисима помоћи и подршке, важности образовног система и социјалних служби и сл.

Сарадња са Мисијом ОЕБС-а настављена је и у 2018. години. Уз подршку ОЕБС-а реализован је дводневни скуп у Струги (Македонија). Замјеница за област дјечјих права, права младих и социјалне заштите, замјеник за област заштите од дискриминације и савјетница за односе са јавношћу и међународну сарадњу били су учесници пете годишње конференције о медијима у Југоисточној Европи. Овај скуп организовала је канцеларија OSCE за слободу медија у сарадњи са OSCE представништвима у региону.

## Активности у оквиру мрежа:

Посвећен рад у оквиру формираних мрежа настављен је и у извјештајној години, и то у оквиру: Глобална алијанса Националних институција за људска права, Регионална мрежа Омбудсмана Западног Балкана, Регионална мрежа НПМ за југоисточну Европу, EOI (Европска Институција Омбудсмана), CRONSEE (Мрежа Омбудсмана за дјецу Југоисточне Европе), ENOC (Европска мрежа Омбудсмана за дјецу), EQUINET (Европска мрежа тијела за једнакост) и ECRI (Европска комисија против расизма и нетолеранције).

Заштитник је укључен у размјени информација и сарадњи са другим националним институцијама за људска права кроз чланство у Глобалној алијанси националних институција за људска права (GANHRI). GANHRI представља интересе националних институција за људска права у Савјету УН-а за људска права и другим УН-овим комитетима. Генерална скупштина, сваке године, окупља више од сто (100) националних институција за људска права и слободе у Женеви.

У наставку су наведене неке од активности које су спроведене у оквиру мрежа:

- Замјеник за област заштите од дискриминације учествовао је на годишњем састанку EQUINET -а, који је одржан у Бриселу. У фокусу овогодишњег састанка били су планови рада мреже за наредну годину, као и посебно изражена потреба за промоцијом стандарда о тијелима за једнакост заснованим на препорукама Европске комисије против расизма и нетолеранције ( GPR 2);

- Савјетница у сектору за заштиту од дискриминације учествовала је у раду радне групе „ Equality law “EQUINET, на Малти. Дискусија радне групе била је посвећена изради коначне верзије нацрта документа о дискриминацији по основу година живота;

-Замјеник за заштиту од дискриминације учествовао је у раду 76. сједнице Европске комисије против расизма и нетолеранције (ECRI), као и у раду годишње конференције HELP програма Савјета Европе. Обуке из овог програма је већ прошао један број запослених из Институције, док ће се за одређени број службеника исто омогућити активирањем нових курсева;

- Савјетник у сектору за заштиту од дискриминације био је учесник конференције „Дискриминација и сиромаштво “која је одржана у Даблину (Ирска), у организацији Европске мреже тијела за једнакост (EQUINET) и Ирског тијела за људска права и једнакост. Циљ конференције био је да се размотре везе између сиромаштва и дискриминације и анализирају недавне иницијативе које уводе социо –економски статус као основ за дискриминацију;

- Замјеник за заштиту од дискриминације, учествовао је на семинару тијела за једнакост који је организован под окриљем ECRI-а. Семинар је био подијељен у четири сесије које су биле посвећене кључним темама у вези са сузбијањем дискриминације и нетолеранције. По општим оцјенама учесника и гостију, семинар је био један од најуспјешнијих од како се ова иницијатива реализује;

Сарадња са регионалним и међународним организацијама и институцијама, као и њиховим специјализованим тијелима додатно је ојачана. Током 2018.године Заштитник и замјеници са сарадницима имали су више састанака и сусрета са представницима међународних организација:

У наставку наводимо неке:

- Заштитник је разговарао са извршним директором Холандског хелсиншког комитета г. Реријн Gerritsenom. Холандски хелсиншки комитет у сарадњи са Универзитетом Леиден и Хашком академијом за локалну управу спроводи МАТРА програм „Владавина закона“, у оквиру ког се организује обука за државне службенике из Албаније, Босне и Херцеговине, Грузије, Косова, Македоније, Молдавије, Црне Горе, Србије, Руске Федерације и Украјине. Програм финансира Министарство спољних послова Холандије. Господин Gerritsen представио је Програм, његове актуелне модуле и бенефите за учеснике, наводећи да су запослени из институције Омбудсмана препознати као категорија службеника на коју се може односити већина предложених садржаја;

-Заштитник је разговарао са независном експерткињом за права старијих, Roze Konferld Mate, која се у оквиру посјете Црној Гори састала са више представника државних институција. Заштитник је говорио о остваривању људских права и слобода старих и запажањима институције у овој области, облицима и примјерима насиља над старијима, предрасудама и стереотипима са којима се суочавају;

-Замјеница Заштитника за заштиту и превенцију од тортуре и правосуђе одржала је предавање групи студената са факултета SciencesPo i Burgonје из Француске. Она је на Факултету политичких наука студентима говорила о мандату и раду институције Заштитника. Кроз предавање и презентацију студенти су имали прилику да се упознају са уставном позицијом Заштитника, законским оквиром који уређује ову област, процедурама подношења притужби и поступању по њима;

-Правобранитељица за равноправност сполова Републике Хрватске посјетила је институцију Заштитника и разговарала о актуелним питањима из домена њихових мандата на подручју заштите од дискриминације;

- Заштитник и замјеница за заштиту и превенцију од тортуре и правосуђе разговарали су са консултаткињом Савјета Европе, гђа Мирјаном Лазаровом Трајковском, која припрема анализу законодавног оквира и праксе судова у погледу дужине трајања поступка. У оквиру пројекта “Борба против злостављања и некажњивости и унапређење судске праксе Европског суда за људска права на националном нивоу” Савјет Европе спроводи анализу о примјени стандарда у области заштите права на суђење у разумном року;

-Делегација ODIHR-а /Канцеларија за демократске институције и људска права ОЕБС-а/, на челу са шефом одсјека за људска права, господином Омер Фишером, посјетила је институцију Заштитника. Са њима је о положају бранилаца људских права у Црној Гори разговарао замјеник Заштитника за заштиту од дискриминације, са сарадницама. Састанак је представљао дио планираних посјета неким од држава чланица ОЕБС-а током којих се обављају састанци са представницима државних органа и институција, НВО сектора, медија и омбудсмана, након чега се објављује извјештај о добрим праксама као и изазовима у заштити бранилаца људских права;

-У оквиру пројекта Савјета Европе “Интерно расељавање у Украјини: Проналажење решења”, Заштитник и замјеница за заштиту и превенцију од тортуре и правосуђе разговарали су са украјинском делегацијом стручњака који се у својој земљи баве овим питањима и представили стање у вези са заштитом људских права и слобода расељених и интерно расељених. Заштитник је говорио о законодавству са акцентом на области здравства и образовања;

-Заштитник и замјеница за заштиту и превенцију од тортуре разговарали су са представником институције Омбудсмана Аустрије, др Петером Кастнером о темама из области превенције и

заштите од тортуре. У разговору су размијењена мишљења о искуствима земаља из окружења када је у питању одговор држава на мигрантску кризу и остваривање људских права те рањиве категорије лица. Разговарано је и о условима у којима бораве малољетници у домовима, стари у установама и специјалним болницама као и старачким домовима, а тема разговора била је и заштита права притворених и затворених лица;

Институцију Заштитника посјетили су британски експерти у области владавине права госпођа Нина Таваколи и господин Роан Барнет. Циљ ове посјете је идентификација потенцијалних подручја за програмски рад који могу јачати владавину права у Црној Гори у ширем смислу и одредити гдје Уједињено Краљевство може пружити додатну подршку и синергију у односу на друге кључне донаторе;

-Заштитник са сарадницима одржао је састанак са првим савјетником Грчке Амбасаде г. Theodorosom Michalopoulosom. Састанак је одржан на захтјев Грчке амбасаде;

-Pol Planas, експерт за људска права Канцеларије високог комесара за људска права (Office of High Commissioners for Human Rights - ОНСНР) посјетио је институцију Заштитника. Сврха посјете била је упознавање са стањем људских права у земљи као и размјена мишљења о плану рада у будућем периоду;

-Савјетница у сектору заштите од дискриминације и савјетница за односе са јавношћу и међународну сарадњу одржале су састанак са Делегацијом Савјетодавног комитета за заштиту националних мањина.

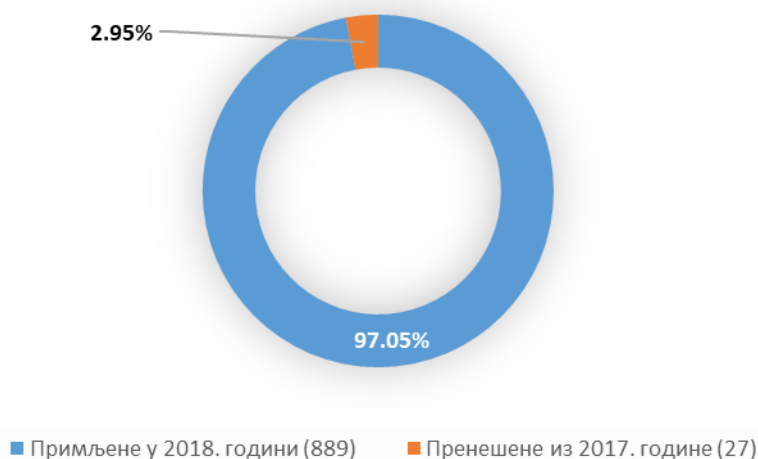


### III ПОСТУПАЊЕ ЗАШТИТНИКА ПО ПРИТУЖБАМА И СОПСТВЕНИМ ИНИЦИЈАТИВАМА

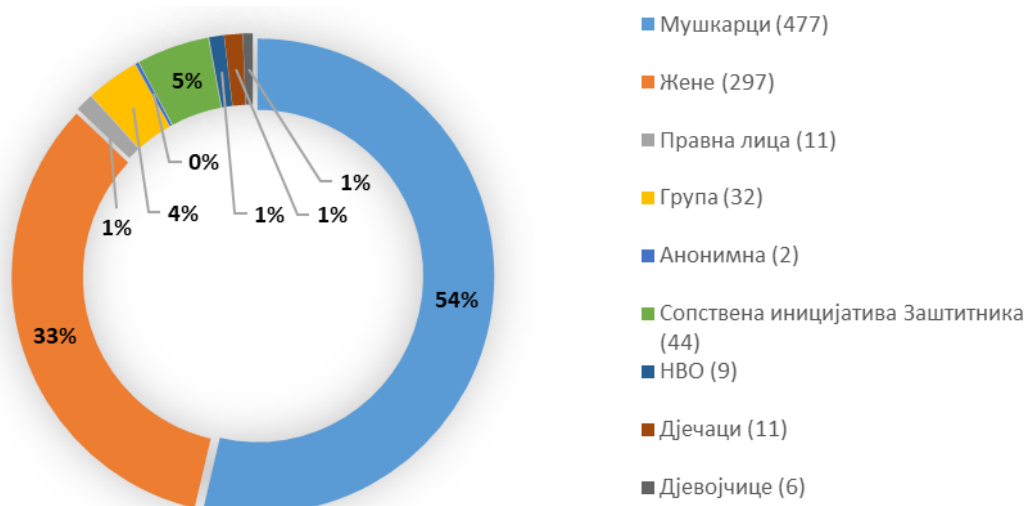
#### 3.1. Статистички показатељи о раду Заштитника

У 2018. години, Заштитник је имао у раду 916 притужби, од којих су:

- а) 889 примљене у 2018. години и
- б) 27 пренешене из 2017. године

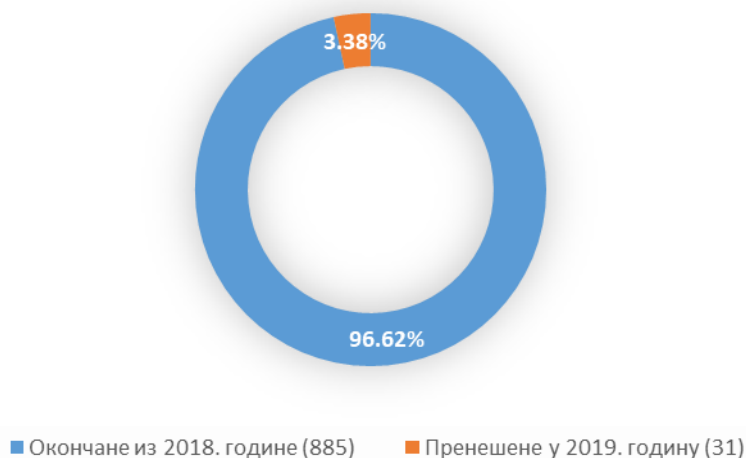


У поређењу са претходном годином Заштитник је у текућој години примио 32 притужбе више. Од 889 предмета у 2018. години, 774 предмета су формирана по индивидуалним притужбама (мушкарци 477 и жене 297), 43 по притужбама групе грађана и правних лица (колективне), девет (9) по притужбама невладиних организација, 44 предмета по сопственој иницијативи, 17 по притужбама дјеце и два (2) предмета по анонимним притужбама.



Од 916 предмета који су били у раду у извјештајној години, поступак је окончан у 885 (96,62%) и то 858 из 2018. године и 27 предмета из претходне године.

У 2019. годину пренешено је 31 предмет (3,38 %), од којих је већина формирана у децембру 2018. године, по којима објективно није могао бити завршен поступак.



Табела - Притужбе у раду у 2018. години

<b>Притужбе</b>	<b>916</b>
Примљене у 2018.	889
Пренешене из 2017.	27
<b>Притужбе према подносиоцима - примљене у 2018. години</b>	<b>889</b>
Мушкарци	477
Жене	297
Правна лица	11
Група	32
Анонимна	2
Сопствена иницијатива Заштитника	44
НВО	9
Дјечаци	11
Дјевојчице	6
<b>Окончане (укупно)</b>	<b>885</b>
Окончане из 2018. године	858
Окончане из 2017. године	27
<b>Пренешене у 2019. годину</b>	<b>31</b>

### 3.1.1. Органи на које су се притужбе односиле

Притужбе примљене у извјештајној години односиле су се на рад: државних органа, органа државне управе и других организација (303), судова (141), Државног тужилаштва (27), Управе полиције (39), јавних служби и других носилаца јавних овлашћења (210), органа локалне самоуправе и локалне управе (58) и на рад органа, служби и носилаца јавних овлашћења у другим државама, привредних друштава, других правних лица, предузетника, физичких лица и др. (111).

### 3.1.2. Број притужби према територијалној припадности подносилаца

У току 2018. године, притужбе су поднијели грађани из Главног града, Пријестонице и општина Црне Горе, и то из: Подгорице (387), Цетиња (9), Андријевице (2), Бара (38), Берана (13), Бијелог Поља (30), Будве (24), Даниловграда (103), Гусиња (10), Херцег Новог (34), Колашина (9), Котора (39), Мојковца (4), Никшића (47), Петњице (2), Плава (6), Пљеваља (35), Плужина (5), Рожаја (25), Шавника (2), Тивта (12), Улциња (23) и Жабљака (8).

Заштитнику су се обраћали и поједини грађани из других држава, и то из: Србије (8), Босне и Херцеговине (6), Хрватске (1), Македоније (3), Словеније (1), Албаније (1), Велике Британије (1) и Украјине (1).

### 3.1.3. Ургенције

И у извјештајној години неки субјекти нијесу доставили тражено изјашњење или су каснили у достављању изјашњења, па је Заштитник био принуђен да у 114 предмета упути 183 ургенција, ради достављања тражених изјашњења.

Табела – Преглед упућених ургенција у 2018. години

Државни органи и органи државне управе	Број
Министарство економије	1 у 1 предмету 1 ургенција
Министарство финансија	4 у 1 предмету 2 ургенције и у 2 предмета по 1 ургенција
Министарство одбране	2 у 2 предмета по 1 ургенција
Министарство одрживог развоја и туризма	6 у 1 предмету 5 ургенција и у 1 предмету 1 ургенција
Министарство пољопривреде и руралног развоја	5 у 1 предмету 3 ургенције и у 2 предмета по 1 ургенција
Министарство правде	3 у 1 предмету 2 ургенције и у 1 предмету 1 ургенција
Министарство просвјете	13 у 1 предмету 3 ургенције, у 1 предмету 2 ургенције и у 8 предмета по 1 ургенција
Министарство рада и социјалног старања	5 у 5 предмета по 1 ургенција
Министарство унутрашњих послова	8 у 1 предмету 4 ургенције и у 4 предмета по 1 ургенција
Министарство здравља	4 у 2 предмета по 2 ургенције
Пореска управа	5 у 1 предмету 3 ургенције и у 2 предмета по 1 ургенција
Управа за инспекцијске послове	6 у 2 предмета по 2 ургенције и у 2 предмета по 1 ургенција
Управа за некретнине	6 у 1 предмету 4 ургенције и у 2 предмета по 1 ургенција
Управа за некретнине - Подручна јединица Подгорица	8 у 2 предмета по 3 ургенције и у 2 предмета по 1 ургенција
Управа за некретнине - Подручна јединица Бар	2 у 1 предмету 2 ургенције
Управа за некретнине - Подручна јединица Котор	3 у 1 предмету 3 ургенције

Комисија за повраћај и обештећење у Бару	18	у 3 предмета по 5 ургенција, у 1 предмету 2 ургенције и у 1 предмету 1 ургенција
Комисија за повраћај и обештећење у Подгорици	5	у 1 предмету 3 ургенције и у 1 предмету 2 ургенције
Комисија за жалбе ЦГ	5	у 1 предмету 3 ургенције и у 1 предмету 2 ургенције
Агенција за националну безбједност	2	у 2 предмета по 1 ургенција
Агенција за заштиту личних података	2	у 2 предмета по 1 ургенција
Други државни органи	1	у 1 предмету 1 ургенција
Јавни извршитељ	1	у 1 предмету 1 ургенција

#### **Јавне службе и други носиоци јавних овлашћења**

Центар за социјални рад Бар	1	у 1 предмету 1 ургенција
Центар за социјални рад Никшић, Плужине и Шавник	1	у 1 предмету 1 ургенција
Центар за социјални рад Подгорица	5	у 5 предмета по 1 ургенција
Центар за социјални рад Рожаје	1	у 1 предмету 1 ургенција
Фонд ПИО - Црне Горе	1	у 1 предмету 1 ургенција
Фонд ПИО - Подручно одјељење Подгорица	1	у 1 предмету 1 ургенција
Фонд за здравствено осигурање Црне Горе	1	у 1 предмету 1 ургенција
Институт Симо Милошевић	3	у 1 предмету 2 ургенције и у 1 предмету 1 ургенција
Јавно предузеће за управљање морским добром Црне Горе	1	у 1 предмету 1 ургенција
ЈП Морско добро-Будва	3	у 1 предмету 2 ургенције и у 1 предмету 1 ургенција
ЈП Водовод и канализација - Бијело Поље	1	у 1 предмету 1 ургенција
ЈП Водовод и канализација - Подгорица	1	у 1 предмету 1 ургенција
ЈУ Гимназија "Петар I Петровић Његош"	1	у 1 предмету 1 ургенција
ЈУ Основна школа "Драго Миловић "	1	у 1 предмету 1 ургенција
ЈУ Основна школа "Југославија"	1	у 1 предмету 1 ургенција
ЈУ Стручна медицинска школа Подгорица	1	у 1 предмету 1 ургенција
Нотарска комора Црне Горе	1	у 1 предмету 1 ургенција
Универзитет Црне Горе	1	у 1 предмету 1 ургенција
Завод за запошљавање Црне Горе	3	у 3 предмета по 1 ургенција

#### **Локална самоуправа и локална управа**

Главни град Подгорица	21	у 1 предмету 6 ургенција, у 1 предмету 4 ургенција, у 2 предмета по 2 ургенције и у 7 предмета по 1 ургенција
Пријестоница Цетиње	1	у 1 предмету 1 ургенција
Општина Будва	3	у 1 предмету 2 ургенције и у 1 предмету 1 ургенција
Општина Котор	2	у 2 предмета по 1 ургенција
Општина Никшић	2	у 1 предмету 2 ургенције
Општина Рожаје	1	у 1 предмету 1 ургенција

Општина Тиват	2	у 1 предмету 2 ургенције
Секретаријат за планирање и заштиту животне средине Подгорица	1	у 1 предмету 1 ургенција
Градска општина Тузи	1	у 1 предмету 1 ургенција
Комунална полиција Главног града Подгорице	1	у 1 предмету 1 ургенција
Комунална полиција Општине Херцег Нови	3	у 1 предмету 3 ургенције
Комунална полиција Општине Никшић	1	у 1 предмету 1 ургенција
<b>Укупно</b>	<b>183</b>	

Из ових података евидентно је да су државни органи, органи државне управе, јавне службе и носиоци јавних овлашћења, као и органи и службе Главног града Подгорица највише каснили у достављању извјештаја. У поређењу са предходном годином број ових субјеката је порастао за 64%, што је разлог за озбиљну забринутост.

Подсјећамо да се непоступање по захтјеву сматра ометање рада Заштитника<sup>10</sup>.

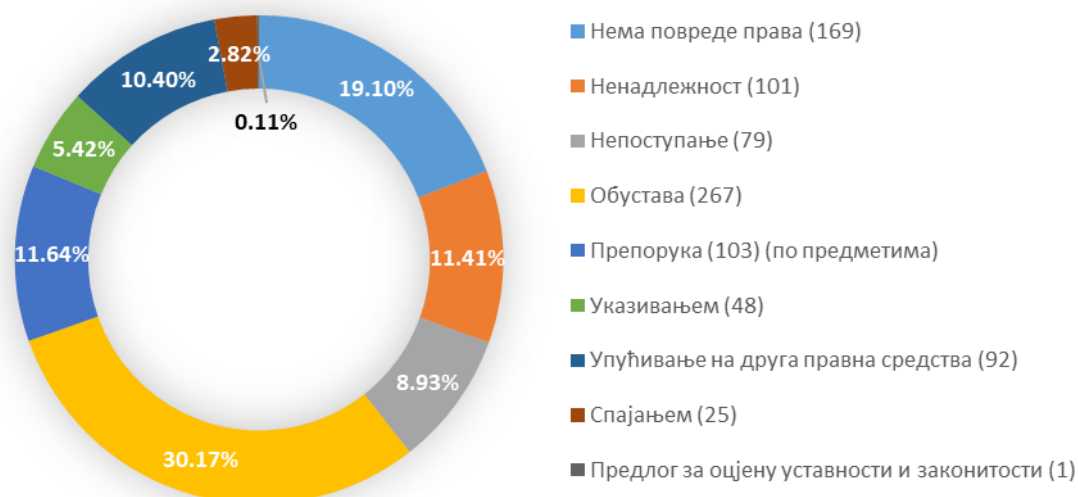
### 3.2. Начин окончања поступка по притужбама

Од 885 предмета по којима је поступак окончан у 2018. години, у 101 предмет Заштитник није био надлежан за поступање, а у 79 предмета нијесу постојале процесне претпоставке за поступање. У 92 предмета поступак је окончан упућивањем на друга правна средства, у 588 случаја поступак је окончан након спроведеног испитног поступка и у 25 случајева спајањем предмета.

**Табела – Начин окончања поступка по притужбама**

Исход поступка по притужбама	Број	Процент
Нема повреде права (169)	169	19.10%
Ненадлежност (101)	101	11.41%
Непоступање (79)	79	8.93%
Обустава (267)	267	30.17%
Препорука (103) (по предметима)	103	11.64%
Указивањем (48)	48	5.42%
Упућивање на друга правна средства (92)	92	10.40%
Спајањем (25)	25	2.82%
Предлог за оцјену уставности и законитости (1)	1	0.11%
<b>Укупно</b>	<b>885</b>	

<sup>10</sup> Члан 37. став 2 Закона о Заштитнику људских права и слобода Црне Горе („Службени лист ЦГ“ број 42/2012 и 32/2014)



### 3.2.1. Притужбе окончане због непостојања процесних претпоставки за поступање и упућивања на друга правна средства

Заштитник није био надлежан за поступање у 101 предмет или 11,36%, јер су се притужбе односиле на: повреде права које нијесу учињене од стране државних органа, органа локалне самоуправе, јавних служби и других носилаца јавних овлашћења (14); повреде права у другим државама (2); захтјеве за материјалну, правну и другу помоћ (1); захтјеве за преиспитивање законитости одлука државних органа (судови и др.) (61), захтјеве за заступање и предузимање радњи у поступку (4), и на друге разлоге (19).

У 79 предмета или 8,88% Заштитник није поступао по притужбама из законом утврђених разлога, односно због тога што: је поднешена анонимна притужба (2) а није било основа за поступање по сопственој иницијативи, нијесу исцрпљена друга правна средства (12), очигледна злоупотреба права подношења притужбе (3), притужба је поднесена по истеку рока од једне године од дана учињене повреде (5), притужба није допуњена у остављеном року, а ни након тога (41) и иста притужба је поново достављана без нових доказа (16).

У 92 предмета или 10,39% од укупног броја притужби по којима је поступак окончан, подносиоци притужби упућени су да заштиту својих права остваре пред надлежним државним органима, коришћењем редовних правних средстава која су им, сходно одређеним законским одредбама на располагању, сматрајући да би отклањање повреда тим средствима било ефикасније.

**Табела – Притужбе окончане због непостојања процесних претпоставки за поступање Заштитника и упућивање на друга правна средства**

<b>Ненадлежност</b>	<b>101</b>
Притужба се није односила на државне и друге органе Црне Горе	14
Притужба се односи на повреде права у другим државама	2
Захтјев за материјалну, правну и другу помоћ	1
Захтјев за преиспитивање законитости судске одлуке	61
Захтјев за заступање и предузимање радњи у поступку	4
Остало	19

<b>Непоступање</b>	<b>79</b>
Анонимна притужба	2
Нијесу исцрпљена друга правна средства	12
Очигледна злоупотреба права подношења притужбе	3
Притужба је поднесена по истеку рока од једне године од дана учињене повреде	5
Притужба није допуњена у остављеном року	41
Притужба поновљена а нијесу поднијети нови докази	16
<b>Упућивање на друга правна средства</b>	<b>92</b>

Подаци из табеле показују да је број предмета по којима притужба није допуњена у остављеном року, а и након тога и даље велик. Подносиоци су у овим случајевима врло уопштено указивали на повреде својих права, незначавајући орган-субјекат на који се жале. И поред наших настојања, писаних захтјева и телефонских позива, подносиоци су остали пасивни и нијесу сарађивали нити су доставили тражене допуне.

### 3.2.2. Притужбе окончане након спроведеног испитног поступка

Након спроведеног испитног поступка окончан је 588 предмет, односно 66,44% од укупно 885 притужби по којима је поступак окончан. Од тог броја у 169 случаја (19,09%), није утврђена повреда права.

У 308 случаја или 34,80% утврђено је да постоји повреда права, од којих је у 205 случајева повреда отклоњена у току испитног поступка, па је из тог разлога поступак обустављен. У преосталим предметима повреде нијесу отклоњене у току испитног поступка па је Заштитник у 103 предмета дао мишљења са 235 препорука надлежним органима и другим субјектима за отклањање утврђених повреда права, остављајући за то одговарајуће рокове.

У 62 случаја поступак је обустављен, и то: у 27 предмета због тога што је након подношења притужбе покренут судски поступак, у 13 предмета подносилац притужбе није сарађивао у поступку, а његова сарадња је била неопходна, док су у 21 предмет подносиоци повукли притужбе након подношења и у једном предмету подносилац притужбе преминуо.

У 48 случајева Заштитник је указао на пропусте органа јавне власти у циљу превентивног дјеловања како се у будућем раду не би поновили пропусти и грешке у поступању.

У једном предмету Заштитник је дао предлог за оцјену уставности и законитости.

#### Табела - Предмети окончани након спроведеног испитног поступка

<b>Утврђено да није било повреде права</b>	<b>169</b>
<b>Утврђена повреда права (укупно)</b>	<b>308</b>
Поведа отклоњена у току поступка	205
Препоруке (по предметима)	103
<b>Поступак обустављен (осим случајева у којима је повреда отклоњена у току поступка)</b>	<b>62</b>
Након подношења притужбе покренут судски поступак	27
Подносилац повукао притужбу	21

Подносилац притужбе не сарађује у поступку	13
Подносилац притужбе преминуо.	1
<b>Указивањем</b>	<b>48</b>
<b>Предлог за оцјену уставности и законитости</b>	<b>1</b>
<b>Укупно</b>	<b>588</b>

### 3.3. Преглед окончаних притужби по органима

Од укупног броја притужби по којима је поступак окончан у извјештајној години, на рад државних органа, органа државне управе и других организација односило се 229 притужби, на рад судова 140 притужбе, на рад Државног тужилаштва 26, на рад Управе полиције 41 притужба, на рад јавних служби и других носилаца јавних овлашћења 209, на рад органа локалне самоуправе и локалне управе 58 и на рад органа, служби и носиоца јавних овлашћења у другим државама, привредних друштава, других правних лица, предузетника, физичких лица и др. 112 притужби.

**Табела – Окончани поступци по органима и подносиоцима - жене, мушкарци и остали подносиоци притужби**

<b>Државни органи, органи државне управе и друге организације</b>	<b>299</b>
Мушкарци	179
Жене	71
Правна лица	6
Група	11
Анонимна	1
Сопствена иницијатива Заштитника	21
НВО	2
Дјечаци	4
Дјевојчице	4
<b>Судови и Уставни суд</b>	<b>140</b>
Мушкарци	97
Жене	37
Група	4
Сопствена иницијатива Заштитника	1
Дјечаци	1
<b>Државно тужилаштво</b>	<b>26</b>
Мушкарци	18
Жене	7
Правна лица	1
<b>Управа полиције</b>	<b>41</b>
Мушкарци	26
Жене	12
Група	2
Сопствена иницијатива Заштитника	1



<b>Јавне службе и други носиоци јавних овлашћења</b>	<b>209</b>
Мушкарци	71
Жене	100
Правна лица	1
Група	7
Сопствена иницијатива Заштитника	20
НВО	4
Дјечаци	5
Дјевојчице	1
<b>Локална самоуправа и локална управа</b>	<b>58</b>
Мушкарци	30
Жене	22
Група	4
Сопствена иницијатива Заштитника	2
<b>Други органи, организације, физичка и правна лица и други случајеви</b>	<b>112</b>
Мушкарци	59
Жене	45
Правна лица	2
Група	2
Анонимна	1
НВО	1
Дјечаци	1
Дјевојчице	1
<b>Укупно</b>	<b>885</b>

### 3.3.1. Притужбе на рад судова, Уставног суда и Државног тужилаштва

#### 3.3.1.1. Притужбе на рад судова и Уставног суда.

Од укупног броја примљених притужби (889), на рад судова односило се 132 притужбе или 15,86%. Примљене притужбе односиле су се на: Врховни суд Црне Горе четири (4), Виши суд у Бијелом Пољу шест (6), Виши суд у Подгорици (12), Привредни суд Црне Горе (14), Управни суд Црне Горе седам (7), Суд за прекршаје Подгорица двије (2), Виши суд за прекршаје Црне Горе двије (2), Суд за прекршаје Бијело Поље једна (1), Суд за прекршаје Бијело Поље - Одјељење Жабљак једна (1) и на основне судове (83).

На рад Уставног суда поднесено је девет (9) притужби.

Поступак је завршен у 140 предмета, и то у 134 случаја из 2018. године и шест из претходне године.

Начин окончања поступка по притужбама које су се односиле на рад судова и Уставног суда приказан је у наредној табели.

**Табела – Начин окончања поступка по притужбама**

<b>I Судови</b>	<b>131</b>
<b>Нема повреде права</b>	<b>22</b>
<b>Ненадлежност</b>	<b>49</b>
Остало	3
Притужба се није односила на државне и друге органе Црне Горе	1
Захтјев за преиспитивање законитости судске одлуке	45
<b>Непоступање</b>	<b>12</b>
Нијесу исцрпљена друга правна средства	3
Притужба није допуњена у остављеном року	4
Притужба поновљена а нијесу поднијети нови докази	5
<b>Обустава</b>	<b>19</b>
Након подношења притужбе покренут судски поступак	4
Подносилац повукао притужбу	1
Подносилац притужбе преминуо.	1
Повреда отклоњена у току поступка	13
<b>Препорука (по предметима)</b>	<b>8</b>
<b>Спајањем</b>	<b>6</b>
<b>Указивањем</b>	<b>6</b>
<b>Упућивање на друга правна средства</b>	<b>9</b>
<b>II Уставни суд ЦГ</b>	<b>9</b>
Нема повреде права	5
Захтјев за преиспитивање законитости судске одлуке	1
Предлог за оцјену уставности и законитости	1
Спајањем	2
<b>Укупно I+II</b>	<b>140</b>

### **3.3.1.2. Притужбе на рад Државног тужилаштва**

На рад Државног тужилаштва Црне Горе примљено је 27 притужби или 3,03% од укупног броја притужби. Притужбе су се односиле на Основна државна тужилаштва: у Бару (1), у Беранама (1), у Пљевљима (2), у Подгорици (7), у Рожајама (1) и у Улцињу (3), Више државно тужилаштво Подгорица (2), Специјално државно тужилаштво (6), Врховно државно тужилаштво Црне Горе (3) и Тужилачки савјет (1).

Поступак је завршен у 26 предмета, и то у 25 случаја из 2018. године и једном из претходне године.

У 2019. годину пренешене су двије (2) притужбе.

**Табела – Начин окончања притужби**

<b>Нема повреде права</b>	<b>9</b>
<b>Ненадлежност</b>	<b>2</b>
Захтјев за преиспитивање законитости судске одлуке	2
<b>Непоступање</b>	<b>2</b>
Притужба није допуњена у остављеном року	1
Притужба поновљена а нијесу поднијети нови докази	1
<b>Обустава</b>	<b>3</b>
Повреда отклоњена у току поступка	3
<b>Препорука (по предметима)</b>	<b>6</b>
<b>Спајањем</b>	<b>2</b>
<b>Упућивање на друга правна средства</b>	<b>2</b>
<b>Укупно</b>	<b>26</b>

### 3.3.2. Притужбе на рад државних органа, органа државне управе и других организација

На рад државних органа и органа државне управе у раду је било 311 притужби. У поређењу са претходном годином број притужби је незнатно смањен.

У извјештајној години поступак је окончан у 299 предмета, а остало је 12 незавршених предмета (из 2018. год).

Поступци по притужбама окончани су на начин што је: у 53 случаја утврђено да нема повреде права, у 20 случајева Заштитник није био надлежан да поступа, у 25 случајева Заштитник није поступао из законом утврђених разлога (нису исцрпљена друга правна средства, притужба није допуњена у остављеном року и др.), у 121 предмет поступак је обустављен (повреда отклоњена у току поступка – 100, подносилац повукао притужбу и др), 31 предмет дато је мишљење са препоруком, у пет (5) случаја спајањем, указивањем у 17 случајева и у 27 случајева подносиоци притужбе су упућени на друга правна средства – на коришћење редовних или других правних средстава, јер је оцијењено да је то ефикаснији начин за отклањање повреда права.

**Табела – Начин окончања поступка**

<b>Притужбе</b>	<b>Број</b>
Нема повреде права	53
Ненадлежност	20
Непоступање	25
Обустава	121
Препорука	31
Спајањем	5
Указивањем	17
Упућивање	27
<b>Укупно</b>	<b>299</b>

### 3.3.2.1. Притужбе на рад Управе полиције

Иако Управа полиције спада у органе државне управе, притужбе на рад овог органа, због његових репресивних овлашћења, која могу имати утицаја на остваривање људских права и слобода, посебно се евидентирају у Институцији.

На рад Управе полиције примљено је 39 притужби или 4,38% од укупног броја примљених притужби (889). Из претходне године пренешене су три (3) притужбе.

Од укупног броја притужби у раду (42) окончано је 41, од чега 38 из 2018. године и три (3) из 2017. године.

Притужбе су се углавном односиле на непоступање по пријавама грађана и њиховим захтјевима, а у 12 случајева односиле су се на права лица лишених слободе.

Поступак по притужбама окончан је на начин што је: у 17 случајева утврђено да нема повреде права, у шест (6) предмета није поступано из законом утврђених разлога (притужба није допуњена у остављеном року а ни након тога и притужба поновљена а нијесу поднијети нови докази), у девет (9) случајева поступак је обустављен (повреда отклоњена у току поступка, након подношења притужбе покренут судски поступак и др.), у седам (7) је утврђена повреда права и дато је мишљење са препоруком и у два (2) случаја поступак је завршен указивањем.

**Табела – Начин окончања поступка по притужбама**

Притужбе	Број
Нема повреде права	17
Непоступање	6
Обустава	9
Препорука	7
Указивањем	2
<b>Укупно</b>	<b>41</b>

### 3.3.2.2. Притужбе на рад јавних служби и других носиоца јавних овлашћења

На рад јавних служби и других носилаца јавних овлашћења поднијето је 210 притужби, а из претходне године пренијете су 4 притужбе.

Од укупног броја притужби у раду (214), поступак је окончан у 209 предмета (205 из 2018. и 4 из 2017. године).

Поступак по притужбама окончан је на начин што је: у 37 предмета утврђено да нема повреде права, у три (3) предмета Заштитник није био надлежан да поступа (притужбе се нијесу односиле на државне и друге органе, тражено је преиспитивање законитости правоснажних одлука и заступање и предузимање радњи у поступку), у 13 предмета није поступано из законом утврђених разлога (притужба није допуњена у остављеном року, а ни након тога, притужба поновљена, а нијесу поднијети нови докази, анонимна притужба и нијесу исцрпљена друга правна средства), у 88 предмета поступак је обустављен (повреда отклоњена у току поступка – 71, подносилац повукао притужбу и др), у 32 предмета дата су мишљења са препорукама, девет (9) предмета је окончано спајањем, у шест (6) предмета указивањем и у 21 предмет подносиоци притужбе су упућени да заштиту својих права остваре пред надлежним државним органима, јер је оцијенио да је то ефикасније.

**Табела - Начин окончања поступка по притужбама**

<b>Притужбе</b>	<b>Број</b>
Нема повреде права	37
Ненадлежност	3
Непоступање	13
Обустава	88
Препорука (по предметима)	32
Спајањем	9
Указивањем	6
Упућивање	21
<b>Укупно</b>	<b>209</b>

**3.3.2.3. Притужбе на рад локалне самоуправе и локалне управе**

На рад органа локалне самоуправе и локалне управе поднешено је 58 притужби. Из 2017. године пренијете су три притужбе, тако да је било укупно у раду 61 притужба.

Поступак је окончан у 58 предмета (55 из 2018. и три из 2017. године).

Поступак по притужбама окончан је на начин што је: у 17 случајева утврђено да нема повреде права, у два (2) предмета Заштитник није био надлежан да поступа (притужбе се нијесу односиле на државне и друге органе, тражено је преиспитивање законитости правоснажних одлука и заступање и предузимање радњи у поступку), у пет (5) случајева није поступано из законом утврђених разлога (притужба је поднесена по истеку законског рока, притужба није допуњена у остављеном року, и притужба поновљена а нијесу поднијети нови докази), у 13 случајева поступак је обустављен (повреда отклоњена у току поступка – 12), у 14 случајева дато је мишљење са препоруком, у једном (1) извршено је спајање, четири (4) предмета завршена су указивањем и у два (2) случаја подносиоци притужби упућени су да заштиту својих права остваре пред надлежним државним органима, јер је оцијенио да је то ефикасније.

**Табела - Начин окончања поступка по притужбама**

<b>Притужбе</b>	<b>Број</b>
Нема повреде права	17
Ненадлежност	2
Непоступање	5
Обустава	13
Препорука (по предметима)	14
Спајањем	1
Указивањем	4
Упућивање	2
<b>Укупно</b>	<b>58</b>

**3.4. Права на чију су повреду подносиоци указивали у притужбама**

У предметима у којима је поступак окончан у извјештајној години подносиоци притужби су указивали: на повреду права на правично суђење (144), на остала грађанска права (245), на

економска, социјална и културна права (189), на права дјетета (161) и забрану дискриминације (146).

**Табела – Права на чију су повреду подносиоци указивали у притужбама, по којима је поступак окончан (збирни преглед)**

<b>Право на правично суђење</b>	<b>144</b>
Неизвршавање судских одлука	22
Злоупотреба процесних овлашћења	38
Право на суђење у разумном року	55
Право на приступ суду	17
Право на одбрану	11
Право на правни лијек	1
<b>Остала грађанска права</b>	<b>245</b>
Друга права лица лишених слободе	115
Право грађана да непосредно или посредно учествују у управљању јавним пословима	1
Право на држављанство	5
Право на лична документа	4
Право на људско достојанство и једнакост пред законом	1
Право на добру управу и правну заштиту	82
Право на приватност	4
Право на слободно кретање и настањивање	2
Право на слободу и личну безбједност	3
Право на здраву животну средину	7
Право на живот	1
Слобода медија	1
Забрана мучења и суровог нељудског или понижавајућег поступања и кажњавања	16
Забрана самовољног хапшења, притварања или прогањања	1
Остало	2
<b>Економска, социјална и културна права</b>	<b>189</b>
Повраћај имовине и обештећење	15
Права расељених лица	1
Право из области предузетништва	1
Право на рад и право из радног односа	45
Право из социјалне заштите	36
Право на имовину и мирно уживање имовине	50
Право на образовање	2
Право на пензијско и инвалидско осигурање	14
Право на становање	3
Право на здравствену заштиту и право на здравствено осигурање	20
Право на располагање имовином	2
<b>Права дјетета, младих и социјална заштита</b>	<b>161</b>
Права дјетета	147

Право из социјалне заштите - дјеца	12
Права младих	2
<b>Забрана дискриминације</b>	<b>146</b>
<b>Укупно</b>	<b>885</b>

**Табела – Права дјетата, младих и социјална заштита - Окончани поступци по притужбама (збирни преглед)**

<b>Права дјетета</b>	<b>147</b>
Право на родитељско старање	11
Право на издржавање	3
Право на живот, опстанак и развој	5
Право на име и држављанство	3
Спајање са породицом	1
Незаконито одвођење и задржавање дјетета у иностранству	1
Право на изражавање мишљења - партиципација	5
Право на приступ одговарајућим информацијама	1
Право на приватност	6
Одговорност родитеља	3
Заштита дјецe од злостављања и занемаривања	4
Заштита дјецe без родитеља	1
Права дјетета са сметњама у развоју	13
Право на здравствену заштиту	8
Право на социјалну заштиту	13
Животни стандард	3
Право на образовање	44
Друга права дјетета	6
Право на личне односе	13
Вршњачко насиље	3
<b>Право на социјалну заштиту - дјеца</b>	<b>12</b>
Материјално обезбјеђење породице	5
Једнократне новчане помоћи	4
Право на становање	1
Друга права на социјалну заштиту	2
<b>Права младих</b>	<b>2</b>
Право на образовање	1
Право на слободно вријеме, рекреацију и културне активности	1
<b>Укупно</b>	<b>161</b>

**Табела – Подручја, облик дискриминације у притужбама - Окончани поступци по притужбама (збирни преглед)**

<b>Рад и запошљавање</b>	<b>53</b>
Национална припадност	12

Језик	1
Вјера или увјерење	1
Политичко или друго мишљење	4
Пол, промјена пола, родни идентитет	4
Здравствено стање	2
Инвалидитет	4
Брачно или породично стање	3
Припадности групи или претпоставка о припадности групи, политичкој партији или другој организацији	7
Друга лична својства	13
Нема основа	2
<b>Социјална заштита</b>	<b>21</b>
Национална припадност	4
Пол, промјена пола, родни идентитет	6
Здравствено стање	1
Инвалидитет	6
Старосна доб	1
Припадности групи или претпоставка о припадности групи, политичкој партији или другој организацији	1
Друга лична својства	2
<b>Насиље у породици</b>	<b>3</b>
Пол, промјена пола, родни идентитет	1
Друга лична својства	2
<b>Родно засновано насиље</b>	<b>11</b>
Пол, промјена пола, родни идентитет	11
<b>Поступци пред органима јавне власти</b>	<b>25</b>
Национална припадност	4
Друштвено или етничко поријекло	8
Пол, промјена пола, родни идентитет	2
Инвалидитет	3
Старосна доб	1
Имовно стање	1
Припадности групи или претпоставка о припадности групи, политичкој партији или другој организацији	3
Друга лична својства	2
Нема основа	1
<b>Поступци пред правосудним органима</b>	<b>8</b>
Сексуална оријентација и/или интерсексуалне карактеристике	1
Друга лична својства	7
<b>Здравствена заштита</b>	<b>8</b>
Национална припадност	1
Пол, промјена пола, родни идентитет	1
Здравствено стање	3
Инвалидитет	1



Старосна доб	1
Друга лична својства	1
<b>Образовање</b>	<b>3</b>
Друштвено или етничко поријекло	1
Инвалидитет	1
Друга лична својства	1
<b>Унутрашњи послови и полицијско поступање</b>	<b>6</b>
Национална припадност	3
Друштвено или етничко поријекло	1
Политичко или друго мишљење	1
Припадности групи или претпоставка о припадности групи, политичкој партији или другој организацији	1
<b>Пензијско инвалидско осигурање</b>	<b>4</b>
Пол, промјена пола, родни идентитет	1
Припадности групи или претпоставка о припадности групи, политичкој партији или другој организацији	1
Друга лична својства	2
<b>Говор мржње</b>	<b>1</b>
Друштвено или етничко поријекло	1
<b>Јавни дискурс/медији</b>	<b>1</b>
Политичко или друго мишљење	1
<b>Приступ добрима и услугама</b>	<b>2</b>
Пол, промјена пола, родни идентитет	1
Инвалидитет	1
<b>Укупно</b>	<b>146</b>

**Табела – Начин окончања поступка по ритужбама због дискриминације (збирни преглед).**

Утврђена дискриминација	11
Није утврђена дискриминација	135
<b>Укупно</b>	<b>146</b>

Од 135 предмета у којима није утврђена дискриминација у 30 предмета утврђена је повреда другог права, што је приказано у наредној табели.

**Табела – Случајеви у којима није утврђена дискриминација, али је утврђена друга повреда права.**

Неизвршавање судских одлука	1
Право из социјалне заштите	1
Право на одбрану	1
Право на пензијско и инвалидско осигурање	3

Право на правично и непристрасно одлучивање у правним поступцима и пред органима власти (осим судова)	11
Право на приватност	4
Право на рад и право из радног односа	3
Право на располагање имовином	1
Право на здравствену заштиту и право на здравствено осигурање	1
Право обраћања	3
Слобода политичког, синдикалног и другог удруживања и дјеловања	1
<b>Укупно</b>	<b>30</b>

### 3.5. Мишљења са препорукама

У 2018. години, Заштитник људских права и слобода Црне Горе је након спроведеног испитивања утврдио повреде права (које у току поступка нијесу отклоњене) у 103 предмета и дао мишљења са 235 препорука надлежним органима и установама.<sup>11</sup>

**Табела – Преглед датих препорука по предметима и органима.**

Министарство економије	1
Министарство правде	1
Министарство рада и социјалног старања	3
Министарство здравља	2
Пореска управа	3
Управа за некретнине	3
ЗИКС Подгорица	3
Министарство одбране	3
Управа за некретнине - Подручна јединица Котор	1
Управа за некретнине - Подручна јединица Подгорица	1
Министарство просвјете	10
Виши суд у Подгорици	1
Основни суд у Бару	2
Основни суд у Херцег Новом	1
Основни суд у Котору	1
Основни суд у Никшићу	1
Основни суд у Подгорици	2
Основно државно тужилаштво у Котору	1
Основно државно тужилаштво у Подгорици	4
Основно државно тужилаштво у Улцињу	1
Управа полиције	1
Управа полиције - Центар безбједности Подгорица	4
Управа полиције - Одјељење безбједности Улцињ	1
Управа полиције - Центар безбједности Бар	1

<sup>11</sup> Мишљења са препорукама су доступна на веб сајту Заштитника <http://ombudsman.co.me/>

ЈП Чистоћа Подгорица	1
Центар за социјални рад Улцињ	1
Пошта ЦГ Подгорица	1
Завод за запошљавање Црне Горе	1
Центар за социјални рад Подгорица	7
Центар за социјални рад Никшић, Плужине и Шавник	1
Центар за социјални рад Пљевља	1
Центар за социјални рад Рожаје	2
ЗУ Специјална психијатријска болница Доброта	1
ЈУ Основна школа "Драго Миловић "	1
Центар за социјални рад Бијело Поље	2
Фонд ПИО - Подручно одјељење Подгорица	1
Клинички центар Црне Горе	1
ЈП Водовод и канализација - Бијело Поље	1
ЈУ Основна школа "Владимир Назор" Подгорица	1
ЈЗУ Дом здравља Подгорица	1
Центар за социјални рад Херцег Нови	1
Нотарска комора Црне Горе	1
ЈУ Средња мјешовита школа "Данило Киш" Будва	1
ЈУ Основна школа "Орјенски батаљон"- Бјела	1
ЈПУ "Љубица Поповић"	1
Фонд за здравствено осигурање Црне Горе	1
ЈЗУ Дом здравља Рожаје	1
ЈУ Средња мјешовита школа "17. септембар"	1
Општина Бар	1
Општина Будва	3
Општина Херцег Нови	1
Општина Котор	1
Општина Никшић	2
Главни град Подгорица	4
Општина Шавник	1
Општина Улцињ	1
Физичка лица	1
Привредна друштва (АД, ДД и слично)	1
Адвокатска комора Црне Горе	3
<b>Укупно</b>	<b>103</b>

- У 53 предмета (51,45 %) испуњено је 127 препорука (54,04 %).
- У 35 предмета ( 33,98%) није истекао рок за реализацију 46 препорука (19,57%).
- У 5 (пет) предмета (4,76%) дјелимично је испуњена 21 препорука (8,93%), и
- У 10 предмета (9,7%) није испуњена 41 препорука (17,44%).

## **A. Дјелимично су испуњене препоруке дате сљедећим органима:**

1. У мишљењу од 4.05.2018. године препоручено је:

- Министарству просвјете:

- да без одлагања и на транспарентан начин дефинише приоритете за обезбјеђивање приступачности објеката јавних васпитно-образовних установа;
- да предузме радње и мјере у циљу разумног прилагођавања васпитно - образовних установа како би сва дјеца имала једнаке могућности у образовању;
- да усагласи стратешка документа сагласно закључним запажањима и препорукама Комитета за права особа са инвалидитетом;
- сачини план прилагођавања објеката образовно - васпитних установа у циљу побољшања њихове доступности укључујући обезбјеђење приступачног окружења;

- ЈУ ОШ „Милева Лајовић Лалатовић“ Никшић:

- да настави са активностима на обезбјеђивању косо-подизиве рампе;
- да изврши адаптацију осталих простора (тоалета, библиотеке, фискултурне сале и др.) и опреме (клупе, табле и др.) сходно Правилнику о ближим условима и начину прилагођавања објеката за приступ и кретање лица смањене покретљивости и лица са инвалидитетом;
- да предузме све радње и мјере у сарадњи са ресорним министарством у циљу разумне адаптације школе.

2. У мишљењу од од 7.05.2018. године препоручено је:

- Управи за некретнине Црне Горе:

- да спроведе интерну контролу процедура запошљавања и закључивања уговора о раду и уговора о дјелу у ПЈ Беране;
- спроведе мјере за спрјечавање дискриминације по основу службене употребе писма;
- закључује јасне и прецизне уговоре којима ће се утврдити права и обавезе уговорних страна како би се разграничила овлашћења у примјени закона, а ради утврђивања односа унутар органа када постоји сумња у постојање незаконитих и дискриминаторних радњи и поступака;

- Управи за некретнине - ПЈ Беране:

- да у свим будућим случајевима поступа у складу са уставном гаранцијом равноправности ћириличног и латиничног писма и запосленима обезбиједи употребу било којег од два писма без прављења изузетака, осим у случајевима када странка по чијем захтјеву се води поступак сама затражи коришћење једног од два писма у равноправној употреби;

- Управној инспекцији Министарства јавне управе:

- да спроведе поступак инспекцијске контроле у Управи за некретнине – ПЈ Беране због сумње у постојање дискриминације по више основа, а примарно због коришћења писма у службеној употреби.

3. У мишљењу од 8.05.2018. године препоручено је ЈУ Центру за социјални рад за Главни град Подгорицу и општине у оквиру Главног града Голубовци и Тузи и Управи полиције - Центру безбједности Подгорица:

- да се без одлагања покрене поступак за утврђивање пропуста и околности које су довеле до откривања идентитета лица које је пријавило сумњу на могуће насиље у породици, утврди индивидуална одговорност и сходно томе предузму законске мјере;
- да се у будућем поступању обезбиједи Уставом загарантовано право заштите идентитета и приватности лица која пријављују било који облик насиља, злостављања и искоришћавања;
- да се јасно установе процедуре за заштиту идентитета лица која пријављују насиље;

- да се ојача и у континуитету обезбиједи одговарајућа обука запослених, који се баве жртвама или починиоцима свих дјела насиља која су у вези спрјечавања и откривања насиља, потребама и правима жртава, као и о спрјечавању секундарне виктимизације.

4. У мишљењу од 17.05.2018. године препоручено је Министарству просвјете:

- да без одлагања размотри захтјев подносиоце притужбе и достави јој образложени одговор о захтјеву;
- да у будућем раду благовремено размотри свако обраћање грађана и у зависности од сврхе обраћања поступи у складу са надлежностима и Законом о државној управи и да по добијању писаног поднеска, грађанима писаним путем достави одговор;
- да дефинише услове за пружање помоћи ученицима који се налазе на школовању у иностранству.

5. У мишљењу од 26.10.2018. године препоручено је Јавној предшколској установи "Љубица Поповић":

- да преиспита одлуку о распоређивању дјечака у васпитну групу, узимајући у обзир његове индивидуалне капацитете и не губећи из вида чињеницу да је дјечак већ похађао програм васпитне групе у коју је распоређен у школској 2018/2019 години;
- да у свим будућим случајевима уписа дјетета која су рођена крајем једне/почетком друге календарске године осим формално-правног услова године рођења узме у обзир и процјену педагога/психолога приликом распоређивања у васпитне групе.

## **Б. Нијесу испуњене препоруке дате органима:**

1. У мишљењу од 12.2.2018. године препоручено је Влади Црне Горе:

- да предузме неопходне мјере и активности у оквиру својих уставних овлашћења како би се на цјеловит начин уредило дјеловање вјерских заједница у области образовања.

2. У мишљењу од 12.03.2018 године и мишљењу од 15.04.2018. године препоручено је Министарству здравља:

- да се размотри постојећа пракса издавања лијека „Бупренофрин“ која је рестриктивна и неповољна за његове свакодневне кориснике;
- да се размотри могућност издавања лијека на седмичном нивоу, у оквиру већ донијетог Упутства о начину издавања лијека „Бупренофрин“ корисницима лијека;
- да уложи додатне напоре ради дистрибуције лијека у више здравствених установа у којима постоје адекватни и довољни кадровски услови.

3. У мишљењу од 6.4.2018. године препоручено је:

- Министарству просвјете:

- да у складу са стандардима и принципима инклузивног образовања у Црној Гори, обезбиједи подршку и помоћ асистента у настави ученику Х.Х који је усмјерен у образовни програм са прилагођеним изводењем у ОШ“ Михаило Жугић“ у Пљевљима;
- да у свим будућим случајевима предузме неопходне радње и мјере за спровођење редовног образовања по прилагођеном програму, за свако дијете без изузетка, када то процијени Комисија за усмјеравање дјетета са посебним образовним потребама.

- ОШ “Михаило Жугић”, Оџак-Пљевља:

- да ангажује све расположиве капацитете у пружању неопходне подршке ученику Х.Х уз стално праћење од стране специјализованих лица;
- да обезбиједи подршку и помоћ асистента у настави све вријеме трајања наставних јединица, водећи рачуна о индивидуалним капацитетима ученика Х.Х;

- да напредак у савладавању наставних јединица биљежи редовно и о томе обавјештава Комисију за усмјеравање дјеце са посебним образовним потребама;

- Комисији за усмјеравање дјеце са посебним образовним потребама, Општина Пљевља:

- да интензивира праћење напретка ученика Х.Х, имајући у виду стицање и усвајање вјештина и знања потребних за свакодневни живот, цијенећи дјететов ниво развоја, потенцијал за учење и усвајање стандарда знања, лична својства, препреке и отежавајуће факторе средине.

4. У мишљењу од 6.4.2018. године препоручено је:

- ОШ "Његош", Котор:

- да успостави континуирану сарадњу са Комисијом за усмјеравање дјеце са посебним образовним потребама и благовремено планира активности у циљу укључивања дјеце са сметњама у редован образовни процес;

- да ангажује све расположиве капацитете у пружању неопходне подршке ученику Х.Х уз стално праћење од стране специјализованих лица;

- да напредак у савладавању наставних јединица биљежи редовно и о томе обавјештава Комисију за усмјеравање дјеце са посебним образовним потребама.

- Комисији за усмјеравање дјеце са посебним образовним потребама, Општина Котор:

- да у свим будућим поступањима врши процјену дјеце и решења о усмјеравању дјеце са посебним образовним потребама у редован образовни процес, доноси без одлагања и у најкраћем року, водећи рачуна о образовном циклусу као и капацитетима образовне установе у коју се дијете упућује.

- Министарству просвјете:

- да, у складу са стандардима и принципима инклузивног образовања у Црној Гори, обезбједи подршку у настави ученику Х.Х који је усмјерен у образовни програм са прилагођеним извођењем у ОШ "Његош" у Котору;

- да предузме све неопходне радње и мере којима ће обезбедити да сви запослени у ОШ „Његош“ прођу обуку/стручно усавршавање на тему забране дискриминације, са посебним акцентом на образовање дјеце са сметњама у развоју, како би се обезбједила већа сензибилитетност свих запослених;

- да спроведе континуиране едукације запослених и руководилаца у установама образовања и васпитања о образовању дјеце са сметњама у развоју, и то едукације усмјерене на повећавање осјетљивости и стицање практичних знања и вјештина у раду са дјецом са сметњама у развоју;

- да предузме све неопходне мере из своје надлежности, како би се кроз одговарајуће програме, обуке и едукације међу ученицима основних школа развијао дух толеранције, прихватања различитости и недискриминаторног понашања.

5. У мишљењу од 17.05.2018. године препоручено је:

- Фонду за здравствено осигурање Црне Горе, Министарству здравља:

- да изврше анализу примјене важећих прописа који регулишу област зараде запослених у здравственим установама, те нарочито Инструкције о обрачуна зарада и осталих личних примања запослених у здравственим установама бр. 03-1063 од 21.03.2012. године и уједначе начин утврђивања резултата рада и стимулација у установама на које се овај акт односи;

- да за случај објективно уврђених диспаратитета у погледу услова и резултата рада, односно увећања зараде по истом основу у свим установама које су обухваћене Инструкцијом обезбједије отклањање неједнакости као посљедицу различитог поступања према запосленима (у Специјалној болници за психијатрију Котор, Општој болници Никшић и КЦЦГ).

- Клиничком центру Црне Горе:

- да приступи преговорима са запосленима Клинике за психијатрију ради утврђивања критеријума и мјерила за увећање зараде сходно закону, Општем и Гранском колективном

уговору и Инструкцији за обрачун зарада, без прављења разлике у односу на остале установе система која није објективно и разумно оправдана де факто постигнутим резултатима рада.

6. У мишљењу од 4.07.2018. године препоручено је Министарству просвјете:

- да утврди јасне критеријуме по којима ће у наредном периоду финансирати приватне образовне установе и средње вјерске школе (које изводе јавно важећи образовни програм) у складу са чланом 139 Општег закона о образовању и васпитању;
- да размотри могућност даљег финансирања школе за основно балетско образовање „Принцеза Ксенија“ у складу са чланом 139 Општег закона о образовању и васпитању и закључком Одбора за науку, културу и спорт од 11.12.2017. године;
- да убудуће поступа благовремено и доставља одговоре подносиоцима захтјева на поднијете захтјеве/молбе.

7. У мишљењу од 31.7.2018. године препоручено је:

- ОШ "Његош" у Котору:

- да у школској 2018/2019 години ангажује све расположиве капацитете у пружању неопходне подршке ученику Х.Х уз стално праћење од стране специјализованих лица (психолошке службе, дефектолога, логопеда);
- да у школској 2018/2019 години обезбиједи подршку и помоћ асистента у настави све вријеме трајања наставних јединица, водећи рачуна о индивидуалним капацитетима ученика Х.Х;
- да у школској 2018/2019 години напредак у савладавању наставних јединица биљежи редовно и о томе обавјештава Комисију за усмјеравање дјецe са посебним образовним потребама;

- Министарству просвјете:

- да, у складу са стандардима и принципима инклузивног образовања у Црној Гори, школске 2018/2019 године обезбиједи подршку и помоћ асистента у настави ученику Х.Х који је усмјерен у образовни програм са прилагођеним извођењем у ОШ "Његош" у Котору.
- да у свим будућим случајевима предузме неопходне радње и мјере за спровођење редовног образовања по прилагођеном програму, за свако дијете без изузетка, када то процијени Комисија за усмјеравање дјецe са посебним образовним потребама;
- да успоставе систем протока информација са Комисијама за усмјеравање дјецe са посебним образовним потребама и основним школама у Црној Гори у циљу правовременог предузимања потребних радњи и мјера на обезбјеђивању квалитетне инклузије.

8. У мишљењу од 24.09.2018. године, препоручено је:

- Основном суду у Бару:

- да у што краћем року, предузме ефективне мјере и радње и спроведе извршење у извршно-правној ствари (И. Бр 80/16) повјерилаца малољетних Х.Х и У.У, које заступа законски заступник мајка, А.А;
- да у поступцима у вези са породичним односима, када су изражени конфликти између дјетета и родитеља или између родитеља, користи законску могућност и постави дјетету лице за подршку ако оцијени да околности случаја то захтијевају.

- ЈУ Центру за социјални рад Бар:

- да предузме радње и мјере у циљу реуспостављања личних односа између дјецe Х.Х и У.У и њихове мајке А.А;
- да као орган старатељства, користи законска овлашћења дата Породичним законом у случајевима када родитељ злоупотребљава родитељска права или их грубо занемарује.

9. У мишљењу од 25.9.2018. године препоручено је:

- Министарству здравља:

- да хитно предузме радње и мјере на обезбјеђивању адекватног медицинског третмана Х.Х;

- да предузме све неопходне мјере како би се обезбиједила заштита менталног здравља дјеце као и њихов смјештај ради хоспиталног (стационарног) третмана;

- Министарству здравља и Министарству рада и социјалног старања:

- да успоставе протокол о поступању у случајевима када су дјеца ометена у развоју или имају психички поремећај;

- Центру за социјални рад за општине Пљевља и Жабљак:

- да у складу са својим надлежностима из дијела породично правне и социјалне заштите предузме све расположиве мјере у циљу заштите интереса дјечака Х.Х;

- да у свим будућим случајевима правовремено и у сарадњи са специјализованим лицима и/или установама предузму радње и мјере на заштити права и интереса сваког дјетета;

- да направи процјену дјечака Х. и размотри алтернативне могућности смјештаја у складу са његовим најбољим интересом.

10. У мишљењу од 8.10.2018. године препоручено је Фонду ПИО Црне Горе:

- да у предметној управној ствари, примјени позитивно правне прописе и ставове које је заузео Врховни суд Црне Горе поводом овог правног питања, како се не би даље стварали непотребни судски трошкови а странка довела у ситуацију апсолутне правне несигурности.

**Ц. Подсјећамо да и у овој извјештајној години нијесу испуњене препоруке дате у 2017. години у седам (7) предмета и да су дјелимично испуњене препоруке у три (3) предмета.**

а) Нијесу испуњене препоруке дате сљедећим органима (из 2017):

1. У мишљењу од 16.06.2017. године препоручено је Основном суду у Бару:

- да уважавајући међународне стандарде и позитивно правне прописе - без даљег одлагања у координацији са органом старатељства, предузме хитне мјере и радње у циљу окончања поступка по привременој мјери И.бр. 80/16.

2. У мишљењу од 16.06.2017. године препоручено је Привредном друштву DOO Tabacco S Press:

- да предузме све потребне мјере у циљу отклањања посљедица дискриминаторног поступања према подносиоци притужбе;
- да објави на огласној табли привредног друштва мишљење и препоруку Заштитника, у трајању најмање 15 дана од дана објављивања;
- да убудуће, приликом пословања, не доноси одлуке којима се без оправдања у неравноправан положај стављају особе према неком личном својству заштићеном законом.

3. У мишљењу од 26.06.2017. године препоручено је Центру за социјални рад Бар:

- да без даљег одлагања предузме све мјере и радње из оквира својих надлежности у циљу нормализације односа како у припремној фази извршења, тако током и након извршења предаје дјеце.

4. У мишљењу од 28.07.2017. године препоручено је јавном извршитељу Александру Бошковићу, из Подгорице:

- да поступи у складу са рјешењем о извршењу И.бр.5623/2016 од 13.09.2016. године;
- да у складу са својим законским овлашћењима преиспита законитост и правилност рјешења о извршењу И.бр. 1541/2017 од 13.07.2017. године.



5. У мишљењу од 6.10.2017. године препоручено је Министарству просвјете:

- да издавачке куће у истој или сличној правној и/или фактичкој ситуацији не третира различито од других субјеката који ученицима основних школа нуде различите врсте услуга у виду подршке образовном процесу, нарочито када је такво одређење засновано на стручним одлукама референтних националних институција и образовних установа, а њихов је ангажман утемељен на сагласности воља и без обавезности која би довела у питање наведено уставно начело;
- да размотри могућност даљег партиципирања у обезбјеђењу дијела средстава за набавку уџбеника и помоћних наставних средстава (часописи итд), које су сходно Конвенцији УН-а о правима дјетета у функцији слободе изражавања дјетета;
- да предузме мјере на анализи важећих законских и других рјешења којима ће се установити стандард бесплатног школовања и уредити материја како се подзаконским актима и њиховим тумачењем не би дерогирала права прописана Уставом и законом.

6. У мишљењу од 6.11.2017. године препоручено је:

- ОШ "Његош" у Котору:
  - да ангажује све расположиве капацитете у пружању неопходне подршке ученику Х У уз стално праћење од стране специјализованих лица (психолошке службе, дефектолога, логопеда);
  - да обезбиједи подршку и помоћ асистента у настави за вријеме трајања наставних јединица, водећи рачуна о индивидуалним капацитетима ученика Х У;
  - да напредак у савладавању наставних јединица биљежи редовно и о томе обавјештава Комисију за усмјеравање дјеце са посебним образовним потребама;
- Министарству просвјете:
  - да у складу са стандардима и принципима инклузивног образовања у Црној Гори, обезбиједи подршку и помоћ асистента у настави ученику Х.У који је усмјерен у образовни програм са прилагођеним извођењем у ОШ "Његош" у Котору;
  - да у свим будућим случајевима предузме неопходне радње и мјере за спровођење редовног образовања по прилагођеном програму, за свако дијете без изузетка, када то процијени Комисија за усмјеравање дјеце са посебним образовним потребама.

7. У мишљењу од 27.11.2017. године препоручено је Извршном одбору Туристичке организације општине Даниловград:

- да, у складу са антидискриминационим начелима и стандардима којима се јемчи једнакост пред законом без обзира на било какву посебност или лично својство кандидата, преиспита одлуку о избору W.W. по конкурс од 20.01.2016. године на радно мјесто директора Стручне службе ТО Даниловград;
- да у будућим поступањима приликом доношења одлука по јавном огласу/конкурсу или у сличним ситуацијама поступа у складу са начелима законитости, владавине права и недискриминације, и да одлуке које доноси садрже образложење са јасним и довољним разлозима;
- да се одлуке по огласу/конкурсу достављају свим учесницима у поступку са одговарајућом поуком о правном средству.

б) Дјелимично су испуњене препоруке дате сљедећим органима (из 2017):

1. У мишљењу од 9.5.2017. године препоручено је: Скупштини општине Котор, Скупштини општине Тиват, Скупштини општине Будва и Скупштини општине Херцег Нови:

- да у циљу проналажења адекватног и дугорочног рјешења за гробље које би користили припадници исламске вјероисповијести у Боки которској (Тиват, Котор и Херцег-Нови) и

граду Будви наведене приморске општине предузму одговарајуће активности на доношењу и изналажењу рјешења за адекватну локацију за гробље које би користили припадници исламске вјероисповијести и исто им уступе на коришћење или располагање;

- да, у случају избора локације на једној од поменутих приморских општина, и остале општине партиципирају и определијеле средства у буџету ради изградње неопходне инфраструктуре, односно привођења истог намјени.

2. У мишљењу од 6.06.2017. године препоручено је: Скупштини Црне Горе, Влади Црне Горе и Врховном суду Црне Горе:

- да у складу са својим надлежностима нормативно уреде и конкретизују уставну гаранцију равноправности ћириличног и латиничног писма и начин њеног остваривања утврђивањем одговарајућих обавеза органа јавне власти у погледу сачињавања службених аката и остваривања писане комуникације са грађанима;
- да у складу са својим надлежностима предузимају мјере у циљу очувања ћириличног писма и примарно обезбиједи да њихови представници у контакту са грађанима употребљавају ћирилично писмо, ако је грађанин за тим исказао потребу, односно да обезбиједи да они добију одговор на ћириличном писму.

3. У мишљењу од 19.12.2017. године препоручено је:

- Управи царина - ПЈ Царинарница Бијело Поље:
  - да отклони посљедице дискриминације према Х.Х, прибави доказ о проценту/степену инвалидитета по службеној дужности и одлучи о захтјеву за ослобађање плаћања царине и пореза на путничко возило које је Х.Х намјеровала купити ради олакшаног превоза и савладавања баријера физичке покретљивости;
- Центру за социјални рад за општину Бијело Поље:
  - да рјешења о захтјевима за остваривање права на личну инвалиднину, односно права на накнаду за његу и помоћ другог лица заснива на проценту/степену инвалидитета који се изводи из медицинских индикација особа са инвалидитетом и тиме им омогући остваривање права по основу инвалидитета пред другим органима управе;
- Министарству рада и социјалног старања:
  - да са становишта надлежности законодавне иницијативе, сачини предлог закона о јединственом тијелу вјештачења, ради утврђивања менталних, интелектуалних, сензорних оштећења, инвалидитета, функционалне способности и нивоа потпоре преостале радне способности особа са инвалидитетом;
  - да предлог прописа сачини са циљем остваривања права особа са инвалидитетом у подручју социјалне заштите, пензијског осигурања, професионалне рехабилитације и запошљавања, заштите ратних и цивилних жртава рата, утврђивања психофизичког стања дјетета при остваривању права у систему образовања, као и у другим подручјима у којима се права остварују на темељу налаза и мишљења тијела вјештачења када је то прописано законом или другим прописом.

**Д. Подсјећамо да и у овој извјештајној години нијесу испуњене препоруке дате у 2016. години у шест (6) предмета и да су дјелимично испуњене препоруке у пет (5) предмета.**

а) Нијесу испуњене препоруке дате органима:

1. У мишљењу од 15.07.2016. године препоручено је Управи полиције:

- да без одлагања, предузме све потребне мјере и радње ради откривања особе/ба одговорних за подметање и детонирање експлозивне направе у пословном простору подносиоца притужбе;
- да без одлагања, достави одговор подносиоцу притужбе о поступању по његовом захтјеву за безбједоносну процјену;
- да обезбједи досљедно поштовање националних прописа, потврђених међународних уговора и општеприхваћених правила међународног права, који се односе на примјену полицијског овлашћења.

2. У мишљењу од 21.10. 2016. године (у два спојена предмета), препоручено је:

- надлежним органима локалне управе у општини Колашин:
  - да отклоне посљедице дискриминације учињене по основу претпостављене дисциплинске одговорности, здравственог стања и година старости (стажа осигурања) намјештеника Службе заштите и спасавања Х.У, Х.У и Х.У;
  - да у складу са Законом о државним службеницима и намјештеницима врше распоређивање службеника, односно намјештеника, на начин што ће у образложењима рјешења прецизирати одређујуће критеријуме и мјерила сходно којима ће вршити избор у аналогним ситуацијама, како би се избјегле ситуације у које су стављене намјештенице Х.У,Х.У и Х.У путем дискриминаторног понашања заснованог на политичком одређењу које није оповргнуто у тесту доказивања дискриминације.
- Дирекцији за инспекцијски надзор Министарства унутрашњих послова:
  - да сходно законским овлашћењима изврши контролни инспекцијски надзор ради утврђивања извршења мјера које су субјекту надзора (одговорним у органима локалне управе општине Колашин) наређене рјешењима и утврђивања начина заснивања радног односа односно именовања и то у сљедећим субјектима надзора у складу са налазима ове Институције:
    - Служби заштите општине Колашин,
    - Секретаријату за уређење простора, животну средину и стамбено-комуналне послове општине Колашин,
    - Служби комуналне полиције општине Колашин,
    - Служби предсједнице општине Колашин,
    - Секретаријату за финансије и општу управу.

3. У мишљењу од 1.12. 2016. године препоручено је Општини Улцињ – ЈП “Водовод и канализација”

- да подносиатељки притужбе Х.У ( и осталим запосленим у Општини Улцињ) у што скоријем року уплати доприносе за социјално осигурање у складу са Законом о социјалном осигурању.

4. У мишљењу од 26.12.2016.године препоручено је:

- Министарству унутрашњих послова:

- да без одлагања предузму мјере за идентификацију и утврђивање одговорности полицијског службеника који је дана 24. октобра 2015. године, према грађанину Х.Х примијенио неоправдану физичку силу;
- Управи полиције
- да обезбиједи досљедно поштовање националних прописа, потврђених међународних уговора и општеприхваћених правила међународног права, који се односе на примјену полицијског овлашћења.

5. У мишљењу од 30.12. 2015. године препоручено је:

- Црногорској комерцијалној банци А.Д.:
- да изнађе рјешење за реализацију ваучера и закључење уговора о кредиту подносиољке притужбе;
- Црногорској комерцијалној банци А.Д. и Подгоричкој банци А.Д.:
- да предузму све неопходне мјере којима ће особама са инвалидитетом омогућити приступ банкарским услугама на мање рестриктиван начин и без условљавања које представља прекомјеран терет корисницима услуга.

6. У мишљењу од 30.12.2015. године препоручено је Министарству унутрашњих послова – Управи полиције:

- да без даљег одлагања, поступи по свим рјешењима Комисије за жалбе и по истим донесе одлуку у што краћем року.

б) Дјелимично су испуњене препоруке дате органима (из 2016):

1. У мишљењу од 30.06.2016. године препоручено је Министарству рада и социјалног старања и Скупштини Црне Горе:

- да отклоне суштинску неједнакост према различитим категоријама жена које су обухваћене заштитом материнства и подстицајима јачању демографских трендова у држави. При томе нужно је успоставити одговарајући систем заснован на антидискриминаторном приступу, односно легитимности различитог поступања, остварењу одређеног циља у јавном интересу, те пропорционалности примијењених средстава у односу на циљ који се жели постићи (подстицај наталитету и природном прираштају);
- да приликом пројектовања законодавних мјера и доношења подзаконских аката ради спровођења закона користе анти-дискриминаторни приступ и тест заштите од дискриминације који је примијењен и у овом мишљењу, као и да установе посебан сензитивни приступ у третману појединих рањивих група, које су као такве препознате у домаћем правном поретку и међународном уговорном праву.

2. У мишљењу од 30.06.2017. године Заштитник је препоручио:

- надлежним судовима који поступају у ванпарничним предметима да другим државним органима благовремено достављају рјешења о лишењу пословне способности, односно то чине одмах по стицању својства правноснажности сваке појединачне судске одлуке;
- надлежним државним органима у Црној Гори - Министарству унутрашњих послова, Управи за некретнине Црне Горе, Министарству рада и социјалног старања у домену рада центара за социјални рад, да воде ажурне евиденције и врше промптни упис грађанско-правног статуса лица лишених пословне способности, како због потреба вођења бирачког списка, тако и због остваривања других права, односно због правне сигурности правних и физичких лица која ступају у правне послове са лицима лишеним

пословне способности, те да поступају у роковима утврђеним Законом (седам дана од дана насталих промјена);

- Државној изборној комисији да до краја спроведе поступак утврђивања релевантних чињеница ради откривања евентуалних злоупотреба бирачког права штићеника Завода у претходним изборним процесима, на шта се и сама обавезала актом број 141/3 од 17.05.2016. године;
- надлежном државном органу који води бирачки списак (Министарству унутрашњих послова) да без одлагања спроведе поступак брисања из евиденције преосталог броја штићеника Завода који нијесу брисани (шест лица из овог предмета) и других лица која су лишена пословне способности, а исти поступак још увијек није окончан;
- истом Министарству да преиспита постојеће законодавство са становишта остваривања бирачког права и слободе гласања у односу на међународне стандарде, а посебно праксу Европског суда за људска права;
- свим наведеним државним органима да остваре потребан ниво координације у смислу благовременог достављања свих правоснажних рјешења и радњи везаних за стање у бирачком списку у складу са Законом.

3. У мишљењу од 30.06.2017. године препоручено је Министарству финансија:

- да анализира могућност финансирања на равноправним основама, односно да нађе рјешење сходно којем би све невладине организације биле изједначене у остваривању својих права на равноправан приступ средствима којима се финансирају дјелатности невладиних организација.

4. У мишљењу од 30.06.2017. године (у седам спојених предмета) Заштитник је препоручио Министарству рада и социјалног старања и Скупштини Црне Горе:

- да отклоне суштинску неједнакост према различитим категоријама жена које су обухваћене спорним одредбама Закона о социјалној и дјечијој заштити ради заштите материнства и подстицају јачању демографских трендова у држави. При томе нужно је успоставити одговарајући систем заснован на антидискриминаторном приступу, односно легитимности различитог поступања, остварењу одређеног циља у јавном интересу, те пропорционалности примијењених средстава у односу на циљ који се жели постићи (подстицај наталитету и природном прираштају);
- Скупштини Црне Горе да приликом пројектовања и доношења законодавних аката, а Министарству рада и социјалног старања у Влади Црне Горе код доношења подзаконских аката ради спровођења закона, користе анти-дискриминаторни приступ и тест заштите од дискриминације који је примијењен и у овом мишљењу, као и да установе посебан сензитивни приступ у третману појединих рањивих група, које су као такве препознате у домаћем правном поретку и међународном уговорном праву;
- Министарству рада и социјалног старања у Влади Црне Горе да усагласи са законом одредбе Правилника о допунама правилника о ближим условима за остваривање основних материјалних давања из социјалне и дјечје заштите ("Службени лист Црне Горе", бр. 68/15 од 08.12.2015), којима се не може умањивати ниво права прописан законом и усклади праксу приликом третмана корисница накнаде када су у питању фактичке ситуације које доводе до суштинске неједнакости у остваривању права.

5. У мишљењу од 27.10.2016. године, Заштитник је препоручио:

- да Управа полиције без одлагања, подносиоцу притужбе Х.У, достави одговор на притужбу поднијету Управи полиције ЦБ Будва, дана 03.09.2015. године;

- да Управа полиције без одлагања, предузме мјере за утврђивање одговорности полицијских службеника, који су дана 09.09.2015 године, према грађанину Х.У поступали на понижавајући и незаконит начин;
- да Управа полиције обезбиједи досљедно поштовање националних прописа, потврђених међународних уговора и општеприхваћених правила међународног права, који се односе на примјену полицијских овлашћења.

**Е. Такође и у овој извјештајној години нијесу испуњене препоруке из 2015. године, дате у четири (4) предмета, док је у једном (1) предмету препорука дјелимично испуњена:**

а) Нијесу испуњене препоруке дате органима (из 2015):

1. У мишљењу од 6.10.2015. године препоручено је „Монтенегро Аирлинес -у“ :

- да из МЕДИФ обрасца - лјекарски извјештај уклони или измијени питања под редним бројем МЕДА05 и МЕДА06 која су дискриминаторне садржине, којима се вријеђа достојанство особа са инвалидитетом;
- да уједначи праксу према свим особама са инвалидитетом тј. како онима који су корисници упута Фонда за здравство, тако и онима који то нијесу;
- да усклади вођење евиденције и обраду података о личности са важећим прописима и стандардима.

2. У мишљењу од 14.12.2015. године, Заштитник је препоручио:

- да Министарство унутрашњих послова и Управа полиције, без одлагања предузму мјере за идентификацију и утврђивање одговорности свих полицијских службеника, који су, дана 24. октобра 2015. године, према грађанину Х.У, примијенили прекомјерну физичку снагу и гумену палицу, нанијели му тешке тјелесне повреде и оштетили његову имовину;
- да Министарство унутрашњих послова предузме потребне мјере да се обезбиједи предуслови за идентификацију полицијских службеника, у складу са препорукама СРТ-а;
- да Управа полиције обезбиједи досљедно поштовање националних прописа, потврђених међународних уговора и општеприхваћених правила међународног права, који се односе на примјену полицијских овлашћења.

3. У мишљењу од 28.12.2015. године, Заштитник је препоручио Управи полиције:

- да без одлагања, предузме мјере за идентификацију и утврђивање одговорности свих полицијских службеника, који су дана 24. октобра 2015. године, према грађанима Х.У и Х.У, примијенили физичку силу;
- да обезбиједи досљедно поштовање националних прописа, потврђених међународних уговора и општеприхваћених правила међународног права, који се односе на примјену полицијског овлашћења.

4. У мишљењу од 31.12.2015. године, Заштитник је препоручио:

- Скупштини општине Будва:
- да додатно преиспита правну основаност члана 10 Одлуке о измјени и допуни Одлуке о организацији и начину обављања ауто-такси превоза на територији Општине Будва (“Службени лист ЦГ-Општински прописи”, бр. 15/14), којим је предвиђена ретроактивна примјена исте.
- Секретаријату за привреду и финансије општине Будва:
- да додатно преиспита законитост поступања по захтјевима Х.У (Захтјев бр. 041-02-У-87/1 од 31.03.2014. године; и Захтјев бр. 041-02-У-101/1 од 07.04.2014. године) и захтјевима лица наведених у Закључку предсједника Општине бр. 001-2117/2 од 05.08.2014. године,

те да у горе назначеном року ову Институцију обавијести о исходу и предузетим мјерама у циљу отклањања евентуално утврђених неправилности и пропуста.

**б) Дјелимично је испуњена препорука (из 2015):**

1. У мишљењу од 29.12.2015. године Министарству правде и Управи Завода за извршење кривичних санкција:

- да Министарство правде, у складу са међународним стандардима, пропише правила о примјени средстава принуде - везивања ментално обољелих, зависника од опојних дрога и других лица у кризним стањима (за вријеме лишења слободе), службено лице које наређује или одобрава примјену те мјере, разлоге за прибјегавање мјери, услове за примјену, максимално трајање мјере, начин контроле примјене мјере и потребне евиденције које прате примјену мјере.

**Ф. У овој извјештајној години није испуњена једна (1) препорука из ранијег периода (2009):**

1. У Мишљењу од 30.11.2009. године препоручено је Главном администратору Општине Жабљак:

- да надлежни органи локалне самоуправе и локалне управе општине Жабљак без даљег одлагања, предузму радње и мјере којима ће се подносиоци притужбе обезбиједити поштовање права на мирно уживање своје имовине, односно стана изнад пролаза поред "Робне куће" у Жабљаку.





## IV ЗАКОНОДАВНЕ ИНИЦИЈАТИВЕ И МИШЉЕЊА НА НАЦРТЕ И ПРЕДЛОГЕ ЗАКОНА

Заштитник је у 2018. години дао једну иницијативу за измјену закона, једну за доношење другог прописа/акта и једно мишљење на нацрт прописа.

### 4.1. Иницијатива за измјену/допуну члана 36 став 1 и члана 37 Закона о заштити од насиља у породици у дијелу који се односи на новчану казну

У Иницијативи која је поднијета Министарству правде наведено је:

Законом о заштити од насиља у породици ("Службени лист Црне Горе", бр. 46/10 и 40/11), у поглављу ИИИ. Казнене одредбе, чланом 36 прописана је прекршајна одговорност члана породице.

Одредбом става 1 наведеног члана Закона прописано је:

"Новчаном казном од 150 еура или казном затвора од најмање десет дана затвора казниће се за прекршај члан породице, ако:

- 1) употреби физичку силу, без обзира да ли је наступила тјелесна повреда другог члана породице;
- 2) пријети нападом или изазива опасност која може проузроковати осјећај личне несигурности или психички бол другог члана породице;
- 3) вербално напада, псује, назива погрдним именом и на други начин вријеђа другог члана породице;
- 4) ограничава другом члану породице слободу комуницирања са трећим лицима;
- 5) исцрпљује радом, ускраћује сан и други одмор, пријети избацивањем из стана и одузимањем дјецe;
- 6) сексуално узнемирава другог члана породице;
- 7) уходи и на други начин грубо узнемирава другог члана породице;
- 8) оштећује или уништава заједничку имовину или имовину другог члана породице или покушава да то учини;
- 9) ускраћује основна средства за егзистенцију другом члану породице;
- 10) дрским понашањем угрожава породични мир члана породице са којим не живи у породичној заједници (члан 8 став 1)".

Наведеним Законом, чланом 37 прописана је прекршајна одговорност за занемаривање и то:

"Новчаном казном од 250 еура или казном затвора од најмање десет дана казниће се за прекршај члан породице ако не води довољно бригу:

1) о исхрани, хигијени, одијевању, медицинској заштити или редовном похађању школе или не спрјечава дијете у штетном дружењу, скитњи, просјачењу или крађи или на други начин у већој мјери занемарује подизање и васпитање дјетета (члан 8 став 2 тачка 1);

2) о исхрани, хигијени, одијевању или медицинској заштити другог члана породице о коме је дужан да се стара, а коме је потребна посебна помоћ због болести, инвалидитета, старости или других личних својстава због којих није способан да се стара о себи (члан 8 став 2 тачка 2)".

Наведеним Законом дакле, прописана је новчана казна за основни облик прекршаја из члана 36 став 1 у одређеном (фиксном) износу од 150 еура и прекршаја из члана 37, у износу од 250 еура.

Не спорећи чињеницу да је новелом Закона о прекршајима предвиђена могућност удвостручавања новчане казне када је у питању област породичног насиља (члан 24 став 6

Закона о прекршајима), налазимо да је износ запријеђене казне у одређеном износу од 150 еура за основни облик прекршаја из члана 36 Закона, односно 250 еура из члана 37 Закона низак и ускраћује могућност суду да у сваком појединачном случају изврши одмјеравање и индивидуализацију казне. Улога суда у примјени ових одредаба своди се на форму, јер суд у оквиру своје надлежности може изрећи фиксни износ утврђене казне, а нема могућност да примијени отежавајуће и олакшавајуће околности датог случаја. Овим казнама се не може постићи генерална ни специјална превенција, оне не могу дјеловати одвраћајуће на извршиоце и потенцијалне учиниоце прекршаја, нити се њима може постићи сврха кажњавања.

Вјерујемо да се могуће ради о номотехничком пропусту прописивањем наведених казни у утврђеном (фиксном) износу.

Сматрамо неопходним да Министарство покрене поступак за доношење Закона о измјенама/допунама Закона о заштити од насиља у породици, којим ће у члану 36 и члану 37 новчане казне прописати у распону од најмање 150 еура, односно 250 еура, а горњу посебну законску границу новчане казне усагласити са Законом о забрани дискриминације, јер као што је познато и Конвенција Савјета Европе о спрјечавању насиља над женама и насиља у породици овај деликт третира као облик дискриминације (чл.3 Конвенције).

При томе, неопходно је водити рачуна о сразмјерности између назначеног прекршаја и стандарда које је усвојио и Европски суд за људска права у предметима заштите од насиља у породици (Опуз против Турске, Томашић и други против Хрватске, Е.С. и други против Словачке и други). Наиме, у оквиру позитивних мјера државе Европски суд је установио обавезу државе да процесуира и казни акте породичног насиља као вид заштите жртава и превентивног дјеловања на потенцијалне делинквенте.

У изјашњењу Министарства правде је наведено да ће Иницијативу размотрити приликом предстојећих активности на изради овог закона.

## **4.2. Иницијатива за доношење Програма стручног оспособљавања и усавршавања и начина провјере стручне оспособљености за вршење послова службеника обезбјеђења**

У Иницијативи која је поднијета Министарству правде наведено је:

Законом о извршењу казне затвора, новчане казне и мјера безбједности ("Службени лист ЦГ", број 35/15), чланом 155 прописано је да "службеници обезбјеђења у вршењу послова обезбјеђења притворених и осуђених лица и обезбјеђења објеката, имовине и запослених у Заводу за извршење кривичних санкција (Завод), у складу са овим законом, издају упозорења и усмене наредбе, употребљавају физичку снагу, ручни спреј са надражујућим дејством, службену палицу, електрични парализатор, средства за везивање, уређај за избацавање млазева воде, хемијска средства, службене псе и ватрено оружје (средства принуде) и врше претрес запослених у Заводу и других лица која улазе у Завод и њихових возила. Средства принуде употребљавају се само ако су испуњени законом прописани услови за њихову употребу."

Чланом 188 наведеног Закона прописано је: "Службеници обезбјеђења дужни су да се стручно оспособљавају и усавршавају за вршење послова из члана 155 овог закона, а да програм стручног оспособљавања и усавршавања и начин провјере стручне оспособљености за вршење послова доноси надлежно Министарство"

Закон је ступио на снагу 26. јуна 2015. године. Међутим, до дана подношења ове иницијативе још увијек није донешен наведени програм.

Кад је законом прописана обавеза доношења одређеног подзаконског прописа или другог акта, то значи да су ти прописи или други акти неопходни за правилну и адекватну примјену закона. Њихово неблаговремено доношење у ствари онемогућава квалитетно спровођење, односно примјену закона и у крајњем онемогућава адекватно остваривање и заштиту права лица на које се закон односи.

Подсјећамо да је Предлогом Акционог плана за спровођење Стратегије извршења кривичних санкција 2017-2021. године, предвиђена реализација стратешких циљева који су утврђени Стратегијом извршења кривичних санкција, а која препознаје, између осталог и као важан стратешки задатак - реализацију реформских активности у свим аспектима система извршења кривичних санкција - законодавни оквир, јачање механизма за остваривање и заштиту људских права.

Као што је познато, стручно оспособљавање и усавршавање запослених је веома комплексан процес и захтијева квалитетно реализовање сваке појединачне фазе. Оно утиче на перформансе организације ако је усклађено са стратешким циљевима организације и ако је интегрисано у функцију људских ресурса и као таква може да буде инвестиција, а не трошак, ако се детаљно реализује и имплементира. Доношење програма је први корак, а трансфер наученог у радно окружење представља круну цјелокупног образовног процеса у организацији који се састоји, између осталог, од мотивације учесника, планирања и програмирања образовних садржаја, метода и евалуације. Обуком се повећава квалитет људских ресурса и увећава људски капитал чија вриједност битно детерминише организационе перформансе.

Усавршавања омогућавају службеницима адекватну реакцију у конкретно насталим реалним ситуацијама, и то не само посматрано кроз прецизност, већ и кроз тактичку обученост и увјежбаност, као и безбједност по самог службеника и непосредну околину, а посебно повећава психолошку стабилност службеника, са аспекта ефикасности савладавања стресне ситуације. Доношење овог свеобухватног програма, има за циљ и уједначавање поступања службеника у свакодневном раду, како би се избјегла арбитрерност која води повреди права лица лишених слободе, услед неједнаког поступања.

С тим у вези, Заштитник је у већ познатом случају тзв. "везивања" од 29.12.2015. године, такође указао на важност доношења подзаконског акта и дао препоруку да се у што хитнијем року донесе Правилник о примјени средстава принуде-везивања ментално обољелих лица, зависника од опојних дрога и других лица у кризним стањима. Неријетко, службеници нијесу у довољној мјери оспособљени да интервенишу и да се на адекватан начин суоче са оваквим ситуацијама. Такође, чињеница да је комплетна здравствена служба Завода, марта исте године, само пар мјесеци раније, прошла обуку за хумано везивање, указује на потребу другачијег приступа организовању наставних планова и програма. Посебно је важно организовати адекватну процјену ефикасности конкретних обука, односно ефеката или утицаја примјене наученог у свакодневном раду, у Центру за образовање кадрова Завода.

На основу наведеног, Заштитник сматра да је неопходно донијети Програм стручно оспособљавања и усавршавања и начина провјере стручне оспособљености за вршење послова службеника обезбјеђења, у што краћем року.

У изјашњењу Министарства правде је наведено да ће Иницијативу размотрити приликом предстојећих активности на изради овог програма.

### **4.3. Мишљење на Нацрт Правилника о граничним вриједностима буке, начину мјерења буке унутар и ван угоститељских објеката и начину употребе и условима које морају да испуњавају лимитатори јачине звука.**

У Мишљењу које је дато Министарству одрживог развоја и туризма наведено је:

1. Заштитник људских права и слобода Црне Горе подржава напоре Министарства одрживог развоја и туризма на ближем уређивању начина мјерења буке унутар и ван угоститељских објеката, начину употребе и услова емитовања живе или механичке музике из угоститељског или другог објеката, јер је доношење овог правилника услов за спровођење одредби Закона о туризму и угоститељству којим се уређује заштита од буке, која грађанима угрожава здравље, ремети одмор и рад у задовољавајућим условима.

2. Одредбама члана 3 став 6 Нацрта Правилника је прописано да: "У случају да је систем вентилације и климатизације доминантни и континуални извор буке у просторији, без јасно примјетних тонских компоненти и других неправилности, допуштено је прекорачење вриједности из Табеле 1 овог правилника за 5 дБ (А)".

Међутим, Заштитник сматра, да приликом формулисања ове одредбе треба имати у виду чињеницу да, уколико исти правни субјект производи буку емитовањем прегласне живе или механичке музике из угоститељског или другог објеката и буку проузроковану из система вентилације и климатизације тог субјекта не треба стимулисати допуштањем прекорачења вриједности из Табеле 1 овог правилника за 5 дБ (А). У овом случају то би значило двоструко погодовање субјекта који врши двоструко емитовање буке из разних уређаја.

3. Нацртом Правилника нијесу дефинисане активности Комуналне полиције на мјерењу нивоа буке у затвореном простору за становање, који се налази непосредно изнад или поред угоститељског објекта из којег се емитује жива или механичка музика.

Наиме, овим Правилником треба да се уреди и мјерење нивоа буке која се емитује из угоститељских објеката, у којима се пружају услуге припремања и услуживања хране и пића (ресторани, барови, кафане, кафетерије, пивнице, пицерије, диско и ноћни клубови, посластичаре и други објекти), који су смјештени у стамбеним зградама и другим стамбеним објектима (претежно у приземљу).

Уколико изостане дефинисање ове активности Комуналне полиције изостаће и могућност заштите грађана од буке који живе у становима изнад наведених угоститељских објеката. Зато Комуналној полицији треба дати овлашћење да на жалбе станара на прегласну музику која им угрожава здравље и ремети одмор и на њихово тражење изађе на лицу мјеста и изврши мјерење нивоа буке у стану (затвореном стамбеном простору), који се налази непосредно изнад или поред угоститељског објеката.

4. Одредбом члана 7 став 2 Нацрта Правилника предвиђено је да се један лимитатор јачине звука не може повезати на више од 4 звучника.

Заштитник предлаже да у циљу суштинске заштите грађана од негативног утицаја буке проузроковане емитовањем живе или механичке музике из угоститељских и других објеката на затвореном или отвореном простору, лимитатор звука буде инсталиран у просторији или простору из којег се емитује жива или механичка музика, у циљу мјерења нивоа произведене буке. Лимитатор треба да има таква техничка својства да на резултате мјерења не може утицати власник објекта и да у континуитету мјери ниво буке у угоститељском објекту или другој просторији из које се емитује жива или механичка музика како би службеници комуналне полиције или других надлежних инспекцијских служби имали непосредни увид у стање нивоа произведене буке, не само у вријеме увида у лимитатор, већ и за протекли временски период (лимитатор са меморијом). Уградња лимитатора са оваквим техничким својствима је неопходна, јер инспекцијске службе реално не могу непрекидно боравити у угоститељским или другим објектима. Подсјећамо на техничко рјешење - мјерење брзине кретања возила у саобраћају (уграђен тахограф у камионима), који у континуитету мјери брзину кретања камиона, без могућности утицаја возача на правилност рада тахографа.

У току су активности на изради овог правилника.

Подсјећамо да је Заштитник у 2017. години поднио:

- Иницијативу за измјену/допуну члана 71 став 1 Закона о пензијском и инвалидском осигурању. У изјашњењу Министарству рада и социјалног старања је поред осталог, наведено да ће Иницијативу размотрити приликом предстојећих активности на изради Закона о пензијском и инвалидском осигурању.

- Иницијативу за доношење Правилника о ближем начину извршења мјере безбједности обавезно психијатријско лијечење и чување у здравственој установи. Министарство здравља по наведеној иницијативи још увијек није доставило изјашњење.

Такође, у 2016. години Заштитник је поднио:

- Иницијативу за измјену члана 2 Правилника о условима које морају да испуњавају просторије за задржавање лица лишених слободе (Службени лист ЦГ", бр. 52/12). Министарство унутрашњих послова се још увијек није изјаснило о овој иницијативи;

и дао:

- Мишљење на Нацрт закона о раду (са јавне расправе) Министарству рада и социјалног старања. Закон је још увијек у фази припреме предлога.



## У РАД И ДЈЕЛОВАЊЕ ЗАШТИТНИКА У ПОЈЕДИНИМ ОБЛАСТИМА, ЗАПАЖАЊА, КОНСТАТАЦИЈЕ И ПРЕПОРУКЕ

### 5.1. Грађанска и политичка права

#### 5.1.1. Право на суђење у разумном року

Према ставу Европског суда за људска права у Стразбуру (у даљем тексту Европски суд), државе су дужне да на националном нивоу, организују правне системе тако да обезбиједи поштовање члана 6. Европске конвенције о људским правима (у даљем тексту Конвенција). Дакле, национални правосудни систем треба да буде организован на начин да органи који га чине могу да испуне захтјеве предвиђене чланом 6 став 1 Конвенције. То подразумијева обавезу државе да се поступци у грађанским стварима и по кривичним оптужбама, пред судовима и другим државним органима, воде без неоправданог одуговлачења и заврше у разумном року.

Право на правично суђење, поред права на суђење у разумном року, подразумијева и право на несметан приступ правди, право на правну помоћ, право на правну сигурност, право на процесну равноправност и право на јасно и потпуно образложену одлуку. Стога, принцип владавине права у савременим правним системима подразумијева обавезу држава да на националном нивоу обезбиједи дјелотворан систем гаранација и поштовања права у судском поступку, који у коначном води благовременом извршењу правде.

Систем конвенцијског права конципиран је тако да обезбиједи основу за конституисање, развој, заштиту и унапређење права у националним правним системима, како би грађани своје право остваривали првенствено у оквирима националног правног система. У складу са наведеним, усвајањем Закона за заштиту права на суђење у разумном року, у унутрашњем правном систему, створене су претпоставке да се обезбиједи заштита овог права, дјелотворним правним средствима: захтјевом за убрзање судских поступака (контролни захтјев) и тужбом за правично задовољење.

Дужина трајања разумног рока утврђује се у складу са праксом Европског суда, према мјерилима, утврђеним у зависности од сложености предмета, у чињеничном и правном смислу, понашања подносиоца правног средства, понашање суда и других државних органа, органа локалне самоуправе, јавних служби и других носилаца јавних овлашћења. Прописивањем наведених стандарда, кроз законски оквир, обезбјеђује се правни основ заштите и остварења права пред домаћим судовима, уз непосредну примјену праксе Европског суда, приликом одлучивања о повреди права на суђење у разумном року.

Према ставу Европског суда, контролни захтјев у нашем правном систему се има сматрати дјелотворним правним средством од 04.09.2013. године<sup>12</sup>, а тужба за правично задовољење од 18.октобра 2016. године<sup>13</sup>.

У извјештајној години, Заштитник је имао у раду 147 предмета, који су се односили на рад и поступање судова. Примљена је 141 притужба, а шест је пренешено из претходне 2017. године. У односу на претходну годину број примљених притужби је већи за готово 50%.

<sup>12</sup> Вукелић против Црне Горе бр.5825809 ств.85, 4.јун 2013.године

<sup>13</sup> Вучељић против Црне Горе одл.бр.59219/15 став 30,18.октобар 2016.године

У највећем броју притужбе су се односиле на парнични, извршни и стечајни поступак, у мањем броју на кривични поступак и управни спор. Подносиоци су се жалили на дуготрајност судских поступака и неизвршавање судских одлука.

Притужбе су се односиле на рад: Уставног суда девет (9) и редовне судове (132). Притужбе на редовне судове односиле су се на: Врховни суд Црне Горе четири (4), Виши суд у Бијелом Пољу шест (6), Виши суд у Подгорици 12, Привредни суд Црне Горе 14, Управни суд Црне Горе седам (7), Суд за прекршаје Подгорица двије (2), Виши суд за прекршаје Црне Горе двије (2), Суд за прекршаје Бијело Поље једна (1), Суд за прекршаје Бијело Поље - Одјељење Жабљак једна (1) и на основне судове (83).

Укупно је завршено 140 предмета, од којих шест (6) из 2017 године. У текућу, 2019. годину пренешено је седам (7) предмета.

Поступајући по притужбама на рад судова Заштитник је утврдио да: у 27 предмета нема повреде права, у 50 није био надлежан да поступа (притужбе се нијесу односиле на државне и друге органе ЦГ једна (1), Захтјев за преиспитивање законитости судске одлуке 46, остало три (3), у 12 предмета није поступао из законом утврђених разлога (нису исцрпљена друга правна средства три (3), притужба није допуњена у остављеном року четири (4) и притужба поновљена а нијесу поднијети нови докази пет (5), у 19 предмета поступак је обустављен (повреда отклоњена у току поступка 13, подносилац повукао притужбу један (1), подносилац притужбе преминуо један (1) и након подношења притужбе покренут судски поступак четири (4), у осам (8) предмета дато је мишљење са препоруком, у осам (8) предмета је ријешено спајањем, а у шест (6) указивањем, у једном (1) предмету покренут је предлог за оцјену уставности и законитости и у девет (9) предмета подносиоци притужбе су упућени на друга правна средства – на коришћење редовних или других правних средстава, јер је оцијењено да је то ефикаснији начин за отклањање повреда права.

У поступцима, по контролним захтјевима, судови су усвајали захтјеве, одређивали рок за предузимање процесних радњи и утврђивали обавезу извјештавања и информисања суда о предузетим мјерама и радњама.

Резултати поступања у овим предметима, показују да судови препознају значај контролног захтјева као правног средства, којим се обезбјеђује заштита права на суђење у разумном року. Заштитник констатује да је потребно наставити са континуираном примјеном института контролног захтјева, како би се обезбиједила ефикасност поступка пред судовима и поштовање права на суђење у разумном року.

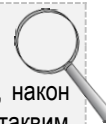
У предметима у којима је Заштитник поступао и утврдио одуговлачење поступка повреде права на суђење у разумном року, странке нијесу користиле право на контролни захтјев или је захтјев одбијен као неоснован. Заштитник је у тим предметима дао препоруку надлежним судовима да предузму све процесне радње ради окончања поступака и доношења одлуке.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> [http://www.ombudsman.co.me/docs/1552554443\\_31122018-preporuka-ko.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1552554443_31122018-preporuka-ko.pdf)



### Примјер:



Х.У се жалила на рад Основног суда у Херцег Новом у предмету Рс.бр.88/15-09 и навела да суд 3 године, након враћања списка предмета из Вишег суда у Подгорици, не поступа и не доноси одлуку. Сматра да се таквим поступањем суда неоправдано одуговлачи судски поступак, који траје скоро 10 година.

Заштитник је оцијенио да фаза поступка, након доношења укидног рјешења Вишег суда у Подгорици Гж.бр.1579/15-09 од 13.11. 2015. године, неоправдано дуго траје. Утврђена је повреда права на суђење у разумном року из чл.6 Конвенције о људским правима и дата препорука Суду да без даљег одлагања предузме све процесне радње ради окончања поступка и доношења одлуке у предмету Рс.бр.88/15-09<sup>15</sup>.

У предметима у којима су судови предузимали мјере и радње за убрзање поступка, отклањајући повреду права на коју су подносици указивали, поступак пред Заштитником је обустављен.

У предметима који су се односили на неизвршење правоснажних судских одлука, у радним споровима (поступак извршења поновне стамбене расподјеле), Заштитник је запазио да се, приликом доношења закључка о извршењу пресуде, судови у овим споровима нијесу упуштали у дате разлоге и обазложење правоснажне пресуде, а што је од значаја за материјално-правни основ извршења правоснажне одлуке тј. остварење права утврђеног пресудом. Такође се примјећује да су странке, које су већ успјеле у спору, из тог разлога морале водити нови парнични поступак, поводом исте ствари, што ствара додатне трошкове и правну неизвјесност и несигурност у погледу извршења пресуде и након-поновно, окончаног правоснажног поступка.

У поступцима у вези са породично-правним односима (поступку развода брака, одређивања остваривања личних односа дјетета са родитељем) и у поступку одређивања и извршења привремене мјере, Заштитник је указао на обавезно хитно поступање, без неоправданог одлагања. О овој теми било је ријечи у дијелу Извјештаја - Права дјетета.

Током 2018. године у раду је било 28 предмета на рад Државног тужилаштва. Примљено је 27 притужби, а једна (1) је пренешена из претходне године. Поступак је окончан у 26 предмета, а два (2) су пренешена у 2019 годину.

Поступајући по овим притужбама утврђено је да: у девет (9) случајева није било повреде права, у шест је (6) утврђена повреда права и донијето мишљење са препоруком, у три (3) случаја повреда је отклоњена у току поступка, у једном (1) притужба није допуњена у остављеном року, у једном (1) је притужба поновљена, а нијесу поднијети нови докази, у два је (2) тражено овлашћење за преиспитивање законитости одлука, у два (2) случаја подносилац је упућен на друго правно средство, а два (2) предмета су ријешена спајањем поступка.

Притужбе су се односиле на дуго трајање поступка по кривичним пријавама и неодговарање на захтјеве, којима су се грађани обраћали Државном тужилаштву.

Заштитник указује и подсећа на обавезу Државног тужилаштва да поступа благовремено (у законском року) по кривичној пријави.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> [http://www.ombudsman.co.me/docs/1552553868\\_23072018-preporuka-hn.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1552553868_23072018-preporuka-hn.pdf)

<sup>16</sup> [http://www.ombudsman.co.me/docs/1552556121\\_16052018-prpeoruka-odtpg.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1552556121_16052018-prpeoruka-odtpg.pdf)

#### Примјер:



Х.У је поднио притужбу на рад Основног државног тужилаштва у Подгорици, наводећи да је 28.07.2017.године, поднио кривичну пријаву, по којој до дана подношења притужбе (22.11.2018.године), тужилаштво није донијело одлуку.

Заштитник је утврдио да Основно државно тужилаштво у Подгорици није предузимало процесне мјере и радње у складу са Законом о кривичном поступку, па је дао препоруку тужилаштво да, без одлагања, донесе одлуку о кривичној пријави и о томе обавијести подносиоца кривичне пријаве<sup>17</sup>, сагласно обавези руководиоца државног тужилаштва односно државног тужиоца, коме је предмет додијељен у рад да донесе одлуку, најкасније у року од од три мјесеца од дана пријема предмета, односно изузетно, и то у сложеним предметима, најкасније у року од шест мјесеци од дана пријема предмета.

И током 2018.године грађани су се свакодневно обраћали Заштитнику путем телефона, електронском поштом или непосредним доласком у Институцију, тражећи савјет и помоћ у вези са поступком пред судовима или државним тужилашвом. Иако Заштитник нема законску обавезу да пружа бесплатну правну помоћ, нити предвиђена средства за ову намјену, грађанима су дати правни савјети или су упућени на коришћење расположивих правних средстава, у циљу заштите права на која су указивали.

Заштитник је у предметима који су се односили на преиспитивање правилности и законитости судских одлука и одлука Државног тужилаштва, подносиоце упућивао на могућност коришћења редовних или ванредних правних љекова, указујући да законитост одлука могу преиспитивати само судови, односно тужилаштво, непосредно више инстанце. Такође, указивао је и на могућност изјављивања уставне жалбе.

Према подацима Судског савјета, у 2018.години судови у Црној Гори примили су 98.786 предмета. Укупно у раду имали су 139.560 предмета, ријешено је 97.696 (71,48%), а неријешено 38.971 (28,52%). Процент ријешених у односу на прилив је 101,88%.

Заштитник констатује да су, у поређењу са претходном годином, судови имали у раду већи број предмета за 4,1% и већи степен ефикасности у рјешавању предмета за 2,33%.

У Врховном суду Црне Горе ријешено је 90,07% предмета, а неријешено 9,93%. У вишим судовима ријешено је 82,40% предмета, неријешено 17,60%, док је у основним судовима ријешено 71,90%, а неријешено 28,10% предмета.

Број поднијетих контролних захтјева у 2018. години је 346, ријешених је 336. Одбачено је шест (6) предмета, одбијен као очигледно неоснована 15 предмета, одбијен као неоснован 135 предмета, на други начин 23, усвојених 20, обавјештење странке да ће се у року од 4 мјесеца поступити у предмету или донијети одлука (чл.17) 120 предмета, број повучених захтјева 14 предмета, обавјештење странке о одређивању рока за предузимање процесних радњи због неоправданог одуговлачења поступка и одлучивања у предметима (чл.18) три (3) предмета, број неријешених 10.

Заштитник примјећује да постоји континуитет, али не и пораст броја поднешених контролних захтјева, у односу на претходну годину. Међутим, констатује да је евидентно да је значајно повећан проценат броја захтјева који су судови усвојили, као и обавјештења странака да ће се у року од 4 мјесеца поступити у предмету или донијети одлука односно обавјештења странке о

<sup>17</sup> [http://www.ombudsman.co.me/docs/1552555675\\_28122018-preporuka-odt.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1552555675_28122018-preporuka-odt.pdf)

одређивању рока за предузимање процесних радњи због неоправданог одуговлачења поступка и одлучивања.

Укупан успјех грађана у поступку по контролном захтјеву, по наведеном основу, износи 42,55%, што указује да су судови предузимали процесне мјере и радње у циљу убрзања поступка и заштите права на суђење у разумном року.

Судови препознају дјелотворност ових правних средстава, па је потребно у континуитету наставити са овом праксом, промовисати је и унапријеђивати, у складу са јуриспруденцијом Европског суда за људска права.

Врховни суд Црне Горе је у 2018. години у раду имао 69 предмета, по тужби за правично задовољење. Ријешена су 63 предмета, а остало је неријешено шест (6). Повреда је утврђена и досуђена накнада у 28 предмета, тужбени захтјев је одбијен у 12, тужба је одбачена у 11 случајева, док је у 12 предмета одлучено на други начин. Досуђени износ накнаде нематеријалне штете због повреде права на суђење у разумном року износи 41.500 € и готово је на истом нивоу као у 2017. години (42.700 €).

Заштитник примјећује да је у 2018. години број тужби за правично задовољење био већи у односу на 2017. годину, за 45,83%. Успјех у спору по тужби за правично задовољење износио је 44,4%, што указује да су грађани у значајном проценту остаривали право на накнаду нематеријалне штете, због повреде права на суђење у разумном року.

У односу на бесплатну правну помоћ, према подацима које је доставио Судски савјет, у 2018. години судовима је поднијето 645 захтјева. Судови су усвојили 552 захтјева, одбили 63, одбацили један (1), обуставили поступак у осам (8) предмета, а у раду је остало 35 предмета. Укупан износ средстава исплаћених по основу бесплатне правне помоћи износи 163.970,15 €. Највећи број захтјева поднијет је у Подгорици и Рожајама.

Заштитник констатује да је број поднијетих захтјева за бесплатну правну помоћ у извјештајној години на нивоу прошле године. Процент усвојених захтјева, у односу на њихов укупан прилив износи 85,5%, што показује да је грађанима омогућено остваривање права на приступ правди односно заштиту права пред надлежним судовима у Црној Гори.

У притужбама које су се односиле на рад јавних извршитеља грађани су указивали на неизвршавање судских одлука и злоупотребу процесних овлашћења. Заштитник је у свом поступању утврдио да су јавни извршитељи приликом спровођења правоснажних судских одлука предузимали потребне мјере и радње, странке су покретале или су упућиване на судски поступак, у одређеним предметима странка је повукла притужбу или је повреда отклоњена током поступка. Заштитник је у свом поступању информисао и упућивао грађане да контролу рада јавних извршитеља, у оквиру своје надлежности, врше Министарство правде и Комора јавних извршитеља.

Према подацима Коморе јавних извршитеља, у 2018. години поднијето је 55 притужби на рад јавних извршитеља. Покренута су четири (4) дисциплинска поступка, од чега је један (1) окончан повлачењем предлога, у два (2) поступка усвојен је дисциплински предлог, као основан, па су јавни извршитељи обавезани на плаћање новчане казне, док је четврти у току. Наведени подаци указују да је Комора покренула мали број поступака, што је разлог за забринутост.

Заштитник указује да је систем организовања рада и поступања јавних извршитеља, и других учесника у извршном поступку потребно и даље унапрјеђивати, кроз ефикасан, стручан и унапријеђен систем рада и одговорности, ради остварења права грађана на дјелотворно извршење правде.

И у 2018. години грађани су се обраћали Заштитнику жалећи се на дуго трајање поступка по уставној жалби, пред Уставним судом Црне Горе. Према статистичким подацима о раду Уставног суда за 2018.годину, укупан број неријешених предмета, на почетку извјештајног периода, по уставним жалбама износи 1.261; укупан број примљених предмета у извјештајном периоду је 2.161, тако да је укупан број ових предмета у раду био 3.422; а укупан број ријешених предмета је 1.068, а укупан број предмета у раду, на крају извјештајног периода је 2.354. У 2017.години укупан прилив предмета по уставним жалбама износио је 941, док је у 2018.години износио 2.161. У структури примљених предмета, предмети по уставној жалби чине 94%, од укупног броја предмета који су били у раду Уставног суда Црне Горе.

У структури и прегледу неријешених предмета на крају извјештајног периода у предметима по уставној жалби, по годинама, број неријешених предмета је: 2015 (21 предмет), 2016 (166 предмета), 2017 (470 предмета) и 2018 (1.697 предмета).

Имајући у виду статистичке податке о броју неријешених предмета, повећања броја предмета по уставним жалбама у 2018.години (од 130%), те посебно околност да, од примљеног броја предмета у 2018. години (2161), број пренесених предмета износи 1697, Заштитник указује да Уставни суд треба да уложи додатне напоре ради смањења броја неријешених предмета. Ово посебно имајући у виду законом одређен рок, према којем Уставни суд у сваком предмету мора одлучити најкасније у року од 18 мјесеци, од дана покретања поступка пред тим судом.

Заштитник подсјећа на нову праксу Врховног суда Црне Горе, у вези заштите права на суђење у разумном року, која се односи на дуго трајање поступка пред Уставним судом, тако да подносиоци уставне жалбе, у складу са овом праксом, могу остварити у поступку по тужби за правично задовољење заштиту овог права.<sup>18</sup>

Према подацима Канцеларије Заступника Црне Горе пред Европским судом за људска права, у 2018. години поднијето је 318 представки против Црне Горе.

У 2018. години донијето је 13 пресуда против Црне Горе, а у 11 пресуда је утврђена повреда конвенцијског права и то: у 10 предмета је утврђена повреда чл. 6 Конвенције, у два (2) предмета, поред утврђене повреде члана 6 Конвенције утврђена је и повреда чл.1 Протокола бр.1, а у једном (1) предмету је утврђена и повреда члана 13 Конвенције. У једном (1) предмету је утврђена повреда чл.8 Конвенције.

На дан 31.12.2018. године Канцеларија заступника је имала у раду 32 предмета.

Највећи број представки које су примљене у 2018. години, односио се на повреду низа аспеката чл. 6 Конвенције (право на правично суђење), посебно на дужину трајања поступка и приступ суду, члана 3 Конвенције (забрана мучења, нечовјечног и понижавајућег поступања), члана 5 Конвенције (право на слободу и сигурност) и члана 8 Конвенције (право на поштовање приватног и породичног живота).

---

<sup>18</sup> Одлука Врховног суда Црне Горе ТПЗ бр.56/18 од 25.12.2018.године.

Када су у питању пресуде и одлуке о постизању пријатељског поравнања, које су донијете у односу на Црну Гору током 2018.године, подносиоцима представки је досуђено укупно 114.304,01 €. Од дана доношења прве пресуде против Црне Горе 2009. године до 31.12. 2018.године, по основу извршења пресуда Европског суда, односно исплате правичног задовољења (исплате материјалне и нематеријалне штете, досуђене пресудама и поравнањима) укупно је исплаћено 1.263.067,34€.

Имајући у виду да се највећи број представки односио на повреду чл. 6 Конвенције, Заштитник указује да је потребно наставити са информисањем грађана о постојању института контролног захтјева и тужбе за правично задовољење, како би били упознати са процесном могућношћу да током трајања поступка користе ова правна средства, у циљу убрзања поступка и добијања накнаде за правично задовољење, у случају постојања повреде права на суђење у разумном року.

У поступку, по притужбама на рад Адвокатске коморе Црне Горе, притужбе су се односиле на дуго трајање поступка по дисциплинским пријавама грађана и неодговарање на захтјеве, којима су се грађани обраћали Адвокатској комори Црне Горе. Заштитник је подсјетио на обавезу хитног поступања и одлучивања у дисциплинским поступцима и дао препоруку Адвокатској комори, да без одлагања, доноси одлуке по дисциплинској пријави и о томе обавијести подносиоца пријаве<sup>19</sup>.

Према подацима Адвокатске коморе Црне Горе, у 2018. години поднијето је 49 дисциплинских пријава. Од назначеног броја ријешено је 28, док су преостале још увијек у поступку рјешавања. Због неоснованости одбачене су 24 пријаве, због застарјелости одбијена је једна (1), док је поступајући дисциплински тужилац (његов замјеник) у три (3) случаја покренуо дисциплинске поступке против пријављених адвоката. Два (2) поступка су у току, док је један (1) окончан одбијањем оптужбе, због одустанка дисциплинског тужиоца од оптужбе (подносилац пријаве у доказном поступку није пружио релевантне кључне доказе за утврђивање одговорности пријављеног адвоката).

Заштитник указује да је Адвокатска комора дужна ефикасније поступати по пријавама које се односе на рад адвоката и унапређивати систем одговорности и одлучивања у дисциплинским поступцима, који се воде пред Комором. Такође, подсјећа на посебну улогу адвокатске професије и Адвокатске коморе у систему заштите људских права и основних слобода и указује да њено поступање/ непоступање има посебну тежину, јер адвокатура по Уставу Црне Горе пружа правну помоћ, као независна и самостална професија.

#### **Препоруке Заштитника:**

- Судови треба да наставе са праксом и унапређењем института контролног захтјева и тужбе за правично задовољење, у складу са праксом Европског суда за људска права и упознавањем грађана да користе правна средства за заштиту права на суђење у разумном року;
- Адвокатска комора Црне Горе треба да предузима мјере на јачању одговорности адвоката и ефикаснијем поступању по пријавама грађана на рад адвоката;
- Министарство правде и Комора јавних извршитеља треба да наставе са унапређењем система организовања, рада и одговорности јавних извршитеља ради остварења права грађана на дјелотворно извршење правде.

<sup>19</sup> [http://www.ombudsman.co.me/docs/1552554889\\_31122018-prpeoruka-ak.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1552554889_31122018-prpeoruka-ak.pdf)

### 5.1.2. Право на добру управу и правну заштиту

Заштитник људских права и слобода Црне Горе је у извјештајној години имао у раду 87 притужби (двје пренешене из претходне године), које су се односиле на повреду права на добру управу и правну заштиту у поступцима пред органима јавне управе.

Мушкарци су поднијели 56 притужби, жене 26, двје (2) притужбе је поднијела група грађана и двје (2) привредно друштво. У једном (1) случају поступак је покренут по сопственој иницијативи.

Поступак је окончан у 82 предмета, док је пет предмета (5) остало у раду.

Као и ранијих година, грађани су се жалили на спорост, неефикасност и тешкоће у остваривању права пред органима државне управе, локалне самоуправе, локалне управе, установама и другим субјектима који врше јавна овлашћења, када ти органи и субјекти непосредно примјењујући прописе, одлучују и предузимају друге управне активности у управним стварима.

Подносиоци притужби су се жалили на ћутање управе, дужину трајања управног поступка, недоношење одлука у законском року, недоношење одлука по жалби, недјелотворност у раду и кршење процесних одредаба, којима је регулисан управни поступак, повреде начела управног поступка, вишеструко поништавање првостепених аката и враћање предмета првостепеном органу на поновно одлучивање (тзв. "пинг понг" одлучивање). Такође су се жалили на непрофесионално поступање службеника, инсистирање на достављању обимне документације, упућивање странака од једног до другог органа и кршење принципа помоћи неурој странци. Изражавали су и незадовољство одлукама надлежних органа јавне управе оспоравајући њихову законитост.

#### Примјери:

- М.М. из Подгорице се жалила да је 27. фебруара 2018. године, Пореској управи предала захтјев да јој се изда потврда о дуговању фирме ДОО "Клуб слијепих" Подгорица и потврда о дуговању према њој, ради регулисања њених права код Фонда рада, али да јој ни након више обраћања није одговорено. Заштитник је утврдио да је Пореска управа - Подручна јединица Подгорица учинила пропуст у раду - повреду права на одговор и дао мишљења<sup>20</sup> препоруком.
- А.А. из Бијелог Поља се жалила да се Д.О.О Водоводу "Бистрица" обратила са захтјевом, тражећи да се водомјер који се водио на њеног покојног оца пребаца на њену мајку и да није добила писани одговор. Заштитник је утврдио да је притужба основана, да је подносиоцима повријеђено право на одговор и дао мишљење<sup>21</sup> са препоруком.

Анализа притужби показује да и даље по појединим захтјевима управни поступци неоправдано дуго трају, да се по захтјевима не одлучује, или да се одлуке не доносе у законом прописаном року. Другостепени органи неријетко својим одлукама поништавају управне акте и предмете враћају првостепеним органима и по неколико пута на поновни поступак и одлучивање. По правилу изостаје мериторно одлучивање. У поновном поступку првостепени органи и даље истрајавају у својим ставовима, формално правно доносећи одлуку, али не и суштински, не поштујући ставове и мишљења другостепеног органа и не отклањајући повреде на које је указао другостепени орган. У неким случајевима првостепени и другостепени органи јавне управе не поступају или дјелимично поступају по пресудама Управног суда Црне Горе, па су странке ради заштите својих права принуђене да се у вези исте правне ствари више пута обраћају тужбом

<sup>20</sup> Мишљење Заштитника број: 294/18, [http://www.ombudsman.co.me/docs/1526289742\\_04052018-preporuka-m.dj.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1526289742_04052018-preporuka-m.dj.pdf)

<sup>21</sup> Мишљење Заштитника број: 59/18, [http://www.ombudsman.co.me/docs/1520325676\\_23022018-preporuka-bp.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1520325676_23022018-preporuka-bp.pdf)

Управном суду ради заштите својих права. При томе се излажу додатним трошковима, чекају дуге вријеме на коначно рјешење предметне управне ствари и доводе у правну неизвјесност. Зато странке у оваквим случајевима у управном спору захтијевају од Управног суда да мериторно одлучи о предмету спора.

Заштитник запажа, а како и грађани указују, да Управни суд Црне Горе по тужби, испитујући законитост управног акта, када утврди неправилности углавном поништава управне акте и предмете враћа на поновни поступак и одлучивање. Суд углавном не одлучује мериторно кад то странка захтијева и кад природа управне ствари дозвољава (спор пуне јурисдикције), па и у случајевима када је у истом спору већ поништен управни акт или тужени јавноправни орган није поступио по пресуди и сл.

Заштитник и у овом извјештају указује да органи јавне управе неодлучивањем у управним стварима, неблаговременим одлучивањем, вишеструким поништавањем управних аката и враћањем предмета на поновни поступак, непоступањем по примједбама и ставовима другостепеног органа и Управног суда Црне Горе крше начела добре управе и поврјеђују права грађана. Овакво поступање органа јавне управе доводи до осјећаја немоћи грађана пред правним системом, несигурности и губитка повјерења у рад јавне управе.

#### Примјери:

- С.С. из Подгорице жалила се на рад Главног града Подгорица, да је правоснажном и извршном судском пресудом суда поништена Одлука о додјели станова из марта 2014. године и да Комисија за рјешавање стамбених потреба локалних службеника и намјештеника органа управе Главног града Подгорица, није окончала поступак.

Заштитник је утврдио да је притужба основана и да је подносиатељи притужбе повријеђено право на добру управу и правну заштиту и дао мишљење<sup>22</sup> са препоруком.

- Д.Д. из Будве жалила се да је пред Секретаријатом за комунално - стамбене послове Општине Будва покренула поступак за исељење В.В. из стана, да поступак није завршен ни након двије године иако је по захтјеву хитан.

Заштитник је утврдио да је притужба основана и да је Д.Д. повријеђено право на добру управу и дао мишљење<sup>23</sup> са препоруком.

Заштитник подсјећа да управа као "сервис грађана" треба да буде услужна, приступачна, транспарентна и отворена према грађанима. Њена је обавеза да унаприједи квалитет свог рада и да своје управне послове обавља у складу са начелима добре управе. У извршавању властитих обавеза према грађанима она мора водити рачуна да одлуке које утичу на права или интересе појединаца буду засноване на закону, да садржај тих одлука буде јасан, разумљив и аргументовано образложен. Одлуке које могу утицати на права или правне интересе грађана треба да садрже упутства о правном лијеку и морају се доносити у законском року.

Органи јавне управе морају се у свом раду руководити принципима добре управе. Јавна управа сагласно тим принципима дужна је да грађанима пружи већу сигурност у остваривању њихових права и правних интереса. Службеници јавне управе треба да буду свјесни да органи и институције постоје да би служили интересима грађана и државе. Зато је потребно да настоје да у свом раду испуњавају највише професионалне стандарде. При томе, треба да се руководе осјећајем за примјереност, да буду непристрасни, одлуке заснивају искључиво на доказима и имају једнак третман према сваком лицу о чијем се праву или правном интересу одлучује.

Заштитник указује да органи јавне управе треба да унаприједи остваривање писане комуникације са грађанима и да посвете више пажње потпуној и досљедној примјени прописа,

<sup>22</sup> Мишљење Заштитника број: 295, [http://www.ombudsman.co.me/docs/1531213505\\_04072018-preporuka-cg.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1531213505_04072018-preporuka-cg.pdf)

<sup>23</sup> Мишљење Заштитника број: 331, [http://www.ombudsman.co.me/docs/1540822223\\_15102018-preporuka-db.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1540822223_15102018-preporuka-db.pdf)

како би се грађанима омогућило благовремено, правилно и законито одлучивање о њиховим захтјевима.

Доследном примјеном начела активне помоћи странци, јавноправни органи су дужни омогућити странци и другим учесницима у поступку да што лакше и ефикасније остваре и заштите своја права и правне интересе, водећи рачуна да то не буде на штету права и правних интереса других лица, нити у супротности са јавним интересом.

Неопходно је наставити активности на подизању свијести запослених о принципима добре управе и успостављања ефикасног система одговорности у јавном сектору, због неблаговременог, незаконитог рада и кршења права грађана.

Органи јавне управе треба да наставе са јачањем својих капацитета и оснаже механизме контроле и надзора рада јавне управе.

Модерна јавна управа мора да обезбиједи високи ниво професионалности и интегритета. Запошљавање и унапрјеђење треба да буде засновано на заслугама, кроз одабир најбољих кандидата, без протекције и пристрасности у кадровском попуњавању.

Раздвајање јавне од приватне сфере, раздвајање политике од управе, развијање појединачне одговорности државних службеника, довољна сигурност у погледу сталности запослења, стабилност и ниво зарада, као и јасно дефинисана права и обавезе државних службеника, запошљавање и напредовање на основу заслуга услови су који доприносе вриједностима на којима се заснива професионална државна служба.

Према подацима Управног суда Црне Горе<sup>24</sup>, у 2018. години Суду је поднијето 9.112 тужби. Од укупног броја предмета у раду, Суд је ријешио 9.450 предмета или 103,7%. Суд је тужбу одбио и потврдио управни акт (рјешење) у 6.989 предмета или 73,95%. Тужба је усвојена и поништен је управни акт у 1.434 предмета или 15,17%.

Због "ћутања управе" поднешено је 440 тужби или 4,65%. Од тог броја, 273 тужбе или 62,04% поднијете су против Агенције за заштиту личних података и слободан приступ информацијама. У 84 предмета или 19,09% наложено је доношење рјешења, док је у осталих 356 предмета или 80,90%, тужени орган накнадно донио рјешење.

Дакле, у поступању по тужбама Управни суд је у 1.518 предмета или 16,6% утврдио незаконитост управних аката и поступања од стране органа јавне управе (државне и локалне).

У 356 предмета или 3,76% тужени орган је накнадно донио рјешење и доставио Суду, о чему је Суд обавијестио странку. У овим предметима орган није у законском року одлучио по захтјеву, па су странке биле принуђене да покрену управни спор и излажу се трошковима.

У поређењу са 2017. годином, у којој је Управни суд у 2.479 предмета или 52,64% утврдио незаконитост управних аката и поступања од стране органа јавне управе, у извјештајној години забиљежен је пад поништених управних аката.

---

<sup>24</sup> Подаци достављени на тражење Заштитника, 07.02.2019. године



И у односу на "ћутање управе", у поређењу са 2017. годином, у којој је Управни суд у 762 предмета или 25,20% наложио доношење управних аката, евидентан је пад броја ових предмета у поређењу са извјештајном годином.

На основу наведених статистичких података произилази да је у извјештајној години Управни суд Црне Горе у значајно мањем броју случајева утврдио незаконитост управних аката и наложио доношење управних аката због "ћутања управе".

Наведени подаци показатељи су побољшања квалитета рада органа јавне управе и унапрјеђења њене ефикасности.

Међутим, ако се имају у виду подаци у појединим управним областима, као што је, примјера ради, област пензијског и инвалидског осигурања<sup>25</sup> и даље је евидентан немали број поништених управних аката (од 117 донијетих одлука Управног суда, у 45 предмета или 38,46% поништен је управни акт), што указује да квалитет рада јавне управе у појединим областима још увијек није задовољавајући.

И у 2018. години, настављене су активности на реформи јавне управе и у тој области остварен је напредак. У области службеничког система и управљања људским ресурсима од 1. јула 2018. године почела је примјена Закона о државним службеницима и намјештеницима, којим је унапријеђен нормативни оквир за службенички систем. Створени су услови за квалитетније управљање људским ресурсима у смислу запошљавања и напредовања по систему заслуга, јачања професионализма, одговорности, отворености и ефикасности, како на државном тако и на локалном нивоу. У циљу имплементације овог Закона донијети су одређени подзаконски акти. Такође, донијет је План оптимизације јавне управе за период 2018-2020, који представља једну од најзначајних активности у оквиру процеса реформе јавне управе, која треба да допринесе рационализацији и повећању ефикасности јавне управе.

У области организације и одговорности државне управе донијет је Закон о државној управи од којег се очекује успостављање ефикасније организације система државне управе, кроз прописивање јасних критеријума за оснивање и функционисање органа државне управе и дефинисање њених послова.

У области локалне самоуправе, у циљу унапрјеђења нормативног оквира неопходног за функционисање система локалне самоуправе, донијет је Закон о локалној самоуправи и План оптимизације на локалном нивоу за 2018-2020. годину.

Заштитник похваљује активности које су спроведене у реформи јавне управе, али сматра да пред јавном управом и даље стоје озбиљни изазови, нарочито на плану примјене нормативног оквира. Неопходно је наставити са активностима на обезбјеђивању професионализације, деполитизације и оптимизације јавне управе.

Заштитник и у овом извјештају подсјећа да је неопходно наставити и убрзати активности на усаглашавању посебних закона са Законом о управном поступку.

У поступањима по притужбама запажа се да су у највећем броју случајева органи јавне управе поступали по захтјеву Заштитника, достављали детаљна изјашњења и расположиву документацију. У значајном броју случајева органи јавне управе су у току испитног поступка код

---

<sup>25</sup> Подаци достављени на тражење Заштитника, 25.02.2019. године

Заштитника, по пријему захтјева за изјашњење на наводе подносилаца притужби, схватили да су учинили пропусте који су доводили до кршења права грађана и обавјештавали Заштитника да су те пропусте, односно повреде права отклонили. На овај начин органи јавне управе препознали су значај људских права грађана и своју обавезу и интерес да сарађују са Заштитником.

#### Примјери:

- Т.Т. из Подгорице жалила се на рад Министарства унутрашњих послова наводећи да се писаним путем обратила Министарству ради додјеле новчане помоћи због обезбјеђивања неопходних љекова, али да одговор није добила. У току испитног поступка Министарство је одлучило по захтјеву и донијело рјешење о додјели једнократне новчане помоћи и тиме отклонило повреду права.

- Ј.Ј. из Никшића жалио се да Министарство унутрашњих послова - Подручна јединица за грађанска стања и личне исправе Никшић, по његовом захтјеву није доставило смртовницу ради покретања оставинског поступка иза смрти Љ.Љ.; да је са покојном Љ.Љ. сувласник имовине и да због тога не може покренути поступак физичке диобе. Министарство је обавијестило Заштитника да је поступило по захтјеву Ј.Ј., сачинило смртовницу и доставило је Основном суду у Никшићу ради вођења оставинског поступка. Оновни суд у Никшићу на захтјев Заштитника обавијестио га је да је пред тим судом покренут оставински поступак иза смрти пок. Љ.Љ.

У вези са остваривањем права на добру управу и правну заштиту, неки органи јавне управе (Главни град Подгорица, Управа за некретнине, Министарство финансија, Пореска управа, Комисије за повраћај и обештећење у Подгорици и Бару), игнорисали су захтјев Заштитника за изјашњење на наводе из притужбе, не изјашњавајући се и не изражавајући свој став о основаности притужбе. У овим случајевима Заштитник је био принуђен да понавља захтјев за изјашњење (ургенције), што је свакако утицало на ефикасност поступка. У случајевима у којима није достављено изјашњење ни након ургенције, Заштитник је заузимао свој став и дао мишљење на основу података са којима је располагао.

Од укупног броја окончаних предмета (82) у 13 случајева није утврђена повреда права, у 11 повреда права је отклоњена у току поступка, у шест (6) поступак је обустављен (након подношења притужбе покренут судски поступак, подносилац је повукао притужбу или подносилац притужбе није сарађивао у поступку), у 11 случајева дата су мишљења са препоруком. У седам (7) предмета поступак је окончан указивањем, а у 16 упућивањем на друга правна средства, јер је оцијењено да ће подносиоци на тај начин ефикасније заштити своја права. У 11 случајева Заштитник није био надлежан за поступање (захтјев за преиспитивање законитости одлуке, захтјев за заступање и предузимање радњи у поступку, притужба се није односила на државне органе у Црној Гори). У седам (7) случајева Заштитник није могао да поступа (нијесу исцрпљена друга правна средства, притужба није допуњена у остављеном року).

### **Препоруке Заштитника:**

-- да органи јавне управе унаприједи остваривање писане комуникације са грађанима и посвете више пажње потпуној и досљедној примјени прописа, како би се грађанима омогућило благовремено, правилно и законито одлучивање о њиховим захтјевима.

Заштитник подсећа на своје претходне препоруке (из Извјештаја о раду за 2017. годину) и подстиче органе јавне управе да наставе са активностима на реализацији препорука и то:

- јачање капацитета јавне управе и механизма контроле и надзора јавне управе;
- подизање свијести запослених о принципима добре управе и успостављању ефикасног механизма одговорности запослених у јавном сектору;
- да убрзају активности на даљој професионализацији, деполитизацији и оптимизацији јавне управе и досљедном спровођењу Стратегије реформе јавне управе;
- да убрзају усаглашавање посебних закона са Законом о управном поступку;
- у вођењу поступка досљедно поштују начела добре управе, да о захтјевима грађана одлучују у законском року, да одлуке буду јасне и аргументовано образложене, странкама разумљиве и да садрже све законом предвиђене елементе.

### **5.1.3. Статусна права грађана**

У 2018. години Заштитник је имао у раду 9 предмета (један пренешен из претходне године). Грађани су се жалили на проблеме и потешкоће са којима су се суочавали у поступку за стицање црногорског држављанства, издавање дозвола за привремени и стални боравак, продужење дозвола за привремени и стални боравак, на дуго трајање поступака по њиховим захтјевима и на незадовољство одлукама органа.

Мушкарци су поднијели четири (4) притужбе, жене три (3), а једну (1) група грађана.

Након спроведених испитних поступака, у једном (1) случају повреда права је отклоњена у току испитног поступка, а у три (3) подносиоци притужбе су упућени на друга правна средства. У два (2) случаја Заштитник није могао да поступа јер притужбе нијесу допуњене у остављеном року, а ни након истека тог рока, у два (2) поступак је обустављен, јер је подносилац повукао притужбу, а у једном (1) случају одлучено је на други начин.

У испитном поступку, Министарство унутрашњих послова је у изјашњењима на наводе из притужби обавјештавало Заштитника да је дуже трајање поступака у појединим случајевима последица комплексности испитивања и утврђивања чињеничног стања, трајања поступка провере код надлежних органа о постојању сметњи из разлога националне, односно унутрашње безбједности, као и да се поједини поступци не могу окончати док подносиоци захтјева не доставе сву потребну документацију и допуне своје захтјеве.

И у овој извјештајној години Министарство унутрашњих послова је у вези са остваривањем ових права, ажурно поступало по захтјевима Заштитника, што је примјер добре институционалне сарадње у заштити права грађана.

### **5.1.4. Право на слободу изражавања**

Право на слободу изражавања уставно је и конвенцијско право, које је признато и у Универзалној декларацији људских права, као и у Међународном пакту о грађанским и политичким правима.

Слобода изражавања једно је од темељних људских права, које чини основ за остваривање других права и посредством ког се шире знања и информације у свим сферама друштвеног живота. Европски суд за људска права (ЕСЉП) је то изразио на следећи начин “Слобода изражавања представља један од суштинских темеља демократског друштва и један је од основних предуслова за напредовање друштва и самоостварење сваког појединца.”<sup>26</sup>

Сходно традицијама модерних демократских држава, слобода подразумијева све оно што није забрањено, односно што је законом допуштено. Но, чини се да је право на слободу изражавања једно од оних за које се те границе допуштености „најшире“ тумаче и које се често због тога покушава злоупотребити.

Уставом Црне Горе утврђено је да „свако има право на слободу изражавања говором, писаном ријечју, сликом или на други начин“. Ово право је универзалног, али не и апсолутног карактера, па се сходно Уставу „може ограничити само правом другог на достојанство, углед и част и ако се угрожава јавни морал или безбједност Црне Горе“.

У контексту остваривања права на слободу изражавања посебно важно мјесто има слобода штампе, односно медија, с обзиром на њихову улогу у јавном информисању о свим процесима од друштвеног и политичког значаја и свакако у креирању јавног мњења, као и подстицања дебате о питањима од општег значаја и интереса.

Осим те примарне информативне улоге, медији обављају један од најважнијих непристрасних надзора рада органа јавне власти као и приватног сектора и називају се “будним чуваром” вриједности демократије.

Иако члан 10 Европске конвенције о људским правима и основним слободама пружа снажну заштиту штампи, дужности и одговорности које право на слободу изражавања повлачи за собом важе и за штампу. ЕСЉП је то формулисао на следећи начин: „Из разлога ‘дужности и одговорности’ које су инхерентне остваривању слободе изражавања, механизми заштите коју члан 10 пружа новинарима у вези с њиховим извештавањем о питањима од јавног интереса подлијежу услову да новинари поступају у доброј вјери како би обезбиједили тачне и поуздане информације у складу с новинарском етиком.”<sup>27</sup>

Опште је познато да се слобода изражавања и слобода медија узимају као један од кључних репера за процјену демократских капацитета неке државе, остваривање права и слобода грађана као и функционисање владавине права у пракси.

Улога медија посебно је значајна у условима друштвених транзиција, у свим околностима политичких и других изазова и сличним осјетљивим моментима. То не само да је својеврстан тест за одговорне носиоце јавних овлашћења, који треба да осигурају услове за плурализам и слободу медија, већ и за саме медије који треба да одрже непристрасну и професионалну позицију.

---

<sup>26</sup> Ahmed and Others v. The United Kingdom, представка бр. 22954/93, пресуда од 2. септембра 1998, став 55. (Из публикације Слобода изражавања и њен однос са правом на поштовање приватног живота и правом на правично сужење <https://sudovi.me/podaci/vrhs/dokumenta/6438.pdf>)

<sup>27</sup> Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway, представка бр. 21980/93, пресуда од 20. маја 1999, став 65.

Новинарство је временом мијењало свој израз, унапређујући форме емитовања, у складу са савременим технолошким и комуникацијским трендовима, али је значај новинарства у сваком друштву и времену остао велики. Управо због тога и Заштитник у извјештајима у раду указује на неке најзначајније сегменте у овој области, иако нема мандат да дјелује у односу на приватне медије, изузев када се ради о дискриминацији. У извјештајној години нисмо имали притужби грађана које су се односиле на слободу изражавања.

Међутим, у посљедње вријеме честа су обраћања када медији, НВО сектор, други субјекти и грађани траже да се одредимо према новинарском извјештавању. Да бисмо појаснили позицију Институције у односу на рад медија и запажања која се односе на слободу изражавања у јавном дискурсу Црне Горе, издали смо саопштење, које преносимо у наставку:

Прије свега, подсећамо да је основни мандат Институције да поступа у односу на државне и органе јавне власти, те самим тим не може доносити одлуке о приватним медијима (изузев када се ради о случајевима дискриминације), као ни поступати у ситуацијама које се тичу односа међу медијима и новинарима.

Осим мандата да предузима мјере на заштити и промоцији људских права и слобода, Заштитник људских права и слобода Црне Горе има и ширу мисију јачања свијести о потреби владавине права, правне сигурности грађана, јачања духа толеранције, недискриминације и осталих вриједности демократије. Ту свакако спадају и реакције на дешавања, излагања или акте од ширег друштвеног значаја који их угрожавају или могу угрозити.

Дакле, иако указујемо на негативне појаве у друштву које се могу одразити на поштовање људских права и слобода, што укључује и праћење медијске сцене, не можемо се бавити коментарисањем новинарских извјештавања на дневном нивоу.

Нажалост, примјећујемо да се у јавном простору Црне Горе, а посебно када на дневни ред дођу нека осјетљива друштвена и политичка питања, често за исказивање ставова користи непримјерена, увредљива, чак и дискриминаторна реторика. Овакве појаве нису ријеткост, нити их је објективно могуће лоцирати у извјештавању само једног медија. Но, то свакако није област коју може контролисати или уређивати ова институција, нити давати квалификације о квалитету медијских садржаја, изјашњавати се о односу међу медијима или вршити другу регулаторну функцију повјерену за то надлежним тијелима.

Имајући у виду укупан контекст медијског утицаја, Заштитник прати стање у овој области и у извјештајима износи своја запажања. Са жаљењем констатујемо да је и даље актуелна јасна и оштра подијељеност медијске заједнице, уз сво уважавање различите уређивачке политике и тржишне утакмице. Евидентни проблеми који се осим тога огледају и у недјелотворној саморегулацији, случајевима кршења Кодекса новинара, незавидној економској ситуацији у медијима и сл, оптерећују медијску сцену - а када се то одрази на начин извјештавања, онда оптерећује и црногорску јавност. У дужем временском периоду нисмо усамљени у указивањима на неодрживост таквог стања.

Свјесни смо да није реално очекивати да се у условима када нема дјелотворних механизма саморегулације одреагује адекватно на све примјере спорног извјештавања. Али да потреба за проналажењем неког ефикаснијег рјешења за ове случајеве евидентно постоји, свједочи и чињеница да имамо све чешћа обраћања новинара са указивањем на (према њиховом мишљењу) споран начин извјештавања колега, гдје се тражи наш став по питању кршења Кодекса, да се одредимо према уређивачкој политици медија и сл.

Ови захтјеви су, разумљиво, израженији у периоду неких важнијих догађања као што су изборни циклуси или слични видови политичких надметања и друге актуелности које на било који начин дијеле јавност. С тим у вези, трудимо се да реагујемо у складу са нашим мандатом и да се „сврставамо“ једино на страну чињеница, чувајући на тај начин независну позицију институције.

Више пута апеловали смо да се у јавном дискурсу дјеловање прилагоди демократским вриједностима, култури дијалога и ненасилној комуникацији, на начин којим се не угрожава било чије и било које гарантовано право; да се у иступањима и изражавањима користе поступци и поруке примјерене функцији, позицији и угледу који одређена особа има у друштву.

Такође смо апеловали на све субјекте да се уздрже од нетолерантног и увредљивог саопштавања личних квалификација и што је посебно забрињавајуће стављања тих квалификација и увреда у породични контекст и онај најсуптилнији који се тиче дјецe и чланова породице, а да за то нема основа у самој садржини политичке дискусије. То је уосталом и обавеза који произилази из стандарда Савјета Европе о говору мржње у медијима као и Европске комисије против расизма и нетолеранције, уз праксу Европског суда за људска права. Подсјећали смо и указујемо у свим прикладним ситуацијама, па и овом приликом, да новинари треба да воде рачуна о правима грађана и не објављују злонамјерне или друге непримјерене садржаје, којима се повређује углед и дискредитује личност. Уз снажно залагање за остваривање и поштовање медијских слобода и слободу изражавања, дужни смо и да подсјетимо јавност да те слободе нису апсолутне и подразумијевају одговорно и професионално новинарство - које поштује Устав, законе и етичка правила професије.

И поред бројних реаговања и апела које смо имали разним поводима и даље се евидентно понављају исте или сличне спорне ситуације изражавања мишљења. За неке субјекте наше реакције и осуде нису биле довољно „гласне“, али разумијемо да једна страна углавном остаје незадовољна када год се даје коментар у вези са питањима која дубоко дијеле друштво или изазивају било какве тензије.

Заштитник ће наставити да се залаже за унапређење стања у области медија и да указује на важност и неопходност поштовања улоге новинара у друштву, али позивамо и новинаре да уваже оквир наших надлежности и не траже од нас уплитање у област саморегулације и арбитража међу колегама.

Као и претходних година, биљежимо податке релевантних субјеката који су се бавили стањем у овој области:

**-Синдикат медија Црне Горе** објавио је трећи Извјештај Индикатори нивоа медијских слобода и безбједности новинара – Црна Гора 2018<sup>28</sup>, у ком је оцијењено да промјене које су се десиле на медијској сцени Црне Горе и у самим медијима нису значајне и нису повећале слободу медија ни безбједност новинара и новинарки.

„Више од трећине анкетираних новинара (35%) прима плату од 400-500 еура, а сваки трећи новинар прима мање од 400 еура. Зараде у приватним медијима су веће од оних који су у државном власништву“, каже се у Извјештају. Чак 63% испитаника казало је да се радно вријеме новинара у некој мјери повећало у претходном периоду, а сваки пети новинар није слободан да се учлани у синдикат. Око 60% анкетираних одговорило је да је економски положај новинара

<sup>28</sup> <http://www.sindikatmedija.me/index.php/aktivnosti/320-svaki-peti-novinar-nije-slobodan-da-se-uclani-u-sindikatsvaki-trecine-prima-ni-400-eura>

веома или донекле ослабио, а свега нешто мање од 9% вјерује да је он ојачао дјелимично или веома. Скоро 80% анкетираних новинара казало је да уредници имају изузетан, велики или дјелимичан утицај на њихов рад, док је свега 17% анкетираних навело да уредници утичу слабо или уопште не утичу на њихов рад.

У контексту измјена Закона о медијима нијесу усвојени предлози Синдиката медија који су се односили на увођење обавезе медија да имају статут у којем би био прецизиран начин именовања главног и одговорног уредника, као и увођење гаранција да ће текст који је у јавном интересу бити објављен без обзира на став власника. То је, како су појаснили, био покушај да се смање аутоцензура, цензура и утицај власника на уређивачку политику.

-У другој половини 2018. године **Медијски савјет за саморегулацију** суспендовао је активности у вези са пријемом и рјешавањем жалби грађана на рад медија. Извршни секретар Медијског савјета за саморегулацију, Ранко Вујовић, указао је да је то тијело двије године радило без икаквих средстава<sup>29</sup>.

„Ове године смо примали жалбе, али их нисмо рјешавали, вјерујући да ћемо у току године успјети да нађемо рјешење за наше финансијске проблеме. Међутим, то се није десило, тако да ће преко 30 жалби, које смо примили ове године, вјероватно остати неријешене, јер не видимо начин да дођемо до средстава, којима би финансирали рад Комисије за жалбе”, рекао је Вујовић.

Према његовим ријечима, представници Медијског савјета за саморегулацију, помоћ су очекивали од међународних одржанија и Владе Црне Горе.

"Редовно смо се обраћали и једнима и другима, али они нису показивали разумијевање за наше проблеме. У крајњем случају нису разумјели смисао и значај саморегулације медија у Црној Гори. Мислим да је то велика грешка, јер се ради о јако малим средствима, а веома значајној активности за медије и за грађане у Црној Гори", истакао је Вујовић.

- Заштитник је и за потребе овог извјештаја затражио податке од **Управе полиције** (УП) у вези са безбједношћу новинара, односно о пријављеним нападима на новинаре, њихову или имовину медија за који раде.

Обавијештени смо да су у току 2018.године Управи полиције пријављена четири (4) догађаја у којима се као оштећени појављују новинари, медији или њихова пословна и лична имовина.

Пријављена четири случаја - догађаја су квалификована као кривична дјела и процесуирана су према надлежном тужиоцу. У првом случају надлежни тужилац је поднио оптужни приједлог против једног лица због извршења кривичног дјела **Угрожавање сигурности у продуженом трајању**, у другом предмету подијета је кривична пријава против једног лица због **Угрожавања сигурности**, док је у трећем догађај квалификован као **Недозвољено држање оружја и експлозивних направа**, па је поднијета кривична пријава против два лица. Четврти случај квалификован је као **Тешка тјелесна повреда**, због чега је процесуирано девет лица.

Осим наведених кривичних дјела, регистрован је и један прекршај из Закона о јавном реду и миру, гдје је објект напада био независни новинар. Након предузетих мјера и радњи уз захтјев за покретање прекршајног поступка приведено је једно лице надлежном суду за прекршаје, због дрског понашања и пријетњи.

---

<sup>29</sup> <http://www.rtcg.me/vijesti/drustvo/213574/nije-prepoznat-znacaj-medijske-samoregulacije.html>

Током 2018. године полиција је расвијетлила кривично дјело - тешка крађа из претходног периода (2015) на штету новинарке (предмет напада било је путничко моторно возило) и поднијела је посебан извјештај надлежном тужиоцу против једног малољетника.

**-Комисија за праћење истрага напада на новинаре**, поново је основана у септембру 2016. године, а до сада је објавила пет Извјешатаја о раду. У закључцима посљедњег извјештаја, који је објављен на сајту Владе 26.10.2018.године<sup>30</sup>, наводи се да “на основу обрађене документације, достављене од надлежних органа, Комисија препоручује да истраге напада на новинаре и имовину медија буду ефикасније”.

У том документу, као и у претходним извјештајима, надлежним органима дате су препоруке за сваки појединачни случај, а у циљу унапређења истрага.

„Међутим, Комисија и даље нема податке о реализацији препорука и предлаже Влади, која је образовала ово тијело, да редовно доставља информацију о току реализације. Такође, Комисија препоручује Влади да достави извјештаје од Управе полиције и Врховног државног тужилаштва, који су урађени сходно обавези из Закључка Владе, број 07-393 од 15. фебруара 2018. године”. Комисија констатује да примјер рањавања новинарке Оливере Лакић из маја 2018.године показује да се напади на новинаре настављају и захтијева да надлежни државни органи уложе све своје ресурсе у откривању починилаца тог дјела, као и свих осталих, који до сада нијесу пронађени.

-У **Извјештају Европске комисије за Црну Гору за 2018 годину**<sup>31</sup> оцијењено је да је држава постигла одређени ниво спремности у области слободе изражавања, као и да током извјештајног периода није остварен напредак.

“Није било дешавања у истрагама старих предмета насиља над новинарима која би била вриједна пажње. Политичко мијешање у национални јавни сервис (РТЦГ) и Агенцију за електронске медије (АЕМ) питања су за озбиљну забринутост. Медијска сцена и даље је високо поларизована, а и даље постоје изазови у разумијевању улоге медија. Број случајева клевете и даље је висок, што указује на слабе механизме само-регулације”, каже се у документу ЕК.

Препоручено је да Црна Гора треба да: јасно појача и третира као приоритет настојање да се истраже случајеви напада на новинаре; обезбједи финансијску и уредничку независност РТЦГ и АЕМ, као и њихових управљачких органа и свих других медијских кућа; ојача капацитет саморегулаторних тијела.

У Извјештају Стејт Департамента о Црној Гори за 2018.годину<sup>32</sup>, у дијелу који се тиче слободе изражавања и штампе, између осталог се наводи да су независни медији генерално изразили широк спектар политичких и друштвених ставова, укључујући чланке и програме који су критични према властима. Такође је описана ситуација у РТЦГ-у и Агенцији за електронске медије, у контексту политичких утицаја.

<sup>30</sup>[www.mup.gov.me/biblioteka/izvjestaji?alphabet=cyr%3Fquery%3DUnesite+pojam%3A%3Fquery%3DUnesite+pojam%3A%3Fquery%3DUnesite+pojam%3A?query=Unesite%20pojam%3A&sortDirection=Desc](http://www.mup.gov.me/biblioteka/izvjestaji?alphabet=cyr%3Fquery%3DUnesite+pojam%3A%3Fquery%3DUnesite+pojam%3A%3Fquery%3DUnesite+pojam%3A?query=Unesite%20pojam%3A&sortDirection=Desc)

<sup>31</sup> [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/country\\_report\\_montenegro\\_2018.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/country_report_montenegro_2018.pdf)

<sup>32</sup> <https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm?year=2018&dliid=289163#wrapper>



Stejt Deparment je nakon smjene generalne direktorice RTCG-a saopштио да су Sједињене Amerичке Dржаве разочаране тим чином, наводећи да та одлука "подрива слободу медија, која је кључна за интеграцију Црне Горе у евроатлантску заједницу"<sup>33</sup>.

Тим поводом представник Организације за европску безбједност и сарадњу за слободу медија Арлем Дезир изразио је забринутост и саопштио да политика не би требало да се мијеша у руковођење Јавним сервисом<sup>34</sup>.

Као и у претходних неколико извјештаја, Заштитник изражава забринутост и указује да није добро што ситуација у RTCG-у изазива толику пажњу јавности, у смислу независности и професионалности, што би требало да буду неупитне вриједности и стандарди функционисања Јавног сервиса. Мора се осигурати уређивачка независност и изградити повјерење јавности у рад који се темељи искључиво на поштовању правила струке, Етичког кодекса и закона, слободан од политичког и другог утицаја било које опције и групације. Судске одлуке о смјенама у RTCG-у додатно су утицале на подривање повјерења јавности у односу на процедуре и образложења тих разрјешења. Биће потребно неко вријеме да се ситуација побољша, а надамо се да ће томе допринијети и Закон о измјенама и допунама закона о националном јавном емитеру Радио и Телевизији ЦГ.

Израду нацрта о измјенама и допунама Закона о националном јавном емитеру RTCG отпочело је Министарство културе у фебруару 2018. године, у циљу хармонизације црногорског медијског законодавства са најбољим стандардима Савјета Европе и Европске уније и праксама у овој области. Нацрт закона о измјенама и допунама Закона о националном јавном емитеру RTCG, производ је рада мултиресорске радне групе састављене од представника менаџмента и Савјета RTCG, представника менаџмента и Савјета АЕМ, те представника цивилног друштва, академске заједнице и државних органа. Из Министарства је саопштено да су експертска правна мишљења и коментари Савјета Европе и ОСЦЕ имплементирани у текст Нацрта, а да ће након сумирања јавне расправе, те усаглашавања са домаћим законодавством, Нацрт бити упућен међународним организацијама, на још једно експертско читање.<sup>35</sup>

### 5.1.5. Права лица лишених слободе

У извјештајној години лица лишена слободе су се обраћала Заштитнику појединачним и групним притужбама, путем сандучића постављених у Заводу за извршење кривичних санкција (ЗИКС), преко Управе ЗИКС-а (у запечаћеној коверти), поштом и путем телефона.

У име лица лишених слободе, Заштитнику су се обраћали чланови њихових породица или њима блиске особе, невладине организације и адвокати. У овим случајевима, прије поступања, а сходно законској одредби, тражена је сагласност лица у чије име је притужба поднешена.

Право лица лишеног слободе да поднесе притужбу на било који аспект рада и поступања службених лица, лакоћа са којом то може да уради и дјелотворност поступака, одражавају повјерење у рад наше Институције у цјелини.

Стога је Заштитник и у Извјештајној години наставио добру праксу промовисања механизма подношења притужби, приступачности обраћања и видљивости Институције. То је рађено путем

<sup>33</sup> <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/stejt-department-smjena-kadije-podrive-slobodu-medija>

<sup>34</sup> <https://www.antenam.net/drustvo/82007-dezir-politika-da-se-ne-mijesa-u-rukovodjenje-javnim-servisom>

<sup>35</sup> <http://www.mku.gov.me/vijesti/197025/Odrzan-okrugli-sto-na-temu-Nacrta-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-Zakona-o-nacionalnom-javnom-emiteru-RTCG.html>

подјеле промотивног материјала, истицањем обавјештења са информацијама о притужбама на видним мјестима у свим просторијама, гдје се налазе или могу наћи лица лишена слободе или лица којима је ограничено кретање и великим бројем обављених непосредних разговора. Лицима лишеним слободе омогућено је довољно времена за разговоре у којима су најчешће износили своје приче, дилеме и личне, односно породичне проблеме. То за њих представља позитивно искуство потпуне пажње која им је указана од стране представника Заштитника. Међутим, у разговорима је запажено да је психолошка подршка унутар установе и даље недовољна<sup>36</sup>.

### Статистички подаци о притужбама

У извјештајној години формирано је укупно 146 предмета, 139 по притужбама, а у 7 предмета, поступак је покренут по сопственој иницијативи. Жене су поднијеле 22 притужбе.

Притужбе су се односиле на рад: ЗИКС-а (97), Управе полиције (11), Специјалне болнице за психијатрију у Котору (9), Дома за старе "Грабовац" Рисан (7), Скупштине Црне Горе (2), Основног тужилаштва (3) и редовне судове (17). Притужбе на рад тужилаштва и судова обрађене су у дијелу Извјештаја, под поднасловом Право на суђење у разумном року.

По сопственој иницијативи, а поводом информација из медија, од НВО или на други начин, формиран су предмети: на рад ЗИКС-а (4), на рад Управе полиције (1), на рад Специјалне болнице за психијатрију у Котору (1) и Основног суда у Котору (1).

Из претходне 2017. године пренешена су два предмета, која су се односила на Управу полиције - ЦБ Подгорица и ЦБ Бар. Оба предмета су окончана у првом кварталу 2018. године.

#### а) Притужбе на ЗИКС

Статистички подаци показују да је у извјештајној години, од стране лица лишених слободе, највише притужби поднијето на рад ЗИКС-а (97). Међутим, у поређењу са претходном годином, евидентно је смањење броја ових притужби. Налазимо да је смањење последица редовног присуства представника Институције у ЗИКС-у и превентивног дјеловања. Свеукупне активности и уложени напори резултирали су позитивним промјенама у институцијама детенције. Унапријеђен систем рјешавања проблема на темељу сарадње, доступности, поштовања и повјерења између Заштитника и Управе ЗИКС-а, омогућио је да се већина захтјева, проблема и неправилности, рјешава брзо и без непотребних формалности.

Притужбе су се односиле на: право на здравствену заштиту (10), забрану мучења и суровог нељудског или понижавајућег поступања и кажњавања (6), забрану дискриминације (2), законитост судских одлука и поступака (1) и на друга права лица лишених слободе (78), као што су условни отпуст, рекласификација, амнестија, коришћење заводских и ванзаводских бенефита, разврставање по собама, премјештај у другу затворску јединицу, недостатак средстава за хигијену, прекид издржавања казне, одсуство радног ангажовања, недостатак апарата и др. Двије притужбе су поднешене због наводног дискриминаторног третмана по основу здравственог стања и због немогућности остваривања ванзаводских бенефита, о чему ће бити више ријечи у дијелу извјештаја који се бави стањем у области заштите од дискриминације. Све притужбе, које су се односиле на рад ЗИКС-а су окончане.

<sup>36</sup> Проблем је обрађен у оквиру Извјештаја Националног механизма за превенцију тортуре за 2016. годину.

Поступци по притужбама окончани су на следећи начин: у три (3) предмета утврђена је повреда права, па је Заштитник дао препоруке за отклањање утврђених неправилности, у осам (8) случајева није утврђена повреда права. И у овим предметима Заштитник је сачинио мишљења, у којима је констатовао утврђене чињенице и образложио свој став. У 60 случајева поступак је обустављен, јер је у току поступка отклоњена повреда права или је удовољено захтјеву подносилаца притужби (омогућавањем адекватне или тражене здравствене заштите, радним ангажовањем, премјештајем у другу просторију, рекласификацијом у повољнију класификациону групу, омогућавањем ванредне шетње или посјете и сл.), у три (3) случаја поступак је обустављен, јер су осуђена лица изричито тражила да се по притужбама даље не поступа (по њиховим наводима разлог подношења притужби је стање наркоманске и никотинске кризе). У два (2) случаја притужбе је поднијела родбина, али су се они изричито противили да Заштитник поступа по притужбама, наводећи да нема разлога. У три (3) случаја подносиоци нијесу сарађивали у поступку, након подношења притужбе и разговора са представницима Институције. У два (2) случаја је поновљена притужба истовјетног садржаја, по којима је већ поступано и поступци су завршени; у једном (1) случају Заштитник није могао поступати (није био надлежан), јер се обраћање односило на преиспитивање законитости судске одлуке, у осам (8) случајева, није био надлежан за поступање јер се радило о захтјевима за материјалну, правну и другу помоћ, у пет (5) случајева такође није могао поступати, јер је покренут судски поступак<sup>37</sup>, док су у два (2) случаја подносиоци упућени на надлежне органе, будући да су се обратили ненадлежним органима.

Структура притужби није промијењена и углавном се односи на незадовољство у остваривању тзв. других права и здравствене заштите.

Притужбе на повреду тзв. других права, односно немогућности остваривања одређених бенефита, односиле су се: 22 на премјештај у другу просторију или организациону јединицу, 16 на недостатак радног ангажовања, девет (9) на недостатак средстава за личну хигијену, осам (8) на отежан прелазак у повољније класификационе групе, осам (8) на отежане контакте са породицом, пет (5) на незадовољство приликом одобравања и коришћења ванзаводских погодности (изласци из Завода за викенд или коришћење годишњег одмора), пет (5) на лоше смјештајне услове и остваривање права на хигијенски пакет, два (2) на недовољну укљученост у социјалне и културне активности и три (3) на дуго чекање на разговор са реализаторима третмана.

#### Примјери:

- Осуђени Х.У., тражио је премјештај из собе Х у собу У у КПД-у Спуж. Након разговора између представника Заштитника и Управе ЗИКС-а, захтјев подносиоца притужбе је позитивно ријешен.
- Осуђени Х.У., тражио је премјештај из А павиљона у Д павиљон у КПД-у Спуж. Управа Затвора се сложила са предлогом Заштитника и премјестила ово лице у други павиљон.
- Група притворених лица из Истражног затвора, жалила се на услове смјештаја због великих врућина и недостатка расхладног уређаја. Након интервенције Заштитника, расхладни уређај је обезбијеђен.
- Осуђени Х.У. је у притужби тражио да му управа ЗИКС-а омогући прелазак у И класификациону групу. Заштитник је констатовао да је следећом рекласификацијом Управа Завода, удовољила захтјеву подносиоца притужбе.

У овој извјештајној години, у објектима у Спужу и Бијелом Пољу, извршене су адаптације и реконструкције у одређеним павиљонима и унапријеђени услови боравка у павиљонима А и Б, али су потребна даља улагања у циљу унапређења свеукупних услова. Иако су грађевински

<sup>37</sup> Заштитник/ца ће обуставити поступак, ако: 1) утврди да је након подношења притужбе покренут судски поступак, члан 39. Закон о заштитнику/ци људских права и слобода Црне Горе (Службени лист Црне Горе, бр.42/11,32/14 и 21/17).

радови завршени и зграда малољетничког затвора опремљена неопходним инвентаром, он још није у функцији. Заштитник констатује да треба предузети додатне напоре и мјере да се обезбиједи потребан кадар који недостаје - специјализовани васпитачи, психолози и социјални радници, како би се малољетницима на извршењу казне затвора обезбиједили услови, услуге и сервиси подршке у складу са стандардима.

Један број притужби (16) односио се на недостатак радног ангажовања. Подаци добијени од службе за обуку и запошљавање у Заводу указују да се ништа значајније није промијенило у садржају радног и професионалног ангажовања затвореника, у односу на наше претходне посјете. Број затвореника укључених у процес рада далеко је од потребног. Разлози за овакво стање су, по ријечима особља, поред слабе мотивације за радно ангажовање и недостатак материјала и сировина, односно финансијских средстава да би процес рада могао да се организује на задовољавајући начин. У ЗИКС-у је, према прелиминарним подацима Управе, радно ангажовано на годишњем нивоу 200-300 затвореника, укључујући и оне који су ангажовани на режијским (помоћним) пословима што је, у односу на укупан број затвореника (1.125), незадовољавајуће. Током обиласка Завода, по правилу затичемо мали број осуђених лица који су радно ангажовани. Ово представља велики проблем јер је радно ангажовање, током издржавања казне, од пресудног значаја за ресоцијализацију и реинтеграцију осуђених лица.

#### Примјери:

- Осуђени Х.У. се жалио да Управа КПД-а Спуж не жели да га радно ангажује. Након разговора са Управом, омогућено је радно ангажовање.
- Осуђено лице Х.У. је тражио да буде радно ангажован, како би му помогло да лакше издржава казну и остварује новчану накнаду за рад. Након интервенције Заштитника, Управа је подносиоцу притужбе омогућила радно ангажовање.



Од укупно 78 притужби, које су се односиле на тзв. друга права лица лишених слободе, у једном (1) случају утврђена је повреда права и дате су препоруке, у пет (5) случајева Заштитник није утврдио повреду права, у 54 случаја повреда права је отклоњена у току поступка. У девет (9) случајева Заштитник није био надлежан за поступање, јер се радило о захтјевима за материјалну, правну и другу помоћ, у пет (5) случајева такође није могао поступати, јер је покренут судски поступак, док су у три (3) случаја подносиоци упућени на друго правно средство, у једном (1) случају је поновљена притужба истовјетног садржаја, по којој је већ поступано и поступак је завршен.

Заштитник је у извјештајној години посветио посебну пажњу здравственој заштити. Непостојање одговарајуће здравствене заштите може у начелу представљати поступање противно члану 3 Европске Конвенције о људским правима.<sup>38</sup> Европски суд за људска права сматра да се члан 3 Европске Конвенције о људским правима не може тумачити на начин да сваком затвореном лицу гарантује медицинску помоћ на истом нивоу као "у најбољим цивилним клиникама", већ да би таква помоћ требала да буде еквивалентна цивилној болници просјечног стандарда.<sup>39</sup> Сходно томе, стандард здравствене заштите мора да буде у оквиру легитимних захтјева затвора, али мора остати у складу са људским достојанством, у сваком појединачном случају. Критеријуми људског достојанства и минималног нивоа тежине су ипак веома захтјевни у погледу медицинског третмана који треба обезбиједити затвореницима са здравственим проблемима. Ово укључује правовремено испитивање, дијагностику, адекватну превентиву, терапијску заштиту и друге потребне интервенције. Током последње двије године запазили смо одређени

<sup>38</sup> Вербинт против Румуније, пресуда од 03 јула 2012, представка бр.7842/04, став 65.

<sup>39</sup> Гогниасхвили против Грузије, пресуда од 04.октобра 2011, представка бр.47729/08, став 75.

број психијатријских пацијената, односно, пацијената који болују од системских обољења. Заступљеност особа са здравственим проблемима (нарочито када је ријеч о менталном здрављу) у затворској популацији је већа него што је то случај у општој популацији. Живот у затворским условима, без адекватне подршке и режима активности, неминовно доводи до погоршања физичког и менталног здравља затвореника. Подсјећамо, Заштитник као НПМ је у 2017. години, посветио посебну пажњу третману затвореника са менталним обољењима и менталним поремећајима и сачинио Извјештај о остваривању права ментално обољелих лица лишених слободе, смјештених у Заводу за извршење кривичних санкција.<sup>40</sup>

Затвореници су се као и претходних година жалили да и по неколико дана или недјеља чекају на специјалистичке прегледе, неблаговремено указивање љекарске помоћи, недовољан број прегледа од стране затворског љекара, на непрепознавање примарних потреба од стране затворских љекара, затим на недоступност љекова и немогућност коришћења алтернативног лијечења или другог начина лијечења, недостатак и непостојање љекова (обезбјеђују их од куће), неповјерење између љекара и пацијента, одсуство приватности при прегледу, недовољну опремљеност затворских амбуланти за хитне интервенције, неправилну дијагностику, необавештавање о сопственом здравственом стању после прегледа, лошу комуникацију и сл.

Поступци по притужбама, које су се односиле на право на здравствену заштиту, окончани су на следећи начин: у три (3) случаја није утврђена повреда права, у четири (4) је након покретања поступка отклоњена повреда права, односно удовољено је захтјеву, (омогућена физикална терапија или друга терапија која је тражена, преглед љекара по избору, премјештај у здравствену установу по избору, смјештај у психијатријску клинику, конзилијарни преглед, специјалистички преглед) док је у три (3) случаја поступак обустављен јер су подносиоци повукли притужбе (навели су да су притужбе поднијели без основа, у стању метадонске кризе).

#### Примјери:

- Осуђени Х.У.<sup>41</sup>, се жалио на рад здравствене службе ЗИКС-а. На основу увида у постојећу медицинску документацију, разговора са подносиоцем притужбе и особљем здравствене службе ЗИКС-а, те извјештаја конзилијума психијатара из Специјалне болнице за психијатрију Котор, установљено је да затворенику није потребно болничко лијечење у тој установи и да му нијесу повријеђена права.
- Осуђени Х.У., у притужби је навео: да му здравствена служба у ЗИКС-у не даје одговарајућу терапију. Заштитник је утврдио да у конкретном случају притужба није основана и да су све препоруке и протоколи љекара, а тичу се лијечења и праћења терапије испоштоване.

Заштитник и у овом извјештају поново констатује да још увијек није у цјелости испоштована препорука Заштитника из 2015. године која се односи на случај злостављања у ЗИКС-у, тзв. «јануарски догађај» у дисциплинском одјељењу. У овом случају изостала је правовремена реакција Управе - извјештавање надлежном органу, идентификација одговорних службених лица и утврђивање њихове дисциплинске одговорности. Овакво поступање/непоступање Управе ЗИКС-а није у складу са начелом забране мучења и других облика злостављања, јер се, не предузимањем ефикасних мјера и неспровођењем дисциплинског поступка, шаље лоша порука службеницима да то могу чинити без посљедица. Сврха дисциплинских поступака и кажњавања је да одврате службенике од чињења кажњивих дјела.

<sup>40</sup> <http://www.ombudsman.co.me/img-publications/23/final-izvjestaj-mentalno-obiljeli-22.1.2018..pdf>

<sup>41</sup> Мишљење Заштитника Број: 01-423/18-3 од 20.07.2018. године, [http://www.ombudsman.co.me/docs/1538470177\\_20072018-preporuka-j.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1538470177_20072018-preporuka-j.pdf).

Међутим, током извјештајне године, евидентирана је позитивна промјена у поступању Управе након инцидентних догађаја. Случајеви су одмах прописно евидентирани, пријављени Управи полиције и надлежном тужилаштву, а у оквиру ЗИКС-а су покренути и правовремено спроведени дисциплински поступци против свих учесника, затвореника и службеника, утврђена је одговорност и изречене су дисциплинске казне. Свакако да су ови примјери, снажна порука да се сви облици злостављања и лошег поступања неће више толерисати и да ће бити санкционисани.

*b) Притужбе на рад Управе полиције*

Од укупно у раду (13) притужби, (двје су пренешене из претходне године), притужбе на рад Управе полиције односиле су се: шест (6) на друга права лица лишених слободе (здравствена заштита, приступ тоалету, обавјештење породице, обавјештење адвоката), пет (5) на забрану мучења и суровог нељудског или понижавајућег поступања или кажњавања и двје (2) на неосновано лишење слободе. Притужбе су поднесене на рад: ЦБ Подгорица девет (9), ЦБ Бар двје (2) и по једна, ЦБ Бијело Поље и ОБ Плав.

У два (2) предмета (из претходне извјештајне године) утврђене су повреде права и дате су препоруке. Пренешене притужбе односиле су се: једна (1) на забрану мучења и суровог нељудског или понижавајућег поступања<sup>42</sup> и једна на незаконито и неосновано лишење слободе<sup>43</sup>.

У два (2) предмета није утврђена повреда права, у једном (1) случају притужба је била поновљена без нових чињеница и околности које би биле од утицаја на одлуку, у два (2) случаја Заштитник није могао поступати, јер је покренут судски поступак, у три (3) случаја поступак је обустављен, јер су лица изричито тражила да се по притужбама даље не поступа (притужбе поднијели без основа, у алкохолисаном стању и наркоманској кризи), у два (2) случаја притужбе су поднешене након пет и седам година од предметног догађаја, што значи да је протекао законски рок у оквиру кога Заштитник може поступати. У једном случају поступак је пренијет у 2019. годину (притужба поднешена 26.12.2018. године).

На почетку 2018. године, у јавност је доспио снимак непрофесионалног поступања службеника Управе полиције према групи младића у Подгорици. Одмах је услједила адекватна реакција руководства, службеници су идентификовани, случај је процесуиран, дата су саопштења за јавност и послата је снажна порука да се такво поступање више неће толерисати<sup>44</sup>. Заштитник, у складу са својим мандатом, није покретао поступак поводом овог случаја, јер су надлежни органи поступили сходно закону, покренути су одговарајући поступци испитивања случаја и утврђивања одговорности државних службеника. С обзиром да се радило о позитивном примјеру поступања Управе полиције у оваквом случају, Заштитник је пратио поступање надлежних органа. Међутим, осим правовременог и адекватног процесуирања оваквих случајева од стране Управе полиције, Заштитник указује и на значај судског епилога ових случајева.

*c) Притужбе на рад Специјалне болнице за психијатрију у Котору*

<sup>42</sup>Мишљење број: 01-464/17-4 Подгорица, 15.01.2018. године, [http://www.ombudsman.co.me/docs/1517840704\\_15012018-preporuka-.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1517840704_15012018-preporuka-.pdf);

<sup>43</sup> Мишљење број: 01-216/18-5 од 19.10.2018. године, [http://www.ombudsman.co.me/docs/1540538844\\_19102018-preporuka-xx.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1540538844_19102018-preporuka-xx.pdf).

<sup>44</sup> <https://www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Vijest%20dana&clanak=635937&datum=2018-02-21>

Притужбе су се односиле: пет (5) на друга права лица лишених слободe, двије (2) на забрану мучења и суровог нељудског или понижавајућег поступања и кажњавања, једна (1) на право на здравствену заштиту, једна (1) на злоупотребу процесних овлашћења.

Поступци су окончани на следећи начин: у једном (1) случају је утврђена повреда права, па је Заштитник дао препоруке за отклањање утврђених неправилности, у два (2) случаја подносилац није сарађивао у поступку, након подношења притужбе и разговора са представницима Институције, у једном (1) случају је поновљена притужба без навођења нових чињеница или околности, у пет (5) случајева поступак је обустављен, јер је у току поступка отклоњена повреда права или је удовољено захтјеву подносилаца (омогућавањем шетње, набавком љекова, премјештајем у друго одјељење, просторију, одобравање одласка на адаптациони викенд, омогућавањем посјете, набавком материјала за радну терапију и сл.). Више о стању поштовања људских права пацијената смјештених у овој болници, биће приказано у Извјештају НПМ.

д) Притужбе на рад Дома за старе "Грабовца"

Све притужбе седам (7) су се односиле на тзв. друга права лица лишених слободe/којима је ограничено кретање. Поступци по овим притужбама су окончани обуставом, јер су у току поступка отклоњене повреде права или је удовољено захтјеву подносилаца (набавком личних ствари (старе фотографије), премјештајем у друго одјељење, просторију, набавком материјала за радну терапију (честитки, конца, вунице за плетење и сл.). На старе особе "не треба гледати као на примаоце милостиње, односно здравствене помоћи, већ као носиоце урођеног људског достојанства."<sup>45</sup> У разговору са корисницима Дома утврђено је да им најтеже пада процес прилагођавања, који подразумијева прекид са дотадашњим начином живота, навикама и социјалним миљеом и осјећај носталгије за породицом и кућом. Међутим, након фазе привикавања истичу позитивне аспекте боравка, богате социјалне садржаје, његу, хигијену, здравствену заштиту, нова познанства и организоване активности које пружа живот у дому. Више о стању поштовања људских права корисника смјештених у дому, биће приказани у Извјештају НПМ-а.

е) Притужбе на рад Скупштине

Двије притужбе су се односиле на доношење Закона о амнестији (по наводима затвореника у процедури пред Скупштином Црне Горе). Разумљиво је да је амнестија тема од интереса за сваког затвореника, али амнестија, као и сваки други закон је у искључивој надлежности Скупштине Црне Горе<sup>46</sup>. Закон о амнестији представља политички акт милости Скупштине Црне Горе као законодавног органа, који је искључиво овлашћена да процјењује на кога ће се амнестија односити и да је то темпорални закон (временски ограничен).

Скупштина је овлашћена да одреди коју ће врсту учињених кривичних дјела обухватити амнестијом, степен ослобођења од извршења изречене казне затвора као и лица обухваћена амнестијом, односно лица на која се амнестија не односи, јер је то у домену слободне процјене законодавца.

Заштитник је поново указао на дискреционо право законодавца да може прописати начин остваривања појединих слобода и права човека и грађанина када је то Уставом предвиђено и када је то неопходно за њихово остваривање. То право је Парламенту Уставом и законом дато и у односу на амнестију и то тако што ће приликом одређивања права по основу амнестије вршити

<sup>45</sup> <http://www.ombudsman.co.me/article.php?id=210>

<sup>46</sup> Устав ЦГ ("Службени лист Црне Горе", бр. 1/07, 38/13)

диференцирање према правоснажним одлукама за тачно одређена кривична дјела и за њих прописане санкције<sup>47</sup>.

Европски суд за људска права у предмету Тарбук против Хрватске<sup>48</sup> наглашава да је Закон о општем опросту (амнестији), суверени чин државног органа који за учинак има ослобођење од даљег гоњења одређене класе окривљених којој је припадао подносилац представке.

На исти начин Европски суд за људска права је резоновео у предмету Лауренце Дујардин и остали против Француске<sup>49</sup>, потврђујући начело слободе државе да кроз законе о амнестији пронађе одговарајући друштвени баланс између легитимног циља закона и интереса појединца чије је право заштићено законом, укључујући и Уставом загарантована права, сходно аутономном тумачењу појма закон који примјењује Европски суд за људска права.

#### f) Заштита од злостављања

У извјештајној години посебна пажња посвећена је информацијама и обавјештењима о евентуалним облицима мучења и злостављања, било поводом притужби или сазнања на други начин. У овом циљу обављен је разговор са 230 лица лишених слободе, на повјерљив начин без присуства службених или других лица. Одржано је 27 састанака са представницима Управе и организационих јединица ЗИКС-а и извршено 27 обилазака појединих просторија. Сви обиласци су били ненајављени. Заштитник и у овој години констатује добру сарадњу са Управом ЗИКС-а, што је резултирало отклањањем повреда права или удовољавањем захтјевима затвореника, одмах у току поступка.

Злостављање, односно могућа тортура, нечовјечно или понижавајуће поступање или кажњавање лица која се налазе на издржавању казне затвора, притворена, задржана или којима је ограничено кретање, као комплексна и осјетљива тема, предмет је посебне пажње Заштитника, будући да и поред постојања великог броја међународних докумената и пуно уложеног напора одговорних институција и самог Заштитника и у заштити и у превенцији, ова појава у својим различитим облицима ипак, још увијек не припада прошлости. Европски суд у једној својој пресуди<sup>50</sup> наводи: "...будући да је жртви изузетно тешко да докаже наводе о мучењу ако је изолована од спољњег свијета, без приступа љекарима, браниоцима, породици или пријатељима који би могли да пруже подршку или да прикупе доказе..." Иако је у нормативном погледу учињен велики напредак на пољу забране злостављања, које је данас предмет дјелотворнијих забрана више него икад раније, злостављање и као изоловани случај представља проблем.

Заштитник указује на нужност свеобухватног приступа који између осталог обухвата превенцију, али и ефикасно поступање онда када је до кршења забране злостављања дошло, у смислу процесуирања, откривања и кажњавања починилаца.

Од укупног броја предмета (13) који су били у раду у 2018. години (један пренешени), пет (5) случајева се односило на забрану мучења и другог суровог нељудског или понижавајућег поступања и кажњавања на рад ЗИКС-а, шест (6) на рад Управе полиције, двије (2) на рад Специјалне болнице за психијатрију Котор.

<sup>47</sup> Мишљење Заштитника бр.496/13 од 20.12.2014.године

<sup>48</sup>Тарбук против Хрватске (одлука од 11.децембра,2012.године, став 48)

<sup>49</sup> Laurence Dujardin i ostali против Француске<sup>49</sup> (одлука о допуштености представке од 2.септембра,1991.године)

<sup>50</sup> Маммадов (Јајалоглу) против Азербејџана, пресуда од 11. јануара 2007.године, представка бр.344445/04, став 74.



У два (2) предмета (Специјална болница за психијатрију у Котору и ЗИКС) утврђена је повреда права и дато мишљење са препорукама. У пет (5) предмета није утврђена повреда права, у четири (4) предмета, поступак је обустављен због тога што је, у међувремену, започет судски поступак, у два (2) предмета подносиоци нијесу сарађивали у поступку.

#### Примјери:

- Након пријаве за злостављење пацијента Х.У<sup>51</sup> у Специјалној болници за психијатрију у Котору, Заштитник је установио да је службеник Х.У, злостављао пацијента. Х.У, Заштитник је дао Мишљење са препорукама да Болница предузме мјере за утврђивање одговорности службеника Х.У.

- Х.У<sup>52</sup> се жалио институцији Заштитника на рад Управе полиције - Центар безбједности (ЦБ) Бар, због тортуре коју је претрпио од стране полицијских службеника. Заштитник је установио да су полицијски службеници нечовјечно поступали према подносиоцу притужбе и дао Мишљење са препорукама да Управа полиције између осталог предузме мјере за утврђивање одговорности службеника Х.У.

- Адвокат Х.У<sup>53</sup> се жалио на поступање Управе полиције - Сектора криминалистичке полиције - Групе за сузбијање кривичних дјела привредног криминалитета Центар – Подгорица. У притужби је навео, између осталог, да је незаконито лишен слободе, без постојања једног од законских основа из члана 175. ЗКП-а. Заштитник је установио да је поступањем Управе полиције - полицијских службеника, грађанину Х.У повријеђено право и у том смислу, Управи полиције дао више препорука.

#### Препоруке Заштитника:

Заштитник подсјећа на своје претходне препоруке (Извјештај за 2017 годину) и позива ЗИКС и органе за спровођење истраге да у континуитету:

- сваки навод о могућем злостављању лица лишених слободе, од стране службених лица, испитају темељито, свеобухватно, брзо и без одлагања и
- наставе са унапређењем материјалних услова у објектима ЗИКС-а у Спужу и Бијелом Пољу.

## 5.2. Економска, социјална и културна права

Заштитник је због повреде права која су сврстана у групу економских, социјалних и културних права у 2018. години имао у раду 198 предмета, од којих су пет (5) пренешени из претходне године.

Мушкарци су поднијели 104 притужбе, жене 75, шест (6) група грађана, четири (4) притужбе су поднијела правна лица, а у четири (4) случаја је поступано по сопственој иницијативи.

Поступак је окончан у 194 предмета.

Економска, социјална и културна права нераскидиво су везана за достојанство сваког човјека, без обзира на држављанство, етничку, вјерску и другу припадност. Остваривање ових права у великој мјери зависи од економске развијености државе. Већина ових права може се потпуно остварити само постепено, што не умањује обавезу државе да континуирано унапрјеђује та права.

<sup>51</sup> Мишљење број: 01-216/18-5 од 19.10.2018. године, [http://www.ombudsman.co.me/docs/1540538844\\_19102018-preporuka-xx.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1540538844_19102018-preporuka-xx.pdf).

<sup>52</sup> Мишљење број: 01-464/17-4 Подгорица, 15.01.2018. године, [http://www.ombudsman.co.me/docs/1517840704\\_15012018-preporuka-jn.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1517840704_15012018-preporuka-jn.pdf)

<sup>53</sup> Мишљење Заштитника Број: 01-550/17-5 од 02.10.2018 године, [http://www.ombudsman.co.me/docs/1541149722\\_02102018-prpeoruka-a.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1541149722_02102018-prpeoruka-a.pdf)

У Црној Гори су успостављени добри правни и институционални оквири за остваривање економских, социјалних и културних права. Међутим, на ниво остваривања ових права негативно утичу слаба економска развијеност државе и недостатак финансијских средстава.

Независно од степена економске развијености, држава је дужна да грађанима осигура остваривање минималног степена сваког економског, социјалног и културног права, које гарантују међународни инструменти - Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима и Европска социјална повеља. Било који пропуст државе да испуњава своје обавезе из наведених међународних докумената представља кршење тих права.

У извјештајној години највећи број притужби односио се на повреду права на рад и права из радног односа, права на имовину и мирно уживање имовине, права из пензијског и инвалидског осигурања, права на здравствену заштиту, социјалну заштиту и права на повраћај имовине.

Анализом притужби, на основу разговора са грађанима, обрадом статистичких и других показатеља, може се закључити да грађани у недовољној мјери остварују своја економска, социјална и културна права и да су мјере које се предузимају од стране надлежних органа у циљу њиховог остваривања и даље испод стандарда које прописују потврђени и објављени међународни инструменти у овој области.

У Црној Гори је и даље висока стопа незапослености, што се уз тешку економску ситуацију негативно одражава на остваривање економских, социјалних и културних права. Механизми социјалне заштите и старања не успијевају да обезбиједе довољно помоћи за велики број социјално угрожених лица, у оној мјери, у којој је то неопходно за остваривање минимума егзистенције.

Немали број грађана и даље живи у сиромаштву и у стању социјалне потребе. Још увијек у потребној мјери нијесу унапријеђени услови и могућности за запошљавање, за повећање зарада, рјешавање стамбених потреба грађана (деталније анализирано у дијелу извјештаја - стамбено збрињавање угрожених категорија друштва), а што се негативно одражава на општу економску и социјалну сигурност. Посебно је тежак положај незапослених лица, рањивих група и појединаца, као што су стара лица, лица са инвалидитетом, Роми и расељена лица.

Заштитник поново указује да држава има велику одговорност и обавезу да стално предузима мјере за обезбјеђивање потребног нивоа економских, социјалних и културних права.

### **5.2.1. Право на рад и права из радног односа**

Право на рад је у директној вези са људским достојанством и потребом појединца да путем рада обезбјеђује егзистенцију и учествује у друштвеном животу.

У 2018. години Заштитник је имао у раду 46 притужби у којима су подносиоци указивали на повреде права на рад и права из радног односа.

Мушкарци су поднијели 26 притужби, жене 19, а група грађана једну (1) притужбу.

И у извјештајној години највећи број притужби односио се на рад у приватном сектору. Грађани су се жалили на незаконити престанак радног односа, неправилности приликом запошљавања и спровођења конкурсних процедура, трансформације уговора о раду са одређеног на неодређено вријеме, незаконити прековремени рад, неевидентирање и неплаћање увећане зараде за такав

рад, неисплаћивање зарада, отпремнина и других накнада, неуплаћивање доприноса за пензијско и инвалидско осигурање, немогућност измирења потраживања након окончања стечајних поступака, немогућност остваривања права на пензију због неизмирених потраживања и дуговања које послодавци имају према радницима, немогућност извршења правоснажних судских одлука у радним споровима, кршење права радника на слободан дан током државних или других празника.

Поступајући по притужбама и на основу непосредних разговора са грађанима, Заштитник примјећује да грађани и даље недовољно користе постојеће законске могућности за заштиту својих права (обраћање Инспекцији рада, Агенцији за мирно рјешавање спорова, тражење судске заштите). Због лоше финансијске ситуације у којој се налазе и страха од губитка посла, запослени своје незадовољство пријављују најчешће тек када остану без посла и када је доказивање права могуће искључиво у судском поступку.

Евидентно је да неки послодавци и даље избјегавају своје законске и уговорене обавезе у погледу редовне исплате зарада и других примања запослених, благовремене уплате или уопште уплате доприноса за здравствено, пензијско и инвалидско осигурање.

И у овом извјештају подсјећамо да је контрола уплата доприноса за обавезно здравствено, пензијско и инвалидско осигурање обавеза државе и да због неизвршавања ове законске обавезе, као и неизвршавања обавезе послодаваца, испаштају запослени.

Запослени у својим обраћањима наводе да је честа самовоља послодаваца у извршавању законских и уговорних обавеза, да се при том крше њихова права и да често изостаје реакција надлежних органа.

У приватном сектору запослени и даље неријетко раде без исплаћених зарада, пристају на исплату минималне зараде преко текућег рачуна, а остатак зараде примају "на руке", пристају на незаконити прековремени рад и рад ноћу.

Рад на црно (нерегистрован рад, непријављен рад, неформална запосленост и сл.) и даље је присутан и њиме се крше основни принципи достојанственог рада и угрожава остваривање основних социо-економских права.

Социјалним дијалогом између Владе, организација послодаваца и запослених одвијају се активности на осигурању одрживог развоја, привредног раста, пословања предузећа, једнаких услова међународне конкурентности, квалитета радних мјеста и добрих политика запошљавања.

На поменуте проблеме у континуитету указују репрезентативне организације синдиката. Зато је неопходно наставити активности у оквиру овог дијалога.

Заштитник је од Управе за инспекцијске послове затражио и добио податке у вези са поступањем Инспекције рада у области рада и радних односа.<sup>54</sup> Према овим подацима Инспекција рада је у 2018. години, по иницијативама извршила 1.405 инспекцијских надзора. Највећи број иницијатива односио се на запошљавање на "црно" домаћих држављана, али и странаца (незакључивање уговора о раду, непријављивање запослених на обавезно социјално осигурање, рад странаца без привремене дозволе за боравак и рад или без пријаве рада), нередовну исплату зарада и уплату доприноса, као и на ускраћивање права на одмор (дневног, седмичног и годишњег).

---

<sup>54</sup> Подаци достављени 04.03.2019. године.

Од укупно извршених инспекцијских прегледа донијето је 1.440 указивања на неправилности и 35 рјешења, поднијета су 2 захтјева за покретање прекршајног поступка и изречено је 2.507 новчаних казни прекршајним налогом на лицу мјеста (правном лицу, одговорном лицу у правном лицу или предузетнику).

Заштитник и у овом извјештају указује да државни органи треба да одлучније реагују против послодаваца који не извршавају своје законске обавезе. Надлежни органи који врше контролу правилности и законитости рада послодаваца морају бити дјелотворнији и ефикаснији у свом раду. Иако се примјећује активнији рад Инспекције рада, њено поступање још увијек није довољно проактивно. Инспекција у претежном броју случајева поступа тек по пријави заинтересованих лица. Неопходан је већи степен иницијативе овог органа за покретање поступка по службеној дужности када постоје чињенице и околности које указују на потребу спровођења инспекцијског надзора, како би се спријечиле повреде права на рад и по основу рада и заштитила права запослених.

Заштитник поново указује да је потребно наставити са јачањем капацитета инспекцијских органа, побољшати техничке услове рада и континуирано спроводити стручна усавршавања, како би инспекције што квалитетније и дјелотворније вршиле инспекцијски надзор. Неопходно је развијати и унапређивати сарадњу између Инспекције рада, Пореске управе, Фонда за пензијско и инвалидско осигурање и ажурно размјењивати информације које се тичу права запослених по основу рада.

Грађани су и у 2018. години указивали на могуће неправилности при расписивању, спровођењу конкурса за запошљавање и одабиру кандидата у јавним установама. Немали број грађана сматра да јавне установе нијесу једнако доступне свима, да се огласи расписују ради испуњавања прописане форме, а да се на слободна радна мјеста примају особе за које се унапријед зна да ће бити примљене. То увјерење додатно појачава сам поступак у одабиру кандидата који се не спроводи на транспарентан начин, већ се кандидати бирају искључиво на основу достављене документације или евентуално обављеног разговора. Запошљавање је уређено општим прописима о раду (законом и колективним уговорима), којима је послодавцима остављен висок степен слободе у поступку одлучивања и одабира кандидата. Заштитник запажа да одлуке јавних установа као послодаваца о изабраним кандидатима не садрже образложење са јасним и довољним разлозима за доношење одлуке и да се у неким случајевима не достављају свим учесницима у поступку са одговарајућим упутством о правној заштити.

Када су у питању притужбе на рад органа у јавном сектору подносиоци су се жалили на неправилности приликом запошљавања и спровођења огласних процедура, одобравања специјализације, неправилности при пријему корисника стручног оспособљавања по програму оспособљавања за одређену област дјелатности, оцјењивања државних службеника и намјештеника и немогућности унапређивања.

И у извјештајној години један број притужби односио се на Фонд рада, због неисплаћивања отпремнине.

### Примјери:



- С.С. из Подгорице се жалила да јој Служба заштите Главног града Подгорица није донијела рјешење о оцјењивању за 2017. годину и да је једино она од запослених остала неоцијењена.

Заштитник је утврдио да је притужба основана и дао мишљење<sup>55</sup> са препоруком.

- А.А. из Подгорице се жалио да му је повријеђено право на унапређење у служби у Министарству одбране, да је писао захтјеве за унапређење у виши чин, али на захтјев није одговорено. Заштитник је утврдио да је притужба основана, да је подносиоцу притужбе повријеђено право на одговор и дао мишљење<sup>56</sup> са препоруком.

- М.М. из Подгорице се жалила да је Одлуком о избору кандидата и одобрењу специјализације из офталмологије ЈУ "Дом здравља Подгорица" одобрена специјализација из офталмологије кандидаткињи доктору медицине Д.Д., да је на ту одлуку изјавила жалбу Министарству здравља и да по жалби није одлучено.

У току испитног поступка Министарство здравља донијело је рјешење по жалби, одлуку је доставило подносиатељки жалбе и тиме отклонило повреду права.

- Б.Б. из Бијелог Поља се жалила да јој је у вријеме коришћења трудничког боловања прекинут радни однос у ЈУ Дом старих "Бијело Поље".

У току поступка подносиатељка притужбе обавијестила је Заштитника да је у договору са послодавцем враћена на посао, па су престали разлози за даље поступање.

- Д.Д. из Шавника се жалила да одлука Д.О.О "Комуналне дјелатности" Шавник, за пријем у радни однос на одређено вријеме не садржи поуку о правном средству. Заштитник је утврдио да је притужба основана и дао мишљење<sup>57</sup> са препоруком.

И у 2018. години неки грађани су тражили да им се помогне у остваривању њихових права будући да не знају којем надлежном органу могу пријавити одређене незаконитости. У тим случајевима грађани су поучени и упућени на коришћење правних средстава у поступку за заштиту својих права код послодаваца, инспекције рада или на судску заштиту, као и на могућност коришћења бесплатне правне помоћи.

У предметима који су се односили на повреде права од стране привредних друштава, Заштитник иако није имао мандат за непосредно поступање, тражио је од надлежне инспекције да спроведе инспекцијски надзор и предузме законом прописане мјере. Надлежна инспекција је приоритетно поступила по сваком захтјеву Заштитника што је изразит примјер добре институционалне сарадње у заштити права радника.

Као добар примјер институционалне сарадње у вези са остваривањем права на рад и права из радног односа наводимо и поступање Министарства одбране које је у свим случајевима ажурно поступало по захтјевима Заштитника, достављајући детаљна изјашњења и расположиву документацију и испоштовало препоруке Заштитника.

Поступак по притужбама окончан је у свим предметима (46). У 10 случајева није утврђена повреда права. У шест (6) случајева утврђена је повреда права и дато је мишљење са препоруком. У три (3) случаја поступак је обустављен јер је повреда права отклоњена у току испитног поступка. У четири (4) случаја дато је мишљење са указивањем, а три (3) предмета су ријешена спајањем. У два (2) случаја поступак је обустављен (подносилац притужбе није сарађивао у поступку и подносилац је повукао притужбу). У 13 случајева подносиоци притужби су упућени на друга правна средства јер је оцијењено да ће на тај начин ефикасније остварити заштиту својих права. У пет (5) случајева Заштитник није био надлежан за поступање (притужба се односила на преиспитивање законитости одлуке, нијесу исцрпљена друга правна средства, притужба се није односила на рад органа јавне управе и других државних органа и служби и сл).

<sup>55</sup> Мишљење Заштитника број: 577/18, [http://www.ombudsman.co.me/docs/1545658301\\_14122018-preporuka-sz.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1545658301_14122018-preporuka-sz.pdf)

<sup>56</sup> Мишљење Заштитника број: 542/18, [http://www.ombudsman.co.me/docs/1543226882\\_20112018-preporuka-av.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1543226882_20112018-preporuka-av.pdf)

<sup>57</sup> Мишљење Заштитника број: 557/18, [http://www.ombudsman.co.me/docs/1551434747\\_12092018-prpeoruka-db.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1551434747_12092018-prpeoruka-db.pdf)

### **Препоруке Заштитника:**

-- да Влада и ресорно министарство интензивирају активности на вођењу социјалног дијалога са представницима запослених и послодаваца.

Заштитник подсећа на своје претходне препоруке (из Извјештаја о раду за 2017. годину) и подстиче надлежне органе да наставе са активностима на реализацији препорука и то:

-- да Инспекција рада повећа поступање по сопственој иницијативи, када има довољно чињеница које указују на потребу спровођења инспекцијског надзора како би се спријечиле повреде права на рад и по основу рада и заштитила права запослених;

-- да инспекцијски органи предузимају ефикасне и дјелотворне мјере према послодавцима који ускраћују запосленим уплату доприноса за обавезно здравствено, пензијско и инвалидско осигурање;

-- да се унаприједи квалитет и ефикасност рада инспекцијских органа;

-- да се настави са унапјеђивањем сарадње између Инспекције рада, Пореске управе, Фонда за пензијско и инвалидско осигурање и других органа и размјењују информације које се тичу права запослених.

### **5.2.2. Право на имовину и мирно уживање имовине**

Право својине и право на неометано уживање имовине зајамчени су Уставом Црне Горе и међународним инструментима. Уставна гаранција на неометано уживање имовине дата је у циљу заштите овог права од аката јавне власти којима се укидају, ограничавају или ометају права власника на коришћење, плодуживање или располагање.

Због повреде права на имовину и мирно уживање имовине у 2018. години Заштитник је имао у раду 51 предмет, од којих су три (3) пренешена из претходне године.

Мушкарци су поднијели 30 притужби, жене 14, групе грађана двије (2) и правна лица двије (2) притужбе.

Притужбе су се и у извјештајној години односиле на дуго трајање поступака код првостепених и другостепених органа, недоношење одлука у законском року, на упис права на непокретностима, неефикасност надлежних инспекција (грађевинска, комунална), поступак експропријације, недоношење измјена и допуна ДУП-а, грађење (дограђивање) објеката без одобрења, противправно заузимање земљишта и др.

На основу поступања по притужбама и разговора са грађанима запажа се да поједини органи јавне управе (државне управе, локалне управе и локалне самоуправе) не одлучују благовремено по поднијетим захтјевима, да дуго воде поступке, да се не поштују начела управног поступка и добре управе, не врше надзорна овлашћења, или их нередовно врше, да органи јединица локалне самоуправе и даље у довољној мјери не информишу грађане о њиховим правима и на закону заснованим интересима, као и могућностима која им стоје на располагању ради заштите њихових права и правних интереса.

#### Примјери:

- М.М. из Улциња жалио се да надлежни орган локалне управе Општине Улцињ није донио одлуку ни након више година по његовом захтјеву за издавање одобрења за изградњу објекта.

Заштитник је утврдио да је притужба основана и дао мишљење<sup>58</sup> са препоруком.

- Н.Н. из Херцег Новог жалио се да инвеститор који гради стамбени објекат блокира једну стазу пута која води до његове куће и да су се он и остали мјештани обраћали надлежним органима, али без резултата.

У току испитног поступка на дијелу обале у Малим Росама, гдје је била прекинута комуникација са обалом омогућен је прилаз, и на тај начин отклоњена повреда права на коју је подносилац указао у притужби.

Заштитник запажа да је примјетан број обраћања грађана на рад појединих подручних јединица Управе за некретнине у којима указују на неблаговремено поступање, ћутање управе, непрофесионално и незаконито поступање службеника, кршење начела управног поступка, непостапање по одлукама другостепеног органа и пресудама Управног суда, вишеструко понављање поступака. На основу спроведених испитних поступака констатовано је да су обраћања грађана у највећем броју случајева била основана, да по појединим захтјевима није одлучивано или није поштован рок за одлучивање (у првостепеном поступку) или нијесу поштована начела поступка и добре управе.

#### Примјери:

- Н.Н. из Подгорице се жалила да Управа за некретнине - Подручна јединица Подгорица не спроводи План парцелације, већ врши упис, тј. забиљежбу експропријације у корист Главног града на целокупну имовину умјесто на њен дио који је требао бити издвојен парцелацијом по ДУП-у.

Заштитник је утврдио да је подносиатељки притужбе ограничено право располагања имовином и дао мишљење<sup>59</sup> са препоруком.

- С.С. из Котора се жалила да Управа за некретнине - Подручна јединица Котор није поступила по Предлогу за покретање поступка експропријације непокретности надлежног органа локалне управе - Општине Котор.

Заштитник је утврдио да је притужба основана и дао мишљење<sup>60</sup> са препоруком.

Заштитник и у овом извјештају указује да су органи јавне управе (државне управе, локалне управе и локалне самоуправе) дужни да у свом раду ефикасније и економичније поступају по захтјевима грађана, да предузимају све потребне мјере и радње како би се отклониле препреке и обезбиједили услови за законито, благовремено, ефикасно и економично спровођење извршења сопствених одлука, да организују свој рад на начин који би предуприједио понављање истих или сличних проблема у свом раду и да се недостаци у раду који доводе до повреде или ускраћивања права отклањају благовремено чим им на то укажу грађани.

У циљу јачања превентивне функције надлежних инспекција у области уређења простора и изградње објеката, неопходно је да органи државне управе кроз своју надзорну улогу спроводе појачани надзор, запосле довољан број службеника и више се ангажују на сузбијању нелегалне (дивље) градње и њених негативних посљедица.

Поступак је окончан у 50 предмета. У девет (9) случајева није утврђена повреда права. У четири (4) случаја утврђена је повреда права и дата је препорука, а у три (3) дато је мишљење са указивањем. У шест (6) случајева повреда права је отклоњена у току испитног поступка, а у 11 подносиоци притужби су упућени на друга правна средства, јер је оцијењено да ће на тај начин ефикасније остварити заштиту својих права. У шест (6) случајева Заштитник није могао да

<sup>58</sup> Мишљење Заштитника број: 841/17, [http://www.ombudsman.co.me/docs/1526561194\\_18042018-preporuka-ul.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1526561194_18042018-preporuka-ul.pdf)

<sup>59</sup> Мишљење Заштитника број: 366/18, [http://www.ombudsman.co.me/docs/1532690932\\_23072018-preporuka-nl.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1532690932_23072018-preporuka-nl.pdf)

<sup>60</sup> Мишљење Заштитника број: 186/18, [http://www.ombudsman.co.me/docs/1551791957\\_30082018-prpeoruka-ko.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1551791957_30082018-prpeoruka-ko.pdf)

поступа јер притужбе нијесу садржале потребне елементе за поступање, нијесу допуњене у остављеном року, а ни након истека тог рока, а у два (2) је обуставио поступак, јер је подносилац повукао притужбу. У два (2) случаја није поступано јер су подносиоци тражили преиспитивање законитости управних одлука. У три (3) случаја Заштитник такође није могао да поступа, јер су се притужбе односиле на повреде права у другој држави, у три (3) случаја није био надлежан за поступање (захтјеви су се односили за материјалну, правну и другу помоћ), а у једном (1) случају предмет је ријешен на други начин (спајањем).

#### **Препоруке Заштитника:**

-- да Управа за некретнине унаприједи капацитете подручних јединица у циљу обезбјеђивања квалитета и ефикасности њиховог рада.

Заштитник подсјећа на своје претходне препоруке (из Извјештаја о раду за 2017. годину) и позива надлежне органе да наставе са активностима на реализацији препорука и то:

-- да инспекције у области заштите простора и изградње објеката наставе са активностима и предузимањем прописаних мјера у циљу сузбијања нелегалне градње;

-- да Министарство одрживог развоја и туризма у циљу јачања превентивне функције надлежних инспекција у области уређења простора и изградње објеката, спроводи појачани надзор над радом инспекција;

-- да се оснаже капацитети инспекцијских органа и унаприједи квалитет и ефикасност њиховог рада.

### **5.2.3. Повраћај имовинских права и обештећење**

У 2018. години због повреде имовинских права и обештећења примљено је 17 притужби.

Мушкарци су поднијели девет (9) притужби, жене четири (4), група лица двије (2) и правна лица двије (2) притужбе.

Поступак је окончан у 15 предмета. У једном (1) случају није утврђена повреда права, а у осам (8) дато је мишљење са указивањем. У једном (1) случају повреда права је отклоњена у току испитног поступка, а у четири (4) Заштитник није могао да поступа, јер у два притужба није допуњена у остављеном року, а ни након истека тог рока, а у два случаја, јер је притужба поновљена, а нијесу поднијети нови докази. У једном (1) случају обустављен је испитни поступак, јер је у међувремену покренут судски поступак.

И у 2018. години Заштитник је посветио дужну пажњу повраћају имовинских права и обештећењу бивших власника.

Као и ранијих година од Министарства финансија - Комисије за уједначавање поступка, прибављен је Извјештај о раду за 2018. годину<sup>61</sup>, регионалних комисија за повраћај и обештећење у Подгорици, Бару и Бијелом Пољу, са Извјештајем Комисије за уједначавање поступка и обавијестило Заштитника да Министарство континуирано поступа по препорукама датим у Посебном извјештају Заштитника о остваривању права за повраћај имовинских права и обештећења из 2011. године, да су у свим комисијама за повраћај и обештећење обезбијеђени адекватни просторни услови, да су комисије обезбијеђене свом потребном савременом

<sup>61</sup> Подаци достављени 19.02.2019. године



техничком, канцеларијском опремом и потрошним материјалом, да је с обзиром да економски није оправдано и цијелисходно извршити професионализацију комисија, а у циљу обезбјеђења веће ажурности у тим комисијама повећан број стручних сарадника.

Према овом извјештају, од ступања на снагу Закона о повраћају одузетих имовинских права и обештећењу<sup>62</sup> до 31. децембра 2018. године, надлежне Комисије имале су у раду 10.847 захтјева бивших власника за повраћај – обештећење одузете имовине. До формирања Регионалних комисија у Подгорици, Бару и Бијелом Пољу, надлежне општинске комисије ријешиле су укупно 1.615 захтјева. До 1. јануара 2017. године регионалне комисије ријешиле су укупно 7.763 захтјева или 71,57% (Подгорица 2.887, Бар 2.227 и Бијело Поље 2.649 захтјева). Од 1. јануара до 31. децембра 2018. године, регионалне комисије ријешиле су укупно 479 захтјева (Подгорица 165, Бар 101 и Бијело Поље 213 захтјева). Од укупно примљених 10.847 захтјева бивших власника до 31.12.2018. године, надлежне комисије су ријешиле укупно 8.242 предмета или 76,00 % (Подгорица 3.052, Бар 2.328 и Бијело Поље 2.862 захтјева), док је 2.605 или 24,00 % захтјева остало у раду (Подгорица 616, Бар 244 и Бијело Поље 1.745 захтјева).

Комисија за уједначавање поступка имала је у раду 465 предмета и сви предмети су завршени.

У овој извјештајној години забиљежен је мали раст укупно окончаних поступака по захтјевима бивших власника пред комисијама у Подгорици, Бару и Бијелом Пољу.

Комисија у Подгорици има и даље у раду значајан број предмета по којима поступак није окончан (16,79%). Иако је код Комисије у Бару остао мањи број предмета у раду (9,48%), ипак је тај број и даље значајан имајући у виду вријеме подношења захтјева и укупно трајање поступка.

Комисија у Бијелом Пољу и даље има велики број предмета по којима поступак није окончан (37,87%). Анализирајући досадашњи рад ове комисије и број завршених предмета по годинама, евидентно је да се поступци повраћаја и обештећења по захтјевима бивших власника веома споро рјешавају и да се на годишњем нивоу рјешава мали број захтјева. Уколико ова комисија не повећа ажурност, очигледно је да ће поступци трајати више година, што је крајње неприхватљиво и разлог је за озбиљну забринутост.

Заштитник указује да и поред тога што је Министарство финансија предузело одређене активности на реализацији препорука датих у Посебном извјештају о остваривању права на повраћај имовинских права и обештећења (повећање броја стручних сарадника и обезбјеђивање адекватних просторних и техничких услова), неопходно је да комисије убрзају свој рад по преосталим предметима, а нарочито Комисија у Бијелом Пољу, како би се што прије окончали поступци и отклонило вишегодишње чекање подносилаца захтјева у остваривању њихових права.

И у овом извјештају Заштитник наглашава да се процес повраћаја одузетих имовинских права и обештећења одвија веома споро, те да се на тај начин грађанима онемогућава да остваре своја законом прописана права и да користе одговарајућа правна средства за заштиту својих права. Сви подносиоци захтјева за повраћај и обештећење по чијим захтјевима није одлучено и даље се налазе у правној неизвјесности и неједнаком положају у односу на подносиоце по чијим је захтјевима одлучено. Остваривање права на имовину не смије зависити од воље надлежних органа, јер се ради о неотуђивом праву.

---

<sup>62</sup> Закон је ступио на снагу у априлу 2004. године

Заштитник поново подсећа на потребу и обавезу нормативног регулисања повраћаја имовине која је својевремено одузета вјерским заједницама, с обзиром да питање повраћаја те имовине још увијек није нормативно уређено.

#### **Препоруке Заштитника:**

Заштитник подсећа на своју претходну препоруку (из Извјештаја о раду за 2017. годину) и позива регионалне комисије за повраћај и обештећење:

-- да убрзају свој рад по преосталим захтјевима и окончају поступке по тим захтјевима, а нарочито Комисија у Бијелом Пољу.

#### **5.2.4. Право на здравствену заштиту и здравствено осигурање**

У 2018. години примљена је 21 притужба, које су се односиле на повреде права на здравствену заштиту и здравствено осигурање.

Мушкарци су поднијели 14, жене шест (6) и група грађана једну (1) притужбу. Поступак је окончан у 20 предмета.

Одређени број притужби поднијела су лица лишена слободe (11), која се налазе у притвору или на издржавање казне затвора у Заводу за извршење кривичних санкција и у ЗУ Специјалној психијатријској болници Доброта.

Поступање Заштитника по притужбама лица лишених слободe анализирано је у дијелу овог извјештаја који се односи на права лица лишена слободe.

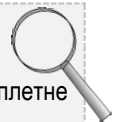
У поступању по притужбама које се не односе на здравствену заштиту лица лишених слободe у једном (1) случају обустављен је испитни поступак, јер је у међувремену покренут судски поступак, у четири (4) подносиоци притужби су упућени на друга правна средства, јер је оцијењено да ће на тај начин ефикасније остварити заштиту својих права. У једном (1) случају странка је повукла притужбу, па је поступак обустављен, а у једном (1) Заштитник није био надлежан за поступање (захтјев за преиспитивање законитости одлуке). У два (2) случаја није поступано, јер у једном притужба није допуњена у остављеном року, а ни након истека тог рока, а у другом притужба је поновљена, а нијесу поднијети нови докази.

Притужбе грађана (осим притужби лица лишених слободe) су се углавном односиле на однос здравствених радника према пацијенту, дужину чекања на пружање здравствене услуге и на ускраћивање упућивања на лијечење у иностранство.

#### **Примјер:**

Ж.Ж. из Подгорице се жалила да је Клиничком центру Црне Горе поднијела захтјев да јој се изда препис комплетне историје болести за њену мајку, али да по том захтјеву није поступљено. Клинички центар Црне Горе је у току испитног поступка пред Заштитником поступио по захтјеву подносиоце и тиме отклонио повреду права.

Евидентно је да је и у извјештајној години поднијет мали број притужби због повреде овог права (10). Разлози за овако мали број притужби могу бити различити, али сматрамо да је овакво



стање углавном последица одређене грађана да се обраћају заштитницима права пацијената.

Наиме, Заштитник запажа да се грађани - пацијенти све више обраћају заштитницима права пацијената у јавним здравственим установама (који су именовани у свим јавним здравственим установама и почели са радом 2011. године). Према подацима Министарства здравља<sup>63</sup> у 2018. години, поднијето је укупно 2.641 приговора пацијената, од чега је 2.460 приговора поднијето заштитницима права пацијената у здравственим установама, а 181 Министарству здравља. Приговори су се највећим дијелом односили на квалитет здравствених услуга (195), поступке здравствених радника или сарадника (260), дужину чекања на здравствене услуге (867), организацију рада здравствених служби (357) и остало (711). Највећи број приговора се односио на Клинички центар Црне Горе (1.257), Дом здравља Подгорица (879) и Општу болницу Бар (65), које пружају и највећи број услуга на годишњем нивоу. Према наводима Министарства највећи број приговора се даје путем телефона и рјешава на дневној основи.

Иако у 2018. години није било притужби и обраћања грађана Заштитнику у вези функционисања електронског заказивања прегледа и у овој години је посвећена посебна пажња праћењу стања у вези функционисања и ефеката електронског заказивања специјалистичких прегледа са примарног на секундарни и терцијални ниво у јавним здравственим установама.

На основу доступних информација (Министарства, здравствених установа и других), запажа се да је реализација Пројекта електронског заказивања специјалистичких прегледа у јавним здравственим установама и даље праћена позитивним и негативним искуствима корисника.

У досадашњој реализацији овог пројекта (која је започела 15. јуна 2017. године), примјећује се да су смањене листе чекања за одређене здравствене услуге и омогућено пацијентима да те услуге остваре у што краћем року.

Међутим, са друге стране запажа се да су се приликом заказивања прегледа пацијенти и изабрани доктори суочавали повремено са проблемом да закажу преглед код одређеног специјалисте, због недостатка термина, због чега су пацијенти били приморани да чекају одређено вријеме на прегледе или евентуално да здравствену заштиту затраже у некој од приватних здравствених установа.

Заштитник такође запажа да је на функционисање електронског заказивања прегледа утицало и понашање значајног броја пацијената, који нијесу долазили на заказане прегледе, нити су о томе обавјештавали изабране докторе (између 25-30%), што се негативно одражава на листу чекања.

У циљу превазилажења овог проблема, као и унапрјеђења система електронског заказивања прегледа, у извјештајној години Министарство здравља је у партнерству са Клиничким центром Црне Горе, а уз подршку три провајдера мобилне телефоније у Црној Гори, приступило реализацији сервиса "потврди - откажи специјалистички преглед" (јун 2018. године). Путем овог сервиса грађани - пацијенти ће моћи да потврде или откажу заказани преглед. Сервис функционише на начин да пацијенти шест дана прије заказаног специјалистичког прегледа у Клинички Центар Црне Горе два пута дневно добијају позив који гласи да одређеног датума и у одређеној амбуланти има заказан преглед. Пацијент ће моћи да потврди долазак или откаже заказани термин. Уколико се пацијент првог дана одазове позиву, више неће бити позиван, а ако

---

<sup>63</sup> Извјештај Министарства здравља о приговорима пацијената за 2018. годину, [www.mzdravlja.gov.me](http://www.mzdravlja.gov.me)

се послје три дана и шест послатих порука не одазове, систем ће га аутоматски елиминисати са листе заказаних прегледа и на тај начин ослободити термин другом пацијенту.

С обзиром да је реализација овог сервиса тек започела рано је оцијенити његов учинак. Очекивање је да ће овај сервис у пракси дати позитивне резултате, да ће допринијети унапрјеђењу система електронског заказивања прегледа и смањењу листе чекања.

### 5.2.5. Право из пензијског и инвалидског осигурања

У 2018. години Заштитник је примио 14 притужби због повреде права из области пензијског и инвалидског осигурања.

Мушкарци су поднијели 10 и жене четири (4) притужбе. Поступак је окончан у свим предметима.

Притужбе су се односиле на рад Фонда пензијског и инвалидског осигурања Црне Горе, Министарство рада и социјалног старања и на рад органе надлежних за послове пензијског и инвалидског осигурања у другим државама.

Грађани су се обраћали због тешкоћа у остваривању права на пензију и начин обрачуна и исплате пензија, због неисплаћених доприноса за пензијско осигурање, на дуго трајање управних поступака и на остваривање права на пензију по основу стажа осигурања оствареног у бившим југословенским републикама.

#### Примјери:

- Р.Р. се жалила да Фонд пензијског и инвалидског осигурања није поступио по одлуци Министарства рада и социјалног старања, односно није окончао поновни поступак и донио рјешење.

Фонд пензијског и инвалидског осигурања обавијестио је Заштитника да је донио рјешење, којим је подносиатељки притужбе признато право на сразмјерну инвалидску пензију и тиме отклонио повреду права.

- А.А. из Македоније се жалио да је Фонд ПИО Црне Горе - Подручна јединица Пљевља донијела рјешење којим му се признаје право на накнаду погребних трошкова, али да по том рјешењу није поступљено.

Фонд је у току испитног поступка пред Заштитником поступио по рјешењу и тиме отклонило повреду права.

У поступању по притужбама, у три (3) случаја није утврђена повреда права, а у три (3) повреда права је отклоњена у току испитног поступка. У једном (1) случају је дато мишљење са указивањем, а у четири (4) подносиоци су упућени на друга правна средства, јер је оцијењено да ће на тај начин ефикасније остварити заштиту својих права. У једном (1) случају Заштитник није могао да поступа (подносиоци су тражили да их Заштитник заступа у поступку пред надлежним органом), а у два (2) притужба се односила на повреду права од стране органа у другој држави.

И у овом Извјештају, у вези остваривања права на пензију по основу стажа осигурања оствареног у бившим југословенским републикама, Заштитник подсјећа да се та права темеље на међународним уговорима о социјалном осигурању. У појединим случајевима запажа се да поступци који се воде пред органима у другим државама у вези остваривања права на пензију дуго трају због неблаговременог достављања и размјене информација између фондова у другим државама и Фонда пензијског и инвалидског осигурања Црне Горе, односно неажурног поступања и да је неопходно побољшати и унаприједити њихову сарадњу.

У случајевима када се притужбе односе на остваривање права из пензијског и инвалидског осигурања у бившим југословенским републикама, полазећи од добре инситуционалне сарадње са институцијама омбудсмана тих земаља, Заштитник је тражио правну помоћ и притужбе

достављао на поступање омбудсменима у тим државама. Институције омбудсмана су, у складу са принципом узајамности, благовремено и ажурно поступале по нашим замолницама.

У циљу потпунијег сагледавања стања заштите права грађана, Заштитник је од Министарства рада и социјалног старања затражио и добио податке о поступању Министарства по жалбама на одлуке првостепених органа из области пензијског и инвалидског осигурања и одлукама Управног суда Црне Горе, по тужбама у овој области.

Према овим подацима<sup>64</sup> Министарству је у 2018. години поднијето 550 жалби и са пренијетим из претходне године у раду је имало 674 жалбе. Ријешено је 605 предмета. Жалба је усвојена у 369 предмета (рјешење је поништено и предмет враћен на поновни поступак). Жалба је одбијена у 218 предмета, а у 12 предмета је мериторно одлучено. Ријешено је шест (6) жалби због ћутања управе и наложено првостепеном органу да донесе одлуку по захтјеву подносиоца.

Управни суд Црне Горе донио је 117 пресуда. У 45 предмета тужба је усвојена и поништене су одлуке Министарства, у 64 тужба је одбијена, а у осам (8) предмета поступак је обустављен.

Из ових статистичких података произилази да је у поступању по жалбама Министарство у великом броју случајева утврдило незаконитост управних аката и поступања првостепених органа (369 предмета или 54,74%). Наведени статистички подаци упућују на закључак да квалитет рада првостепених органа у овој области није задовољавајући и разлог је за забринутост.

#### **Препоруке Заштитника:**

-- да Фонд пензијског и инвалидског осигурања Црне Горе, у сарадњи са Министарством рада и социјалног старања, у циљу обезбјеђивања квалитета и ефикасности рада у подручним јединицама, унаприједи стручне капацитете службеника који рјешавању у управним стварима.

#### **5.2.6. Право на социјалну заштиту**

Социјална заштита представља скуп програма којима држава обезбјеђује помоћ појединцима којима је она потребна услед одређених околности или ризика као што су болест, старост, инвалидитет, незапосленост итд. У те програме спадају различита материјална давања (надокнаде за незапослене, социјална помоћ и др.) и услуге социјалне заштите. Социјална заштита је усмјерена ка побољшању социјалног статуса грађана на личном, породичном и ширем социјалном плану. Нормативним оквиром створени су услови за унапређење квалитета живота и оснаживање за самосталан и продуктиван живот појединца и породице. У остваривању циљева социјалне и дјечје заштите, Законом је прописано да се нарочито пружа заштита дјечи и младима, као и одраслима и старима.

У извјештајној години Заштитник је у раду имао одређени број предмета који су се односили на остваривање права из социјалне заштите (37). Један број грађана тражио је финансијску помоћ због неповољне ситуације у којој се налази породица/појединац. У овим случајевима подносиоци су упућивани на могућност обраћања установама социјалне заштите. У обраћањима грађани су указивали на тешку материјалну ситуацију породице и поред тога што остварују одређене приходе (не могу да подмире све трошкове живота као што су: станарина, надокнаде за утрошену електричну енергију, воду, огријев, одјећу и обућу за дјецу, трошкове за одређене

<sup>64</sup> Подаци достављени 25.02.2019. године

љекове које не могу добити на рецепт и сл.) Заштитнику се обраћала и НВО "Банка хране" указивајући на лошу материјалну ситуацију појединих грађана, тражећи помоћ.

У највећем броју предмета поступци су били усмјерени на рад центара за социјални рад који су одлучивали о правима из социјалне и дјечје заштите: њега и помоћ другог лица, лична инвалиднина, материјално обезбјеђење и сл. Грађани су указивали: да се начела управног поступка у недовољној мјери поштују, да нијесу добили писмени одговор на поднеске и да не добијају упутства о начину остваривања права. Такође је указивано на неадекватан однос државних службеника у смислу непрофесионалног понашања према странци са позиције моћи у раду неких установа за социјалну заштиту. У појединим предметима странке су указивале на неефикасно одлучивање у поступцима по захтјеву за личну инвалиднину. У једном примјеру, по захтјеву за личну инвалиднину више пута је одлучивано, првостепени и другостепени орган, након чега је Управни суд четири пута враћао предмет и указивао органима да отклоне неправилности. Поступак је трајао скоро четири године.<sup>65</sup>

У појединим случајевима, на основу изјашњења центра за социјални рад утврђено је да корисник остварује одређена права из социјалне и дјечије заштите, да је у више наврата остварио и једнократне новчане помоћи на државном и локалном нивоу. У већини предмета центар је спроводио активни план услуга, као и друге активности у циљу заштите чланова породице, тако да у тим случајевима Заштитник није имао основ за даље поступање, нарочито имајући у виду чињеницу да је центар на чије се поступање односи притужба, показао изразиту спремност да се у највећој мјери пружи заштита кориснику сходно својим надлежностима. У неким предметима, центар је по обраћању Заштитника извршио теренску посјету породице и пружио савјетодавну и другу помоћ у циљу заштите права породице/дјече и изласка из неповољне ситуације у којој се налазе.

Међутим, и поред предузетих активности евидентно је да се поједине породице дужи временски период налазе у стању социјалне потребе, што указује на неефикасност предузетих мјера. Циљ социјалне заштите је управо помоћ породици и појединцу да у што краћем року превазиђу неповољну ситуацију у којој се налазе. Евидентно је да су материјална давања (МОП, дјечји додатак, додатак за његу и помоћ другог лица) недовољна (МОП од 63,50 € до 120,70 €, додатак за дјецу 23,68 до 39,57 €) и да често не могу да подмире најосновније животне потребе, као што су издаци за: храну, стан, електричну енергију и утрошену воду, гријање, као ни одређене - скривене трошкове образовања (превоз, школски прибор). Ово стање узрокује да се поједини грађани сналазе да преживе на разне начине (рад без социјалног осигурања, обављају неевидентирани послове без заштите на раду и сл.). Ово је један од разлога који упућује на потребу спровођења свеобухватне анализе ефикасности система социјалне заштите.

Према подацима МОНСТАТ-а<sup>66</sup> (саопштење од 18. јануара 2019. године) укупна вриједност минималне потрошачке корпе за децембар 2018. године износила је 635,8 €. Просјечна зарада без пореза и доприноса у октобру 2018. године, износила је 510 € (Србија исти период 421 €<sup>67</sup>, у Хрватској око 840 €<sup>68</sup>).

Управа за статистику усвојила је концепт релативног сиромаштва на основу дохотка домаћинства као званичну методологију за мјерење сиромаштва, што је промјена у односу на досадашња истраживања о сиромаштву у Црној Гори која су вршена у периоду од 2008-2013.

<sup>65</sup> Мишљење Заштитника број : 01-875/18, [http://www.ombudsman.co.me/docs/1548947914\\_31122018-preporuka-csr.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1548947914_31122018-preporuka-csr.pdf)

<sup>66</sup> [http://monstat.org/userfiles/file/min%20potrosacka/2018/12/MPK\\_dec\\_%202018.pdf](http://monstat.org/userfiles/file/min%20potrosacka/2018/12/MPK_dec_%202018.pdf)

<sup>67</sup> <http://www.cekos.rs>

<sup>68</sup> [www.dzs.hr](http://www.dzs.hr)

године, а која су заснована на концепту апсолутног сиромаштва. Апсолутна линија сиромаштва, као национално специфична линија, нија била погодна за међународна поређења. Истраживање МОНСТАТ-а о дохоцима и условима живота грађана<sup>69</sup> урађено је по новој методологији усклађеној са стандардима ЕУ и према том истраживању, у ризику од сиромаштва се налази 23,6 % грађана, а још 10 % становништва има ризик од од социјалне искључености (материјално су депримиран или живе у домаћинствима веома ниског интезитета рада). Истраживање је трајало пет година од 2013. године и произилази да је у међувремену дошло до мањег пада стопе ризика сиромаштва која је износила 25,2 %. Статистика први пут обухвата и такозвану депривацију, односно могућност домаћинства да приушти оно што би било нормално за квалитетан живот у 21. вијеку. Наиме преузет је стандард ЕУ о девет ставки које су индикатори тих нормалних услова живота. У документу се даље наводи да је, релативни јаз ризика од сиромаштва, у 2013. години износио 39,7%, а у 2017. години 34%. Становници сјеверног региона су највише били изложени ризику сиромаштва током периода 2013-2017. У 2017. години, 37,9% становника сјеверног региона је било изложено ризику сиромаштва (2013. 41,8%), док су становници централног региона, имали најмањи ризик сиромаштва од 15,4% (17,5% 2013. године). Становништво руралних подручја је више суочено са ризиком од сиромаштва у односу на градско становништво, па је ризику сиромаштва био изложен сваки трећи становник руралних подручја (34,8%). Стопа ризика од сиромаштва у градском подручју износила је 17,5% у 2017. години.

МОНСТАТ наводи да поред стопе незапослени која је 14,1 одсто<sup>70</sup>, у просјеку је неактивно 45 % популације од 15 до 64 године што представља висок проценат неактивности становништва. Регистрована стопа незапослености Завода за запошљавање у Црној Гори 3.12.2018. године износила је 18,43 %, а 3.12.2017. године, 22,61%.<sup>71</sup> Без посла је укупно 6.321 високошколац, што је у поређењу са 2017. годином мање за 22 %. Међу незапосленим високошколцима, њих 247 су мастери и магистри, а 13 доктори наука.<sup>72</sup>

Према подацима Министарства рада и социјалног старања из децембра 2018. године<sup>73</sup>, материјално обезбјеђење породице користило је 9.146 породица (30.594 појединца), а додатак за дјецу остваривало је 7.555 породица (за 14.850 дјеце). Међу највећим бројем породица који су корисници овог права су становници сјеверног региона (укупно 4.561 породица, односно 13.672 корисника). Централном региону припада 41% породица корисника материјалног обезбјеђења (3.800 породица, односно 12.061 корисник), а најмање је породица из јужног региона, 9% популације (869 породица, односно 2.647 корисника).<sup>74</sup>

Један број грађана користи услуге Народне кухиње које постоје у Главном граду Подгорици и Бару, а планира се њено отварање у Никшићу.

Социјална правда услов је друштвеног напретка, а кључне тачке социјалне правде су: борба против сиромаштва, остваривање права на рад, равноправност полова и стварање једнаких

<sup>69</sup>Статистика дохотка и услова живота, МОНСТАТ <http://monstat.org/userfiles/file/publikacije/STATISTIKA%20DONOTKA%20I%20USLOVA%20ZIVOTA.pdf>

<sup>70</sup>Монстат: Анкета о радној снази Трећи квартал 2018

<sup>71</sup>Регистровану стопу незапослености израчунава ЗЗЗЦГ и представља однос броја регистрованих незапослених лица са евиденције ЗЗЗЦГ и активног становништва (запослени+незапослени) према Попису становника. Стопа анкетне незапослености добија се на основу истраживања Анкете о радној снази, коју спроводи Управа за статистику Црне Горе (МОНСТАТ).

<sup>72</sup><http://www.zzzcg.me/u-crnoj-gori-raste-broj-nezaposlenih-visokoskolaca/>

<sup>73</sup>Преглед броја корисника и исплаћених средстава корисника социјално-заштитних права за мјесец децембар 2018 год.

<sup>74</sup><http://www.zsdzcg.me>

шанси за све. Регионална распрострањеност сиромаштва и слабо развијена привреда, имају за посљедицу да многи радно способни грађани не могу остварити запослење и потребна материјална средства за живот. То их у великом броју случајева приморава на подношење захтјева за материјално обезбеђење, које није довољно за задовољење животних потреба. Велик је број грађана који живе на граници сиромаштва или испод те границе, а значајан број њих су осјетљиве категорије грађана као што су старе особе, самохрани родитељи, породице са дјецом са сметњама у развоју, особе са инвалидитетом, расељена и избјегла лица и припадници ромске популације. Ова лица усљед недовољне подршке друштва бивају све више социјално искључена, створен је све већи јаз и друштвено раслојавање, а самим тим и ризик од продубљивања социјалних неједнакости и дискриминације. Сиромаштво и друштвена искљученост погодују развоју гетоизације, развоју паралелних система вриједности и неповјерењу у државне институције. Усљед сиромаштва присутан је и пораст социјалне патологије.

Стратегија Европа 2020 (која је значајна и за државе кандидате за чланство у ЕУ за усмјеравање њихових реформских процеса), препоручује да се иновативне мјере социјалне заштите комбинују са великим бројем различитих социјалних политика, укључујући специфичне мјере у сфери образовања, становања, здравства и породичне политике. У иницијативи „Европска платформа за борбу против сиромаштва и социјалне искључености: европски оквир за социјалну и територијалну кохезију“, истиче се да борба против сиромаштва и искључености подразумијева мултисекторски приступ који се ослања на раст и запошљавање, као и на модерну и ефикасну социјалну заштиту.

Заштитник запажа да се посљедњих година у Црној Гори спроводила реформа цјелокупног система социјалне и дјечје заштите. Наиме, донијет је нови законски оквир, усклађен са међународним документима и стандардима, основан је Завод за социјалну и дјечју заштиту, чије су надлежности између осталог, пружање стручне супервизијске подршке ради унапрјеђења стручног рада и услуга социјалне и дјечје заштите, обављање послова лиценцирања стручних радника и издавање лиценце за рад. Спроведена је реформа центара за социјални рад, а такође, ради боље приступачности грађана правима из социјалне и дјечје заштите основани су и нови центри за социјални рад. Увођење социјалног картона олакшало је подносиоцима захтјева који су раније требали да прикупе велики број пропратне документације. Такође се спроводе и бројне активности на процесу деинституционализације, а и децентрализације. Једна од значајних новина је да је у 2018. години успостављен систем лиценцирања, како стручних радника тако и пружалаца услуга социјалне и дјечје заштите. Прве лиценце за обављање дјелатности добиле су поједине установе.

Заштитник запажа да развој услуга у заједници још увијек не тече прихватљивом динамиком и највећи број услуга организован је од стране (државе и локалне самоуправе), а веома мало их је успостављено од стране организација, предузетника, привредних друштава и физичких лица.

„Партнерство са недржавним актерима може помоћи у ширењу спектра социјалних услуга које су доступне, побољшању квалитета кроз конкуренцију, може подстаћи веће учешће јавности и власништво над програмима социјалне помоћи код цивилног друштва.“ (Свјетска банка)<sup>75</sup>

Уговарање социјалних услуга сматра се одређеном врстом помоћи у спровођењу политике Владе, а не искључиво као механизам укључивања недржавних актера у пружање социјалних услуга. Финансирањем одабраних врста услуга, држава може „генерисати тражњу“ за одређеним

---

<sup>75</sup> Свјетска банка., 2000.г., стр. 309



типovima активности недржавних актера (међу којима су најбројније НВО) на који начин доказује своју посвећеност рјешавању социјалног проблема.<sup>76</sup>

У извјештајној години је донијета и Стратегија развоја система социјалне и дјечје заштите за период од 2018-2022. године у циљу унапрјеђења квалитета живота корисника социјалне и дјечје заштите, као и њиховог оснаживања за самосталан и продуктиван живот. Очекује се да ће њена имплементација дати позитивне резултате.

Завод за социјалну и дјечју заштиту у току 2018. године, израдио је Извјештај о раду центара за социјални рад за 2017. годину.<sup>77</sup> Овај документ показује да велики изазов представља доступност услуга центара за социјални рад грађанима, те да се грађанима подршка најчешће пружа у ситуацији високог ризика, када је дошло до значајне штете за корисника, а у многим случајевима, корисници и након пружене услуге остају изоловани из заједнице, без неопходне подршке која им треба да се равноправно укључе у друштво.

У нашем извјештају за 2017. годину, представљено је неколико аспеката функционисања центара и то: капацитети центара у погледу кадровских потенцијала које посједују, број корисника различитих права која се остварују посредством центара за социјални рад, број корисника услуга које се пружају у самим центрима, број корисника услуга на које су упућени сами корисници, као и друге активности које су у надлежности центара за социјални рад.

Фактори који су довели до оваквог стања, према Извјештају, а са којима је Заштитник сагласан, су: недовољно развијени механизми проактивне идентификације и превенције, ограничена подршка у заједници недостатак холистичког приступа у раду, недовољна партиципација и реализација права на заштиту, недостатак ресурса за имплементацију примјењеног модела центра за социјални рад и неефикасно коришћење постојећих ресурса, неусклађеност описа послова и надлежности са организацијом центра за социјални рад и одсуство јасних процедура рада и изазови у примјени модела супервизије. Анализа указује да у локалним заједницама не постоје ресурси за ефективно укључивање корисника у друштво. Развој система социјалне и дјечије заштите представља перманентан и истрајан процес који захтијева праћење као и евалуацију, односно имплементацију већ донијетих мјера за унапрјеђење стања.

#### Примјер:

Заштитник је по сопственој иницијативи покренуо поступак након навода у медијима да самохрана мајка са мал. дјецом живи у тешким социо-економским условима, као и да дијете има потребу за здравственом заштитом. Прибављено је изјашњење надлежног центра за социјални рад из којег произилази да је мајка корисница материјалног обезбјеђења породице, као и дјечијег додатка, да је стручни тим упознат са породичним, материјалним, стамбеним и другим приликама, да је у више наврата мајка остваривала право на једнократну новчану помоћ и да ће у наредном периоду Центар пратити породичну ситуацију, јер се ради о категорији самохраног родитеља којем је константно потребна помоћ. С обзиром на то да надлежни Центар предузима активности у складу са својим надлежностима, поступак је обустављен.



### 5.3. Право на здраву животну средину

Право на здраву животну средину је једно од основних људских права. Заштита животне средине и очување природе једна је од највиших вриједности уставног поретка. Очувана и

<sup>76</sup> Приручник о моделима пружања услуга социјалне заштите (Подгорица 2013.)

<sup>77</sup> www.zsdzcg.me

здрава животна средина је основа за развој државе и друштва. Свако је дужан да у оквиру својих могућности штити и унапријеђује животну средину.

Унапријеђен је нормативни и институционални оквир у области заштите животне средине. Остварен је напредак у усклађивању законодавства са правном тековином ЕУ.

Влада Црне Горе донијела је Националну стратегију за транспонување, имплементацију и примјену правне тековине ЕУ у области животне средине и климатских промјена с Акционим планом за период 2016-2020. Стратегија је свеобухватни документ који треба да одговори и на захтјеве почетног мјерила за Поглавље 27 – Животна средина и климатске промјене, које је отворено у децембру 2018. године.

Настављене су активности у циљу даље хармонизације са прописима ЕУ у области заштите од буке, интегрисаног спрјечавања и контроле загађивања, управљања отпадом, заштите ваздуха и праћења његовог квалитета, употребе и заштите од хемикалија и процјене утицаја на животну средину и заштиту природе.

Када је ријеч о заштити животне средине и здравља људи од негативних утицаја загађења ваздуха правни оквир којим је у Црној Гори уређена ова област у доброј мјери је усклађен са правном тековином ЕУ. Влада Црне Горе донијела је Акциони план за период 2017-2020, уз Националну стратегију за управљање квалитетом ваздуха, који ће обезбиједити бољу имплементацију директива ЕУ у овој области (Директива 2008/50/ЕЗ о квалитету ваздуха и чистијем ваздуху у Европи и Директива 2004/107/ЕЗ о арсену, кадмијуму, живи, никлу и полицикличним ароматичним угљоводонцима у ваздуху).

И у овој години, Заштитник је посебну пажњу посветио праћењу квалитета ваздуха и стања животне средине у појединим општинама и то Пљевља, Главном граду Подгорица, Никшић и Бар и активностима и мјерама које су надлежни органи предузимали за заштиту здравља и заштиту животне средине.

Према подацима Агенције за заштиту природе и животне средине о прекорачењима средњих дневних дозвољених концентрација загађујућих материја, квалитет ваздуха на мјерним мјестима (Пљевља, Никшић, Бар и Подгорица) за 2018. годину<sup>78</sup>, није био задовољавајући у зимском периоду. Утицај на квалитет ваздуха имали су индивидуална ложишта, метеоролошке прилике, уз кумулативно дејство константних емисија из индустрије и саобраћаја. То стање условљено је и појавама температурних инверзија уз висок атмосферски притисак и стабилну атмосферу, што доводи до концентрисања загађујућих материја у приземним слојевима атмосфере.

У Пљевљима је у јануару, фебруару, марту, октобру, новембру и децембру средња дневна концентрација ПМ10 честица у ваздуху била изнад дозвољене вриједности (у децембру 29 дана). Прекорачења граничних вриједности ПМ10 честица праћена су и повећаном концентрацијом бензо(а)пирена на свим мјерним мјестима.

Прекорачење средње дневне концентрације ПМ10 честица у ваздуху забиљежено је и у Никшићу (5 дана у октобру и 16 дана у новембру), Подгорици (4 дана у октобру и 9 дана у новембру) и Бару (1 дан у октобру).

---

<sup>78</sup> Подаци су доступни на веб порталу Агенције за заштиту природе и животне средине, [www.epa.org.me](http://www.epa.org.me)

Такође и током априла највећи утицај на лошији квалитет ваздуха, посебно у централном дијелу, односно на територији Подгорице, имао је атмосферски транспорт сахарског пијеска. На мјерном мјесту у Подгорици евидентирано је 11 дана са прекорачењем средње дневне концентрације ПМ10 честица, а у Пљевљима седам дана.

Заштитник и у овом извјештају указује да је за рјешавање овог дугогодишњег проблема неопходно без одлагања приступити спровођењу заједничких мјера државних и локалних органа, у складу са њиховим надлежностима и плановима заштите животне средине у наведеним општинама, редовно обавјештавати јавност о реализацији смањења негативног утицаја на животну средину и анализи спроведеног мониторинга свих сегмената животне средине. У циљу заштите здравља грађана и животне средине, надлежни инспекцијски органи треба да континуирано врше инспекцијски надзор свих регистрованих загађивача у општини Пљевља и другим градовима, предузимају мјере у складу са законом, а нарочито мјере одговорности, у циљу спрјечавања акцидентног стања и унапрјеђења квалитета ваздуха. Такође је неопходно наставити са јачањем административних капацитета на државном и локалном нивоу, а нарочито еколошке инспекције.

Када је ријеч о управљању отпадом, унапријеђено је спровођење Закона о управљању отпадом, посебно у дијелу нелегалног одлагања отпада, привремених одлагалишта и наставка изградње пратеће инфраструктуре, кроз реализацију бројних пројеката. Међутим, прописе у овој области неопходно је и даље унапријеђивати и усклађивати са правном тековином ЕУ, нарочито у погледу депонија, управљања токовима посебног отпада и одговорности произвођача. Један од кључних изазова представља спровођење Националне стратегије за управљање отпадом до 2030. године, која подразумијева широк спектар циљева у погледу стварања жељених услова који као резултат треба да допринесу побољшању квалитета живота становништва и да успостави функционални и одрживи систем управљања отпадом.

Одлагање комуналног отпада и даље представља веома озбиљан проблем. На одређеним депонијама које нијесу инфраструктурно опремљене годинама се неконтролисано одлаже отпад, без примјене еколошких стандарда и техничких критеријума за његово одлагање и на тај начин се угрожава здравље људи и животна средина.

Заштитник поново указује да је неопходно предузети мјере на санацији постојећих депонија, уређењу и изградњи депонија, у складу са еколошким стандардима, како би се обезбиједио неопходни минимум заштите животне средине и обезбиједили услови за спрјечавање и смањење штетних утицаја на здравље људи и животну средину.

Посебну пажњу неопходно је посветити спровођењу локалних планова за управљање отпадом, одвојеном прикупљању отпада и рециклирању, као и јачању финансијских и административних капацитета на локалном/општинском нивоу.

Министарство одрживог развоја и туризма треба да унаприједи сарадњу са јединицама локалних самоуправа у спровођењу надлежности за управљање комуналним отпадом.

Такође, неопходно је јачати свијест грађана о потреби одговорног односа према природи и јачати капацитете надлежних државних органа ради предузимања превентивних мјера у циљу правилног управљања отпадом и предузимања мјера одговорности.

У извјештајном периоду на основу доступних информација из медија и контаката са грађанима Заштитник је запазио да је на подручју насеља Коник, Врела Рибничка и других насеља на

периферији Главног града Подгорице, у дужем периоду посебно изражен проблем одлагања, паљења отпадних гума и загађења ваздуха на ширем подручју. Поводом тога покренули смо поступак по сопственој иницијативи и затражили од Еколошке инспекције да на предметним локацијама изврши инспекцијски надзор. Ова инспекција је обавијестила Заштитника да је у сарадњи са Комуналном инспекцијом Главног Града и Управом полиције вршила заједничке контроле и предузимала прописане мјере и радње, укључујући и мјере за утврђивање одговорности. Против више лица која су обављала дјелатност сакупљања и паљења отпада без претходних дозвола поднијети су захтјеви за покретање прекршајног поступка. Инспекције су такође навеле да ће наставити своје активности и у континуитету вршити надзор у циљу отклањања евентуалних неправилности.

Међутим, имајући у виду да доступне информације указују да је на подручју наведених насеља и даље изражен овај проблем и загађивање ваздуха и угрожавање здравља људи, мјере које надлежне инспекције предузимају, нијесу дјелотворне и одвраћајуће. Дакле, изостаје одлучан одговор свих надлежних органа према загађивачима.

Заштитник је мишљења да рјешавање овог проблема захтијева од надлежних органа спровођење додатних активности на стварању услова за успостављање потпунијих и ефикаснијих механизма за сакупљање, прераду и збрињавање отпадних гума и осталих посебних врста отпада.

У циљу заштите од буке настављено је са даљим усклађивањем прописа са директивама ЕУ. Министарство одрживог развоја и туризма донијело је пропис о методама израчунавања и мјерења нивоа буке у животној средини којим се успостављају заједничке методе за процјену буке, у складу са стандардима ЕУ. Већина општина-градова у Црној Гори (осим Тузи, Петњице и Гусиња) донијеле су акте о одређивању акустичних зона. Донијета је Стратешка карта буке за алгомерацију Главног града Подгорице.

Грађани су се и у овој извјештајној години жалили на проблем комуналне буке у Подгорици, Никшићу, Пљевљима и Бијелом Пољу. Овај проблем је изражен и у другим градовима, а нарочито у приморским градовима за вријеме туристичке сезоне. Заштита од комуналне буке је и даље незадовољавајућа.

Заштитник је поводом обраћања и притужби грађана тражио од надлежних инспекцијских органа и Комуналне полиције да се изврши инспекцијски надзор, односно мјерење нивоа буке у/или у близини одређених угоститељских објеката. Резултати тих мјерења су показали да је тај ниво неријетко изнад дозвољене вриједности.

Заштитник и у овом извјештају подсјећа да утврђене вриједности комуналне буке и њихов тренд пораста захтијевају предузимање одговарајућих мјера и активности на нивоу државе. Измјерени ниво буке од стране инспекција одражава стање у моменту мјерења, али право стање у том погледу може се утврдити само ако се мјерење врши без претходне најаве, у више наврата у различитим периодима дана, односно ноћи, на више локација.

Заштита од буке подразумијева предузимање мјера за спрјечавање настајања и ширења буке, односно обезбјеђивања услова за смањење њеног интензитета примјеном одговарајућих техничких и других мјера или обустављања радњи које проузрокују буку. Спровођење посебног режима заштите од буке подразумијева утврђивање зона стамбених насеља, зона за одмор и рекреацију, зона од посебног јавног интереса, односно зона гдје се налазе објекти попут школа, обданишта, јавних установа, болница, спортских дворана, хотела и др, као и обезбјеђење

систематског мјерења буке. У односу на угоститељске објекте који обављају своју дјелатност ван утврђених зона за забаву, треба увести стриктна правила и обавезе. То подразумјева и ограничење радног времена угоститељских објеката, уградњу лимитатора нивоа буке и одговарајућу звучну изолацију.

И даље је неопходно да надлежне инспекције континуирано врше надзор, праћење и контролу стања еквивалентног нивоа комуналне буке, како се не би прелазиле њене граничне вриједности и угрожавало здравље људи.

Надлежна Комунална полиција треба да врши мониторинг заштите од буке непрекидно, у складу са индикаторима буке, првенствено нивоа буке за електроакустичне уређаје за извођење музике у или близини угоститељских објеката који своју дјелатност обављају, како у затвореном тако и на отвореном простору. Треба унаприједити сарадњу између органа локалне управе и локалне самоуправе са надлежним инспекцијама, у циљу спречавања или смањивања штетних утицаја буке на здравље људи и животну средину.

У 2018. години Заштитник је у раду имао седам (7) предмета због повреде права на здраву животну средину.

Мушкарци су поднијели двије (2) притужбе, жене двије (2), једну (1) група грађана, а два (2) предмета формирана су по сопственој иницијативи.

Притужбе су се односиле на комуналну буку из угоститељских објеката и одлагање комуналног отпада.

Поступак је окончан у свим предметима. У једном предмету утврђена је повреда права и дато је мишљење са препоруком. У три (3) случаја није утврђена повреда права, а у два (2) повреда права је отклоњена у току испитног поступка. У једном случају Заштитник није могао поступати, јер притужба није допуњена у остављеном року, а ни након истека тог рока.

#### Примјери:

- Група грађана из Никшића (93 лица) жалили су се због угрожавања права на здраву животну средину емитовањем прегласне музике и буке из угоститељских објеката на простору у улици Његошевој. У овом случају утврђена је повреда права на имовину и мирно уживање имовине и здраву животну средину и донијето је мишљење<sup>79</sup> са препоруком.
- Г.Г. из Бијелог Поља, жалио се због угрожавања права на здраву животну средину услед емитовања прегласне музике и буке из угоститељских објеката који се налазе у улици Слободе. На основу спроведеног испитног поступка није утврђена повреда права.



<sup>79</sup> Мишљење Заштитника број: 410/18, [http://www.ombudsman.co.me/docs/1552918863\\_24102018-preporuka-nk.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1552918863_24102018-preporuka-nk.pdf)

### **Препоруке Заштитника:**

-- да се спроведу активности на стварању услова за успостављање потпунијих и ефикаснијих механизма за сакупљање, прераду и збрињавање отпадних гума и осталих посебних врста отпада.

Заштитник подсећа на своје претходне препоруке (из Извјештаја о раду за 2017. годину) и позива надлежне органе и инспекције да наставе са активностима на реализацији препорука и то:

-- да надлежни инспекцијски органи континуирано врше инспекцијски надзор свих регистрованих загађивача у општини Пљевља и другим градовима, у циљу спрјечавања акцидентног стања и унапређења квалитета ваздуха као и да предузимају мјере одговорности, у складу са законом;

-- да се унаприједи капацитети инспекцијских органа, а посебно еколошке инспекције;

-- да се прати и анализира спровођење локалних планова за управљање отпадом, одвојеном прикупљању отпада и рециклирању;

-- да се унаприједи сарадња Министарства одрживог развоја и туризма и јединица локалних самоуправа у циљу техничке и административне подршке у спровођењу надлежности за управљање комуналним отпадом;

-- да се интезивирају активности на повећању еколошке свијести грађана (на државном и локалном нивоу) о потреби одговорног односа према природи;

-- да Комунална полиција врши стални надзор, праћење и контролу нивоа комуналне буке, у складу са индикаторима буке;

-- да се унаприједи сарадња између органа локалне управе и локалне самоуправе са надлежним инспекцијама у циљу спрјечавања или смањивања штетних утицаја буке на здравље људи и животну средину.

## VI ПРАВА ДЈЕТЕТА 2019

Према подацима МОНСТАТА из 2017. године, број дјеце у Црној Гори је 137.419 или 22% од укупног броја становника. Подаци за 2018. годину биће доступни 31.05.2019. године.

У 2018. години, Заштитник је имао у раду 211 предмета из области права дјетета, од којих су 2 пренешена из 2017. године.

Притужбе су поднијели: мушкарци (69), жене (76), групе (13), дјечаци (11), дјевојчице (6), НВО (2). По сопственој иницијативи поступано је у 32 предмета или 15% од укупног броја.

Притужбе су се односиле на: органе државне управе, управне и друге организације (59), судове (20), државно тужилаштво (2), јавне службе и друге носиоце јавних овлашћења (96), локалну самоуправу и локалну управу (12) и на друге органе, организације, правна лица (20).

Поступак је окончан у 209 предмета или 99,05%, а 2 предмета (формирана у децембру 2018.) су пренијета у 2019. годину.

Од 209 предмета у којима је поступак окончан у извјештајној години, у 49 предмета није утврђена повреда права, а у 13 случајева Заштитник није био надлежан за поступање (притужбом је тражено преиспитивање законитости судских одлука, заступање и предузимање радњи у поступку, материјална помоћ и сл.). У 73 предмета испитни поступак је обустављен (повреда отклоњена у току поступка – 63, подносилац повукао притужбу – 6 и покренут судски поступак након подношења притужбе – 4). У 31 предмет утврђена је повреда права (која није отклоњена у току поступка) па је дато 117 препорука. У 9 предмета није се могло поступати (нијесу исцрпљена друга правна средства на које је подносилац претходно упућен или притужба није допуњена у остављеном року). У 9 предмета дато је мишљење са указивањем, а у 16 предмета подносилац је упућен на друга правна средства, јер је оцијењено да ће на тај начин ефикасније заштитити своја права. Остали предмети (9) ријешени су на други начин (спајањем и сл.)

**Табела – Преглед окончаних притужби у 2018. години, по субјектима на чији рад су се односиле**

<b>Државни органи, органи државне управе и друге организације</b>	<b>59</b>
Министарство финансија	1
Министарство правде	1
Министарство рада и социјалног старања	4
Министарство унутрашњих послова	2
Министарство здравља	3
Пореска управа	1
Влада Црне Горе	3
Инспекција рада	1
Министарство просвјете	34
Управа за инспекцијске послове	4
Комисија за процјену штета Владе Црне Горе	1
Агенција за заштиту личних података	1
Јавни извршитељ	2

Министарство унутрашњих послова	1
<b>Судови</b>	<b>20</b>
Основни суд у Бару	3
Основни суд у Котору	4
Основни суд у Никшићу	2
Основни суд у Подгорици	7
Основни суд у Рожајама	1
Основни суд у Жабљаку	1
Управни суд Црне Горе	2
<b>Државно тужилаштво</b>	<b>2</b>
Основно државно тужилаштво у Подгорици	1
Основно државно тужилаштво у Рожајама	1
<b>Јавне службе и други носиоци јавних овлашћења</b>	<b>96</b>
Центар за социјални рад Плав	1
Завод за запошљавање Црне Горе	1
Центар за социјални рад Подгорица	32
Центар за социјални рад Беране	2
Центар за социјални рад Никшић, Плужине и Шавник	3
Центар за социјални рад Никшић	1
Центар за социјални рад Пљевља	5
Центар за социјални рад Рожаје	7
ЈУ Основна школа "Драгиша Ивановић"	1
ЈУ Економска школа "Мирко Вешовић"	1
ЈУ Основна школа "Драго Миловић "	4
Центар за социјални рад Бијело Поље	5
Фонд ПИО - Подручно одјељење Подгорица	1
Клинички центар Црне Горе	3
ЈУ Основна школа "Владимир Назор" Подгорица	1
Центар за социјални рад за општине Котор, Тиват и Будва	2
ЈУ Образовни центар "1. јун"	1
ЈПУ "Ђина Врбица"	1
ЈУ Основна школа "Штампар Макарије"	1
ЈУ Основна школа "Сутјеска"	1
Центар за социјални рад Бар	4
ЈУ Основна школа "Дашо Павичић"	1
ЈУ Средња стручна школа Рожаје	1
Центар за социјални рад Херцег Нови	1
ЈУ Основна школа "Југославија"	1
ЈУ Школа за средње и више стручно образовање "Сергије Станић "	1
ЈУ Средња мјешовита школа "Иван Горан Ковачић"	1
ЈЗУ Општа болница Никшић	1
ЈУ Средња мјешовита школа "Данило Киш" Будва	1
ЈУ Основна школа "Орјенски батаљон"- Бијела	1
Центар за социјални рад за општине Котор, Тиват и Будва - Подручна служба	1



Будва	
ЈУ Основна школа "Махмут Лекић"	1
ЈПУ "Љубица Поповић"	1
Фонд за здравствено осигурање Црне Горе	2
ЈУ "Гимназија" – Котор	1
ЈУ Основна школа "Душан Ивовић" Пљевља	1
ЈУ Основна школа "Стефан Митров Љубиша" Будва	1
ЈУ Основна школа "Матаруге" - Пљевља	1
<b>Локална самоуправа и локална управа</b>	<b>12</b>
Општина Беране	1
Општина Бијело Поље	1
Општина Будва	3
Општина Херцег Нови	1
Општина Никшић	2
Главни град Подгорица	4
<b>Други органи, организације, физичка и правна лица и други случајеви</b>	<b>20</b>
Орган није одређен	15
Захтјеви (за информације, правну, финансијску и другу помоћ)	1
Органи, службе и носиоци јавних овлашћења у другим државама	1
Привредна друштва (АД, ДД и слично)	3
<b>Укупно</b>	<b>209</b>

## 6.1. Статусна права

У статусна права спадају: право на сазнање властитог поријекла, на пријаву рођења, на лично име и право на стицање држављанства, као и регулисање боравишног статуса дјецe странаца.

И 2018. године, Заштитнику су се обраћали родитељи указујући на тешкоће у остваривању права на регулисање боравишта њихове дјецe, регулисање црногорског држављанства, уписа у матичне књиге рођених. У већини су се обраћали родитељи након развода брака, који су црногорски држављани, а чија дјецa имају држављанство других држава, као и лица из групације расељених и интерно расељених која бораве у Црној Гори.

Приликом остваривања наведеног права од битне важности је поступање службеника који су дужни пружити тачну, потпуну и благовремену информацију грађанима. У неколико случајева Заштитник је запазио да очигледно неуке странке нијесу упућене на адекватан начин од стране службеника државних органа, па се поступак одуговлачи, странке излажу непотребним и сувишним трошковима или са тешкоћама (не)долазе до остваривања права из статусних питања.

Евидентно је да се у Црној Гори још увијек налази један број расељених и интерно расељених лица из бивших југословенских република, која нијесу остварила статус странца са сталним настањем из разлога непосједовања личних докумената земље поријекла. Зато је потребно наставити са активностима уписа дјецe у матичне регистре рођених, како би се онемогућило стварање апатрида и избјегле све нежељене посљедице које такво стање производи.

#### Примјер:

Х.Х држављанин Црне Горе, који живи у Подгорици, жалио се да је са невјенчаном супругом (17 година), рођеној у Подгорици, чији су родитељи лица са Косова, добио дијете, због немогућности уписа дјетета у матичну књигу рођених, јер мајка дјетета није уписана у исту. Такође је навео да за дијете не може прибавити здравствену књижицу. Током испитног поступка извршен је упис дјетета у регистар рођених и тиме је отклоњена повреда.



#### Препоруке Заштитника:

Заштитник подсјећа на раније дате препоруке у Извјештају о раду Заштитника људских права и слобода Црне Горе за 2017. годину (у даљем тексту: Извјештај 2017.) у вези са уписом дјете у матичне регистре рођених и подстиче органе на испуњење препорука.

## 6.2. Право на живот са родитељима и одржавање односа са родитељима

Лични односи дјетета/дјете са родитељем са којим не живи, били су предмет поступања у више притужби. Родитељи са којим дијете не живи, истицали су пропусте центара за социјални рад или судова да не предузимају мјере и радње из своје надлежности како би дјеца имала комуникацију са родитељем са којим не живи, било да је пресуда донијета, или када је у току судски поступак.

Од тренутка дјететовог рођења, родитељска брига припада родитељима заједно<sup>80</sup> имајући у виду да се они равноправно заједнички старају о дјетету, живјели заједно или не. У многим случајевима дјеца живе са једним родитељем, након одлуке суда о вршењу родитељског права, док други родитељ дијелом учествује у васпитању и бризи, током периода који му је одређен да одржава личне односе са дјететом. Подсјећамо да дијете има једнаку потребу за оба родитеља, што је његово право гарантовано домаћим и међународним прописима. Нажалост, у многим случајевима, управо родитељи не разумију значај и суштину овог дјететовог права, па због неразјашњених или конфликтних ситуација са бившим партнером, занемарују потребе своје дјете.

Када родитељи не могу да постигну договор око заједничког старатељства и бриге о дјетету, одлуку о томе донијеће надлежни суд, који ће такође одлучити о начину одржавања личних односа између дјете и родитеља. Суд ће одлуку донијети разматрајући и процјењујући у свакој конкретной ситуацији најбољи интерес дјетета, па чак и у ситуацијама споразума родитеља који можда није увијек у најбољем интересу дјетета, а полазећи од истражног начела у споровима у вези са породичним односима.<sup>81</sup>

Право дјетета да одржава личне односе са родитељем са којим не живи може бити ограничено само судском одлуком када је то у најбољем интересу дјетета.<sup>82</sup>

<sup>80</sup> Родитељи имају једнака права и дужности према својој дјетету и одговорни су за подизање, васпитање и оспособљавање дјете за самосталан живот, заштиту њихових интереса и добробити. Чл. 4/2 Породични закон "Сл. Лист ЦГ" бр. 1/07 и 53/16)

<sup>81</sup> У поступку у вези са породичним односима суд може утврђивати чињенице и када оне нијесу међу странкама спорне, а може и самостално истраживати чињенице које ниједна странка није изнијела. (чл. 318 Породични закон)

<sup>82</sup> Суд може донијети одлуку о ограничавању права дјетета да одржава личне односе са родитељем са којим не живи ако постоје разлози за ограничење или лишење родитељског права или у случају насиља у породици са којим не живи, а управо је он у одлуци наведен као особа која предаје дијете. (чл. 63 Породични закон)

Дакле, суд одређује начин и вријеме одржавања контаката. Веома је важно да се донесе прецизна одлука суда ради правне сигурности дјетета и родитеља, јер често родитељи не сарађују у испуњавању родитељских дужности или занемарују своју дужност одржавања личних односа са дјететом, па су пред Заштитником најбројнији случајеви када родитељ спрјечава одржавање личних односа дјетета и другог родитеља. Од значаја је, такође, прецизно уредити начин и мјесто предаје дјетета, јер у неким случајевима и поред правоснажне одлуке о контактима, пресуду није могуће извршити из разлога што је дијете у узрасту када се не жели одвојити од другог родитеља.

У поступању по притужбама запазили смо да су присутни озбиљни проблеми у поступцима ради уређења личних односа са родитељима, након развода брака или прекида ванбрачне заједнице и недостатак ефикасне заштите права дјетета. Наиме, уочене су разне потешкоће приликом остваривања сусрета дјете са родитељем са којим не живе. Проблеми се испољавају приликом реализације већ донијетих одлука, које су неријетко биле непрецизне и неодређене што је остављало „простора“ за манипулације родитеља. Надлежне институције нијесу адекватно приступиле овом проблему са свим својим механизмима које имају на располагању, било суд, као извршни орган, било центар за социјални рад као помоћни орган суда и орган „*sui generis*“ када су породични односи у питању. Центар као орган старатељства има незамјењиву улогу у заштити дјете у поступку развода и након развода, а нарочито у ситуацијама у којима су изражени конфликти између родитеља.

Заштитник је уочио да поједини центри за социјални рад немају довољно стручних капацитета, тако да изостаје предузимање правовремених мјера и радњи, па дијете и по више мјесеци (и до двије године) не може да оствари личне односе са својим родитељем. У тим случајевима, центар је дужан да предузме мјере и радње на које је законом овлашћен, како се ове ситуације не би понављале и да својим поступањем, покаже родитељу који грубо занемарује своје родитељске дужности, да се то неће толерисати. Иначе, центар и не одлучује о ограничењу или лишењу родитељских права већ суд, али је његова дужност да иницира ове поступке, кад за то постоје разлози. Центар може, такође, да установи надзор над вршењем родитељског права, а које овлашћење центри и користе, али у ријетким случајевима и по указивању. Умјесто тога, непредузимањем радњи и мјера центри индиректно подржавају отуђење дјетета од родитеља, изостају одговарајуће реакције према родитељу са којим дијете живи а који се не придржава одлуке о начину одвијања личних односа па самим тим директно, са намјером, онемогућава спровођење одлуке. Заштитник је у овим случајевима у својим препорукама истицао да мјере центра за социјални рад морају бири благовремене и ефикасне.

Кад постоји правоснажна и извршна судска одлука о одржавању личних односа (пресуда или привремена мјера), ако изостане добровољно извршење, једини начин за остваривање контаката са дјетом је принудно извршење. Догађа се да у одређеним ситуацијама и поред заказаног судског извршења родитељ не оствари сусрете, већ одустаје из разлога да своје дијете не излаже стресном догађају, што је последица недовољне припремљености дјетета од стране родитеља код којег се налази. Таквим (не)чињењем поједини родитељи занемарују најбоље интересе своје дјете и на прво мјесту стављају своје властите жеље и потребе. Улога органа старатељства, је у тим случајевима значајна и незамјењива.

Заштитник је у неколико случајева у којима је подносилац указивао на пропусте у раду центара за социјални рад тражио од надлежне инспекције да спроведе надзор над радом центра. Инспекција као контролни механизам има значајну улогу у заштити права дјетета.

#### Примјери:

- X.Y се жалила на немогућност остваривања контакта са дјететом. Дата је препорука центру за социјални рад да предузме активности у циљу реуспостављања личних односа између дјетета и мајке и интензивира савјетодавни рад са оцем, како би припремио и подстицао дијете на контакте са својом мајком.<sup>83</sup>

- X.Y се жалио на занемаривање дјете од стране мајке. Заштитник није утврдио повреду права. Центар за социјални рад је предузимао потребне мјере и радње из своје надлежности, у циљу остваривања права и најбољег интереса дјете.<sup>84</sup>



#### Препоруке Заштитника:

Заштитник подсјећа на раније дате препоруке у Извјештају 2017. у вези са примјеном начела хитности у породично-правним споровима у вршењу родитељског права и препоручује:

- да се интензивирају активности на успостављању ефикасног и дјечи прилагођеног система извршења судских одлука;
- да се настави са едукацијама професионалаца који раде са дјецом.

### 6.3. Право на изражавање мишљења

Партиципација (учешће дјете) је један од четири основна принципа Конвенције УН о правима дјетета које му гарантује да се његово мишљење узме у обзир у свим оним стварима и поступцима који га се директно тичу.

Заштитник подсјећа да право дјете на партиципацију треба бити широко тумачено. Наиме, свако дијете може да изрази своје ставове, укључујући и дјецу веома малог узраста, па чак и ако то не могу учинити усмено. На одраслима је одговорност да пронађу начине слушања дјете (нпр. дјеча могу користити цртање, сликање или камере како би описали гдје се осјећају сигурно, гдје се осјећају срећно, и што уживају или не уживају). Дјеча са сметњама у развоју могу сликама да подијеле своја осјећања и бриге.<sup>85</sup> Такође, данас се у окружењу користе и нове методе за успостављање добре комуникације са дјецом како би што слободније могла да изразе своје ставове.<sup>86</sup>

Дјецу не треба присиљавати на учешће или изражавање својих ставова, ово право односно могућност је добровољна, па дјечи треба дати правовремено неопходне информације, оставити им простора да размотре своје учешће и да ако желе дају свој пристанак, а исто тако, у било које вријеме, могу одустати.

Партиципација дјете доприноси њиховом личном развоју и подизању самопоуздања, сазнајних способности, друштвених вјештина, поштовања других. Заштитник сматра да је дјечи потребно дати прилику да учествују у оним поступцима у којима се одлучује о њиховим правима, могућностима и обавезама, те да треба саслушати њихово мишљење, размотрити њихов поглед и искуство које имају у својим породицама, школи и сл. Партиципација дјете подстиче и инсистира на њиховој "видљивости" и у вези је с њиховим најбољим интересом, који је такође један од основних принципа Конвенције. Треба имати у виду и прихватити да дјеча имају специфична мишљења и искуства која су релевантна са аспекта њиховог најбољег интереса, што представља основ за уважавање њиховог мишљења при доношењу одлука које их се тичу.

<sup>83</sup> Мишљење Заштитника број: 01-71/18-3, [http://www.ombudsman.co.me/docs/1524661614\\_16022018-preporuka-ro.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1524661614_16022018-preporuka-ro.pdf)

<sup>84</sup> Мишљење Заштитника број: 01-138/18-3, [http://www.ombudsman.co.me/docs/1552299244\\_18042018-otklonjena.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1552299244_18042018-otklonjena.pdf)

<sup>85</sup> [https://nhri.ohchr.org/CHILDREN'S PARTICIPATION IN THE WORK OF NHRIS](https://nhri.ohchr.org/CHILDREN'S%20PARTICIPATION%20IN%20THE%20WORK%20OF%20NHRIS)

<sup>86</sup> <https://www.poliklinika-djeca.hr/aktualno/novosti/hrt-o-rad-u-s-terapijskim-psima-u-poliklinici/>

Партиципација не значи независно дјеловање дјеце, већ она представља сарадњу, размјену информација - дијалог заснован на узајамном поштовању. Дјеца и одрасли су партнери у том процесу и медусобно се допуњују. Није циљ да се дјеца укључе по сваку цијену да би се повећало њихово учешће, већ да се нађу могућности за њихово што смисленије укључивање, онда када је њима заиста важно и гдје стварно могу да допринесу.

Током спровођења поступака Заштитник је уочио да се право дјеце на партиципацију не остварује у пуној мјери. Наиме, у појединим ситуацијама суд требао поставити дјецу лице за подршку имајући у виду интензитет конфликта између родитеља, које би у поступку могло да утврди аутентично мишљење дјетета.<sup>87</sup> Заштитник такође подсећа на став Вишег суда у Подгорици (у једном укидном рјешењу из области породичних односа) да је битан елемент у утврђивању најбољег интресеса дјетета, поштовање његовог права на слободно изражавање мишљења о свим питањима која га се тичу и узимање у обзир тог мишљења, у складу са узрастом и зрелашћу дјетета.

Стручњаци истичу да није довољно дјецу само саслушати, већ да је важно оно што дјеца кажу озбиљно размотрити. То међутим не значи да се одлуке морају прилагодити мишљењу дјетета, али уважавање мишљења дјеце мора бити у складу с њиховом способношћу разумијевања питања о којем се ради.

Међутим, како наводи већина стручњака, дијете никада не треба довести у ситуацију да има осјећај да нешто одлучује, да носи терет одлуке, посебно уколико се ради о деликатној ситуацији развода брака, јер дјеца и сама врло често носе терет осјећаја да су крива због развода брака родитеља. Дакле, одлуке у породичним споровима (одлука о повјеравању дјетета и начину одвијања личних односа са родитељем) треба да буду одлуке које се доносе уз учешће професионалаца и уважавање мишљења, потреба и најбољег интереса дјетета. Стога је осим стручне процјене, која се односи на сагледавање цјелокупног контекста у коме дјеца живе, задатак стручних радника центра за социјални рад и да у што већој мјери заштите дјецу и да им пруже подршку у процесу развода или раздвајања, те да истовремено обезбиједи и њихову партиципацију у поступку.

Заштитник подсећа да дијете има право да изрази своје мишљење у поступцима који се односе на: вршење родитељског права, одржавање контаката са родитељем са којим не живи, ограничење или лишење родитељског права, утврђивање или оспоравање материнства и очинства, старатељства/хранитељства, издржавања и поступцима који се односе на заштиту од насиља у породици. Дијете не мора да користи наведено право, али је дужност суда да му то омогући увијек када је то у најбољем интересу дјетета. Суд и лице које заступа дијете дужни су да дјетету благовремено дају информације потребне за формирање мишљења и да га упознају са посљедицама исказивања и прихватања његовог мишљења. Надлежни орган утврђује мишљење дјетета у сарадњи са школским психологом, органом старатељства, породичним савјетовалиштем и другим стручњацима у установама специјализованим за породичне односе у присуству лица које дијете само одреди. Важно је истаћи да је потребно обезбиједити да дијете своје мишљење изражава у прилагођеном окружењу како би се осјећало слободно и опуштено.

---

<sup>87</sup> Мишљење Заштитника број: 01-665-18 и 693/18, [http://www.ombudsman.co.me/docs/1545657966\\_07122018-reporuka-s.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1545657966_07122018-reporuka-s.pdf)

„Заштита права дјетета значи бригу о правима дјетета и његовом најбољем интересу. Одговорност институција и лица која штите права дјетета је огромна јер се одлуке донијете у конкретном поступку заштите права дјетета протежу и на (далеку) будућност дјетета.“<sup>88</sup>

У односу на поштовање ставова дјетета, Заштитник подсјећа да је УН Комитет за права дјетета у закључним запажањима 1. јуна 2018. године, изразио забринутост што остваривање овог права у пракси није гарантовано, те подсетио на своје претходне препоруке (CRC/C/MNE/CO/1, став 31) и препоручио да држава:

- a) Измијени и допуни Породични закон како би се осигурало право дјете која су способна да формирају своја мишљења да буду саслушана у свим правним поступцима, укључујући и именовање или замјену лица за подршку које је именовано за дијете, и пружи одговарајућу обуку за социјалну раднике и управне и судске власти;
- b) Изради алатке за стандардизацију јавних консултација са дјецом о развоју националне политике и осигура висок ниво инклузивности и учешћа дјете у таквим консултацијама;
- c) Спроводи програме и активности подизања свијести како би се промовисало конструктивно и оснажено учешће све дјете у породици, заједници и школама и у свим судским и управним процедурама које се односе на њих, с посебном пажњом на дјевојчице и дјецом у неповољним или угроженим ситуацијама, укључујући и дјецу са сметњама у развоју.

#### **Препоруке Заштитника:**

Заштитник подсјећа на раније дате препоруке у Извјештају 2017. у вези са партиципацијом дјете и препоручује да се успостави пракса пружања повратне информације дјецу, прилагођене узрасту и зрелости, о разматрању њихових ставова.

## **6.4. Право на приватност**

Право на приватност дјетета је гарантовано УН Конвенцијом о правима дјетета, а стандарди поштовања овог права су препоручени и другим међународним документима. Заштитник указује да приватност и достојанство дјетета морају бити заштићени. Обавеза свих који раде са дјецом и за дјецу и извјештавају у вези са њима је да поступају у складу са најбољим интересом дјетета и да се у свом поступању уздрже од нарушавања њихове приватности.

Важно је истаћи да се приватност дјетета не угрожава само у изузетним екстремним случајевима када околности изазивају сензационалистичке медијске објаве. Наиме, приватност дјетета се угрожава у редовним активностима родитеља, организација, школа, политичких партија и других субјеката, приликом објављивања различитих садржаја путем друштвених мрежа. Неријетко и дјеца, несвјесно, могу угрожавати приватност свог друга или другарице објављивањем фотографија и других садржаја путем интернета.

Заштитник је током 2018. године поступао по притужби која се односила на постављање надзорних камера у ученичким тоалетима у једној средњој школи. У добијеном изјашњењу од стране управе школе наведено је да камере нијесу у функцији и служе као упозорење ученицима како би се спријечило евентуално оштећење имовине тј. новопостављених санитарнија, као и да

<sup>88</sup> НВО Дјеца прија свега, „Привремени заступник-дјетета право дјетета на информацију и изражавање сопственог мишљења“

су постављене само на улазу у тоалете. Након реаговања Заштитника током поступка, а у циљу заштите ученика од нарушавања приватности, надзорне камере су уклоњене.

Утицају модерних технологија и медија нису изложени само одрасли, већ и дјеца, која од самог почетка живота имају приступ бројним медијима и разноврсним технолошким уређајима. Учестало конзумирање друштвених мрежа може довести дјецу у опасност од нарушавања приватности. Осим што су корисници друштвених мрежа, они су и објекти на тим мрежама. Често и родитељи објављују фотографије дјеце на својим профилима кршећи на тај начин њихово право на заштиту приватности.

Заштитник подсјећа да су понекад родитељи одговорни за угрожавање дјететове приватности у медијима, подстичући и одобравајући објављивање и откривање идентитета дјетета, са намјером да упозоре на неадекватно реаговање образовних установа, органа старатељства и др. Стручњаци указују да откривање дјететове приватности на више начина може наштетити дјетету. Оно може угрозити његов развој, задовољавање његових потреба, слику о себи, однос са социјалном околином. Нажалост, родитељска сагласност и/или дјететов пристанак на медијско излагање нијесу увијек у његовом најбољем интересу.

#### **Препоруке Заштитника:**

-- да се спроводе континуиране едукације свих субјеката о поштовању права на приватност и важности заштите права на приватност сваког појединца.

## **6.5. Право на издржавање**

Право на издржавање представља основно право дјетета које је прокламовано домаћим и међународним документима које је Црна Гора ратификовала. Родитељи су дужни да издржавају своју малољетну дјецу, да брину о њиховим потребама.

Прописи утврђују низ механизма којима се осигурава реализација тог дјететовог права. Постоје случајеви у којима, због различитих околности, дјеца тешко остварују право на издржавање, као и они у којима остају без новчаних средстава потребних за задовољење основних животних потреба. Дужници проналазе начине како да избјегну поменуту законску обавезу и то: промјеном пребивалишта, "радом на црно", остваривањем минималне зараде у договору са послодавцем, непријављивањем додатне зараде, уписивањем имовине на туђе име, одласком у иностранство и слично. Недавање издржавања је кршење права дјетета и обавеза је државе да обезбиди ефикасан систем извршења утврђене обавезе родитеља.

У случајевима када се један од родитеља налази у иностранству и када није могуће наплатити потраживања за издржавање дјетета, сходно Конвенцији о међународној наплати потраживања за издржавање дјетета и других облика издржавања породице,<sup>89</sup> Министарство финансија је орган којем се и преко којег се упућују захтјеви за остваривање алиментационих потраживања. Према информацијама добијеним од стране Министарства финансија у сазнању смо да се грађани врло ријетко обраћају овом органу, да нијесу упознати са могућностима остваривања наведеног механизма и да се стога врло мали број оваквих случајева процесуира.

<sup>89</sup> Закон о потврђивању Конвенције о међународној наплати потраживања за издржавање дјетета и друге облике издржавања породице ("Службени лист Црне Горе - Међународни уговори", бр. 011/15)

Према раније спроведеним истраживањима уочено је да центри за социјални рад, у својству органа старатељства, ријетко покрећу поступке против родитеља који не извршавају обавезу давања издржавања, већ поступак препушта оштећеним родитељима.<sup>90</sup>

#### Primjeri:

- Мајка Х.У двоје дјеце из Хеџег Новог се жалила због немогућности наплате алиментационих потраживања за дјецу. Супруг и отац дјеце их је напустио прије 12 година и од тада немају контакт са њим нити сазнања где се налази. У одсуству туженог брак је разведен, дјеца повјерена мајци на даљу бригу и старање и одређен је износ доприноса за издржавање дјеце. Због немогућности наплате доприноса за издржавање дјеце, 2016. године, покренут је поступак извршења од стране јавног извршитеља, којих међутим није било. Заштитник је упутио странку да се средства за издржавање могу потраживати и на неовчаним средствима извршног дужника посредством јавног извршитеља и Министарства финансија у циљу наплате потраживања у иностранству.
- Отац Х.Х четворо малолетне дјеце жалио се на финансијске тешкоће због недовољних примања и немогућности регулисања доприноса за издржавање за дјецу. Навео је да је брак разведен и дјеца повјерена њему уз обавезу мајке да даје допринос за издржавање дјеце, али није познато гдје се мајка налази. Странка је упућена да покрене поступак извршења судске пресуде, јер без доказа о покренутом поступку извршења и потврде да нијесу наплаћена средства, није могуће остварити материјално обезбјеђење породице код надлежног центра за социјални рад.
- Мајка Х.У се жалила да након што су јој дјеца повјерена, отац није давао досуђену алиментацију, па је посредством Јавног извршитеља покренула принудно извршење. Међутим, како је у току поступак извршења против извршног дужника у корист другог извршног повјериоца (једне пословне банке), то се рјешење о извршењу ради алиментације не може извршити. Иако се ради о издржавању дјеце, овај предмет извршења не може имати приоритет у односу на предмет који је претходно покренут, јер је банка поднијела приједлог за извршење много прије извршног повјериоца - мајке. Дакле, дјеца остају без законског издржавања и терет за њихово издржавање прелази на државу.<sup>91</sup>

#### Препоруке Заштитника:

- да се успостави ефикасан систем извршења утврђене обавезе издржавања дјеце,
- да се промовише Конвенција о међународној наплати потраживања за издржавање дјетета и других облика издржавања породице

## 6.6. Право на заштиту од насиља и занемаривања

Насиље над дјететом, било да је физичко или психичко или има облике злостављања и занемаривања, представља грубо кршење низа гарантованих права, а прије свега право дјетета на тјелесни интегритет и људско достојанство, право на правилан психофизички развој, на сигурну околину и неприкосновено право на живот.

### 6.6.1. Вршњачко насиље

Заштитник је у раду по притужбама и у непосредном раду са дјецом, запазио проблеме који се тичу: препознавања насилног понашања, ране интервенције, узрока због којих долази до насилничког понашања, адекватне реакције надлежних и програма ресоцијализације и помоћи како жртви, тако и учиниоцу насиља. Због вршњачког насиља, у већини случајева, обраћали су се родитељи дјеце, а не дјеца. Ово нас доводи до питања: да ли су дјеца постала толерантнија на различите облике насилничког понашања и комуникације, да ли имају повјерења у службе

<sup>90</sup> <http://media.cgo-cce.org/2014/11/cgo-cce-izdrzavanje-pravo-svagog-djeteta-i-obaveza-svagog-roditelja.pdf>

<sup>91</sup> Мишљење Заштитника број: 01-25/2018h , [http://www.ombudsman.co.me/docs/1526477209\\_26042018-misljenje-ukh.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1526477209_26042018-misljenje-ukh.pdf)



помоћи и подршке или покушавају да свој „проблем“ ријеше сама. Приликом спровођења креативно-едукативних активности запазили смо да дјеца не препознају различите облике поступања као насилне. Непрепознавање насиља од стране дјеце је посебно изражено у виртуелном свијету, односно путем интернета и у комуникацији путем друштвених мрежа.

Заштитник подсјећа да присутност насиља међу дјецом и толеранција друштва на ове појаве, као и пасивност надлежних служби (у превенцији и у интервенцији), угрожава сигурност дјеце.

Школа и школско окружење се јављају као мјесто на којем се насиље међу дјецом најчешће региструје и може се поставити питање зашто се насиље међу дјецом у толикој мјери догађа управо на мјесту гдје је највећи број стручњака, који су после родитеља први одговорни за праћење понашања сваког дјетета, који могу примијетити одређене промјене у понашањима и реаговати како проблеми не би ескалирали. Још увијек у пракси вршњачко насиље се не препознаје на вријеме и у правом облику, па самим тим изостаје правовремена и одговарајућа реакција свих субјеката који учествују у васпитању и заштити дјеце. Насиље међу дјецом се не дешава искључиво у школском окружењу. Поступано је и у случајевима сукоба дјеце који су ескалирали ван школског дворишта.

### **6.6.2. Насиље у породици**

Поступајући у предметима који се односе на уређивање породично правних односа, одређивања старатељства над заједничком дјецом, конфликтне разводе или ментално здравље дјетета, запажено је да су присутни елементи насиља у породици.

Нажалост, током 2018. године догодила су се три убиства дјетета као посљедица насиља у породици.

Заштитник указује да се насиље над дјецом не смије толерисати и одговорност је сваког ко ради са дјецом или за дјецу, али и сваког грађанина да га пријави. Запажа се да је код грађана присутна бојазан од пријављивања насиља у породици због евентуалне одмазде лица које је пријављено, те је неопходно обезбиједити заштиту идентитета и приватност лица која пријављују било који облик насиља, злостављања и искоришћавања, а што је Заштитник истакао у својим препорукама<sup>92</sup>. У том смислу, поздрављамо кампање које се спроводе са циљем охрабривања пријављивања случајева насиља.

У претходном периоду спроведене су бројне активности у циљу оснаживања служби и сервиса који пружају заштиту дјеци и породици и креирању протокола о поступању. Међутим, указујемо да се постојеће услуге и интервенције у секторима здравства, социјалне и дјечје заштите, образовања и правосуђа морају додатно оснаживати: кроз редовне кућне посјете и подршку породицама у ризику, пружањем социјалне помоћи угроженима, програме усмјерене на јачање родитељских компетенција, услуге заштите менталног здравља, различите облике савјетовања, као и установљавања 24-часовне приправности свих сектора за пружање хитне и неодложне интервенције и заштите.

Веома је важно да дијете у сваком тренутку зна гдје и коме може да се обрати и да добије пуну подршку и заштиту на једном мјесту. Стога се мора инсистирати на јачању мултисекторске сарадње и оснаживању грађана и дјеце да траже заштиту својих права.

---

<sup>92</sup> Мишљење Заштитника број: 01-231/2018, [http://www.ombudsman.co.me/docs/1526473295\\_08052018-preporuka-tv.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1526473295_08052018-preporuka-tv.pdf)

### 6.6.3. Занемаривање дјете

Појава просјачења дјете, прикупљање релевантних податка и искуства професионалаца који су директно ангажовани на пословима заштите дјете и породице је била предмет наше пажње у извјештајној години. Из непосредних разговора са представницима центара за социјални рад, полиције, невладиних организација и Црвеног крста стекли смо утисак да се процес сузбијања злоупотребе дјете у економске сврхе (просјачење) и поред предузимања одређениј радњи и мјера и даље суочава са готово истим препрекама и проблемима као и 2010. године када смо дали прве препоруке.

Стога је Заштитник, крајем 2018. године, иницирао израду Протокола о поступању органа, установа и организација са дјетом укљученом у живот и рад на улици у циљу дефинисања смјерница за дјеловање свих актера који се баве дјетом и породицом, како би заједничким дјеловањем могли да предузимају радње и мјере на заштити дјетета укљученог у живот и рад на улици, у складу са гарантованим правима дјетета.

Подсјећамо да услови у којима се дјете налазе, живе и проводе своје дјетињство на улици, представљају један од најтежих и најгрубљих облика повреда права дјетета. Наиме, такве животне околности дјети ускраћују многа права гарантована УН Конвенцијом о правима дјетета, као што су права из социјалне заштите, здравствене заштите, права на образовање и др. Дјете која се баве просјачењем и живе на улици изложена су ризику да буду предмет економског и сексуалног искориштавања, подпадања под ропски положај и положај сличан ропском као и предмет трговине људима.

#### **Препоруке Заштитника:**

Заштитник подсјећа на раније дате препоруке у Извјештају 2017. у вези са заштитом дјете од свих облика насиља и препоручује:

- да се наставе континуиране едукације стручњака који раде са и за дјетом о адекватном поступању у случајевима сумње на злостављање и занемаривање дјете,
- да се уради анализа санкција које се изричу у случајевима насиља над дјетом са становишта сразмјерности тежини кривичних дјела.

### 6.7. Породични смјештај, усвојење и деинституционализација

Ратификацијом Конвенције о правима дјетета Црна Гора је преузела обавезу да осигура да се дијете не одваја од својих родитеља против њихове воље, осим ако је то одвајање пријекно потребно у најбољем интересу дјетета, а тада је потребно дјетету осигурати алтернативну заштиту (породични смјештај-хранитељство, усвојење, и када је то баш неопходно-институционални смјештај).

Многе стручне студије истичу важност избегавања институционалног збрињавања дјете ниске животне доби, јер може имати озбиљне посљедице по даљи психосоцијални развој појединаца у каснијем животу, па се препоручује породични смјештај као најцелисходнија алтернатива за заштиту и збрињавање деце.

Пратећи развој алтернативних облика заштите дјете без родитељског старања и процес деинституционализације Заштитник запажа да је током 2018. године постигнут одређени

напредак, али је и даље је потребно наставити унапријеђивање и јачање алтернативних сервиса, нарочито хранитељског смјештаја у дјелу побољшања квалитета и бројности пружаоца услуге породичног хранитељства.

У раду по притужбама грађана, запажено је да још увијек нема довољно расположивих хранитељских породица, нарочито за ургентни смјештај дјеце и специјализованог хранитељства за дјецу са сметњама у развоју или инвалидитетом. Такође, потребно је започети процес лиценцирања пружаоца услуга привести крају како би постојеће услуге биле валидно и цјелисходно утврђене, а њихов квалитет мјерљив и адекватно процјењиван.

За све претходно потребна је снажнија материјална подршка државе, чиме би се стимулисала мотивисаност за новим хранитељима, њихова спремност за унапријеђивањем квалитета и самим тим бројност и могућност избора пружаоца наведене услуге.

У установи за смјештај дјеце без родитељског старања ЈУ Дјечји дом "Младост" у Бијелој у току је план трансформације гдје су поред резиденцијалног смјештаја планиране и друге услуге подршке дјеции и то: Прелазна стамбена заједница за дјецу која су у процесу припреме за самостални живот, Дневни центар за дјецу са сметњама у развоју, Прихватилиште за заштиту дјеце од насиља у породици и Национална СОС дјечја телефонска линија.

У 2018. години извршена је редовна посета Дјечјем дому у Бијелој и обављен разговор са управом и стручним радницима. Том приликом изнијета су дотадашња постигнућа, планови за текући процес трансформације, као и тешкоће у раду са којима се сусрећу у циљу даљег унапријеђивања система за заштиту дјеце и боље међусекторске сарадње свих релевантних институција. Између осталог наведена је потреба интензивнијег побољшања породичног смјештаја, као и улагања већих напора у циљу спријечавања поновне институционализације, односно повратка дјеце на институционални смјештај из породичног смјештаја. Нарочито су истакнуте посљедице и штетност које оваква реинституционализација оставља по дјецу која су након неуспјелог хранитељства враћена у Дјечји дом "Младост", јер није било других хранитеља на располагању. Од укупног броја дјеце на смјештају у установи висок је удио дјеце која исказују неку од сметњи у развоју (преко 40%), што отвара потребу интензивнијег рада на проналажењу могућности за међународно усвојење ове категорије дјеце, јер у Црној Гори не постоји отвореност и заинтересованост домаћих усвојитеља.

Усвојење је уређено Породичним законом<sup>93</sup> као један посебни облик породично-правне заштите дјеце без родитеља или одговарајућег родитељског старања, којим се заснива родитељски, односно сроднички однос. Измјенама Породичног закона<sup>94</sup>, која се примјењују од 19. маја 2017. године, прописано је да се дијете може усвојити до навршене осамнаесте године живота, као и да усвојење може бити само потпуно. Новина у Закону је да дијете, по дозволи министра рада и социјалног старања, изузетно може усвојити и лице које само живи ако за то постоје оправдани разлози и ако је то у најбољем интересу дјетета.

У оквиру међународне сарадње институција Заштитника учествовала је на годишњој конференцији ENOC-а (ENOC – Европска мрежа омбудсмана за дјецу,) на ком су презентоване препоруке те организације за међународно усвојење<sup>95</sup>. У битном, препоруке су сљедеће: да се мора ојачати база података о дјеции у поступку међународног усвојења; континуирано радити на

<sup>93</sup> Породични закон ("Службени лист Републике Црне Горе", бр. 1/07)

<sup>94</sup> Измјене и допуне Породичног закона ("Службени лист Црне Горе", бр. 53/16)

<sup>95</sup> [http://www.ombudsman.co.me/docs/1539609181\\_enoc-2018-statement-on-intercountry-adoption-3.docx](http://www.ombudsman.co.me/docs/1539609181_enoc-2018-statement-on-intercountry-adoption-3.docx)

испуњавању обавеза из Хашке конвенције<sup>96</sup>; пратити стање и промјене у области међународног усвојења; пружати стална подршка након усвојења у складу са конкретним потребама дјетета; обезбједити смислено учешће сваког дјетета у међународном усвојењу; поштовати и испуњавати право дјетета на приступ биолошким информацијама; избјегавати раздвајања браће и сестара.

#### **Препоруке Заштитника:**

Заштитник подсећа на раније дате препоруке у Извјештају 2017. у вези са алтернативним облицима заштите дјецe и препоручује да се настави развој услуга у заједници.

### **6.8. Заштита дјецe избјеглица**

Закон о међународној и привременој заштити странаца<sup>97</sup>, који је ступио на снагу 15.01.2019. године, прописује услове и поступак за одобравање међународне и привремене заштите странца који тражи међународну заштиту, права и обавезе странца који тражи међународну заштиту, азиланта, странца под супсидијарном заштитом, странца под привременом заштитом, као и услове и поступак за поништење и престанак азила, супсидијарне и привремене заштите.

Законом је успостављен је јединствен систем азила, супсидијарна и привремена заштита. Очекује се да ће поступак бити бржи, дјелотворнији и економичнији и да ће се спријечити злоупотребе. У поступцима се нарочито води рачуна о најбољем интересу дјетета.

Према подацима UNHCR-а, у Црној Гори, међу тражиоцима азила (из 34 земље) налазило се 271 дијете од којих је једно из Авганистана узраста 15-17 година било без пратње родитеља. Тренутно у систему интеграције на основу одобрене међународне заштите, борави 16 дјецe са међународном заштитом – статусом азиланца или статусом странца под супсидијарном заштитом. Од тога броја, троје дјецe рођено је у Црној Гори (у току 2017. и 2018. године). Дјецa предшколског/школског узраста похађају образовну установу и добијају помоћ UNHCR/ЦКЦГ (куповина уџбеника, плаћање ужине, превоз до школе, помоћ у домаћим задацима итд.). Међу том дјецом нема дјецe без пратње родитеља.

Представници Заштитника људских права и слобода Црне Горе и UNHCR-а, посјетили су Центар за тражиоце азила, Прихватилиште за странце и Друштвени центар. Сагледани су услови боравка с акцентом на дјечји смјештај, исхрану, обезбјеђивање превода, сарадњи са здравственим установама, МУП-ом и осталим детаљима у вези са организацијом прихвата и са представницима наведених установа разговарано о томе. Азил претежно траже становници Сирије, Либана, Ирака, Ирана, Турске, Грчке, Албаније, а највише у тој установи проведу до годину дана. Црвени крст Црне Горе уз сарадњу UNHCR-а отворио је Друштвени Центар за азиланте у Спужу који је мјесто окупљања и спровођења различитих активности: учење језика, сликање, сађење врта итд., како за особе које траже међународну заштиту, тако и чланове локалне заједнице.

<sup>96</sup> Црна Гора је ратификовала Европску конвенцију о усвајању дјецe – ревидирану, која је ступила на снагу 01.10.2012. године, као и Хашку Конвенцију о заштити дјецe и сарадњи у погледу међудржавног усвојења од 29. маја 1993.год. 9. марта 2012. године, а ступила је на снагу 01. јула 2012. године.

<sup>97</sup> Закон о међународној и привременој заштити странаца ("Службени лист Црне Горе", бр. 002/17 од 10.01.2017, 003/19)

## 6.9. Здравље и здравствена заштита

У извјештајној години жалили су се родитељи и дјеца истичући повреде права на адекватну здравствену заштиту. Притужбе су се углавном односиле на недоступност здравствених установа, немогућност остваривања одређених третмана у континуитету због преоптерећености љекара специјалиста, неадекватну комуникацију са поступајућим љекарима, безусловност одређених домова здравља и сл.

Подсјећамо да квалитет и доступност здравствене заштите значајно утиче на квалитет живота сваког дјетета и на остваривање других права. Систем здравствене заштите се мора унапрјеђивати како би услуге биле доступне свој дјеци, а у циљу остваривања најбољег интереса дјетета и обезбјеђивања раста и развоја дјеце у складу са индивидуалним капацитетима и могућностима. Међутим, сматрамо да проблем неједнаке доступности здравствене заштите, још увијек није ријешен и манифестује се како у непостојању адекватне здравствене услуге за дјецу из мањих градских или сеоских средина, недоступност љекара специјалиста и стручњака различитих профила, неједнака доступност специјалистичко-консултативне дјелатности, одговарајућих лабораторијских услуга и др.

У 2018. години, Заштитник је обишао већину установа примарне здравствене заштите (домове здравља) у циљу провјере услова рада и капацитета пружања здравствене услуге дјеци. Запажено је да се домови здравља разликују како по просторним и материјалним условима, тако и по броју поступајућих љекара, специјалистичких центара, савјетовалишта и услуга које пружају. Сматрамо да је то један од показатеља неједнаке доступности и фаворизовања одређених већих општина. Запажено је да је здравствена заштита дјеце организована на различите начине у зависности од узрасне доби, па у неким домовима здравља дјецу старију од 16 година прегледају љекари за одрасле. Дјеца у систему здравствене заштите требају имати гарантоване макар једнаке, ако не и боље услове за остваривање неопходних услуга и третмана у односу на пунољетне пацијенте.

Сматрамо да у обављању здравствене дјелатности на примарном нивоу, здравствене установе треба да остварују сарадњу са другим здравственим, социјалним, образовним и другим установама и организацијама за припремање и извођење програма за очување и унапрјеђење здравља. Примјетили смо да педијатри и други стручњаци који пружају здравствену заштиту на примарном нивоу на различит начин, и у различитом нивоу, комуницирају и успостављају сарадњу са другим службама које учествују у животу и одрастању дјеце. Такође, сматрамо да је неопходно активније укључивање здравствених радника и установљавање праксе и једнообразног поступања у различитим приликама (сарадња са центрима за социјални рад, сарадња са психолошко-педагошком службом у школи и др.). Сачињен је Протокол о поступању здравствених радника у случајевима насиља над дјецом, али смо мишљења да педијатри и други професионалци из примарне здравствене заштите требају бити боље увезани и укључени у одређене поступке, посебно када су у питању дјеца са сметњама у развоју, дјеца конзументи или зависници од психоактивних супстанци, дјеца са поремећајем у понашању и др.

Заштитник је у извјештајној години пратио процес и динамику вакцинације дјеце и може се закључити да су кампањом која је спроведена од стране Министарства здравља и уз подршку Института за јавно здравље, родитељи охрабрени и да је све мање пријава против родитеља због одбијања обавезне имунизације.

Према нашим подацима најучесталије су примједбе на организовање и остваривање здравствене заштите дјеце са сметњама у развоју. Дјеца и родитељи су у 2018. години истicali

немогућност остваривања логопедског, психолошког и дефектолошког третмана у континуитету и у складу са препорученом динамиком. Наиме, многа дјеца која имају интелектуалне и говорно-језичке сметње су ове и сличне третмане остваривали на клиникама изван Црне Горе. Након оснивања Центра за аутизам, развојне сметње и дјечију психијатрију, дјеца су изгубила могућност да ове услуге остварују ван Црне Горе и упућена су на овај Центар. Родитељи истичу да је у оквиру Центра немогуће остварити ни квалитативно, нити квантитативно континуирани третман због преоптерећености, односно недостатка специјалиста који пружају терапијске услуге.

Заштитник је у више наврата посјеђивао Центар, у циљу стицања непосредног увида у начин његовог рада. Наиме, Центар иницијално третира проблеме аутизма, развојних потешкоћа код дјеце и дјечју психијатрију. Услуге користе дјеца са разноврсним сметњама раног развоја и адолесценције, што укључује и психијатријске и неуролошке поремећаје. Примјећује се напредак у овој области, с обзиром да до отварања Центра дјеца нијесу имала могућност третмана од стране дјечијег психијатра, али исто тако указује да обезбјеђивање психијатријских прегледа неколико пута током мјесеца није најбоље рјешење имајући у виду важност континуитета у третирању дјеце са менталним потешкоћама. Доступност дјечијег психијатра само данима викенда током мјесеца је недовољно имајући у виду број дјеце која имају потребу за овим видом заштите.

У оквиру Центра, са дјецом третмане спроводе психолог, логопед, олигофренолог и социјални радник, што наизглед гарантује мултидисциплинарни приступ у пружању заштите дјечи. Међутим, постојећи кадар који је ангажован за пружање различитих третмана дјечи, није довољан и не може гарантовати адекватну и континуирану заштиту посебно имајући у виду број евидентиране дјеце и спроведених третмана. Стиче се утисак да је број дјеце која користе услуге овог центра велики, те да је са постојећим кадром физички неизводљиво организовати квалитетну заштиту, сваког дјетета у складу са индивидуалним потребама. Родитељи дјеце истичу незадовољство дугим временским периодом између два прегледа или третмана што је према нашем мишљењу, у потпуности оправдано. Примјећујемо да се дјеца из свих градова Црне Горе упућују на процјену и третман у Центар за аутизам, те је упитно на који начин се остварују нужни или препоручени третмани за дјецу која живе у удаљеним градовима. Ово сигурно изискује материјалне трошкове породицама, као и велики организациони напор.

На основу добијених података о начину функционисања овог Центра, Заштитник је мишљења да је велики изазов повјерити једном центру сву дјецу Црне Горе са релативно оскудним кадровским и материјалним условима. Сматрамо да национални Центар овог типа треба имати много већи број специјализованих стручњака који ће дјечи гарантовати континуирану и интензивну заштиту, подршку и праћење као и неограничавајуће просторне и материјалне услове за рад. Осим тога, повезаност Центра за аутизам са другим службама, како здравствене, тако и социјалне заштите, требала би бити стална и организационо напреднија, како би се адекватно користила сва расположива стручна помоћ.<sup>98</sup>

<sup>98</sup> <http://www.ombudsman.co.me/img-publications/25/mentalno-zdravlje-2018-1010.pdf>

### Примјери:

- Поступано је у предмету који се односио на немогућност пружања адекватне заштите дјечаку који је имао проблеме са менталним здрављем. Иако су различите службе и органи укључени у рјешавање проблема ове породице, Заштитник је закључио да дјечаку није обезбијеђена адекватна здравствена помоћ и њега и да му није омогућена неопходна хоспитализација, што директно указује на немогућност остваривања права на здравствену заштиту. Непостојање специјализоване установе или одељења у оквиру постојећих установа здравствене заштите за лијечење и бригу о малољетницима који имају нарушено ментално здравље, је проблем на који смо више пута указивали.<sup>99</sup>

- У једном од предмета констатоване су одређене неправилности у поступању Клиничког центра Црне Горе - Института за болести дјеце. Заштитник је закључио да собе за хоспитализоване пацијенте у овом случају - бебе, немају обезбијеђен кревет за пратиоца (родитеља/стараоца) већ само столицу, осим тога да поступање љекара и медицинског особља није било у складу са препорученим стандардима и обавезујућим нормама.<sup>100</sup>

## 6.10. Ментално здравље

Ментално здравље дјеце је „стање добробити које омогућава дјечи да се развију и постану свјесна сопствене јединствене личности, да изграде сопствени идентитет, да испуне свој потенцијал, да се носе са изазовима одрастања; да се осјећају вољенима, сигурнима и прихваћенима као јединственим појединцима и да буду способни да буду срећни, да се играју, уче и да учествују и доприносе породици и заједници. Заштита и унапрјеђење менталног здравља дјеце нијесу само кључна компонента промовисања њихових права и њихових најбољих интереса, већ имају и изузетне предности. Њима се дјеци даје најбоља могућност да живе срећним, испуњеним животом. Омогућава им да најбоље искористе своје дјетињство и да израсту у продуктивне и срећне одрасле људе. Користи за друштво такође су огромне.“<sup>101</sup>

Свјетска здравствена организација (СЗО) здравље дефинише као стање потпуног физичког, менталног и социјалног благостања, а не само као одсуство болести или слабости. Ментално здравље се дефинише "као стање благостања у које сваки појединац схвата свој потенцијал, може се носити са нормалним стресом живота, може радити продуктивно и плодно и може да допринесе својој заједници."

Дјеца и адолесценти посебно су изложени ризику оболијевања од менталних болести. Како наводи СЗО, око 20% дјеце и адолесцената има неки од облика развојних, емоционалних или понашајних проблема. Од тога, 3-12% младих има озбиљан психички поремећај. Половина свих менталних обољења се јавља до 14. године живота, те три четвртине менталних болести до средине двадесетих година живота.<sup>102</sup>

Имајући у виду значај менталног здравља дјеце за њихов развој и друштво у цјелини, Заштитник је у 2018. години спровео истраживање и сачинио посебан Извјештај о менталном здрављу дјеце у Црној Гори.<sup>103</sup>

Ментално здравље и поремећаји менталног здравља су одређени од стране вишеструких и интерактивних фактора, као што су: социјални, психолошки, биолошки и фактори генералног здравља и болести.

<sup>99</sup> <http://www.ombudsman.co.me/doc.php?categ=preporuke&page=2>

<sup>100</sup> <http://www.ombudsman.co.me/doc.php?categ=preporuke&page=2>

<sup>101</sup> ЕНОЦ – Европска мрежа омбудсмана за дјецу, Став о менталном здрављу дјеце у Европи усвојен на 22. сједници Генералне скупштине ЕНОЦа, 21. септембра 2018. године у Паризу

<sup>102</sup> Нацрт Стратегије заштите и унапрјеђења менталног здравља у Црној Гори 2019-2023, Министарство здравља Црне Горе

<sup>103</sup> <http://www.ombudsman.co.me/img-publications/25/mentalno-zdravlje-2018-1010.pdf>

Рано дјетињство представља важан период у развоју личности и карактера. Истраживања из области дјечјег развоја показују да се основа доброг менталног здравља формира рано у животу. Ментално здравље обухвата прије свега правилан психофизички развој дјете, њихових потенцијала и могућности, јачање снага њихових личности и издржљивости, отпорности на стресове као и преузимања других нових улога, које их чекају у личном животу и у изградњи друштва.

Ризици или проблеми, који воде ка поремећајима менталног здравља, данас постају све бројнији, у условима савременог начина живљења и детерминисани су тешкоћама и проблемима развоја савременог друштва, у свим његовим аспектима.

Заштитник је за потребе израде Извјештаја прибавио ставове дјете о менталном здрављу, а полазећи од важности дјечије партиципације и чињенице да дјете најбоље знају како се заиста осјећају, колико помоћи и подршке добијају од стране професионалаца као и да ли препознају ситуације које су ризичне за очување њиховог менталног здравља. Анкетирано је 260 дјете, из различитих градова Црне Горе, старосне доби између 13 и 16 година и одржане четири фокус групе на тему заштита и значај менталног здравља дјете.

Према резултатима спроведене анкете дошло се до следећих сазнања:

- Дјете у оквиру основних и средњих школа имају обезбјеђену психолошко-педагошку подршку која се огледа у постојању ангажованог психолога или педагога. Већина испитане дјете сматра да је улога ових стручних лица да помажу ученицима који се суочавају са одређеним проблемима у одрастању, проблемима у комуникацији са одређеним наставником/цом, проблемима у учењу и сл. Међутим, скоро 60% испитане дјете је изјавило да педагог/психолог у њиховој школи организује одређене секције и ваннаставне активности као и / или да нема слободу да самоиницијативно посјети психолога/педагога уколико има неки проблем или дилему, посебно ако конкретна ситуација није везана за школске обавезе.
- Дјете, која су учествовала у анкети у високом проценту (47%) нису упозната да постоје центри за дјете са посебним потребама, центри за ментално здравље и савјетовалишта за младе у оквиру примарне здравствене заштите. Дјете која знају да ове службе подршке постоје нису упозната са њиховом надлежношћу и у већини случајева сматрају да је то намјењено дјети која имају менталне болести или неку врсту ретардације. Према добијеним подацима, дјете ће прије сама покушати да ријеше проблем или дилему коју имају, поразговараће са другом/другарицом или братом/сестром или ће савјет потражити путем интернета.
- Одређени број дјете зна да су постојале или постоје Канцеларије за младе у оквиру локалних самоуправа. Дјете ове канцеларије везују за програме превенције наркоманије и болести зависности. Дјете сматрају да би активан рад ових и сличних канцеларија/центара могао доста доприњети како у превенцији, тако и у савјетовању и одређеној интервенцији када су проблеми дјете и младих у питању. Овај став правдају чињеницом да такве службе нису везане за здравствени систем (гдје би могли бити етикетирани као неко ко има менталне проблеме), а ни за школу (гдје је мала средина и сви се познају), те би се дјете могла лакше интересовати за одређена питања и евентуално дијелити одређене интимне дилеме.

Анкетирана дјете су као кључне навели следеће ситуације које сматрају својим највећим проблемом и стањем које изазива стрес:

- Школске обавезе и однос са наставником/цом;



- Однос са родитељима и превелика очекивања од стране родитеља;
- Емотивне везе и
- Физички изглед.

Дјеца су у својим одговорима наводила као разлоге свог нерасположења или стреса и односе са пријатељима, вршњачко насиље, љубомору, материјално стање породице (сиромаштво), друштвене мреже и понашање на истим, жељу за одлазак ван Црне Горе због свеукупног незадовољства и др. Ни једно анкетирано дијете није навело проблем болести зависности, дилеме у вези са репродуктивним здрављем, као ни хомосексуализам као ситуацију/стање које би га могло узнемиравати или тиштити. Али резултати спроведених фокус група показују да већина дјеце зна друга/другарицу која пуши цигарете, пије алкохол на журкама или је пробао/пробала неку врсту наркотика.

Ови резултати показују да се дјеца свакодневно суочавају са различитим изазовима који могу угрозити њихово ментално здравље, те да би сервиси подршке, помоћи и заштите морали бити бројнији и доступнији дјеци. Највећи број дјеце (скоро 55%) је навело да се информише путем интернета о свим стањима која их занимају, а тичу се евентуалног угрожавања њиховог менталног здравља.

Заштитник запажа да за феномен менталног здравља дјеце и младих и проблеми који из њега проистичу је карактеристично недовољно познавање и стигматизација опште и стручне јавности у нашем друштву.

На основу анализе постојећег стања Заштитник запажа:

- Недовољну правну уређеност заштите менталног здравља дјеце кроз националну регулативу и стратешка документа и потребу за њиховим усаглашавањем са међународним стандардима;
- Недовољну имплементацију већ постојећих стратешких докумената;
- Недовољну посвећеност реализовању програма промоције важности менталног здравља дјеце од стране свих сектора и на свим нивоима;
- Недовољан број програма подршке и услуга у заједници дјеци и породици усмјерених на адекватан раст и развој у складу са индивидуалним могућностима;
- Непостојање специјализованих стручњака и институција за дијагностику, третман и лијечење дјеце са сметњама у менталном здрављу;
- Недовољну међусекторску сарадњу у промоцији, превенцији и третману менталног здравља дјеце.

На основу спроведеног истраживања у наведеном Извјештају дате су препоруке: Влади Црне Горе, Министарству просвјете, Министарству здравља, Министарству рада и социјалног старања, Министарству за спорт и младе, Министарству културе и локалним самоуправама.

Препоруке Заштитника:

Заштитник подсјећа на раније дате препоруке у Извјештају 2017. у вези са остваривањем права на здравствену заштиту и препоручује да се интезивирају активности на обезбјеђењу довољног броја стручњака који се баве заштитом здравља дјеце.

## 6.11. Социјална заштита дјеце, животни стандард

Живот дјеце у породицама које се суочавају са сиромаштвом и живе на рубу егзистенције у директној је вези са правом дјетета на живот, опстанак и развој. Ово подразумијева право на складан развој, који обухвата физички, ментални, духовни, морални, психолошки и друштвени развој<sup>104</sup>, како је наведено у Општем коментару бр. 5 Конвенције и правима дјетета Опште мјере за спровођење Конвенције.<sup>104</sup>

На основу AROPE - стандардне EUROSTAT-ове варијабле која представља комбинацију стопе ризика од сиромаштва, стопе изразите материјалне депривације, као и стопе домаћинства са веома ниским интензитетом рада, у ризику од сиромаштва или социјалне искључености, у Црној Гори живи преко 40% дјеце.

МОНСТАТ је обрачунао одређени сет индикатора који се односе на релативно сиромаштво дјеце, па се наводи да су дјеца до 17 година старости у 31,7% случајева у ризику од сиромаштва, (за 3 процентна поена мање у односу на 2013. годину). Интересантан је податак да су у периоду од 2013. до 2017. године, стопе материјалне депривације дјеце порасле.<sup>105</sup>

Према подацима EUROSTAT-а, дјеца су међу старосним категоријама са највећим ризиком од сиромаштва или социјалне искључености. У Стратегији савјета Европе за права дјетета 2016-2021 између осталог истичу да се дјеца која живе у сиромаштву „осјећају искљученом и стигматизованом“, да имају мање шансе од својих богатијих вршњака за добар успјех у школи, уживање у добром здрављу, а касније и остварење својих пуних потенцијала у животу. Европа ризикује да са циклусима сиромаштва који трају генерацијама произведе "изгубљену генерацију" од разочараних младих људи, што ће имати потенцијално тешке посљедице на кохезивна друштва и политичку стабилност. Високе стопе незапослености и смањења у социјалним давањима могу довести до повећања нивоа стреса међу погођеним породицама, што ствара нове факторе ризика да дође до насиља и занемаривања.<sup>106</sup>

Према Закону о социјалној и дјечјој заштити права из социјалне и дјечје заштите су:

- 1) основна материјална давања;
- 2) услуге социјалне и дјечје заштите.

### 6.11.1. Основна материјална давања

Увидом у категорије накнада и висину материјалних давања<sup>107</sup> намјењених дјечи и породици у стању социјалне потребе евидентно је да тренутна давања не представљају довољну подршку

<sup>104</sup> „Комитет очекује од држава чланица да тумаче “развој” у најширем смилу ријечи као холистички приступ, који обухвата цјелокупан дјететов физички, ментални, духовни, морални, психолошки и социјални развој. Мјере имплементације морају бити усмјерене на достизање оптималног развоја за сву дјецу“

<sup>105</sup> Када је у питању први ниво депривације, стопа је порасла за 4,5 процентна поена, стопа изразите депривације је у порасту од 5,8 процентних поена, односно 1,5 процентних поена за екстремни ниво депривације.

<sup>106</sup> Статистика дохотка и услова живота, МОНСТАТ <http://monstat.org/userfiles/file/publikacije/STATISTIKA%20DOHOTKA%20I%20USLOVA%20ZIVOTA.pdf>

<sup>107</sup> Законом о социјалној и дјечјој заштити прописане су и новчане накнаде породицама – материјално обезбјеђење породице, које се налазе у стању социјалне потребе, а које тренутно износе: за појединца 65,86 €; за породицу са два члана 79,09 €; са три члана 94,92 €; са четири члана 112,07 €; са пет и више чланова 125,20 €; за лице које је било дијете без родитељског старања 125,20 €. Корисници материјалног обезбјеђења могу остваривати и право на додатак за дјецу који износи за дијете: корисника материјалног обезбјеђења 19,74 €; корисника додатка за његу и помоћ 26,56 €; корисника личне инвалиднине 32,98 €; без родитељског старања 32,98 €; чији је родитељ, усвојилац, старалац, хранитељ, односно лице коме је дијете повјерено на његу, васпитање и образовање као корисник

овој категорији грађана. Пратећи ефекте социјане политике и тренутно стање најугроженијих породица са дјецом, може се закључити да овакве мјере не дају задовољавајуће резултате, већ је потребно направити реалан пресјек стања и развити јаснију стратегију за превенцију сиромаштва како би се избјегло генерацијско сиромаштво и оснажиле породице за превазилажење стања социјалне потребе.

Подршка сиромашним породицама кроз конкретне мјере као што су родитељски додатак, дјечји додатак, бесплатан превоз за ученике, бесплатни уџбеници, доступне ванаставне активности, само су неке од мјера које се могу примјенити у циљу оснаживања ове категорије грађана. Улагање у образовање дјеце и рани развој показало се као најрентабилније улагање за превенцију сиромаштва.

Пратећи искуства из региона, запажа се да је услед демографских промена и ниског наталитета са којима се суочавају, одређен број држава увео стимулативне мјере подршке породици кроз посебне законске прописе и проширивања категорија за родитељски додатак, као и дечји додатак којим се обухвата већи број дјеце (Хрватска, Србија). Полазећи од наших важећих законских рјешења у овој области, гдје је дјечји додатак искључиво везан за материјално обезбеђење породице, потребно је размотрити могућност проширивања категорија или цензуса укупних примања грађана за остваривање дјечјег додатка како би се побољшао положај дјеце, нарочито из сиромашних породица, а које нијесу корисници материјалног обезбеђења.

Подршка самохраним родитељима у важећој законској регулативи није у довољној мјери изражена. Друштво не препознаје самохране родитеље као посебну групу, нити води рачуна о њиховим специфичним потребама. Поред проблема подјеле имовине након развода, велики проблем представља и неплаћање алиментације. Поздрављамо активности Удружења Родитељи, које је у сарадњи са државним институцијама издало Водич “Процедуре у разводу и изазови самохраног родитељства”, који треба да помогне члановима једнородитељских породица да на једном мјесту добију важне информације у вези са свим процедурама које прате процес развода, као и свим изазовима самохраног родитељства и усклађивањем односа међу бившим партнерима, а најприје у циљу заштите дјеце.

### 6.11.2. Услуге социјалне заштите

На основу Регистра лиценцираних пружалаца услуга социјалне и дјечје заштите<sup>108</sup> уочава се недостатак сервиса намјењених дјечи и родитељима, а нарочито са становишта њихове распрострањености и доступности на територији цијеле државе. Услуга дневног центра за дјецу са сметњама у развоју је за сада најчешћи вид услуге социјалне заштите дјечи на локалном нивоу. Према информацијама добијеним од Министарства рада и социјалног старања, током 2018. године, успостављене су и финансиране услуге: “Национална СОС телефонска линија за жене и дјецу жртве насиља у породици” и доступна је и на албанском језику; услуга Породични сарадник спроводи се у Главном граду Подгорици, Бијелом Пољу, Будви, Тивту, Котору и Херцег Новом у сарадњи са НВО “Породични центар”.

---

материјалног обезбеђења засновао радни однос на основу споразума о активном превазилажењу неповољне социјалне ситуације 19,74 €.

<sup>108</sup> Регистар лиценцираних пружалаца услуга социјалне и дјечје заштите, <http://www.minradiss.gov.me/informacije/Registri>

### Препоруке Заштитника:

Заштитник подсјећа на раније дате препоруке у Извјештају 2017. у вези са животним стандардом дјеце и препоручује да се сачини свеобухватна анализа система социјалне дјечје заштите са посебним акцентом на ефикасност како би се спријечило вишедеценијско и вишегенерацијско сиромаштво.

### 6.11.3. Стамбено збрињавање угрожених категорија друштва

Заштитник подсјећа да је социјално становање дио стамбене и социјалне политике државе, као и локалне заједнице. Домаћинствима која због социјалних, економских и других разлога нијесу у стању да обезбиједу стан, потребна је подршка од стране локалне заједнице. Обавеза институција да настоје да стамбено обезбиједу лица која су трајно неспособан за рад, а посебно групе које ово право без интервенције државе не би могле да остваре (социјално угрожене групе) која произилази из Устава Црне Горе, Закона о социјалној и дјечјој заштити Црне Горе, Закона о социјалном становању и других међународних докумената којих је Црна Гора потписница (члан 25, Универзалне декларације о људским правима УН-а, члан 31 Европске социјалне повеље, члан 11. Међународне конвенције о економским, социјалним и културним правима, НАВИТАТ Agenda I и НАВИТАТ II). Дефиниција адекватног становања сходно наведеним документима значи више од крова над главом што подразумева: адекватну приватност, адекватан простор, физичку приступачност, сигурност, сигурност станарског статуса (закупа), адекватно снабдијевање, свјетлошћу, топлотом и вентилацијом, снабдијевање водом, санитарије и одвод отпадних вода, одговарајући квалитет средине и чинилаца важних за здравље, све то по доступним и приступачним цијенама.

Влада Црна Горе је 2011. године донијела је Националну стамбену стратегију за период 2011-2020. године, на који начин су створени основни принципи за дефинисање праваца даљег развоја стамбеног сектора у Црној Гори. Након тога, донијет је Закон о социјалном становању<sup>109</sup>, као и Програм социјалног становања 2014-2016, Програм социјалног становања за период 2017-2020. године. Обавеза је локалних самоуправа да донесу Локалне програме социјалног становања на период од годину дана, којим се дефинишу лица, односно групе лица које имају приоритет у рјешавању стамбених потреба на територији локалне заједнице, као и обим и услови одобравања средстава привредним друштвима, физичким лицима и стамбеним задругама, начин враћања средстава, услови и критеријуми за утврђивање висине закупнине за коришћење стамбених објеката. Извршавање наведених обавеза, услов је за квалитетно и ефикасно рјешавање стамбених потреба домаћинстава која не могу, из социјалних, економских и других разлога, сама ријешити стамбено питање.

Поступајући у предметима који се односе на ову проблематику, Заштитник је запазио да још увијек све локалне самоуправе нијесу донијеле Локалне програме социјалног становања, те је у том смислу давао и препоруке.

<sup>109</sup> Сл. лист ЦГ, бр. 35/2013

### Примјери:

- У једном предмету закључено је да Општина Херцег Нови није утврдила број стамбених објеката којима располаже, а који би били намјењени за социјално становање и није донијела Локални програм социјалног становања, па је дато препорука да план без даљег одлагања донесе.<sup>110</sup>
- У другом предмету установљено је да Општина Будва није донијела плански документ - Локални програм социјалног становања, те је с тим у вези дата препорука.<sup>111</sup>



## 6.12. Право на образовање

Заштитник је у раду имао одређени број притужби на остваривање права на образовање. Непосредна обраћања дјеце се углавном односе на недостатке и неправилности у оквиру образовног процеса, што је и очекивано с обзиром да је школа дјеци у фокусу пажње. У притужбама је истицано незадовољство у вези са: безусловним школским објектима, недостатком наставног кадра, неадекватним остваривањем инклузивног образовања, непедагошким односом на релацији наставник-ученик, вршњачким насиљем, неорганизованошћу школског превоза, неправилностима у спровођењу одређених конкурса и сл.

### 6.12.1. Доступност образовања и васпитања

Заштитник је континуирано пратио услове и квалитет остваривања образовања дјеце у Црној Гори на различитим нивоима.

#### 6.12.1.1. Предшколско образовање и васпитање

Већ дуго времена изражен је проблем доступности предшколског образовања свој дјечи и под једнаком условима. На проблем преоптерећености предшколских установа у одређеним градским срединама, као и недоступност предшколског образовања и васпитања у руралним срединама, указивано је и ранијим извјештајима. Подсјећамо на важност повећања броја предшколских установа, унапрјеђивања услова кроз повећање просторних, материјалних и кадровских капацитета, како би се свој дјечи обезбиједили услови за нормалан раст и развој у складу са својим могућностима. Да би предшколски програм био сврсисходан, важно га је прилагодити сваком дјетету као индивидуи који има своје предности и недостатке и унапрјеђивати вјештине до дјететовог психо-физичког максимума.

Заштитник указује на неопходност стварања адекватних услова за испуњавање сврхе и циљева предшколског образовања и васпитања, пратећи препоручене стандарде у овој области. У извјештајној години, примјећен је одређени напредак у области предшколског образовања кроз активности Министарства просвјете. Наиме, покренута је кампања „Заблистаћу у вртићу“ која се спроводи у сјеверним општинама: Пљевља, Бијело Поље, Рожаје и Плав. У овим општинама су се, с циљем анимирања дјеце и родитеља, на трговима одржавале тематске представе која су на забаван начин указивале на значај предшколског образовања за развој дјетета. Поздрављамо сваку иницијативу која за циљ има промовисање важности предшколског образовања и васпитања, имајући у виду предности правовременог стицања знања и вјештина које код дјетета подстичу социјалну и емотивну интелигенцију. Осим актуелне кампање, током 2018. године је отворено више васпитних јединица и изграђено/отворено неколико нових предшколских објеката и то у: Подгорици (3 васпитне јединице), на Биочама, Тузима, Будви, Никшићу, Улцињу, Бару и реконструисан објекат у Херцег Новом. Такође је планирано више подручних одјељења

<sup>110</sup> <http://www.ombudsman.co.me/Preporuke.html>

<sup>111</sup> <http://www.ombudsman.co.me/doc.php?categ=preporuke&page=2>

предшколских установа на сјеверу Црне Горе. Вјерујемо да ће овакве иницијативе уз континуирану посвећеност усмјерену на обезбјеђивање адекватних услова у предшколском образовању, обезбиједити свеобухватну укљученост дјеце од најранијег периода.

Заштитник је мишљења да постојеће стање у предшколским установама, и поред оствареног напретка, не обезбјеђује у cjелости доступно и квалитетно образовање свој дјеци у складу са индивидуалним потребама. Примјетно је да одређени просторни капацитети у васпитним јединицама још увијек не одговарају препорученим минималним стандардима и постоје велике разлике између појединих установа (просторни капацитети, дидактички материјал, двориште, услови за инклузивно образовање). И у овом извјештају указујемо на приоритет обезбјеђивања адекватних услова како би свако дијете заиста добило адекватну бригу, васпитање, образовање и безбједан боравка у предшколској установи, под истим условима и без разлике.

Заштитник је поступао у случају дјечака који је двије школске године заредом од стране предшколске установе уписан у исту васпитну групу. Ријеч је о граничном узрасту, које намеће датум рођења дјетета. У случајевима дјеце која су рођења пред крај једне или почетак друге календарске године формално-правни услов (година рођења) не би требао бити једини критеријум за формирање васпитне групе, односно распоређивање конкретног дјетета у одређену васпитну групу. У граничним случајевима педагошко психолошка служба требала би са дужном пажњом сачинити процјену дјетета, пратећи правила струке, те на основу индивидуалних психо-физичких капацитета дијете упутити у одређену васпитну групу. Претходне школске године се направио изузетак који је довео до ситуације да дијете двије године заредом прати исти васпитни процес. То доводи у питање његово потенцијално напредовање у савладавању одређених знања и вјештина, што може бити у супротности са најбољим интересом дјетета и остваривањем основних циљева предшколског образовања. Из чињенице да је дијете у претходној школској години похађало васпитни процес коме по закону не припада, а слједеће школске године му се то онемогућава, може се стећи утисак да се ради о арбитрарном поступању. Из тог разлога је Заштитник упутио мишљење са препорукама надлежној установи.<sup>112</sup>

#### **6.12.1.2. Превоз ученика**

И даље је актуелан изазов организовања превоза ученика који путују до школе. Заштитник је и током 2018. године поступао по притужбама ученика који путују пет и више километара до својих школа, а немају обезбијеђен превоз, нити остварују право на партиципацију превоза, чиме су доведени у неравноправан положај у односу на ученике који остварују право на превоз, односно партиципацију.

Анализирајући питање организовања превоза ученика, што представља услов доступности образовања, примјећујемо да Министарство просвјете испољава веома неутралан и суздржан став по питању остваривања права на партиципацију превоза ученика, позивајући се на Правилник о критеријумима и начину пријема ученика у домове и остваривању права на партиципацију превоза. Правилник не предвиђа на који начин је могуће остваривање права на партиципацију гдје нема организованог превоза, иако је Министарству приликом доношења Правилника било познато да овакви случајеви и животне ситуације постоје на сеоским подручјима. У конкретним случајевима нема организованог приградског превоза (или је превоз обустављен), те ученици не могу остварити партиципацију за превоз и родитељи су принуђени да га сами организују. Запажа се да се предузимају одређени напори у регулисању овог питања

<sup>112</sup> Мишљење Заштитника бпој: 608/18-4, [http://www.ombudsman.co.me/docs/1541585174\\_26102018-preporuka-vrtici.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1541585174_26102018-preporuka-vrtici.pdf)

и да су та рјешења разнолика, од градског/приградског превоза, тамо гдје је организован, преко школских комбија (у ситуацијама гдје га школе посједују). Такође, евидентно је да поједини ученици не могу да користе ниједну могућност. Ово је довело до ситуације да постоје три групе ученика: оних који остварују право на партиципацију, оних којима је превоз у потпуности обезбијеђен, до оних ученика који не могу користити нити једну могућност. Полазећи од уставног начела једнакости, потребно је да Министарство просвјете поклони више пажње овом проблему како би се омогућило да дјеца из породица, која живе у мјестима удаљеним од школа пет и више километара, а гдје није организован приградски превоз, остваре право на партиципацију.

Подсјећамо на чињеницу да се последњих година због миграција становништва, затварају поједине сеоске школе – подручна одјељења, из разлога што није рационално организовати наставу због неколико ученика. Такво поступање створило је проблем за породице које су остале да живе у тим селима, којима се губи перспектива и пријети потпуно напуштање. Да би се побољшао квалитет живота у руралним подручјима и постизање разноликости руралне привреде, потребно је улагати и у културну, социјалну, образовну и еколошку структуру ових подручја. Ово је обавеза свих друштвених актера, те је неопходна већа координација како државних тако и локалних субјеката сагласно Стратегији регионалног развоја Црне Горе за период 2014-2020. године.<sup>113</sup> С тим у вези, Заштитник је надлежним органима упутио мишљење са препорукама.<sup>114</sup>

### **6.12.2. Сигурност, просторни и организациони услови и однос према ученицима**

Дјеца су се Заштитнику обраћала истичући: небезбједно окружење како у школи тако и у школским двориштима, неадекватну опремљеност учионица и недостатак кабинетске наставе, недовољно рекреативних активности, незадовољство у организовању екскурзија/излета, начин оцјењивања, нестандартизоване провере знања, учешће на конкурсима и др.

И у ранијим извјештајима указивано је на проблеме са којима се суочавају многе образовне установе у Црној Гори као што су: дотрајале кровне конструкције које прокишњавају, неадекватно загријавање или хлађење, нефункционални мокри чворови, небезбједне електричне инсталације, неограђена школска дворишта, ризични и небезбједни прилази школама и др. Заштитник сматра да је дјеци неопходно обезбиједити подстицајно окружење како би пружила максимум својих могућности, а то подразумијева да се осјећају безбједно и слободно у простору у ком проводе већи дио дана, као и да сви спољни ризици буду сведени на минимум.

Такође су присутни проблеми пребукираности одређеног броја основних школа у градским срединама и тешкоће које услед тога настају (вишесмјенски рад, недостатак учионица, издвајање појединих одјељења истог разреда у различите смјене и др.). Са друге стране присутно је затварање основних школа и подручних јединица у сеоским срединама због мањка ученика.

Подсјећамо да безбједно школско окружење подразумијева прије свега добре материјалне услове школских објеката и школског дворишта, безбједност од саобраћаја, заштиту од свих потенцијалних облика насиља, било да је вршњачко, насиље од стране трећих особа или насилно понашање од стране запослених у школи. Проблем небезбједних школских окружења се може посматрати са више аспеката (инфраструктура, едукација у случају вандредних ситуација, саобраћај, небезбједни предмети, насиље, дрога и алкохол, пси луталице и сл.), зато је

<sup>113</sup> [www.mek.gov.me](http://www.mek.gov.me)

<sup>114</sup> Мишљење Заштитника број: 01-56/2018-4 и 01-80/2018, [http://www.ombudsman.co.me/docs/1529661570\\_06062018-preporuka-mp.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1529661570_06062018-preporuka-mp.pdf)

неопходно укључивање свих заинтересованих субјеката и ученика, наставника, управе школе и родитеља и ресорног министарства како би сви заједно дали допринос да се повећа безбједност школског окружења. Имајући у виду велики број школских објеката које је потребно реконструисати, адаптирати, санирати, а за што су потребна велика финансијска средства, Заштитник поздравља активности Министарства просвјете и Министарства економије која кроз реализацију пројеката енергетске ефикасности доприносе бољим условима у образовним установама. За похвалу су и активности различитих донатора који у сарадњи са управама школа раде на побољшању услова боравка дјеце.

Дјеца су истицала и проблем неопремљености кабинета за наставне предмете: физика, хемија и биологија, као и недостатак физкултурних сала. Зато је неопходно инвестирати у обезбјеђивање минимума услова за извођење наставних јединица у свим школама како би се отклониле разлике у квалитету наставе, степену знања и омогућило ученицима да открију таленате или склоности ка некој науци.

Заштитник је поступао у неколико предмета, услед негодовања дјеце и родитеља због промјене учитеља/це у нижим разредима основне школе. Управе школа овакве измјене образлажу потребом да искусан кадар води ученике првог разреда, да је дјецу неопходно навикавати на промјене од најранијег узраста, те да је неизбежно да се ученицима мјењају наставници услјед "непланираних" околности. Наравно, разумије се неопходност замјене наставног кадра када се за тим укаже објективна потреба. Међутим, запажа се да се овакве одлуке доносе без претходне консултације и упознавања родитеља дјеце са њима што додатно отежава ситуацију. Стручњаци указују да је пожељно, за ученике најраније школске доби, ради што боље адаптације и усвајања школских и образовних садржаја, да наставни и образовни програм спроводи исти наставни кадар у периоду до четвог, евентуално петог разреда. Ученици у том периоду теже подносе промјене, а како би се избјегао осјећај неизвјесности и несигурности које стварају промјене, потребан им је континуитет наставног кадра. Након завршеног испитног поступка, надлежним установама је указано на наведене околности и дато је мишљење са препорукама.<sup>115</sup>

Ученици су се обраћали и због процедуре одређених конкурса расписаних од стране Министарства просвјете. Заштитник запажа да се поступак избора стипендисте Уједињених свјетских колеџа (UWC) спроводио без прецизно утврђених правила, иако се ради о веома вриједним стипендијама, за двије школске године (за III и IV разред гимназије/средње школе). Министарство просвјете организује и партиципира у одабиру кандидата. На основу расположивих података и резултата испитног поступка, закључено је да Селекциона комисија за додјелу UWC стипендија, није извршила рангирање кандидата на основу њиховог успјеха оствареног у претходном школовању, награда на такмичењима и другим потребним критеријумима, већ је одлучила гласањем чланова и без образложења. Полазећи од чињенице да је поступак окончан, одлука о стипендистима донијета у марту 2018. године, Заштитник је дао мишљење са препоруком да се у будућим случајевима поступак спроведе на другачији начин у складу са правилима и позитивном праксом у окружењу.<sup>116</sup>

У извјештајној години Заштитник се бавио и питањима финансирања приватних образовних установа које изводе јавно важећи образовни програм. Наиме, у једном од предмета, утврђено је да Балетска школа „Принцепа Ксенија“, лиценцирана од стране Министарства просвјете, изводи јавно важећи образовни програм за дјецу у три града у Црној Гори (Бар, Подгорица и Никшић) и

<sup>115</sup> Мишљење Заштитника број: 01-544/2018, [http://www.ombudsman.co.me/docs/1543848354\\_12092018-preporuka-vn.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1543848354_12092018-preporuka-vn.pdf)

<sup>116</sup> Мишљење Заштитника број: 01-396/2018-p, [http://www.ombudsman.co.me/docs/1538548312\\_11092018-preporuka-mp.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1538548312_11092018-preporuka-mp.pdf)



на основу уговора са Министарством просвјете, финансирана је из буџета у периоду од 2010 – 2015. године, сходно Општем закону о образовању и васпитању. Од школске 2015/2016 године, Министарство просвјете престаје да финансира школу. Овим питањем се бавио и Одбор за просвјету, науку, културу и спорт Скупштине Црне Горе, који је донио Закључак да се „преиспита могућност поновног финансирања Балетске школе у оквиру потрошачке јединице Министарства просвјете“. Министарство просвјете у 2018. години дијелом финансирало је средњу вјерску школу Медреса „Мехмет Фатих“ из Подгорице, што указује на чињеницу да су Буџетом Црне Горе била обезбјеђена средства за финансирање приватних установа које изводе јавно важећи програм и вјерских школа, али како не постоје јасна правила о расподјели средстава, може се закључити да се ради о арбитрерном одлучивању. Заштитник је упутио мишљење са препорукама.<sup>117</sup>

У 2018. години проблем паса луталица био је предмет наше пажње и поступања. Наиме, мајка двоје дјеце из Никшића жалила се да су дјеца нападнута од стране паса луталица на путу до школе. Утврђено је да је проблем паса луталица присутан и у другим оштинама али да и поред напора локалних самоуправа овај проблем, нажалост још увијек није квалитетно ријешен. Заштитник је дао препоруке Министарству пољопривреде и руралног развоја Црне Горе - Управа за безбједност хране, ветерине и фитосанитарне послове – Одсјек за идентификацију и регистрацију животиња и ветеринарски информациони систем и Општини Никшић да предузме радње и мјере које ће допринјети обезбјеђивању сигурности, повећаној безбједности кретања дјеце и грађана на јавним површинама, као и да предузму потребне мјере и радње на уклањању – хватању и збрињавању паса луталица на јавним површинама и обезбједе услове за њихово збрињавање.<sup>118</sup>

### 6.12.3. образовање дјеце са сметњама у развоју

Заштитник у континуитету прати услове и начин остваривања инклузивног образовања дјеце са посебним образовним потребама. Као и ранијих година, притужбе су се односиле на недостатак асистената у настави, неприлагођеност образовних установа индивидуалним потребама ученика, неадекватан рад комисија за усмјеравање дјеце са посебним образовним потребама и сл.

Наиме, евидентно је да је концепт инклузије заживио и да је све већа укљученост дјеце у образовни процес. Међутим, поставља се питање квалитета инклузивног образовања које се пружа дјеци. Заштитник је и раније указивао на проблеме у спровођењу инклузије у постојећим условима, али се и даље јављају иста питања и изазови када су у питању архитектонски и просторни услови, недостатак асистената у настави и друге стручне подршке, планирање индивидуалних програма и сарадња образовне установе са надлежним комисијама.

Најчешћи проблем у остваривању квалитетног инклузивног образовања, који се понавља, јесте обезбјеђивање асистената у настави ученицима који за таквом врстом техничке подршке имају потребу. Наиме, Комисија за усмјеравање дјеце са посебним образовним потребама, рјешењем о усмјеравању препоручује школи, између осталог, обезбјеђивање асистента у настави и то рјешење постаје извршно у складу са правилима поступка. Изненађујуће је да многа таква рјешења остану неизвршена, јер надлежно Министарство има другачије тумачење потреба дјетета у конкретним случајевима. У једном од предмета, ученику сеоске школе није

<sup>117</sup> Мишљење Заштитника број: 01-330/2018-p , [http://www.ombudsman.co.me/docs/1531213065\\_04072018-preporuka-bs.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1531213065_04072018-preporuka-bs.pdf)

<sup>118</sup> Мишљење Заштитника број: 01- 422 - 4/2018, [http://www.ombudsman.co.me/docs/1541666242\\_06112018-preporuka-nk.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1541666242_06112018-preporuka-nk.pdf)

обезбијеђена подршка у виду асистента у настави из разлога што у учионици има мали број ученика. У изјашњењу Министарства просвјете је наведено да професор разредне наставе „има довољно времена и огроман простор за рад” са учеником, те да, упркос Рјешењу Комисије, асистент није потребан ученику. Имајући у виду степен и категорију сметње ученика (који се отежано креће) поставља се питање да ли наставник мора сваки пут напустити учионицу и прекинути наставну активност да би ученика одвео до тоалета и сл., као и на који начин се то одражава на остале ученике. Заштитник и у овом Извјештају указује да наставник, по свом професионалном ангажману, одговорности према наставном програму/јединици коју предаје, одговорности према осталим ученицима не може преузимати улогу техничке подршке ученику у праћењу наставе коју сам предаје.<sup>119</sup>

Заштитник подсећа да уколико Комисија, као релевантно тијело, правоснажно одреди обезбјеђивање одређених услова за спровођење наставног програма у складу са индивидуалним потребама дјетета, образовна установа и Министарство просвјете морају поступити по датом рјешењу, јер се у противном обесмишљава рад и ангажовање Комисије. Стиче се утисак да Министарство, које је у обавези да обезбједи финансијска средства, нема успостављену комуникацију са Комисијама које дјелују на локалном нивоу. Непоступање по извршном рјешењу оставља простор родитељима и законским заступницима да заштиту гарантованих права остваре пред судом. Такође, усмјеравање ученика у редовни образовни програм и школу која нема капацитета и услова да прилагоди наставу уз пружање неопходне помоћи ученику, не осликава поштовање најбољег интереса дјетета, нити пружање адекватног образовања у складу са индивидуалним капацитетима. Образовне установе изналазе начине у циљу пружања подршке ученицима којима није у складу са рјешењем додијељен асистент у настави, те ангажовани асистенти прате више ученика истовремено. Успостављање благовремене и сталне комуникације између Комисије, образовних установа и надлежног Министарства би допринијело да се избјегну нејасноће и додатна импровизирана тумачења.<sup>120</sup>

Анализирајући постојеће услове за остваривање адекватног инклузивног образовања, Заштитник је мишљења да образовне установе у Црној Гори још увијек архитектонски и просторно нијесу прилагођене дјеци са сметњама у развоју. Нужно је обезбједити једнак приступ образовању у складу са националним прописима и препорученим међународним стандардима сваком ученику. Многе школе имају само приступну рампу на улазу школе, док су остале просторије у потпуности неприлагођене (тоалети, кабинети, библиотеке, двориште и др.). Питање уласка у образовну установу једнако је важно као и питање кретања у њој. Дјеца са сметњама у развоју усљед неприступачности школских објеката ускраћена су за једнак третман и тиме искључена из пуног учешћа у образовном процесу.

Дјеца – чланови ученичког парламента једне основне школе, поднијела су притужбу која се односи на немогућност остваривања образовања под једнаким условима њихова два друга који се крећу уз помоћ колица и које родитељи носе на спрат како би пратили кабинетску наставу. Школа је покушала да пронађе рјешење уз помоћ приватних донација и локалне самоуправе, док је надлежно Министарство препоручило тзв. „разумну адаптацију“, тј. да се настава организује у приземљу у једној учионици губећи из вида да ће се на тај начин ученицима ускратити кабинетска настава. Министарство је такође препоручило школи да аплицира са пројектом јер су

<sup>119</sup> Мишљење Заштитника број: 115/18-4, [http://www.ombudsman.co.me/docs/1524660927\\_06042018-preporuka-mc.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1524660927_06042018-preporuka-mc.pdf)

<sup>120</sup> Мишљење Заштитника број: 01-734/2018-4, [http://www.ombudsman.co.me/docs/1547129432\\_25122018-preporuka-nk.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1547129432_25122018-preporuka-nk.pdf)

износи за косо-подизиве рампе веома високи. Заштитник је оцијенио да је дошло до кршења гарантованих права дјецe.<sup>121</sup>

Заштитник је у извјештајној години имао у раду предмет који се односио на рад и поступање просвјетних радника према ученицима који имају сметње у развоју. По наводима родитеља учитељица је вријеђала и омаловажавала ученика, како током наставе, тако и на родитељском састанку. Управа школе је, на инсистирање родитеља, проблем ријешила премјештањем ученика у друго одјељење, на који начин су права и интереси ученика заштићени, али сматрамо да је неприхватљива несензибилисаност просвјетног радника-учитељице у односу на садашње, а и све будуће ученике.<sup>122</sup>

Заштитник је мишљења да просвјетни радници и уопште професионалци који директно раде са дјецом морају имати више сензибилитета и одговорности у односу са дјецом и према дјеци. Подучавање у инклузивном окружењу поправља професионалне вјештине наставника, јер умјесто да користе „специјалне програме” као дио тзв. „специјалног образовања”, раде на развоју вјештина које омогућава укључивање дјетета са сметњама у развоју у вршњачку групу. С друге стране, наставници на тај начин, помажу и ученицима без сметњи у развоју да развију позитивније ставове према особама са инвалидитетом, а самим тим и толерантном друштву. Заштитник сматра да се непримјерена поступања, макар и изолована, не смију толерисати, већ се континуирано мора радити на едукацији и подизању свијести свих професионалаца који раде директно са дјецом. Надлежно Министарство треба да у већој мјери обезбједи едукације запослених и руководилаца у установама образовања и васпитања о образовању дјецe са сметњама у развоју.

#### **6.12.4. Вјерске школе**

У 2018. години Заштитник је Влади Црне Горе упутио препоруку да предузме неопходне мјере и активности у оквиру својих уставних овлашћења како би се на цјеловит начин уредило дјеловање вјерских заједница у области образовања.

Наиме, Заштитник је поводом писања медија покренуо поступак и утврдио да Средња вјерска школа - женска медреса (истурено одјељење “Гази Иса Бегове медресе” из Новог Пазара) која обавља дјелатност у Рожајама, није лиценцирана и не посједује никакву документацију за обављање дјелатности. Такође, осим наведене школе, у Црној Гори образовни процес обавља и вјерска предшколска установа „Реуда” у Рожајама, код које се у току испитног надзора није могло провјерити да ли посједује документацију за обављање дјелатности. Заштитник подсјећа да у Црној Гори осим наведених, постоје и друге образовне установе (различитог образовно-васпитног нивоа), организоване од вјерских заједница које дјелују у Црној Гори и да је Медреса у Тузима једина вјерска школа која изводи јавно важећи образовни програм, а што значи да посједује лиценцу.

Заштитник је одговоре затражио од Министарства просвјете и Просвјетне инспекције који су позивајући се на уставно начело одвојености вјерских заједница од државе и њихове равноправности и слободе у вршењу вјерских обреда и вјерских послова, заузели став да се вјерске школе не лиценцирају по прописаним процедурама, у складу са Општим законом о образовању и васпитању, као приватне и јавне образовне установе, те да према томе просвјетна инспекција није надлежна да контролише рад вјерских школа.

<sup>121</sup>Мишљење Заштитника број: 01-127/2018-р, [http://www.ombudsman.co.me/docs/1526456788\\_04052018-preporuka-nk.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1526456788_04052018-preporuka-nk.pdf)

<sup>122</sup> Мишљење Заштитника број: 01/18-4, [http://www.ombudsman.co.me/docs/1524660634\\_06042018-preporuka-lv.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1524660634_06042018-preporuka-lv.pdf)

Заштитник истиче да је неспорна Уставом зајемчена одвојеност вјерских заједница од државе, као и њихова равноправност и слобода у вршењу вјерских обреда и вјерских послова. Међутим, имајући у виду да је образовање и васпитање дјелатност од јавног интереса, обављање образовне дјелатности и отварање образовних установа, па и од стране вјерских заједница, мора бити у складу са правним поретком Црне Горе уз испуњавање неопходних услова (просторних, кадровских, програмских и др.). Заштитник подсјећа да је религијско дјеловање дозвољено у установама које су лиценциране као средње вјерске школе.<sup>123</sup> Такође, важећи Закон о правном положају вјерских заједница, (у члану 6 став 1) забрањује да се у оквиру вјерских заједница и њихових органа и организација обавља дјелатности од општег и посебног друштвеног значаја и оснивају тијела за такву дјелатност. Ова норма је позитивно право, које се мора поштовати. С друге стране, Уговором о уређењу односа од заједничког интереса између Владе Црне Горе и Исламске заједнице у Црној Гори, Исламској заједници у Црној Гори признато је право да оснива вјерске школе и образовне институције вишег нивоа за потребе школовања вјерског особља у Црној Гори, али ово право још увијек није правно операционализовано. Имајући у виду напријед наведене чињенице, евидентно је да, за рад Средње вјерске школе - женска медреса (истурено одјељење "Гази Иса Бегове медресе" из Новог Пазара) и вјерске предшколске установе „Реуда“ у Рожајама не постоји правни основ.

Указујемо да је Закон о правном положају вјерских заједница донијет 1977. године (са незнатним каснијим измјенама) и њиме је уређен правни положај вјерских заједница у вријеме социјалистичког друштвеног поретка и самоуправљања, тако да није у духу са друштвеном стварношћу и садашњим уређењем Црне Горе. Непостојање адекватних законских норми којима би се на свеобухватан начин, у духу измијењених друштвених околности, уредило дјеловање вјерских заједница у области образовања, као и различити приступи у тумачењу и примјени застарелих прописа, изазивају низ штетних посљедица. Постојеће нормативно и фактичко стање доводи у питање остваривање јавног интереса у области образовања, а штети и самим вјерским заједницама које имају интерес да се баве образовањем, јер доприноси стварању негативних ставова у јавности у односу на њихово дјеловање у области образовања. Заштитник сматра да постојеће стање није друштвено прихватљиво, да је неодрживо и представља разлог за озбиљну забринутост.<sup>124</sup>

#### **Препоруке Заштитника:**

У односу на остваривање права на образовање, Заштитник подсјећа на раније дате препоруке Извјештај 2017. и препоручује да се интензивирају напори у циљу остваривања доступности образовања свој дјечи.

### **6.13. Слободно вријеме, рекреација и културне активности**

Конвенција о правима дјетета (у одредби члана 31) гарантује право дјетета на рекреацију и културне активности које одговарају његовим годинама. Из ове одредбе произилази обавеза државе да приликом организовања рекреативних и културних активности обрати пажњу на менталне способности, психиолошки и физички узраст и способност дјетета. Од најраније доби, дјеца морају играти јер кроз игру уче и расту. Игра доприноси не само физичком развоју дјече, већ и њиховом психолошком развоју и социјализацији.

<sup>123</sup> Општи закон о образовању и васпитању (члан 5 став 2)

<sup>124</sup> Мишљење Заштитника бпој: 581/17-6, [http://www.ombudsman.co.me/docs/1518643215\\_12022018-preporuka-vs.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1518643215_12022018-preporuka-vs.pdf)

Међутим, евидентно је да се вријеме које дјеца проводе у игри све више смањује, што указује на проблем “суптилног” кршења права дјетета, као и на директне посљедице на дјететов интелектуални, друштвени, емоционални и физички развој. Нажалост, родитељи због бројних обавеза на послу и код куће, играње са дјецом и квалитетно слободно вријеме, све више замјењују гледањем телевизије, коришћењем друштвених мрежа на интернету, коришћењем мобилних телефона и др.

Заштитник поздравља напоре локалних заједница и других организација који имају за циљ обезбјеђење квалитетног провођења слободног времена кроз изградњу сигурних и безбједних игралишта, али такође примјећује да се новоизграђена игралишта, нажалост оштећују или уништавају дјеловањем вандала.

У непосредној комуникацији са дјецом, дошли смо до сазнања, да од школе очекују, да кроз различите секције добију прилику да слободно вријеме проведу у развијању спортских, културних и умјетничких потенцијала, без додатних финансијских издатака родитеља. У том смислу, поздрављамо активности Министарства спорта и младих које у сарадњи са образовним установама ради на обнављању школских дворана и игралишта.

За дјецу средњешколског узраста и младе кафићи и друштвена окупљања у угоститељским објектима су у неким локалним срединама једини садржаји који се нуде и користе.

#### Примјери:

- Заштитнику је достављена притужба на рад тренера једног спортског клуба, у којој је наведено да су непримјереним и непедагошким поступањем тренера повријеђена права дјетета. Имајући у виду чињеницу да се обраћање односи на поступање према дјеци, иако Заштитник нема мандат за поступање по притужбама које се односе на физичка и правна лица, полазећи од свог укупног уставног мандата и начела правде и правичности, наведеном спортском клубу, указано је: да се дјеца морају поштовати и заштити од свих облика физичког или психичког насиља, повреде или злостављања, занемаривања или немарног поступања, злоупотребе, а што је дефинисано међународним и домаћим документима; да се мора поштовати право дјетета на приватност и лични интегритет, јер се ради о најрањивијој категорији популације; да се у свим акцијама у вези с дјецом, без обзира да ли их предузимају јавне или приватне друштвене институције, најбољи интереси дјетета треба да буду од првенственог значаја и да би било упутно спровести едукацију запослених који непосредно раде са дјецом, о правима дјеце.

- Заштитник је од Клуба добио одговор у којем се између осталог наводи да нарочито воде рачуна о томе да промовишу оно што спорт заправо јесте, да дјецу склоне са улице, да се социјализују, упуте на прави пут, постану добри људи и успјешни спортисти. Истичу да су провјерили наводе из притужбе, разговарали са тренером у вези догађаја, чију су изјаву доставили Заштитнику. Ово је примјер добре сарадње са Заштитником, па и у случају када Заштитник нема непосредна овлашћења за поступање.

## 6.14. Медији и дигитално окружење

Велики значај и утицај који медији, друштвене мреже и дигиталне технологије генерално имају на живот савременог човјека свакако се односе и на подручје остваривања права и слобода. У претходном дијелу Извјештаја (Право на слободу изражавања) описали смо надлежност и активности Заштитника у области медија, али је потребно посебно указати на утицај медијских садржаја на дјецу и остваривање/кршење њихових права.

Као што смо више пута указивали, новинарско извјештавање представља најзначајнији извор сазнања за покретање наших поступака по службеној дужности, а што је посебно заступљено у сектору за права дјетета. Неспорно је да медији дају велики допринос у рјешавању бројних проблема и питања било да су она појединачног или системског карактера, али и даље нажалост

имамо примјере извјештавања која нису у најбољем интересу дјетета и којима се крше њихова права, најчешће на приватност и породичне прилике. Више пута у претходном периоду реаговали смо јавним апелима да се са посебним сензибилитетом извјештава о догађајима у којима су жртве малолјетници, имајући у виду осјетљивост теме и чињеницу да се због релативно малих друштвених средина, додатно мора водити рачуна у циљу заштите приватности и достојанства. И овом приликом подсећамо да је о осјетљивим питањима, без обзира на интересовање јавности, пожељно извјештавати са становишта догађаја као негативне друштвене појаве, избјегавајући детаље и описе конкретне ситуације.

Када говоримо о дигиталној технологији и примјени технолошких уређаја, подсећамо да је њихово коришћење доступно већини становништва Црне Горе, а нарочито дјеци. Из тих разлога постоји и потреба да се употреба интернета учини што безбједнијим.

Дигитална технологија има велики утицај на дјецу, њихове животе и будућност. Данас чак и дјеца у раном узрасту користе савремене технологије. Интернет и дигиталне мреже створиле су нови свијет комуникације гдје се дјеци пружа прилика да побољшају своје знање и разумијевање. Приступ дигиталним медијима омогућава им да остваре своја права на слободно изражавање мишљења, на информације, на образовање и културу. Дигиталне технологије су постале ново средство за већ постојеће облике злоупотребе и злостављања, па су дјеца изложенија ризику не само на мрежи већ и ван ње. Она дјецу може учинити подложнијом за nanoшење штете, и на интернету и ван њега. Већ рањива дјеца могу бити изложена већем ризику од штете, укључујући губитак приватности.<sup>125</sup>

У последње вријеме осјећа се забринутост родитеља и наставника због тога што дјеца проводе превише времена испред екрана. Заштитник разумије њихову бригу, али подсећа да се ова појава мора посматрати у контексту многих других фактора који утичу на добробит дјеце – од функционисања породице и друштвене динамике у школи до физичке активности и исхране, а ово је у директној вези са здрављем дјеце и њиховим слободним временом који би требали проводити на квалитетан начин на здравијим мјестима.

Подсећамо да државе чланице Савјета Европе треба да подстичу развој дигиталне, односно медијске и информационе писмености и образовање за дигитално грађанство, како би дјеца стекла вјештине за мудро сналажење у дигиталном окружењу и отпорност на ризике у вези с тим. Дигитална писменост требала да буде дио плана и програма за васпитање и образовање дјеце од најранијег доба и да омогући дјеци стицање техничких компетенција за кориштење различитих интернетских извора и алата, као и компетенција повезаних са стварањем садржаја и с критичким разумијевањем дигиталног окружења, његових прилика и ризика – неке су од смјерница за поштовање, заштиту и остваривање права дјеце у дигиталном окружењу, које је Комитет министара Савјета Европе прихватио 4. јула 2018. у Стразбуру.<sup>126</sup>

Агенција за електронске медије Црне Горе и UNICEF спровели су Истраживање о коришћењу медија током августа 2018.<sup>127</sup> Истраживање је показало да дијете узраста између 12 и 17 година дневно проведе око осам сати испред разних врста екрана (три и по сата дневно користи мобилни телефон, око два сата дневно гледа ТВ, око сат и по времена је испред компјутера или лаптопа, нешто мање од сат времена дневно игра игрице и око двадесетак минута дневно проведе испред таблета). Забрињавајући су подаци из истраживања, да свако пето дијете узраста од девет до 17 година није прочитало ниједну књигу ван школских задатака у

<sup>125</sup> UNICEF СТАЊЕ ДЈЕЦЕ У СВЕТУ (2017) Дјеца у дигиталном свијету

<sup>126</sup> <https://rm.coe.int/guidelines-to-respect-protect-and-fulfil-the-rights-of-the-child-in-th/16808d881a>

<sup>127</sup> „Бирајмо шта гледамо“, Агенција за електронске медије и UNICEF

последњих годину дана, као ни 43 % њихових родитеља, док већина дјеце и родитеља током последњих годину дана ниједном нијесу били у позоришту, музеју или на изложби слика. Ови подаци могу указати на недостатак културе за дјецу, младе па и родитеље. “Појединац и друштвене групе не морају да буду погођени сиромаштвом само у економском погледу, већ и културом.”<sup>128</sup>

Примјер добре праксе је кампања медијске писмености „Бирајмо шта гледамо“, коју уз подршку UNICEF-а спроводи Агенција за електронске медије Црне Горе, с циљем да подстакне развој медијске писмености дјеце и родитеља, да ојача капацитете медија да праве квалитетне медијске садржаје с дјецом и младима и да на етички начин извјештавају о свим питањима права дјетета у Црној Гори. Ова активност је значајна нарочито имајући у виду да поједини медијски садржаји или поруке нијесу примјерени дјеци и адолесцентима и да могу изазвати збуњеност, напетост, страх или дијелом допринијети њиховом неприхватљивом понашању, а на шта смо указивали и у нашим ранијим извјештајима.

Кад је ријеч о инцидентним ситуацијама са којима се дјеца могу сусрести у дигиталном окружењу, односно на интернету, треба поменути и основани Тим за одговор на рачунарске инциденте CIRT-а при Министарству за информационо друштво и телекомуникације. CIRT представља централно мјесто за координацију превенције и заштите од рачунарских безбједносних инцидената на Интернету и других ризика безбједности информационих система за подручје Црне Горе. Омогућена је и пријава инцидената на порталу [www.cirt.me](http://www.cirt.me).

## 6.15. Право дјетета пред правосудним органима

Када је у питању поступање према малољетним учиниоцима кривичног дјела, Заштитник и у овој извјештајној години запажа да и поред створених нормативних претпоставки за посебан третман дјеце у сукобу са законом, још увијек нијесу створени потребни услови за њихову примјену. У оквиру Завода за узвршење кривичних санкција завршени су радови у малољетничком затвору и овај објект испуњава станадарде у погледу смјештајних услова за малољетнике. Међутим, још увијек нијесу у потпуности створени услови за почетак рада и функционисање објекта, будући да није обезбјеђен довољан број специјализованог и обученог кадра за рад са малољетним лицима. О овој теми било је ријечи у дијелу Извјештаја - Права лица лишених слободе.

Запажамо да алтернативне мјере према малољетним учиниоцима кривичних дјела још увијек нијесу у пуној мјери заживјеле на територији читаве државе. Према подацима Стручне службе Врховног суда Црне Горе у 2018. години основна државна тужилаштва изрекла су 75 алтернативних мјера (31 опомену, 22 поравнања са оштећеним, 12 обављања друштвено корисног или хуманитарног рада, 10 укључивања у појединачни или групни третман у одговарајућој здравственој установи, савјетовалишту или другој организацији); док су центри безбједности изрекли 19 алтернативних мјера (8 опомена и 11 поравнања са оштећеним).

### Препоруке Заштитника:

Заштитник подсјећа на раније дате препоруке у Извјештају 2017. у вези са малољетничким правосуђем и препоручује да се обезбједи досљеднија примјена Закона о поступању према малољетницима у кривичном поступку, као и настави са континуираним едукацијама свих професионалаца који раде са малољетницима у свим фазама поступка.

<sup>128</sup> Драган Коковић: Култура сиромаштва и образовања

## 6.16. Друге активности

Представници Институције заштитника из сектора за права дјетета током извјештајне године учествовали су на великом броју скупова у земљи и иностранству (конференција, округлих столова, радионица). Обишли су већи број образовних, здравствених и социјалних установа у складу са својим мандатом. Ове активности детаљније су представљене у дијелу Извјештаја – Облици рада Заштитника.

## 6.17. Мрежа Златних савјетника Заштитника

Институција Заштитника људских права и слобода Црне Горе још од 2015. године има Мрежу Златних савјетника, коју је чине дјеца узраста од 11 до 16 година из различитих градова Црне Горе. Мрежа је формирана у циљу окупљања заинтересоване дјеце, да учествују у раду Институције и да кроз директну комуникацију са представницима Институције, својим идејама, приједлозима, сугестијама и ставовима допринесу заштити и унапрјеђењу дјечијих права.

Крајем 2017. године извршили смо избор нових чланова. У овом сазиву Мрежу чине 22 дјеце. Са разлогом је повећан број чланова Мреже, како би били у могућности да обучимо већи број дјеце, а самим тим повећамо капацитете у будућој промоцији права дјетета и надлежности Институције Заштитника.

Осим тога, кроз активности са Златним савјетницима, предузели смо радње у циљу остваривања тијесне сарадње са образовним установама (које похађају Златни савјетници) и ученичким парламентима у тим установама, те је и на тај начин остварен видљив резултат на пољу промоције права дјетета.

Заштитник је са дјецом спровео едукативни камп који се састојао од низа креативно-едукативних радионица у циљу стицања основних знања и упознавања са УН Конвенцијом о правима дјетета и пратећим протоколима, систему људских права уопште, основним принципима и препорукама за унапрјеђивање права дјетета у Црној Гори, као и њиховом улогом у том процесу, те улогом и надлежностима Заштитника.

У складу са досадашњом праксом, а у циљу промоције како права дјетета, тако и Институције Заштитника и његове улоге у заштити права дјетета у Црној Гори, тако и у циљу промоције Мреже Златних савјетника Заштитника, одржали смо Конференцију са ранијим и новим члановима на тему “За снажнији глас дјеце у друштву - Златни савјетници Заштитника”. Конференција је била посвећена Златним савјетницима и промоцији њиховог ангажмана у претходном периоду кроз представљање рада и постигнутих резултата. Златни савјетници су се осврнули на раније одржане конференције, истраживања у којима су учествовали, промотивне активности, процес сачињавања Дјечијег извјештаја о испуњености Препорука УН Комитета, као и представљање Дјечијег извјештаја у УН Комитету. На истој Конференцији је дата прилика и новим члановима Мреже да изнесу своја очекивања.

Конференције Заштитника су вишеструко значајне из разлога што су посвећене искључиво правима дјетета и доприносе њиховој промоцији. У конференцијама (од 2015. године) активно учествују дјеца - Златни савјетници, те се на тај начин унапрјеђује партиципација дјетета. Учесници Конференције су носиоци политика, представници Владе и Парламента, представници образовних установа и установа социјалне и дјечије заштите, НВО и медији. То је идеална прилика да дјеца директно пренесу своју поруку, ставове или мишљења и на тај начин унаприједи степен поштовања гарантованих права.



Златни савјетници су активно учествовали у истраживању степена заштите менталног здравља дјеце у Црној Гори. Спровели су анкету (путем упитника) међу својим вршњацима и на тај начин прикупили ставове дјеце о заштити менталног здравља у периоду адолесценције.

Златни савјетници су заједно са представницима Заштитника водили Конференцију поводом обиљежавања Свјетског дана дјетета кроз промоцију Извјештаја “Ментално здравље дјеце у Црној Гори”.

У знак обиљежавања Свјетског дана људских права 7. децембра 2018. године, Златни савјетници су учествовали у “Потрази за људским правима” и били су једна од контролних тачака коју су обилазили средњошколци. Златни савјетници су се нашли, као контролна тачка, равноправно са националним, међународним и невладиним субјектима као препозната тачка у заштити и промоцији права дјетета, што потврђује све већу препознатљивост Мреже међу дјецом.

Златни савјетници су активно учествовали у припремању Протокола о поступању са дјецом која раде и живе на улици, чију израду је Институција Заштитника иницирала крајем 2018. године.

## 6.18. Препоруке УН Комитета

Након што је УН Комитет за права дјетета размотрио комбиновани други и трећи периодични извештај Црне Горе (CRC/C/MNE/2-3) усвојио је закључна запажања 1. јуна 2018. године.

У циљу упознавања шире јавности са закључним запажањима и праћења предузетих мјера и радњи на њиховој имплементацији, Заштитник их је публикувао.<sup>129</sup>

Заштитник подсећа да је УН Комитет поздравио напредак који је Црна Гора постигла у разним областима, укључујући и ратификацију Опционог протокола уз Конвенцију о правима дјетета о поступку комуникације у 2013. години. Комитет такође са уважавањем констатује законодавне, институционалне и политичке мјере које су усвојене ради спровођења Конвенције, укључујући и ревизију Породичног закона и реформе система социјалне и дјечје заштите.

Заштитник, такође подсећа да је Комитет препоручио да Црна Гора треба да предузме све неопходне мјере за спровођење његових претходних препорука из 2010. године (CRC/C/MNE/CO/1), које нијесу спроведене или нијесу спроведене у потпуности, а посебно оне које се односе на координацију (став 8), додјељивање ресурса (став 14) и дјеце у уличним ситуацијама (став 66) и овом приликом подсећамо на њих:

У дијелу који се односи на свеобухватну политику и стратегију Комитет препоручује да држава:

- а) Осигура да нови Национални план акције за дјецу обухвати све области које покрива Конвенција и служи као основа за ефикасно буџетирање и праћење односних политика;
- б) Изврши алокацију довољних људских, техничких и финансијских ресурса за имплементацију новог плана;
- с) Успостави механизам за редовно праћење његове имплементације.

У дијелу који се односи на координацију Комитет подсећа на претходне препоруке (CRC/C/MNE/CO/1, став 8) и ургира да држава:

<sup>129</sup> <http://www.ombudsman.co.me/img-publications/24/final-preporuke-komiteta2018.pdf>

- a) јача улогу Савјета као главног институционалног координационог механизма на међуминистарском нивоу;
- b) обезбиједи Савјету јасан мандат и довољно овлаштења за координацију свих активности које се односе на имплементацију Конвенције на међу-секторском, националном, регионалном и локалном нивоу;
- c) обезбиједи Савјету неопходне људске, техничке и финансијске ресурсе за ефикасно функционисање.

У дијелу који се односи на алокација ресурса (преусмјеравање ресурса) Комитет подсећа на своје претходне препоруке (CRC/C/MNE/CO/1, став 14) и ургира да држава, у складу са општим коментаром бр. 19 (2016) о јавном буџетирању за остваривање дјечијих права:

- a) успостави процес одређивања буџета који обухвата права дјецe и дефинише јасна издвајања за дјецу у релевантним секторима и органима, укључујући специфичне показатеље и системе евиденције, праћења, и процјену адекватности, ефикасности и једнакости расподјеле средстава издвојених за имплементацију Конвенције;
- b) гарантује довољно буџетских издвајања у свим областима, посебно у вези са здрављем, образовањем и заштитом дјецe, и дефинишу буџетске линије за дјецу у неповољним или угроженим ситуацијама, укључујући дјецу Рома, Ашкалија и Египћана и дјецу са сметњама у развоју;
- c) предузме мјере за борбу против корупције и јачање институционалних капацитета за ефикасно откривање, истраживање и кривично гоњење корупције, укључујући и јачање система управљања јавним финансијама како би се избјегло преусмјеравање средстава за имплементацију Конвенције.

У дијелу који се односи на прикупљање података, Комитет препоручује да држава:

- a) појача своје напоре да се информациони системи надлежних министарстава и владиних институција интегришу у један централизован и свеобухватан систем за прикупљање података, анализе и дисеминације (ширење информација);
- b) редовно прикупља и анализира податке који покривају све области Конвенције и њене опционе протоколе разврстане према старости, полу, инвалидности, географској локацији, етничком или националном поријеклу и друштвено-економском поријеклу, како би се олакшала анализа стања све дјецe, посебно оних у рањивим ситуацијама, а посебно у областима злостављања дјецe, сексуалне експлоатације, продаје дјецe и дјецe у уличним ситуацијама;
- c) осигура да се подаци и индикатори дијеле међу релевантним министарствима и владиним институцијама и користе за састављање, праћење и евалуацију политика, програма и пројеката за ефикасну имплементацију Конвенције.

## 6.19. Права младих

Млади, у смислу Закона о младима, су лица од навршених 15 до 30 година живота.

Закон о младима одређује да се омладинска политика планира, спроводи и унапрјеђује на основу стварних потреба младих, емпиријског и практичног знања о положају младих, истраживања и редовног праћења и процјене положаја младих, уз активно укључивање младих у овај процес.

Доношењем Стратегије за младе (2017-2021) обезбијеђен је стратешки оквир како би се надлежни органи и службе на квалитетнији начин бавили младима и политиком младих.

И поред великог броја институција и служби који се баве пружањем подршке за запошљавање младих, мишљења смо да је нужна њихова боља сарадња и координација, јер проблем незапослености младих не може да ријеши сама једна институција. ЕУ пракса, указује да су "уско" фокусиране стратегије за запошљавање младих које се односе само на секторе запошљавања имале мање резултата те је неопходно да се развијају шире политике које имају за циљ да обухвате и оне младе који се налазе даље од тржишта рада и којима је потребна подршка других институција и ресора, како би се приближили тржишту рада<sup>130</sup>.

Као примјер добре праксе истичемо мобилну и веб апликацију коју је развио Центар за мониторинг и истраживање посвећену информисању младих о њиховим правима, посебно оним која се тичу питања заснивања радног односа. Апликација настала у оквиру пројекта Smart Start – Активни млади за одрживе промјене, уз подршку Министарства спорта и младих реализује СеМІ. Циљ ове апликације је да права младих по питању радног односа и запошљавања буду доступна у форми која је прилагођена младима. (Мобилна и веб апликација је дизајнирана као бесплатан сервис за све младе у Црној Гори, и доступна је на веб страници [www.smart-start.me](http://www.smart-start.me), или преко дигиталне дистрибутивне платформе Google Play.

#### **Препоруке Заштитника:**

Да се уведе програм или услуга чији је циљ унапрјеђивање информисања младих о доступној подршци у различитим системима, увезивање постојећих подршки, ефикасније спровођење плана за напуштање заштите и еманципацију, као и пружање индивидуализоване подршке младима у ризику.

---

<sup>130</sup> Eurofound (2015), Social inclusion of young people, Publications Office of the European Union, Luxembourg.



## VII ЗАШТИТА ОД ДИСКРИМИНАЦИЈЕ

### 7.1. Увод

Прошло је више од осам година од доношења системског Закона о забрани дискриминације и скоро 12 година од када је начело забране дискриминације експлицитно установљено као основни принцип и дио каталога људских права и слобода важећег Устава Црне Горе. Општи је утисак да се ова друштвена појава још увијек посматра са различитих аспеката и уз бројне дилеме које она са собом носи. Наиме, и уставни принципи и сам закон, увели су у правни поредак Црне Горе релативну новину која још увијек није у довољној мјери приближена свим грађанима, а у извјесној мјери ни стручној и заинтересованој јавности која је по природи ствари упућена на њено праћење и/или примјену у правној пракси. Резултати до којих се дошло у истраживањима спроведеним током 2018. године још увијек показују одређене слабости у поимању једнакости када је у питању правни појам заштите од дискриминације, док се у свакодневной перцепцији великог броја грађана неједнакост или дискриминација још увијек доживљава као широко распрострањена појава.

У оцјени разлога таквих ставова, нарочито када је у питању стручна јавност и институције које се баве примјеном прописа који су утемељени на принципу забране дискриминације (не само системских и општих, већ и оних посебних који садрже тзв. антидискриминационе клаузуле), мора се поћи од чињенице да су едукацији опште и стручне јавности били посвећени бројни пројекти и промотивне иницијативе са циљем да се највећи број грађана упозна са овим начелом. Но, и поред тога, испитивања јавног мњења показују низак ниво обавијештености о правном путу заштите, а тиме и надлежностима појединих органа који пружају заштиту од дискриминације.

Недовољно познавање правног појма дискриминације определијелило је Заштитника да, на бази истраживања које је спровела Агенција за фундаментална права ЕУ (ЕУ МИДИС II, 2017), спроведе своје истраживање и реализује пројекат “Истине и заблуде о дискриминацији”. Ово је пројекат заснован на Плану рада Заштитника за 2018. годину и у складу са одобреним буџетом. У циљу избјегавања било каквих субјективних ставова у вези са овим истраживањем, на терену су били ангажовани обучени и независни анкетари, са признатим искуством у испитивању перцепције јавног мњења у оваквим и сличним ситуацијама. Заштитник је увјерен да борба против дискриминације претпоставља најприје идентификацију кључних друштвених група у ризику од дискриминације и степена испољавања овог деликта према свакој групи понаособ, те утврђивање трендова о перцепцији дискриминације. Указивање на чињеницу да одређене демографске, социјалне, политичке, етничке и/или друге карактеристике одређују степен дискриминаторских ставова умногоме помаже у планирању активности и мјера на превазилажењу дискриминације и њених појавних облика. Поуздана статистичка и аналитичка основа из резултата овог истраживања допринијеће идентификовању предлога поступака и мјера у циљу смањења степена дискриминације и ефеката дискриминаторских пракси, које најчешће погађају социјалну правду, социјално повјерење и стабилност заједнице.

Истраживање је имало неколико кључних циљева. Први је да се утврди степен дискриминације према припадницима одређених група, односно појединцима који припадају групама под ризиком од дискриминације. Други је да се утврди степен препознавања дискриминације, као и обрасци на којима се неједнакост испољава. Трећи циљ је да се процијени област друштвеног живота у којој је дискриминација најизраженија, четврти се односио на мјерење кључних критеријума усљед којих се дискриминација јавља, док се петим циљем настојала утврдити процјена грађана

о томе да ли држава и њени органи чине довољно на заштити од дискриминације. Коначно, шестим циљем тежило се испитивању социјалне дистанце грађана у односу на припаднике група у ризику од дискриминације.

У оквиру наведеног истраживања више него сваки четврти грађанин Црне Горе сматра да је дискриминација веома присутна. У односу на социо-демографске категорије, индикативно је да грађани који имају више приходе процјењују да је дискриминација присутнија у односу на оне који имају средње и ниске приходе. Незапослени који траже посао склонији су да процјењују виши степен дискриминације у односу на категорију запослених. Када је о образовању ријеч, дискриминацију високо перципирају неквалификовани радници и пољопривредници, као и ђаци/студенти. Овај утисак када је ријеч о занимању показују они који имају средњу стручну спрему III степен и сматрају да је дискриминација веома изражена. Грађани српске националности процјењују да је дискриминација у већој мјери присутна у односу на њихову популацију. Млађе категорије становништва сматрају да је дискриминација присутнија у односу на старије, док су разлике по полу у процјени дискриминације веома мале.

Према резултатима овог истраживања 43,7% грађана углавном или у великој мјери исказује повјерење у рад институције Заштитника, што је приближно једнако утврђеном нивоу повјерења из претходне године, нарочито када се има у виду да се 28,4% анкетираних изјаснило да о томе нема одређени став. Регистровани су врло различити одговори на питање о првој асоцијацији када чују ријеч дискриминација, мада преовладава мишљење у највећем броју случајева да је ријеч о некој врсти негативног третмана према појединцима који припадају одређеним групама. Све остале асоцијације су знатно мање заступљене, а међу њима смо идентификовали бројне одговоре који упућују да се дискриминација везује за сам социјални статус или недостатак услова за остваривање права без обзира на остале елементе који конституишу дискриминацију.

У односу на сами акт и циљ дискриминаторне радње, грађани доживљавају дискриминацију као својеврстан облик нежељеног третмана, који има за последицу ускраћивање права, непоштовање права, изражавање предрасуда, омаловажавање, понижававање, нетолеранцију, насиље, одбацивање, неправду, одвајање, лоше поступање, угрожавање, вријеђање или злостављање. У контексту датих одговора може се закључити да грађани врло прецизно погађају суштину саме дискриминације када се то тиче њених најекстремнијих манифестација и везују је за повреду људског достојанства, а што и јесте кључна вриједност која се забраном дискриминације штити.

Чини се да грађани под дискриминацијом не перципирају појединачне облике дискриминације који се заснивају на одређеним личним својствима групе према којој се манифестује, већ уопштен негативан третман према појединцима из одређених друштвених група. Овакво разумијевање појма дискриминације аналогно је запажањима Заштитника, према којима странке најчешће доживљавају дискриминацију као облик неправде, социјалне неједнакости, егзистенцијалне несигурности и мање повољног положаја. Дакле, грађани дају мањи значај карактеристикама по основу којих се врши дискриминација, а истичу негативан третман као одређујући у препознавању појаве, било да се такав третман препознаје у ускраћивању и непоштовању права, било у нетолеранцији, насиљу, вријеђању, злостављању и слично.

У том смислу подсјећамо да дискриминацију увијек треба посматрати у контексту остваривања неког права, било да је оно прописано неким актом међународног права или се ради о стандарду који је као такав прописан у унутрашњем праву (Устав, закон, подзаконски акти). Сљедећи елемент на којем се темељи дискриминација је неједнак третман којем је изложено неко лице или група лица. Коначно, да би се уопште могло приступити испитивању постојања

дискриминације нужно је постојање упоредника, односно лица или групе лица у односу на које/а је могућа жртва дискриминације била у неповољнијем положају. Овај посљедњи није нужно исказати код појединих облика дискриминације код којих је акт или радња такве природе да несумњиво погађају одређено лице или групу лица (нпр. говор мржње).

На све наведене елементе дужно је указати лице које тражи заштиту од дискриминације, као и на минимум чињеница које се везују за њено постојање, те тако могућу дискриминацију учини вјероватном како би се тзв. терет доказивања пребацио на орган, правно или физичко лице према којима се поступак заштите покреће. Ово законско рјешење и процесно право требало би да унаприједи положај жртве као слабије стране и олакша поступак доказивања дискриминације. Ово специфично процесно правило је након судског поступка од 2017. године новелом Закона уведено и у поступак пред Заштитником, мада га Институција примјењује и од раније као процесно право засновано на међународном праву људских права и праву Европске уније.

Изложени приказ има за циљ да објасни начин рада и поступања у предметима за заштиту од дискриминације, нарочито када се има у виду форма поступка (флексибилна, без претјераних формалности и трошкова поступка) и својство неукле странке код већине подносилаца притужби. Тако се и у овој години може рећи да највећи дио рада Институције није довољно видљив и остаје у сјенци броја предмета и формално датих мишљења, будући да рад са странкама, пружање савјета, комуникација са органима и другим субјектима, те уређење и допуна поднесака којима се странке служе у поступцима пред Заштитником захтијевају додатно ангажовање запослених. Осим тога, у предметима је неријетко потребно да се изврши преглед и анализа документације у службеним просторијама субјекта према којем се спроводи испитни поступак. Овај и други аспекти рада на сложенијим предметима скоро по правилу остаје изван домашаја јавности и оних који прате рад Институције. У таквој ситуацији, институција Заштитника има вишеструку улогу у настојању да ријеши спор на бази коначног мишљења, а понајприје у намјери да се исход поступања доведе до добровољног рјешења спора. У поступању Заштитника није ријеткост да се повреда отклони у току самог поступка, што је примарни циљ Институције, а и интерес странака у поступку.

### ***Основни индикатори схватања дискриминације кроз перцепцију грађана***

Као што је већ речено, грађани доживљавају дискриминацију као изражено негативну појаву која се региструје у свим сферама друштвених односа. Када су у питању лична својства, односно основ дискриминације, испитаници у анкети коју је спровела Институција уз учешће специјализованог екстерног тима са унапријед задатим смјерницама у вези са циљевима истраживања су дали врло широк спектар људских особина које се схватају као најугроженије групе. За највећи број ових карактеристика може се рећи да се у континуитету јављају као најрањивије групе, с тим што су у сам врх ризичних овај пут стављени и запослени на раду у приватном сектору. Поред њих анкета је показала да међу посебно рањиве групе спадају особе са инвалидитетом, LGBT<sup>131</sup> заједница, противници власти, жене (нарочито жртве насиља), становништво неразвијених и руралних подручја, особе заражене ХИВ-ом, незапослени, старији људи, особе лошег здравственог стања, необразовани, избјеглице, вјерске мањине, зависници од наркотика, итд. Када су у питању етничке групе, анкетирани међу посебно рањивима истичу Роме и Србе.

Испитивање је обухватило и подручја, односно области у којима се манифестују дискриминаторне појаве, а као такве испитаници су навели: запошљавање (преко 70%

<sup>131</sup> Овај термин се користи и обухвата једнако терминер ЛГБТИ, односно ЛГБТИО

испитаника), здравство, државне службе, образовање, политика, службе локалне самоуправе, судови, социјална заштита, унутрашњи послови, медији, итд.

### **Трендови из праксе Заштитника**

Када су у питању подручја у којима се дискриминација манифестује, општи трендови у 2018. години показују да је Заштитнику највећи број притужби поднесен због дискриминације у подручју рада и запошљавања (53). На поступање органа јавне власти односило се 25 притужби, у подручју социјалне заштите 21, родно заснованог насиља 11, здравствене заштите осам (8), унутрашњих послова и полицијског поступања шест (6). Сличан тренд евидентиран је и у 2017. години када је у подручју рада и запошљавања било 50 предмета, социјалне заштите 17, родно заснованог насиља 11, здравствене заштите шест (6). Уочава се извјесно одступање у броју притужби због дискриминације у поступцима пред органима јавне власти, тако да је у поређењу са претходном годином примљено 15 притужби више. Број притужби по појединим подручјима углавном потврђује резултате истраживања јавног мњења, према којима грађани перципирају да је дискриминација најизраженија у подручју запошљавања (70,9%), здравствене заштите (31,6%), у поступцима пред државним службама (28,6%), у подручју образовања (20,9%), политичког дјеловања (19,0%), у поступцима пред службама локалне самоуправе (14,9%), подручју социјалне заштите (13,4%).

## **7.2. Правни оквир**

Црна Гора је ратификовала све важније међународне и регионалне уговоре о људским правима који садрже гаранције о забрани и заштити од дискриминације, укључујући Европску конвенцију о људским правима и основним слободама, као и Протокол бр. 12 уз Конвенцију из 2000. године, којим се заштита од дискриминације проширује на уживање свих права одређених законом. У поступку приступања Европској унији, Црна Гора се обавезала на постепено усклађивање националног законодавства с правном тековином Европске уније, у складу са Споразумом о стабилизацији и придруживању и утврђивањем приоритета из Европског партнерства.

Половином 2018. године донијет је још један врло значајан документ, Препорука која се односи на стандарде за тијела једнакости у Европској унији.<sup>132</sup> На темељу принципа Препоруке имплементирају се одредбе директива о једнакости ЕУ, са циљем уједначавања европских стандарда у овој области, док је њена сврха подстаћи мјере које државе чланице могу примијенити како би побољшале независност и дјелотворност тијела за једнакост, посебно у погледу њихових способности за осигуравање да дискриминисани појединци и групе могу у потпуности заштити своја права.

Општи циљ који промовише Препорука је јачање самосталности, независности и ауторитативности тијела за једнакост, а у том смислу и потврда тумачења одредбе Закона о Заштитнику/ци људских права и слобода Црне Горе о приступу свим информацијама без обзира на степен тајности. Наиме, Препорука потврђује да би државе чланице требале тијелима за једнакост омогућити прикупљање релевантних доказа и информација у складу са националним правом. Такође, државе чланице би требале омогућити тијелима за једнакост да редовно спроводе независна истраживања. Опсегом и концептом истраживања требала би се осигурати довољна количина поузданих квантитативних и квалитативних података о дискриминацији како би се омогућила анализа која је нужна за доношење закључака утемељених на доказима о главним проблемима и начину како их треба ријешити. Коначно, као изузетно значајно начело

<sup>132</sup> Препорука Европске комисије број 2018/951 од 22. јуна 2018. године о стандардима за тијела за једнакост



наведена је потреба држава чланица да осигурају да њихова јавна тијела, колико је то могуће, узму у обзир препоруке тијела за једнакост које се односе на законодавство, политику, поступак, програме и праксу, односно требало би осигурати да јавна тијела извјештавају тијела за једнакост о томе како су препоруке узете у обзир и да те информације објављују.

Са становишта ресурса који се помињу практично у свим извјештајима надзорних и мониторинг тијела, препорука потврђује да државе чланице требају осигурати да свако тијело за једнакост има људске, техничке и финансијске ресурсе, просторе и инфраструктуру потребне за спровођење својих задатака и извршавање својих овлашћења. При додјели ресурса требало би узети у обзир надлежности и задатке додијелене тијелима за једнакост. Сматраће се да су ресурси примјерени само ако тијелима за једнакост омогућавају да ефикасно спроводе сваки од својих задатака повезаних са једнакошћу и то у разумним временским оквирима и роковима који су утврђени националним правом.

Државе чланице требале би осигурати да је број запослених у тијелима за једнакост довољан и да имају одговарајуће квалификације у погледу вјештина, знања и искуства како би примјерено и дјелотворно извршавали све задатке тијела за једнакост. То подразумијева и дјелотворно праћење и извршавање својих одлука, те одлука институција, управних тијела и судова у предметима повезаним са дискриминацијом. У ту сврху требало би их одмах обавјештавати о тим одлукама и мјерама којима се оне спроводе.

Да би се ове препоруке испуниле, нужно је осигурати довољна буџетска средства и ресурсе тијелима за једнакост како би им се омогућило да спроводе дјелотворне активности подизања нивоа свијести усмјереног на информисање шире јавности о њиховом постојању и могућности подношења притужби због дискриминације.

Подсјећамо да је законодавним интервенцијама из 2017. године извршено новелирање једног броја прописа који су од значаја за концепт антидискриминације у Црној Гори и у текућем периоду.<sup>133</sup>

Новим Законом о државним службеницима и намјештеницима<sup>134</sup> из 2018. године унапријеђен је нормативни оквир за службенички систем и створени су услови за квалитетније управљање људским ресурсима у запошљавању, напредовању по систему заслуга, јачању професионализма, одговорности, отворености и ефикасности на локалном и државном нивоу. Међутим, није јасан разлог због ког се законодавац определио да новим Законом изузме старјешине државних органа од обавезе да, приликом доношења одлуке о избору кандидата, воде рачуна о сразмјерној заступљености припадника мањинских народа или других мањинских националних заједница, о родно балансираној заступљености, као и о запошљавању лица са инвалидитетом. Ову одредбу садржао је претходни закон пратећи смисао посебних мјера усмјерених на стварање услова за остваривање националне, родне и укупне равноправности и заштите лица која су по било ком основу у неједнаком положају. Осим опште забране дискриминације, забране повлашћивања или ускраћивања државних службеника, односно намјештеника у остваривању њихових права и обавеза, новим Законом није уређен институт позитивних мјера. Оправдано се поставља питање шта је определијелило законодавца за изостављање ове одредбе из новог Закона. С тим у вези, подсјећамо да се посебне мјере примјењују сразмјерно потребама и могућностима и трају до остварења циљева који су тим мјерама утврђени, па би нова рјешења могла битно утицати на достизање сразмјерне

<sup>133</sup> Закон о забрани дискриминације, Закон о мањинским правима и слободама, Кривични законик

<sup>134</sup> "Службени лист Црне Горе", бр. 2/2018

заступљености група у ризику од дискриминације у државним органима и јавним службама на које се односи овај Закон.

Влада Црне Горе је утврдила Предлог Закона о животном партнерству лица истог пола којим је уређена заједница живота два лица истог пола и правна дејства партнерства, закључење и престанак животног партнерства, као и вођење и чување матичних регистара животног партнерства. У раду Радне групе за израду Нацрта Закона учествовао је представник институције Заштитника у својству посматрача и тиме дао свој допринос коначној верзији овог акта. Овим Предлогом који је већ сада у скупштинској процедури, између осталог, истополни партнери стичу право на здравствену заштиту и здравствено осигурање на начин, у поступку и у обиму као брачни друг и чланови његове уже породице у складу са прописима из области здравства, право на социјалну заштиту у случају социјалне потребе, право на заједничку и посебну имовину, као и на располагање истом, право на наслеђивање имовине партнера који је преминуо, право на наслеђивање пензије и друга права и обавезе који произлазе из заједничког живота. Усвајањем Закона истополни партнери били би правно препознати и остваривали имовинска и друга права призната хетеросексуалним партнерима, чиме ће се направити значајан искорак у обезбјеђивању услова за равноправан и достојанствен живот лица у заједницама истог пола.

Сачињен је и Нацрт Закона о избору, употреби и јавном истицању националних симбола, којим се уређује право на слободан избор, употребу и јавно истицање националних симбола припадника мањинских народа и других мањинских националних заједница у Црној Гори. Усвајање Закона представља конкретизацију одредбе чл. 79 тч. 2 Устава Црне Горе, којом се припадницима мањинских народа и других мањинских националних заједница јемчи право и слобода на избор, употребу и јавно истицање националних симбола. Такође, изражено је очекивање да ће се доношењем новог Закона превазићи мањкавости из сада важећег Закона о употреби националних симбола, отклонити простор за злоупотребу и омогућити право на равноправан избор и употребу националних симбола којима мањински народи изражавају свој национални идентитет.

Коначно, у протеклом периоду донијет је сет нових докумената у циљу унапрјеђења положаја појединих група у ризику од дискриминације, и то: 1) План активности за постизање родне равноправности (ПАПРР) 2017-2021 са Програмом спровођења за период 2017-2018; 2) Стратегија за заштиту лица са инвалидитетом од дискриминације и промоцију једнакости за период 2017-2021; 3) Акциони план за спровођење Стратегије за социјалну инклузију Рома и Египћана у Црној Гори 2016-2020 за 2018. годину; 4) Акциони план за спровођење Стратегије за унапрјеђење квалитета живота LGBT особа у Црној Гори 2013-2018 за 2018. годину.

### **7.3. Статистика предмета у поступцима пред Заштитником**

У периоду од 01.01. до 31.12.2018. године у раду је било 155 предмета (2017. 135), од чега је пет (5) пренијето из 2017. и завршено. Поступак је окончан у 146 предмета, а девет (9) је пренијето у 2019. годину, јер су већином формирану у децембру 2018. године. И ови предмети су узети у рад, али је због чињенично-правне комплексности и ограничености кратким роковима, поступак испитивања повреде права и слобода настављен у 2019. години.

Од окончаних 146 предмета, у 30 предмета дато је 76 препорука различитим субјектима, а у 18 предмета поступак је обустављен јер је повреда отклоњена у току поступка; у 13 предмета подносиоци су упућени на друга средства, јер је оцијењено да је то дјелотворнији пут заштите; у 11 предмета поступак је окончан указивањем; у 34 предмета није утврђена дискриминација, нити

повреда другог права; у 12 предмета поступак је обустављен због покретања судског поступка; у три (3) је обустављен јер је притужба повучена, а у једном (1) јер странка није сарађивала у поступку; у једном (1) предмету није поступано јер је притужба била анонимна, док су четири (4) завршена спајањем.

У 19 предмета Заштитник није могао поступати, од чега надлежност за поступање није имао у четири (4) предмета; притужбе нијесу допуњене у остављеном року, а ни након истека у десет (10); поновљене притужбе уз које нијесу поднијети нови докази у три (3), док у два (2) није поступао јер нијесу била исцрпљена друга правна средства.

Од укупно 76 препорука датих у 30 предмета, испоштовано је 28 препорука, пет (5) препорука је дјелимично испоштовано, у континуитету се спроводи 11 препорука; 12 није испоштовано, док за 20 препорука тече рок за поступање.

### Предмети у раду

<b>Лично својство/основ</b>	<b>Број предмета у раду</b>	<b>Резултат поступања</b>	<b>Статус препоруке</b>
<b>Подручје рада и запошљавања / 53 предмета</b>			
<i>Национална припадност</i>	12	<i>Препорука - 2; Нема дискриминације, нема повреде другог права - 8; Указивање - 1; Обустава (након подношења притужбе покренут судски поступак) - 1</i>	<i>У 1 предмету дате су 2 препоруке – испоштоване</i>  <i>У једном предмету дато је 5 препорука – дјелимично испоштоване</i>
<i>Припадност групи или претпоставка о припадности групи, политичкој партији или другој организацији</i>	7	<i>Препорука - 2; Нема дискриминације, нема повреде другог права - 1; Обустава (повреда отклоњена у току поступка) - 2; Обустава (након подношења притужбе покренут судски поступак) - 1; Непоступање (притужба није допуњена у остављеном року, а ни након истека) - 1</i>	<i>У 1 предмету дате су 3 препоруке - нијесу испоштоване</i>  <i>У 1 предмету дате су 4 препоруке - тече рок за поступање</i>
<i>Пол, промјена пола, родни идентитет</i>	4	<i>Препорука - 1; Упућивање на друга правна средства - 1; Обустава (након подношења притужбе покренут судски поступак) - 1; Непоступање (притужба није допуњена у остављеном року, а ни након истека) - 1</i>	<i>У 1 предмету дате су 2 препоруке - испоштоване</i>

Инвалидитет	4	Нема дискриминације, нема повреде другог права - 1; Упућивање на друга правна средства - 1; Обустава (након подношења притужбе покренут судски поступак) - 1; Непоступање (притужба поновљена, а нијесу поднијети нови докази) - 1	
Брачно или породично стање	3	Нема дискриминације, нема повреде другог права -1; Указивање - 1; Упућивање на друга правна средства - 1	
Вјера или увјерење	1	Непоступање (притужба поновљена, а нијесу поднијети нови доказ) -1	
Политичко и друго мишљење	4	Обустава (подносилац повукао притужбу) - 1; Обустава (повреда отклоњена у току поступка) - 1; Ненадлежност - 1; Непоступање (нијесу исцрпљена друга правна средства) - 1	
По основу језика/ употреба језика и писма у поступку пред органима јавне власти	1	Нема дискриминације, нема повреде другог права - 1	
Здравствено стање	2	Указивање - 1; Ненадлежност - 1	
Друга лична својства	13	Нема дискриминације, нема повреде другог права - 3; Обустава (повреда отклоњена у току поступка) - 1; Обустава (након подношења притужбе покренут судски поступак) - 3; Обустава (странка не сарађује у поступку) -1; Обустава (притужба повучена) - 1; Непоступање (притужба није допуњена у остављеном року, а ни након истека) - 2; Непоступање (нијесу исцрпљена друга правна средства) - 1; Ненадлежност - 1	
Нема личног својства	2	Упућивање на друга правна средства - 2	
<b>Родно засновано насиље сходно чл. 3 Истанбулске конвенције / 11 предмета</b>			
Пол	11	Препорука - 9; Указивање - 1; Нема повреде права - 1	У 3 предмета дато је 8 препорука - испоштоване; У 1 предмету дате су 2 препоруке - нијесу испоштоване; У 1 предмету

			дате су 2 препоруке - континуирано се спроводе; У 4 предмета дато је 14 препорука - тече рок за поступање
<b>Насиље и насиље у породици / 3 предмета</b>			
Друга лична својства	2	Препорука - 1; Обустава (повреда отклоњена у току поступка) - 1	У 1 предмету дате су 4 препоруке - испоштоване
Пол	1	Препорука - 1	У 1 предмету дата је 1 препорука - испоштована
<b>Поступци пред правосудним органима / 8 предмета</b>			
Друга лична својства	7	Нема дискриминације, нема повреде другог права - 4; Обустава (након подношења притужбе покренут судски поступак) - 2; Непоступање (притужба није допуњена у остављеном року, а ни након истека) - 1	
Сексуална оријентација	1	Обустава (након подношења притужбе покренут судски поступак) - 1	
<b>Поступци пред органима јавне власти / 25 предмета</b>			
Национална припадност	4	Нема дискриминације, нема повреде другог права - 1; Указивање - 2; Спајање - 1	
Имовно стање	1	Непоступање (притужба није допуњена у остављеном року, а ни након истека) - 1	
Пол	2	Обустава (повреда отклоњена у току поступка) - 1; Непоступање (притужба није допуњена у остављеном року, а ни након истека) - 1	
Инвалидитет	3	Препорука - 1; Нема дискриминације, нема повреде другог права - 1; Обустава (притужба повучена) - 1	У 1 предмету дате су 2 препоруке - тече рок за поступање
Старосна доб	1	Нема дискриминације, нема повреде другог права - 1	
Друштвено или етничко поријекло	8	Препорука - 1; Нема дискриминације, нема повреде другог права - 1; Упућивање на	У 1 предмету дате су 2

		друга правна средства - 3; Обустава (повреда отклоњена у току поступка) - 1; Непоступање (притужба поновљена, а нијесу поднијети нови докази) - 1; Непоступање (притужба није допуњена у остављеном року, а ни након истека) - 1	препоруке – испоштоване
Припадност групи или претпоставка о припадности групи, политичкој партији или другој организацији	3	Препорука - 1; Указивање - 1; Обустава (повреда отклоњена у току поступка) - 1	У 1 предмету дата је 1 препорука - континуирано се спроводи
Друго лично својство	2	Обустава (након подношења притужбе покренут судски поступак) - 1; Ненадлежност - 1;	
Без личног својства	1	Обустава (повреда отклоњена у току поступка) - 1	
<b>Пензијско и инвалидско осигурање / 4 предмета</b>			
Пол	1	Обустава (повреда отклоњена у току поступка) - 1	
Друго лично својство	2	Нема дискриминације, нема повреде другог права - 1; Обустава (повреда отклоњена у току поступка) - 1	
Припадност групи	1	Препорука - 1	У 1 предмету дата је 1 препорука - није испоштована
<b>Социјална заштита / 21 предмет</b>			
Инвалидитет	6	Препорука - 1; Нема дискриминације, нема повреде другог права - 2; Упућивање на друга правна средства - 1; Обустава (повреда отклоњена у току поступка) - 2	У 1 предмету дате су 2 препоруке - испоштоване
Пол	6	Препорука - 1; Упућивање на друга правна средства - 3; Обустава (повреда отклоњена у току поступка) - 1; Спајање - 1	У 1 предмету да те је једна препорука - испоштована
Старосна доб	1	Препорука - 1	У 1 предмету дате су 3 препоруке - спроводе се у континуитету
Здравствено стање	1	Препорука - 1	У 1 предмету дате су 3 препоруке - испоштоване

Национална припадност	4	Нема дискриминације, нема повреде другог права - 1; Упућивање на друга правна средства - 1; Спајање - 2	
Припадност групи	1	Обустава (повреда отклоњена у току поступка) - 1	
Друго лично својство	2	Нема дискриминације, нема повреде другог права - 2	
<b>Здравствена заштита / 8 предмета</b>			
Здравствено стање	3	Препорука - 2; Непоступање (притужба није допуњена у остављеном року, а ни након истека) - 1	У 2 предмета дато је 6 препорука - нијесу испоштоване
Инвалидитет	1	Обустава (повреда отклоњена у току поступка) - 1	
Пол, промјена пола, родни идентитет	1	Препорука - 1	У 1 предмету дате су 2 препоруке - испоштоване
Старосна доб	1	Препорука - 1	У 1 предмету дате су 2 препоруке - у континуитету се спроводе
Национална припадност	1	Обустава (повреда отклоњена у току поступка) - 1	
Друго лично својство	1	Непоступање (анонимна притужба) - 1	
<b>Образовање / 3 предмета</b>			
Инвалидитет	1	Препорука - 1	У 1 предмету дате су 3 препоруке - у континуитету се спроводе
Друштвено или етничко поријекло	1	Указивање - 1	
Друга лична својства	1	Непоступање (притужба није допуњена у остављеном року, а ни након истека) - 1	
<b>Унутрашњи послови и полицијско поступање / 6 предмета</b>			
Политичко или друго мишљење	1	Нема дискриминације, нема повреде другог права - 1	
Друштвено или етничко поријекло	1	Нема дискриминације, нема повреде другог права - 1	
Национална припадност	3	Препорука - 1; Указивање - 2	У 1 предмету дата је 1 препорука - испоштована

Припадност групи	1	Нема дискриминације, нема повреде другог права -1	
<b>Медији и јавно изражавање / 1 предмет</b>			
Политичко мишљење	1	Обустава (након подношења притужбе покренут судски поступак) - 1	
<b>Говор мржње / 1 предмет</b>			
Друштвено или етничко поријекло	1	Нема дискриминације, нема повреде другог права - 1	
<b>Приступ добрима и услугама / 2 предмета</b>			
Пол	1	Указивање - 1	
Инвалидитет	1	Обустава (повреда отклоњена у току поступка) - 1	

Сумарни приказ даје потпунију слику предмета по основима и подручјима дискриминације, начину окончања и статусу препорука које су дате у предметима процесуираним током 2018. године.

#### 7.4. Подаци из правосудне и управне надлежности

Заштитник и у овом извјештају подсјећа да су, сходно чл. 33 Закона о забрани дискриминације, судови, државна тужилаштва, орган управе надлежан за полицијске послове и инспекцијски органи дужни да воде посебну евиденцију у форми електронски вођене базе података о поднијетим пријавама, покренутим поступцима и донијетим одлукама из своје надлежности у вези са дискриминацијом. Према овој одредби, податке из посебне евиденције органи достављају Заштитнику најкасније до 31. јануара текуће године за претходну годину, а на захтјев Заштитника дужни су да податке из ове евиденције доставе и за одређени краћи период у току године.

Заштитник са забринутошћу констатује да наведени органи још увијек нијесу установили одговарајућу евиденцију, већ најчешће несистематично, неуједначено и само на наш изричит захтјев достављају податке у вези са дискриминацијом. Заштитник такође указује да је вођење посебних евиденција о случајевима дискриминације као законска обавеза нужно, не само ради потребе креирања политика у одређеним областима у којима се дискриминација испољава, већ и ради дјелотворне заштите у поступцима за заштиту од дискриминације у којима статистички подаци могу представљати релевантно доказно средство. Имајући ово у виду, као и обавезе које проистичу из поступка приступања Европској унији, Заштитник је у сарадњи са ресорним Министарством за људска и мањинска права покренуо процедуру за анализу и измјену важећег Правилника о садржају и начину вођења посебне евиденције о случајевима пријављене дискриминације<sup>135</sup>. У овом поступку, а сходно планским документима за Поглавље 23 у поступку приступања ЕУ, планира се укључивање свих доносилаца одлука, односно органа пред којима се воде поступци за заштиту од дискриминације у складу са законом.

<sup>135</sup> "Službeni list Crne Gore", br. 50/14



## 7.5. Подаци из правосудне надлежности

Према информацији коју је доставио Судски Савјет Црне Горе<sup>136</sup>, пред основним судовима као стварно надлежним у 2018. години покренуто је укупно шест (6) парничних поступака за заштиту од дискриминације. Ријешена су три (3) предмета од којих један (1) повлачењем тужбе, један (1) одбацивањем тужбе, док је у једном (1) предмету прекинут поступак. Просјечно трајање поступка пред основним судовима је 190 дана, а тужбу су поднијела четири (4) лица женског и два (2) лица мушког пола. Овакви подаци потврђују праксу основних судова из претходних година о непотпуном вођењу евиденције о покренутих поступцима за заштиту од дискриминације. Приказ предмета није детаљан, не даје основе и подручја дискриминације као најважније параметре праћења појаве, нити указује на податак о поступцима који су пренијети из претходне године.

Према информацијама из државних тужилаштва - Основног државног тужилаштва у Пљевљима<sup>137</sup>, Основног државног тужилаштва у Колашину<sup>138</sup>, Основног државног тужилаштва у Плаву<sup>139</sup>, Основног државног тужилаштва у Бијелом Пољу<sup>140</sup>, Основног државног тужилаштва у Херцег Новом<sup>141</sup>, Основног државног тужилаштва у Улцињу<sup>142</sup>, Основног државног тужилаштва у Рожајама<sup>143</sup>, Вишег државног тужилаштва у Бијелом Пољу<sup>144</sup> и Специјалног државног тужилаштва<sup>145</sup> у току 2018. године није било поднијетих пријава, покренутих поступака и донијетих одлука у вези са дискриминацијом.

Основно државно тужилаштво у Подгорици<sup>146</sup> доставило је детаљан табеларни приказ предмета који садржи податке о подносиоцу кривичне пријаве, датуму подношења, броју одбачаја, оптужних предлога, оптужница, потврђених оптужних предлога, потврђених оптужница, наредби за прекид или обуставу истраге, податак о трајању поступка пред тужилаштвом, као и полу и старосној доби оштећеног. Међутим, приказ предмета не садржи информацију о основу дискриминације. На основу табеларног приказа предмета изводи се податак да је овом тужилаштву у току 2018. године поднијето 175 (140 у 2017.) пријава за кривична дјела која садрже елементе дискриминације. Кривичне пријаве су поднијете за кривична дјела: одузимање малолетног лица (чл. 217 КЗ) - 13; запуштање и злостављање малолетног лица (чл. 219 КЗ) - једна (1); насиље у породици или породичној заједници (чл. 220 КЗ) - 81 (55 у 2017.) и за кривично дјело недавање издржавања (чл. 221 КЗ) - 80 (77 у 2017.) кривичних пријава. У 103 предмета је поднијет оптужни предлог; одбачене су 44 пријаве; три (3) предмета су уступљена Републици Србији; а по један (1) предмет Републици Хрватској, ОДТ Бар и ОДТ Рожаје. У 22 предмета извиђај је у току.

Према информацији Основног државног тужилаштва у Никшићу<sup>147</sup> овом тужилаштву у 2018. години нијесу подношене пријаве у вези са дискриминацијом, док је једна (1) из претходне године одбачена. У истој информацији наводи се да је основ дискриминације припадност LGBT

<sup>136</sup> Информација од 18.02.2019. године

<sup>137</sup> Ту.бр.84/19 од 25.02.2019. године

<sup>138</sup> Ту.бр.52/19 од 25.02.2019. године

<sup>139</sup> Ту.бр.57/19 од 27.02.2019.године

<sup>140</sup> Ту.бр.47/19 од 25.02.2019. године

<sup>141</sup> Информација достављена мејлом од 22.01.2019.године

<sup>142</sup> Информација достављена мејлом од 22.02.2019. године

<sup>143</sup> Ту.бр. 10/19 од 25.02.2019. године

<sup>144</sup> Ту.бр.77/19 од 25.02.2019. године

<sup>145</sup> Ту-С VIII бр.18/19 од 27.02.2019.године

<sup>146</sup> Ту.бр.94/19 од 06.03.2019. године

<sup>147</sup> Ту.бр.47/19 од 25.02.2019. године

популацији, а да је оштећена малољетно лице женског пола. Поступак по пријави је трајао четири мјесеца.

Према информацији Основног државног тужилаштва у Беранама<sup>148</sup> у овом тужилаштву примљено је 46 пријава за кривична дјела која се по својим елементима бића могу сматрати дискриминаторним. Кривичне пријаве су поднијете за кривична дјела: повреда равноправности (чл. 159 КЗ) - једна (1); ванбрачна заједница са малољетним лицем (чл. 216 КЗ) - три (3); запуштање и злостављање малољетног лица (чл. 219 КЗ) - једна (1); насиље у породици или у породичној заједници (чл. 220 КЗ) - 30 и за кривично дјело недавање издржавања (чл. 221 КЗ) - 11 кривичних пријава. У односу на наведена кривична дјела ово тужилаштво је у току 2018. године поднијело 33 оптужна предлога, док је 11 кривичних пријава одбачено; а двије (2) су уступљене на надлежност.

Према подацима достављеним од Вишег државног тужилаштва у Подгорици<sup>149</sup> у овом тужилаштву је примљено пет (5) кривичних пријава са елементима дискриминације. Кривичне пријаве су поднијете за кривична дјела: изазивање националне, расне и вјерске мржње - два (2) и расна и друга дискриминација - три (3) кривичне пријаве. У једном (1) предмету је изречена условна осуда; у три (3) је пријава одбачена, док је једна (1) уступљена Основном државном тужилаштву у Подгорици на надлежност.

На основу података достављених појединачно од државних тужилаштава у Црној Гори<sup>150</sup>, Заштитник није могао имати цјеловиту слику о пријавама за кривична дјела која се по својим елементима бића могу сматрати дискриминаторним. Само је Основно државно тужилаштво у Подгорици и Беранама доставило детаљан табеларни приказ који је садржао све податке дефинисане Правилником о садржају и начину вођења посебне евиденције о случајевима пријављене дискриминације<sup>151</sup>, осим податка о основу дискриминације. Основно државно тужилаштво у Никшићу није доставило табеларни извод из евиденције о пријављеним случајевима дискриминације, али је описно представило податак о предмету који се, сходно Правилнику, треба уносити у евиденцију. Такође, Више државно тужилаштво у Подгорици доставило је описни преглед података који се односе на случајеве пријављене дискриминације, са показатељима у вези дужине трајања поступка, датумом подношења пријаве, година/пола дискриминисаног лица и начина окончања.

У вези са изложеним подацима поставља се питање да ли су и друга државна тужилаштва (која су се изјаснила да у току 2018. године није било пријава за кривична дјела са елементима њиховог бића који су дискриминаторне природе) водила посебну евиденцију о случајевима дискриминације на начин прописан Правилником. За било какав закључак потребно је упоредити овдје наведене податке са онима који су садржани у извјештајима о раду државних тужилаштава. Према приспјелим службеним подацима, у 2018. години било је 227 кривичних пријава за кривична дјела са елементима дискриминације, што је у поређењу са претходном годином више за 29 пријава, када је у државним тужилаштвима за примљено 198 кривичних пријава за кривична дјела која садрже дискриминаторне елементе (ни из овог периода није достављена потпуна информација), док је у 2016. години таквих пријава било 340.

<sup>148</sup> Ту.бр.126/19 од 25.02.2019. године

<sup>149</sup> Ту.бр. 181/19 од 25.02.2019. године

<sup>150</sup> Податке из евиденције о случајевима пријављене дискриминације нијесу доставили Основно државно тужилаштво Бар, Основно државно тужилаштво Котор и Основно државно тужилаштво Цетиње

<sup>151</sup> "Сл. лист Црне Горе", бр. 50/2014

За разлику од 2016. године када је Врховно државно тужилаштво на захтјев Заштитника доставило јединствен табеларни приказ на основу обједињених података свих државних тужилаштава, за извјештајне 2017. и 2018. годину Врховно државно тужилаштво није доставило цјеловите и уједначене податке из своје надлежности у вези са дискриминацијом, што битно утиче на квалитет статистичке основе у овој области.

Према подацима Судског савјета<sup>152</sup> у раду пред судовима у 2018. години било је 627 предмета због кривичних дјела која се по својим елементима бића могу сматрати дискриминаторним, и то: тешко убиство на штету бремените жене, дјетета - 43 предмета; повреда равноправности - један (1); повреда слободе исповиједања вјере и вршења вјерских обреда - један (1); силовање - 15; обљуба над немоћним лицем - један (1); обљуба са дјететом - пет (5); обљуба злоупотребом положаја - један (1); посредовање у вршењу проституције - два (2); дјечја порнографија, приказивање порнографског материјала дјечи и производња и посједовање дјечје порнографије - четири (4); ванбрачна заједница са малољетним лицем - седам (7); одузимање малољетног лица - 19; промјена породичног стања - један (1); запуштање и злостављање малољетног лица - један (1); насиље у породици или у породичној заједници - 232; недавање издржавања - 290; кршење породичних обавеза - један (1); повреда равноправности у запошљавању - један (1) и изазивање националне, расне и вјерске мржње и нетрпељивости - два (2).

Заштитник констатује уједначен приступ судова за прекршаје, који као и претходних година воде детаљан и садржајан табеларни приказ о поднијетим захтјевима, покренутим поступцима и донијетим одлукама из своје надлежности у вези са случајевима дискриминације, као и предметима насиља у породици и родно заснованог насиља. Према Годишњем извјештају о раду судова за прекршаје на предметима из области Закона о забрани дискриминације и предметима из других области у којима прекршаји садрже елементе дискриминације за 2018. годину<sup>153</sup> који је доставио Виши суд за прекршаје Црне Горе, судови за прекршаје су у 2018. години имали у раду 68 предмета за прекршаје са елементима дискриминације, и то: Суд у Подгорици 23, Суд у Будви 31, док је Суд у Бијелом Пољу имао у раду 14 предмета. У четири (4) предмета су прекршаји процесуирани као прекршаји из области Закона о забрани дискриминације, док су у 64 предмета процесуирани као прекршаји из Закона о јавном реду и миру. Ријешено је 50 предмета (73,53%), док је пренијето 18 предмета (26,47%).

Два захтјева за покретање прекршајног поступка из Закона о забрани дискриминације имала су за основ сексуалну оријентацију. По једном је изречена новчана казна од 150,00 еура, док по другом захтјеву одлука у вријеме доставе података још није донијета. Друга два (2) захтјева за покретање прекршајног поступка за основ дискриминације имала су политичку припадност. У првом случају је одбачен захтјев, изјављена жалба и укинута рјешење, док је по другом донијета ослобађајућа одлука која је по жалби укинута.

Према приказу из истог Извјештаја, судови за прекршаје су у 2018. години имали у раду 60 предмета у вези вријеђања, пријетњи и дрског понашања према припадницима LGBT популације који су процесуирани као прекршаји из Закона о јавном реду и миру. У два (2) предмета дискриминација је за основ имала националну припадност, док у два (2) основ дискриминације није наведен. Од укупно 64 предмета у којима је окривљенима стављен на терет прекршај из Закона о јавном реду и миру са елементима дискриминације, ријешено је 46, од чега је донијето 15 ослобађајућих одлука; у 23 предмета је изречена новчана казна; један (1) је ријешен обуставом; четири (4) су ријешена одбачајем; у два (2) предмета је изречена опомена; у једном (1) условна осуда, док је 18 предмета у раду.

<sup>152</sup> Информација од 18.02.2019. године

<sup>153</sup> СУ II бр. 22/19 од 24.01.2019. године

Према Годишњем извјештају о раду судова за прекршаје на предметима из области Закона о заштити од насиља у породици<sup>154</sup> судови су у 2018. години имали у раду 1.972 предмета (1.790 у 2017. години), од чега 1.001 Суд за прекршаје у Подгорици, 496 Суд за прекршаје у Будви и 375 предмета Суд за прекршаје у Бијелом Пољу.

Завршена су 1.563 предмета (1.366 предмета у 2017. години) или 79,26%, од чега у Суду за прекршаје - Подгорица 836; Суду за прекршаје - Будва 417 и Суду за прекршаје - Бијело Поље 310 предмета. Предмети су завршени на начин што је изречено: 521 новчана казна (443 у 2017. години); 165 казни затвора; 256 условних осуда; 102 опомене; 27 васпитних мјера; у 13 предмета је одбачен захтјев; у 47 је обустављен поступак; у 368 је донијета ослобађајућа одлука, док су 53 предмета ријешена на други начин.

Изречено је 408 заштитних мјера (302 у 2017. години) и то: удаљење из стана или другог простора за становање - 65; забрана приближавања - 116; забрана узнемиравања и ухођења - 154; обавезно психијатријско лијечење и лијечење од зависности - 64; обавезни психосоцијални третман - осам (8) и појачан надзор од стране родитеља - један (1).

У 1.563 завршена предмета поступци су вођени против 1.781 окривљених, од чега је 1.732 пунољетних и 49 малољетних лица. По полној структури пунољетних било је 1.395 мушкарца и 337 жена, а по полној структури малољетних било је 40 лица мушког пола и 9 лица женског пола.

На узорку од 1.479 окривљених, тј. 83,04% од њиховог укупног броја, у предметима који су завршени њих 852 или 57,61% су незапослена лица. На узорку од 1.124 окривљена или 63,11% од укупног броја, њих 274 или 24,37% има основно образовање, 754 или 67,08% средње образовање, док 96 или 8,54% има вишу или високу стручну спрему.

Од 1.563 завршена предмета укупно је било 1.817 жртава насиља, од чега 1.649 (90,75%) пунољетних жртава и 168 (9,25) малољетних жртава. Од укупно 1.649 пунољетних жртава насиља у 1.089 случајева (66,04%) жртве су биле жене, а у 560 мушкарци. Од укупно 168 малољетних жртава насиља, у 104 случајева жртве су били мушкарци, а у 64 жене.

У поступцима по жалби, Виши суд за прекршаје Црне Горе је у току 2018. године имао у раду 139 предмета због прекршаја из Закона о заштити од насиља у породици (у 2017. години 96), од чега 121 у редовним поступцима; три (3) предмета у поступцима за изрицање заштитне мјере прије покретања прекршајног поступка; 13 у поступцима извршења и два (2) из групе осталих предмета. Од укупно 121 предмета који су по жалби рјешавани у редовном прекршајном поступку, 117 је нових, а четири (4) су административно враћена из 2017. године; 10 предмета је укинута због битних повреда одредаба прекршајног поступка, а пет (5) због непотпуно утврђеног стања. Предмети у којима су одлуке преиначене ријешени су на начин што је један (1) преиначен у погледу правне квалификације, један (1) у погледу заштитне мјере, у два (2) предмета је новчана казна преиначена у ослобађајућу одлуку, у једном (1) је новчана казна повећана, у једном (1) је опомена преиначена у новчану казну, у једном (1) је умјесто ослобађајуће одлуке изречена новчана казна, у два (2) предмета је казна затвора смањена, у једном (1) је новчана казна смањена, док је у једном (1) условна осуда ублажена. У 93 предмета жалиоци су окривљени, у 11 Министарство унутрашњих послова, у два (2) предмета Министарство унутрашњих послова и окривљени; у два (2) предмета Министарство унутрашњих послова и

---

<sup>154</sup> СУ II бр. 23/19 од 24.01.2019. године

оштећени; у једном (1) предмету ОДТ Котор; у једном (1) окривљени и оштећени и у 11 предмета оштећени.

Три (3) предмета у поступцима за изрицање заштитне мјере прије покретања прекршајног поступка су укинута због битне повреде одредаба прекршајног поступка. У два (2) предмета жалбу су изјавили окривљени, док је у једном (1) жалбу изјавио оштећени. У 13 предмета у поступку извршења по жалби, жалбу су изјавили кажњени у првостепеном поступку и све одлуке из ове области су потврђене. Два (2) предмета из групе осталих предмета који су били на одлучивању по предлогу за преношење мјесне надлежности, по жалби окривљених, такође су ријешена. У једном (1) предмету је одбијен предлог за преношење мјесне надлежности, док је други предмет трајно административно враћен првостепеном суду.

## 7.6. Подаци из управне надлежности

*Управа полиције је Заштитнику доставила Информацију<sup>155</sup> о случајевима дискриминације који су пријављени овом органу у 2018. години са подацима о поднијетим пријавама, покренутим поступцима и донијетим одлукама.*

Управа полиције је регистровала 104 случаја у вези дискриминације, од којих 100 случајева по непознатом извршиоцу. Пријаве су поднијете од стране НВО ЛГБТ „Форум Прогрес“ (94), односно других физичких лица (10). Пријаве поднијете од стране ове НВО односиле су се на коментаре које су грађани износили на друштвеним мрежама (фејсбук профили). Од 104 регистрована случаја, у 102 је основ дискриминације сексуална оријентација, а у два (2) национална припадност.

Управа полиције је поднијела једну (1) кривичну пријаву због кривичног дјела насилничко понашање из чл. 399 Кривичног законика (КЗ) против једног лица. Поднијето је 30 захтјева за покретање прекршајног поступка којим је обухваћено 30 прекршаја из чл. 19 Закона о јавном реду и миру.<sup>156</sup> У 20 случајева је од стране надлежних тужилаштава оцијењено да нема елемената бића кривичног дјела, ни прекршаја, док су у девет (9) случајева полицијски службеници изrekli мјеру упозорења. Основном државном тужилаштву достављена су два (2) случаја на оцјену и одлучивање, док један број извршилаца није идентификован јер су facebook профили на којима су истицане увредљиве поруке по основу сексуалне оријентације угашени. У два (2) случаја лица су била недоступна полицијским службеницима, јер им је пребивалиште у иностранству, у два (2) случаја је подносилац одустао од пријаве, док је 10 предмета у раду.

Са становишта надлежности за поступање по пријављеним случајевима насиља у породици или у породичној заједници, поднијето је 266 кривичних пријава због кривичног дјела насиље у породици или у породичној заједници из и 50 због дјела која се доводе у везу са насиљем у породици, а квалификована су као кривично дјело: убиство - два (2); тешко убиство - три (3); тешко убиство у покушају - једно (1); тешка тјелесна повреда - једно (1); угрожавање сигурности - три (3); ванбрачна заједница са малољетником - 11; одузимање малољетног лица - три (3); запостављање и злостављање малољетног лица - једно (1); недавање издржавања - 22; кршење породичних обавеза - једно (1); недозвољено држање оружја и експлозивних материја - једно (1); трговина људима - једно (1).

<sup>155</sup> Информација бр. 55-004/19-8274/1 од 14.02.2019. године

<sup>156</sup> „Ко на јавном мјесту говором, натписом, знаком или на други начин вријеђа другог по основу националне, расне или вјерске припадности, етничког поријекла или другог личног својства...“

У вези са наведеним кривичним дјелима, Управа полиције је поднијела 305 кривичних пријава (203 у 2017.). Кривична дјела извршена су од стране 311 лица, од којих су 282 лица мушког пола (шест (6) малољетних), а 29 женског пола (једно (1) малољетно лице). Од овог броја 60 лица су повратници у извршењу кривичног дјела насиље у породици.

Жртве извршених кривичних дјела насиља у породици су 371 лице, 127 мушког и 244 женског пола. Од укупног броја жртава 58 су малољетна лица, 27 мушког и 31 женског пола.

Управа полиције је надлежним судовима за прекршаје поднијела 1.543 (1.272 у 2017. години) захтјева за вођење прекршајног поступка због 1.791 прекршаја из чл. 36 Закона о заштити од насиља у породици. Захтјевима је обухваћено 1.680 лица, од којих је 1.317 мушког (37 малољетних лица) и 363 женског пола (11 малољетних лица). Регистровано је 245 повратника у вршењу прекршаја.

По овим захтјевима регистрована су 1.822 оштећена лица, од којих је 704 мушког и 1.118 женског пола. Од укупног броја оштећених овим прекршајима 200 је малољетних лица, 104 мушког и 96 женског пола.

Полицијски службеници су, у складу са чл. 28 Закона о заштити од насиља у породици, у 52 (46 у 2017.) случаја изrekli наредбу о удаљењу или забрани враћања у стан или други простор за становање, док су у складу са чл. 37 Закона поднијели 80 (63 у 2017.) пријава за занемаривање.

У једном случају регистрована је употреба ватреног оружја, док је у три случаја регистрована употреба хладног оружја - ножа. Евидентирано је пет случајева са смртном посљедицом.

Полицијски службеници су, у складу са чл. 27 Закона, поднијели 227 захтјева за одређивање заштитне мјере и то: 42 захтјева за удаљење из стана из чл. 21 Закона; 68 захтјева за забрану приближавања из чл. 22 Закона; 68 захтјева за забрану узнемиравања и ухођења из чл. 23 Закона; 32 захтјева за обавезно лијечење зависности из чл. 24 Закона и 17 захтјева за обавезни психосоцијални третман из чл. 25 Закона.

Полицијски службеници су, сходно чл. 33 ст. 2 Закона, извршили 314 (218 у 2017.) заштитних мјера за чије извршење је надлежна полиција и то: 80 заштитних мјера удаљење из стана; 110 забрана приближавања и 124 заштитне мјере забрана узнемиравања и ухођења. Упутили су у склоништа 41 жртву женског пола са 31 малољетним лицем. Коначно, учествовали су у раду 11 мултидисциплинарних тимова који су одржали 81 састанак.

У односу на инспекцијске органе који су дужни да воде посебну евиденцију о поднијетим пријавама, покренутим поступцима и донијетим одлукама из своје надлежности у вези са дискриминацијом, Заштитник је тражио и добио податке од Управе за инспекцијске послове<sup>157</sup> и Директората за инспекцијске послове и лиценцирање при Министарству одрживог развоја и туризма<sup>158</sup>.

Према информацији Управе за инспекцијске послове, инспекције у њеном саставу (тржишна, туристичка и инспекција социјалне и дјечије заштите) нијесу имале случајеве пријављене дискриминације, док је инспекција рада имала пет (5) иницијатива у којима се указивало на дискриминацију у остваривању права из радног односа и ни у једном случају нијесу утврђене неправилности. На основу табеларног приказа предмета пред инспекцијом рада, Заштитник

<sup>157</sup> Акт бр. 01/2019-915/3 од 15.02.2019. године

<sup>158</sup> Акт бр. 107/4-478/1 од 11.02.2019. године

запажа да ова инспекција под основом дискриминације наводи обрачун зараде; умањење зараде; непродужавање уговора о раду; распоред у другу канцеларију, просторно груписање извршилаца посла по секторима; онемогућавање обављања послова на радном мјесту. Непознавање правног појма дискриминације изражено је и у овој извјештајној години, па инспекција умјесто неког од личних својстава препознатих законом као основ дискриминације наводи повреде права из рада и по основу рада. Овакво разумијевање саставних елемената дискриминације не може довести до одговарајућег закључка о статистици предмета у области дискриминације која је у надлежности инспекцијских органа. Стога се намеће закључак о потреби даљег јачања система обуке код инспекцијских органа на препознавању и процесуирању случајева дискриминације која је, према свим доступним социолошким истраживањима, најзаступљенија у подручју рада и запошљавања гдје инспекција рада има значајна овлашћења за поступање како по пријавама грађана, тако и по службеној дужности.

Достављени подаци потврђују да инспекције у саставу Управе за инспекцијске послове нијесу покренуле нити један поступак по службеној дужности, иако чињенице и летимичан поглед на стање појединих објеката у јавној употреби говоре да постоји довољно основа за поступање у вези са дискриминацијом. Забринутост је тим прије већа, ако се зна да инспекције покривају широки спектар области гдје је дискриминација де факто и перцепцијски најзаступљенија (рад и запошљавање, заштита на раду, туризам).

Са друге стране, према информацији Директората за инспекцијске послове и лиценцирање Министарства одрживог развоја и туризма, Дирекције за инспекцијски надзор, није поднијета ниједна пријава за дискриминаторско поступање, док су урбанистичко-грађевинској инспекцији поднијете 63 пријаве које су се односиле на објекте који су сходно урбанистичко техничким условима садржали обавезу изградње у складу са условима за приступ и кретање лица смањене покретљивости. У истој информацији се наводи да је Заштитник обавијештен да инспекција није констатовала неправилности на изградњи објеката у вези са приступачношћу. Проблематичан је податак да ова инспекција није имала ни један случај дискриминације изражене кроз неприступачност објеката и површина у јавној употреби, као и податак да самоиницијативно није вршила надзор тамо гдје изградња није садржала елементе приступачности. Сва доступна истраживања и анализе указују да велики број објеката није изграђен и/или прилагођен потребама особа са инвалидитетом, те да ни на свих 13 објеката предвиђених Планом за приоритетно прилагођавање нијесу отклоњене архитектонске баријере и извршене неопходне интервенције.

## **7.7. Посебни облици / основи дискриминације**

### **7.7.1. Дискриминација по основу инвалидитета**

Према резултатима истраживања спроведеног у новембру 2018. године у оквиру пројекта "Истине и заблуде о дискриминацији", особе са инвалидитетом (ОСИ) су најизложеније дискриминацији (28,5%), док је степен социјалног дистанцирања према ОСИ међу најнижима у односу на друге групе у ризику од дискриминације (28,2%). Према перцепцији грађана, у друштвеном прихватању ОСИ значајна је разлика у односу на евидентно слабије прихватање корисника психоактивних супстанци, ЛГБТ особа, особа заражених ХИВ АИДС-ом, Рома и других група у ризику од дискриминације. Са друге стране, ови подаци озбиљно опомињу друштво да учини више на плану инклузије и обезбјеђивања једнаких услова за живот у заједници и пуно остваривање гарантованих права и слобода.

Особе са инвалидитетом су, упркос заједничким напорима органа јавне власти и организација цивилног друштва, изложене дискриминацији и препрекама пуног и ефективног учешћа у животу заједнице. Евидентно је да још увијек нијесу постигнути задовољавајући резултати на пољу обезбјеђивања приступачности физичког окружења, информација, комуникација и јавног саобраћаја.

Област заштите од дискриминације и инклузије особа са инвалидитетом карактерише само дјелимична примјена прописа, а због дефицита јасних буџетских линија за интеграцију ОСИ још увијек није у потпуности реализован Акциони план за прилагођавање 13 приоритетних објеката у јавној употреби за приступ, кретање и употребу лицима смањене покретљивости и лицима са инвалидитетом за 2014. годину.

Непостојање јединственог тијела за вјештачења, који препознају упоредни правни системи у окружењу, представља препреку у остваривању права у свим подручјима друштвеног живота у којима се она признају на темељу налаза и мишљења тијела за вјештачење. Још увијек није успостављена јединствена база података (регистар) особа са инвалидитетом, а оне саме често трпе последице дискриминације у односу на врсту и степен оштећења, вријеме и узрок настанка, године старости, сврху за коју се утврђује инвалидитет итд.

Постојеће законско рјешење о институту одузимања пословне способности без развијања одлучивања уз подршку је супротно Конвенцији УН-а о правима особа са инвалидитетом, због чега ова лица трпе несразмјерно велики терет у остваривању права на једнако признање пред законом. Зато је неспорна потреба мијењања модела тзв. замјенског одлучивања код потпуног или дјелимичног одузимања пословне способности на неодређено вријеме и увођење модела доношења одлука уз подршку, који се заснива на принципу пружања подршке у остваривању пословне способности. Потпуно лишење пословне способности на неодређено вријеме, у свему је супротно конвенцијским стандардима и пракси Европског суда за људска права.

Дискриминација особа са здравственим потешкоћама присутна је и у остваривању права на медицинско-техничка помагала која се осигураним лицима обезбјеђују из система обавезног здравственог осигурања. Важећим подзаконским актом једна категорија осигураника, без валидних медицинских разлога, а на основу година живота, доведена је у неравноправан положај у односу на остале осигуранике ускраћивањем права на медицинско-техничка помагала, односно права на адекватну здравствену заштиту.

#### Примјер:

*Х.У. се жалио на дискриминаторну природу Правилника о остваривању права на медицинско-техничка помагала<sup>159</sup> којим је прописано да се особама млађим од 26 година живота на терапији инсулином може одобрити спољна портабилна инсулинска пумпа. Заштитник је утврдио дискриминацију по основу година живота и препоручио Министарству здравља и Фонду за здравствено осигурање Црне Горе да предузму мјере и активности на измјени одредби Правилника којима се остваривање права на спољну портабилну инсулинску пумпу без објективног и разумног оправдања заснованог на медицинским индикацијама ограничава годинама живота осигураних лица обољелих од шећерне болести на терапији инсулином.<sup>160</sup>*

Видљиви су напори у спровођењу инклузивног образовања и унапрјеђењу законодавног оквира у циљу осигурања једнаких могућности образовања за особе са сметњама и тешкоћама у развоју, односно одрасле са инвалидитетом. Законска рјешења заснована су на принципу индивидуалног

<sup>159</sup> "Службени лист Црне Горе", бр. 082/16, 006/17, 017/17, 029/17, 090/17

<sup>160</sup> Мишљење Заштитника бпој: 01-823/17, [http://www.ombudsman.co.me/docs/1530790044\\_25062018-preporuka-fz.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1530790044_25062018-preporuka-fz.pdf)



развојно-образовног програма, додатних услуга и подршке (прилагођене методе рада, асистенти у настави, мобилне службе), те принципу разумних адаптација и афирмативне акције приликом уписа у средње школе, односно установе високог образовања. И поред постигнутих ефеката додатна пажња се мора посветити обезбјеђењу физичке приступачности васпитно-образовних установа, прилагођених садржаја и асистивних технологија, уз интензивнији развој система подршке и интерсекторске сарадње. Обезбјеђење уџбеника у доступним форматима посебна је обавеза којој држава мора одговорити ратификацијом Маракешког споразума који омогућује приступ литератури особама оштећеног вида и другима који имају потешкоће у читању.

#### Примјер:

*Удружење младих са хендикепом Црне Горе је у име Х.Х из Жабљака и уз сагласност његове мајке Х.У., поднијело притужбу због дискриминације по основу инвалидитета у остваривању права на образовање. Заштитник је утврдио дискриминацију и упутио препоруке ЈУ Средња мјешовита школа "17. септембар" Жабљак и Министарству просвјете да без одлагања предузму неопходне, разумне и довољне мјере на обезбјеђивању услова за несметан приступ, кретање и боравак у средњошколској установи особа смањене покретљивости и особа са инвалидитетом, у складу са актима којима се прописује уређење простора и изградња објеката.<sup>161</sup>*

Право на образовање претпоставља одговорност државе да особама са инвалидитетом омогући приступ изграђеном окружењу, што укључује идентификовање и уклањање препрека и баријера приступачности у установама намијењеним јавној употреби, какве су у првом реду установе васпитања и образовања. Пропуштањем да се таква обавеза изврши чини се непосредни акт дискриминације, а особама са инвалидитетом онемогућава развој личности, талента, менталних и физичких способности до њихових пуних могућности.

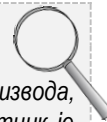
Особе са оштећењем вида суочавају се са проблемом неприступачних информација о добрима и услугама које намјеравају купити односно користити. Пропуштањем да се обезбједи приступачни формати обавјештења са подацима о роби чини се непосредни акт дискриминације по основу инвалидитета у области пружања јавних и приватних добара и услуга. У том смислу, Законом о заштити потрошача<sup>162</sup> предвиђена је обавеза трговаца да подаци у обавјештењу о роби на одређеним производима и у одређеним објектима морају бити истакнути и на Брајевом писму. Ради извршавања закона донијет је Правилник о листи производа, начину истицања и врсти објекта у којима се истичу обавјештења о роби на Брајевом писму<sup>163</sup>, којим је обавеза истицања обавјештења на Брајевом писму предвиђена само за два производа (течни шампон за прање косе, запремине веће од 0,5 литара и течни детерџент за прање веша и суђа, запремине веће од 0,5 литара). Оваквим подзаконским рјешењем не доприноси се задовољењу минималног стандарда информисаности потрошача, особа са оштећењем вида, о називу робе коју свакодневно употребљавају и потиврјечно је обавези државе да кроз доношење и примјену посебних мјера осигура једнакост особа са оштећењем вида са свим другим потрошачима која ово лично својство немају и несметано остварују приступ обавјештењима о производима/услугама.

<sup>161</sup> Мишљење Заштитника број 01-873/18-2, [http://www.ombudsman.co.me/docs/1552553162\\_31122018-preporukam-is.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1552553162_31122018-preporukam-is.pdf)

<sup>162</sup> "Службени лист Црне Горе", бр. 002/14, 006/14, 043/15, 070/17

<sup>163</sup> "Службени лист Црне Горе", бр. 030/17

### Примјер:



*Савез слијених Црне Горе поднио је притужбу због дискриминаторне природе Правилника о листи производа, начину истицања и врсти објеката у којима се истичу обавјештења о роби на Брајевом писму. Заштитник је утврдио дискриминацију и дао препоруку Министарству економије да у блиској консултацији са особама са инвалидитетом усагласи начин остваривања права у погледу истицања обавјештења о роби на Брајевом писму, како би било разумно прихватљиво за особе са оштећењем вида и довело до суштинске једнакости потрошача, без обзира на лична својства утврђена у чл. 2 ст. 2 Закона о забрани дискриминације.<sup>164</sup>*

Урбанистичко-грађевинској инспекцији при Министарству одрживог развоја и туризма према информацији овог органа<sup>165</sup> поднијете су 63 пријаве због неприлагођених објеката за приступ и кретање лица са инвалидитетом и лица смањене покретљивости. Према информацији овог Министарства, урбанистичко-грађевинска инспекција није констатовала неправилности нити у једном предмету надзора, па се поставља питање познавања свих елемената приступачности који особама са инвалидитетом омогућавању несметан приступ, кретање и боравак. Са друге стране, урбанистичко-грађевинска инспекција није покренула нити један поступак по службеној дужности, потврђујући континуитет недостатка самоиницијативног поступања забиљеженог у свим претходним извјештајним годинама.

У поступку пред Заштитником у 2018. години у раду је било 17 предмета због дискриминације по основу инвалидитета и шест (6) предмета по основу здравственог стања, који у основи могу бити праћени са становишта инвалидитета (18 предмета у 2017. години). Окончана су 22 предмета, док је један (1) пренијет у 2019. годину. У шест (6) случајева утврђена је повреда права и дате су препоруке; у четири (4) није утврђена дискриминација, нити повреда другог права; у два (2) су подносиоци упућени на друга правна средства; један (1) је ријешен указивањем; у четири (4) предмета поступак је обустављен јер су повреде права отклоњене у току поступка; у једном (1) је обустављен због покретања судског поступка; у једном (1) није поступано јер је притужба поновљена, а нијесу поднијети нови докази, у једном (1) јер притужба није допуњена у остављеном року, а ни након његовог истека, док у једном (1) није поступано због ненадлежности, а поступак у једном (1) предмету је обустављен јер је подносилац повукао притужбу.

Организације које активно заступају права особа са инвалидитетом указују да је поштовање права на нижем нивоу у односу на претходне године. Приговара се неразумном одуговлачењу на обезбјеђивању приступачног окружења, формирању и јачању сервиса подршке (персонална асистенција, помоћ у кући, становање уз подршку, тумачење и превођење на знаковни језик) и стварању других предуслова за самосталан живот ОСИ. Истиче се да су невладине организације условљене посједовањем лиценце за пружање услуга особама са инвалидитетом уколико конкуришу за финансијску подршку за пројекте од Министарства рада и социјалног старања. Министарство није приступило потписивању уговора са невладиним организацијама којима су одобрени пројекти са разлога непосједовања лиценци, чиме се обесмишљава рад ових организација чија је улога да пружају алтернативне видове подршке и додатне услуге, а не да корисницима гарантују остваривање права и тиме преузимају улогу државе. Чини се да би у овом дијелу била потребна додатна подршка државе у поступку лиценцирања, јер се овај процес заснива на потреби побољшања социјалних сервиса, који би по природи ствари требала обезбјеђивати држава и њени органи ради имплементације међународних стандарда на достизању једнакости и заштити права особа са инвалидитетом.

<sup>164</sup> Мишљење Заштитника број: 01-801/18-3, [http://www.ombudsman.co.me/docs/1552552767\\_31122018-preporuka-me.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1552552767_31122018-preporuka-me.pdf)

<sup>165</sup> Акт број 107/4-478/1 од 11.02.2019.године

Цивилни сектор са забринутошћу истиче непредузимање мјера на доношењу стратегије деинституционализације, свеобухватне стратегије приступачности и укидању института одузимања пословне способности његовом замјеном институтом одлучивања уз подршку. Указује се на проблем неприступачности бирачких мјеста, бирачког процеса и бирачког материјала и споре изборне прописе који остваривање права гласа поред пунољетства и црногорског држављанства условљавају и пословном способношћу. Као и претходних година, изражено је незадовољство рјешењима датим у Правилнику о медицинским индикацијама за остваривање права на личну инвалиднину којима су, између осталих, искључене особе са потпуним оштећењем вида са листе медицинских индикација за остваривање овог права. Приговара се и измјенама и допунама Закона о социјалној и дјечјој заштити којима остваривање права на личну инвалиднину искључује остваривање права на додатак за његу и помоћ и обрнуто. Спорним се сматрају одредбе Закона о лијековима које не препознају обавезу израде упутства за конзумирање лијека на Брајевом писму, већ је таква обавеза прописана подзаконским актом за носиоце дозволе за увоз лијекова и само на захтјев удружења пацијената оштећеног вида.

Према Информацији достављеној од стране Удружења младих са хендикепом Црне Горе<sup>166</sup>, један парнични поступак вођен је против државе Црне Горе и ЈУ Центра за социјални рад за општине Котор, Тиват и Будва који је окончан пресудом Вишег суда у Подгорици на коју је изјављена ревизија. Како тужена није извршила своје обавезе у пресудом назначеном периоду, то је покренут извршни поступак, на основу којег су исплаћени судски трошкови и накнада нематеријалне штете због дискриминације (архитектонска неприступачност објекта у којем је вођен поступак за остваривање права на личну инвалиднину). Један парнични поступак за заштиту од дискриминације по основу инвалидитета против Скупштине Црне Горе је настављен пред Врховним судом Црне Горе, док је покренуто шест (6) парничних поступака за заштиту од дискриминације. Највише управних поступака вођено је због остваривања права на личну инвалиднину, додатак за његу и помоћ и накнаду родитељу дјетета са инвалидитетом, док је пред Управним судом покренуто 15 спорова за остваривање права, а пет (5) поступака због ћутања управе.

Према Информацији Савеза слијепих Црне Горе<sup>167</sup> вођено је пет (5) парничних поступака за заштиту од дискриминације против Министарства рада и социјалног старања и центара за социјални рад, уз правну и финансијску подршку ове организације цивилног друштва. У свим предметима тужбени захтјеви су одбијени, а у једном случају покренут је поступак по уставној жалби. Савез приговара да надлежни судови нијесу примијенили правило о тзв. обрнутом терету доказивања, те да се у овим поступцима не препознају елементи дискриминације на основу којих се спроводи тест за утврђивање неједнакости.

---

<sup>166</sup> Информација бр. РЗН11-185-02 од 19.02.2019. године

<sup>167</sup> Информација бр. 19-27 од 26.02.2019. године

### Препоруке Заштитника:

- Да се настави са усклађивањем правног система с међународно-правним стандардима људских права и слобода и непосредно примјењује Конвенција УН-а о правима особа са инвалидитетом, када домаћи прописи правно питање уређују другачије;
- Да се обезбиједи учешће особа са инвалидитетом у планирању, дефинисању и спровођењу мјера и активности које их се директно тичу, нарочито када је у питању примјена принципа разумних адаптација, стандарда приступачности, усклађивање прописа са начелима Конвенције и доношење стратешких докумената;
- Да се особама са инвалидитетом омогући да ефикасно и потпуно учествују у јавном и политичком животу, на једнаким основама са другима и уз подршку заједнице;
- Да се ради обезбијеђења приступачног окружења приступи доношењу свеобухватне стратегије приступачности, као и стратегије деинституционализације са јасно одређеним буџетским средствима ради превазилажења институционалне бриге о особама са инвалидитетом и њене замјене сервисима подршке у заједници који одговарају потребама особа с инвалидитетом и поштују аутономију, изборе, достојанство и приватност особе.

Заштитник подсјећа на раније дате препоруке у овој области за које и даље постоји потреба ангажовања државних институција на њиховој имплементацији, а које су усмјерене на:

- Улагање додатних напора на обезбјеђењу - не само приступачности објеката и површина у јавној употреби, већ и приступачности јавног превоза, информација и комуникација ради потпуног укључивања у живот заједнице;
- Доношење акта о установљавању јединственог тијела вјештачења којим би се прописао начин утврђивања менталних, интелектуалних, сензорних оштећења, инвалидитета, функционалне способности и нивоа потпоре преостале радне способности особа са инвалидитетом и успостављање јединствене (централне) базе података о особама са инвалидитетом;
- Потреби прикупљања података о особама са инвалидитетом структурираних према припадности полу (жене), годинама старости, врсти оштећења, породичној ситуацији и мјесту пребивалишта;
- Настављање са подизањем свијести у циљу охрабрења особа са инвалидитетом да пријаве сваки облик дискриминације, узнемиравања и насиља.

### 7.7.2. Родна равноправност

Обавеза успостављања родне равноправности произилази из докумената развијених у оквиру Уједињених нација (УН), Универзалне декларације о људским правима (1948), Конвенције о политичким правима жена (1952), Пакта о грађанским и политичким правима (1966), Пакта о економским, социјалним и културним правима (1966), Конвенције о елиминисању свих облика дискриминације жена (1979), Декларације о елиминацији злостављања жена (1993), Пекиншке декларације и Платформе за акцију (1995), Опционог протокола уз Конвенцију о елиминисању свих облика дискриминације жена (1999). Потреба за успостављањем равноправности између жена и мушкараца препозната је европским оснивачким уговорима, Римским (1957) и Амстердамским уговором (1997) којима се Европска унија обавезала да ће тежити елиминисању неравноправности и промовисати политику родне равноправности. Питању родне равноправности посвећени су и секундарни извори права Европске уније, који се најбоље препознају у директивама као инструментима усаглашавања националног законодавства са правном тековином ЕУ.

У оквиру Савјета Европе (СЕ) родна равноправност се гарантује Европском конвенцијом о људским правима (1950), те Конвенцијом о спрјечавању и борби против насиља над женама и насиља у породици (Истанбулска Конвенција), којом се насиље над женама сматра обликом дискриминације жена и означава сва дјела родно утемељеног насиља.

Црна Гора је у овој области постигла висок степен усклађености са међународним и регионалним инструментима заштите развијеним у оквиру УН и СЕ што је, између осталог, констатовано у Закључним запажањима УН Комитета за елиминацију свих облика дискриминације према женама о другом периодичном извјештају за Црну Гору.<sup>168</sup> Упркос релативно добром националном оквиру у којем су имплементирани међународни стандарди, запажено је недовољно познавање института родне равноправности и права која проистичу из начела једнакости жена и мушкараца.

Управо због тога чини се неопходним кратко појаснити одређене појмове.

Род (енгл. *gender*) је друштвено успостављена улога жена и мушкараца у јавном и приватном животу која се развила на биолошкој разлици полова.<sup>169</sup> Стога, род подразумијева разлике између жена и мушкараца које су, за разлику од биолошких и физиолошких разлика, научене, стечене и зависе од различитих фактора: културе, религије, друштвеног и политичког уређења, економске ситуације, класе, старосне доби, етничке, социјалне припадности. Са друге стране, пол (енгл. *sex*) представља биолошку карактеристику по којој се разликују људска бића на мушка и женска.<sup>170</sup>

Родна равноправност (енгл. *gender equality*) подразумијева равноправно учешће жена и мушкараца, као и лица друкчијих родних идентитета у свим областима јавног и приватног сектора, једнак положај и једнаке могућности за остваривање свих права и слобода и коришћење личних знања и способности за развој друштва, као и остваривање једнаке користи од резултата рада.<sup>171</sup> Дакле, равноправност полова је у супротности са неравноправношћу полова, а не са различитошћу полова. Родна равноправност претпоставља да се различита понашања, аспирације и потребе жена и мушкараца сматрају једнаким и вреднованим.

Родна једнакост (енгл. *gender equity*) значи једнак третман жена и мушкараца у складу са њиховим потребама што може укључивати једнак или различит третман, а који се сматра еквивалентним у смислу права, бенефиција, обавеза и могућности.<sup>172</sup>

У погледу достигнућа на пољу родне равноправности и заступљености жена у правосуђу, образовању и другим областима живота упућујемо на публикацију МОНСТАТ-а, која садржи кратак приказ стања положаја и односа између жена и мушкараца у црногорском друштву.<sup>173</sup> Тако на примјер, из приказаних података произилази да 77,6% наставног особља у основним школама за школску 2017/2018 годину чине жене, док 22,4% чине мушкарци. И поред тога што жене чине већину запослених у образовању, оне су у апсолутној мањини на положајима

---

<sup>168</sup> Комитет за елиминацију дискриминације жена, дио Д, пар.10; запажање од 21.07.2017. године

<sup>169</sup> Закон о родној равноправности ("Службени лист Републике Црне Горе", бр. 046/07, бр. 073/10, 040/11, 035/15), чл. 7

<sup>170</sup> Исто

<sup>171</sup> Исто

<sup>172</sup> Gender equality and equity, доступно на: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000121145>

<sup>173</sup> Жене и мушкарци у Црној Гори, стр. 56, доступно на:

<http://monstat.org/userfiles/file/publikacije/Zene%20i%20muskarci%20u%20Crnoj%20Gori%202019%20preview%20FINAL.pdf>

одлучивања, осим када је ријеч о предшколском образовању. Исти извор података<sup>174</sup> указује да је учешће жена у судству 59,1%, док је учешће жена у тужилаштву 61% у односу на укупан број тужилачких функција у Црној Гори.

Иако подаци потврђују да је у заступљености жена у образовању, односно правосуђу, учињен значајан искорак, родна равноправност не може бити развијена до својих крајњих могућности све док се билежи присуство стереотипа и предрасуда у црногорском друштву. У том смислу, УН Комитет за елиминацију свих облика дискриминације према женама препоручује држави као неопходно да пружи адекватну обуку из области родне равноправности и родно заснованог насиља и изражава забринутост због стављања недовољног нагласка на укидању традиционалних родних улога у обукама за наставно особље и образовним материјалима. Уочено је недовољно подучавање сексуалног образовања и одсуство родних студија на универзитету. Стога, неопходно је интензивирати спровођење програма стручног усавршавања из области родне равноправности за васпитно-образовни кадар на нивоу предшколског, основног и средњошколског образовања.

Прикупљање родно разврстаних података (енгл. гендер дисагрегатед дата) представља још једну препреку на путу родне равноправности, и то не само унутар органа који раде на промоцији једнакости и сузбијању дискриминације, већ и у оквиру међусекторског обједињавања података, који би омогућили свеобухватнију анализу и приказ стања на основу поузданих, релевантних и проверљивих података.

Према Извјештају о глобалном родном јазу за 2018. годину Црна Гора се налази на 69. мјесту од укупно 149 земаља у којима је вршена анализа напретка према родном паритету кроз четири димензије: економска партиципација и могућности, научна достигнућа, здравство и политичка оснаженост.<sup>175</sup> На посљедњој позицији се налази у односу на земље региона (Република Сјеверна Македонија је на 66. мјесту, Босна и Херцеговина на 62., Хрватска на 59., Србија на 38., Албанија на 34., док је Словенија на 11. мјесту).<sup>176</sup>

Усљед економске кризе повећан је ризик од сиромаштва жена, а посебно жена старије доби које се налазе у већем ризику од дискриминације у приступу запослењу и остваривању права из рада и по основу рада. Ризик од сиромаштва за жене праћен је дуготрајном нижом стопом запослености<sup>177</sup>, разликом у нивоу зарада<sup>178</sup> и доминацијом мушкараца у предузетничкој активности. Са становишта економске партиципације и могућности жена изражена су очекивања у спровођењу мјера и активности из Стратегије развоја женског предузетништва за период 2015-2020 година. Овим стратешким документом наглашена је потреба интегрисаног приступа јачању женског предузетништва утемељеног на родној осјетљивости свих актера политичког, економског и друштвеног живота.

### 7.2.2.1 Дискриминација по основу пола

Грађани перципирају да је дискриминација према женама и даље високо изражена (22,7%), што их са особама са инвалидитетом, радницима који раде код приватника, Ромима и онима који живе у неразвијеним и руралним подручјима чини групом која се налази у израженом ризику од

---

<sup>174</sup> Исто, стр. 68, 69

<sup>175</sup> Исто, стр. 191

<sup>176</sup> Исто, стр. 16

<sup>177</sup> Завод за статистику Црне Горе (Монстат), Анкета о радној снази (2013.): Стопа запослености за Црну Гору у 2013. години је 40,3%, код мушкараца 45,4%, а код жена 35,4%

<sup>178</sup> Просјечне зараде (брutto) жена у односу на просјечне зараде (брutto) мушкараца - 86,1%

дискриминације.<sup>179</sup> Када је у питању повјерење у заштититу од дискриминације, мушкарци (22,3%) имају више повјерења у државу у односу на жене (16,4%), чиме се потврђује извјесно неповјерење жена у органе јавне власти у ситуацијама када су претрпјеле или биле потенцијалне жртве неједнаког третмана.

Заштитник подсјећа да је од доношења Закона о забрани дискриминације 2010. године остварен одређени напредак на пољу промоције и заштите жена од дискриминације. Међутим, у овој области је потребно снажније дјеловати, нарочито на плану заштите физичког и психичког интегритета жена и подршке женама као рањивој друштвеној групи. Такође су нужне интервенције у погледу њиховог статуса на тржишту рада, односно права и обавеза на раду и у вези са радом (заштита на раду, заштита материнства, олакшице мајки које се старају о дјечи са посебним развојним потребама). Осим у правосуђу, родни баланс није постигнут у многим областима као што су политичко дјеловање, административно руковођење, образовање на највишем нивоу. Посебно је тежак положај жена које припадају рањивим групама, као што су особе са инвалидитетом, старије особе, жене у стању социјалне потребе и слабог имовног стања, Ромкиње, самохране мајке, жртве насиља, као и жене из сеоских подручја и припаднице ЛГБТ популације.

И поред унапријеђених законодавних и стратешких рјешења, као и одређених резултата у промоцији, жене у црногорском друштву још увијек се суочавају са изазовима неједнакости, па достизање равноправности жена у свим сферама друштвеног и политичког живота мора остати у врху приоритетних циљева државе.

У овој извјештајној години један броја жена које су запослене у приватном сектору на одређено вријеме тражило је заштиту од дискриминације. Њихови захтјеви односили су се на проблем неуплаћивања доприноса за социјално осигурање, као и на изостанак продужавања уговора о раду закљученог на одређено вријеме због трудноће. Министарство рада и социјалног старања дало је мишљење<sup>180</sup> да је чланом 108 ст. 3 и 4 Закона о раду<sup>181</sup> утврђен принцип да за вријеме одсуства са рада због њега дјетета и коришћења родитељског одсуства послодавац не може запосленом да откаже уговор о раду, само због одсуства са рада ради њега дјетета и коришћења родитељског одсуства, док не истекне уговор о раду ако је закључен на одређено вријеме.

Изузетак од наведеног правила је да се, сагласно ставу 4 истог члана, запосленој жени којој уговор о раду на одређено вријеме истиче у периоду коришћења права на породилско одсуство, рок за који је уговором о раду засновала радни однос на одређено вријеме продужава до истека коришћења права на породилско одсуство. Дакле, имајући у виду заштитни карактер наведене одредбе закона, интенција законодавца је била да се рад на одређено вријеме продужи запосленој жени којој уговор о раду истиче у периоду коришћења права на породилско, односно родитељско одсуство док то одсуство траје.

Одређени број подносиоци притужби је указао на праксу отказа уговора о раду на одређено вријеме, како се не би стекли услови за трансформацију уговора о раду на одређено вријеме у рад на неодређено вријеме, сходно Закону о раду. У вези са потенцијалним злоупотребама код отказа уговора о раду на одређено вријеме, Заштитник подсјећа да је уговор о раду на одређено вријеме предвиђен као изузетак, а да се може закључити само ради обављања послова чије је трајање из објективних разлога унапријед одређено или је условљено наступањем околности

<sup>179</sup> Истраживање Заштитника спроведено у новембру 2018. године у оквиру пројекта "Истине и заблуде о дискриминацији"

<sup>180</sup> <http://www.mrs.gov.me/faq/misljenja>

<sup>181</sup> "Службени лист Црне Горе", бр. 049/08, 026/09, 088/09, 026/10, 059/11, 066/12, 031/14, 053/14, 004/18

или догађаја који се нијесу могли предвидјети. Такође, послодавац, са истим запосленим, не може закључити један или више уговора о раду на одређено вријеме, уколико је њихово трајање, непрекидно или са прекидима, дуже од 24 мјесеца. Изузеци се морају примјењивати и тумачити рестриктивно, па тамо гдје има услова, требају се закључити уговори о раду на неодређено вријеме. Закључивање више уговора о раду на одређено вријеме, у континуитету, ван сваке сумње указује на постојање трајније потребе за запосленим на конкретним пословима и конкретном радном мјесту.

И у 2018. години наставља се незадовољство једног броја жена, којима је извршењем Одлуке Уставног суда У-И број 6/16 од 19. априла 2017. године укинута право на накнаду по основу рођења троје или више дјеце. Посебно је изражено незадовољство корисница које су биле доведене у неповољан положај и нијесу биле препознате у одредбама Закона<sup>182</sup>, а то су жене којима је њиховом вољом, а ради остварења права на накнаду, престао радни однос на одређено вријеме. Уставни суд Црне Горе је поводом предлога за покретање поступка за оцјену уставности донио Одлуку У-И бр. 22/17, 24/17, 25/17 и 30/17 којом су, између осталог, укинуте одредбе члана 2 став 1 у дијелу који гласи „на неодређено вријеме” Закона о извршењу одлуке Уставног суда Црне Горе У-И бр. 6/16 од 19. априла 2017. године<sup>183</sup>. Овом одлуком Уставни суд је, као супротну Уставу, укинуо одредбу закона чијом примјеном је остваривање права на мјесечну накнаду било ускраћено мајкама којима је ради коришћења тог права престао радни однос на одређено вријеме. Уставни суд је произвео фактичку и правну ситуацију једнакости између корисница које су оствариле право на накнаду по основу рада на одређено и рада на неодређено вријеме, из чега произилази обавеза примјене једнаког третмана у утврђивању накнаде. Међутим, корисницама којима је ради остваривања права на мјесечну накнаду престао радни однос на одређено вријеме није омогућено да остварују право на мјесечну накнаду која им након наведене одлуке Уставног суда по закону припада. Надлежни органи су непоступање по одлуци Уставног суда правдали недостатком правног основа садржаног у подзаконским актима и упутствима за извршавање Закона.

Заштитник је током овог извјештајног периода у раду имао 16 предмета због дискриминације по основу пола, промјене пола и родног идентитета. Предмети су окончани на начин што је у четири (4) предмета утврђена повреда права и дате су препоруке; један (1) је ријешен указивањем; у четири (4) предмета подносиоци су упућени на друга правна средства; поступак у три (3) предмета је обустављен јер је повреда права отклоњена у току поступка; док је у једном (1) обустављен због покретања судског поступка; у два (2) предмета Заштитник није могао поступати јер притужбе нијесу допуњене у остављеном року, а ни након истека, док је један (1) предмет окончан спајањем.

#### Примјери:

- Заштитник је покренуо поступак по службеној дужности након сазнања о неједнакостима у остваривању права на накнаду између жена које су раскинуле радни однос на неодређено и жена које су раскинуле радни однос на одређено вријеме. Упутио је препоруке Министарству рада и социјалног старања да без одлагања предузме све мјере и радње ради потпуне примјене Закона о извршењу одлуке Уставног суда Црне Горе по Одлуци Уставног суда У-И бр. 22/17, 24/17, 25/17 и 30/17 од 25. децембра 2017. године. Тим поводом указано је да се процедуре које претходе остваривању права не могу одуговлачити на штету корисница права нарочито када таква правна несигурност води ка повреди имовинских права заснованих на легитимном очекивању да ће се право које је јасно прописано законом, те провјерено уставно-судском праксом, материјализовати кроз накнаду остварену у законом прописаном поступку и на законом утврђен начин.<sup>184</sup>

<sup>182</sup> „Сл. лист Црне Горе”, број 31/17

<sup>183</sup> Одлука Уставног суда објављена је у Службеном листу Црне Горе бр. 3/2018 од 19.01.2018. године

<sup>184</sup> Мишљење Заштитника број: 382/17, [http://www.ombudsman.co.me/docs/1530705760\\_29062018-preporuka-ng.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1530705760_29062018-preporuka-ng.pdf)



- Заштитник је покренуо поступак по службеној дужности због сазнања о неједнаком поступању ЈЗУ Дом здравља Рожаје према докторки Х.Х које је извршено по основу пола, а у вези са припадношћу групи коју чине запослени у ЈЗУ Дом здравља Рожаје. Неједнакошћу је повријеђено право на усавршавање које чини саставни дио радних права. Због поништеног конкурса у ситуацији када је објективизована евидентна предност кандидаткиње Х.Х у односу на остале кандидате мушког пола по критеријумима на основу којих се врши додјела специјализације, утврђена је дискриминација и дате одговарајуће препоруке Дому здравља.<sup>185</sup>

### **Препоруке Заштитника:**

- Да се настави са јачањем механизма одговорности за постизање родне равноправности и осигура систематична пројекта утицаја на родна питања, уз активно учешће невладиних организација које се залажу за унапрјеђење родне равноправности у формирању и спровођењу закона, политика и акционих планова;

- Да се унаприједи механизми професионалног напредовања жена, подстицање заступљености на руководним и мјестима одлучивања, уз примјену принципа привремених посебних мјера ради постизања суштинске равноправности;

- Да се ојачају механизми заштите радних права жена ангажованих на одређено радно вријеме, нарочито заштити материнства и подршке у обезбјеђивању континуитета рада по истеку рока за коришћење трудничког, односно породилског одсуства;

- Да се унаприједи програми обуке за јачање свијести међу политичарима, парламентарцима, новинарима, академским особљем и широм јавношћу, посебно мушкарцима, ради унапрјеђења разумијевања важности родне равноправности и недискриминаторне природе привремених посебних мјера;

- Да се настави са сензибилисањем медија о потреби елиминисања родних стереотипа промовисањем улоге жена као активних учесника у друштвеном, економском и политичком животу заједнице, и активно надгледа употреба родно осјетљивог језика у медијима и образовним материјалима.

Заштитник подсјећа на раније дате препоруке које су и даље актуелне на плану даљег јачања родне равноправности које се односе на:

-- Наставак програма едукације за носиоце правосудних функција, старјешине и службенике органа државне и локалне самоуправе који примјењују законе, а ради правилне примјене међународних стандарда, посебно УН Конвенције о забрани свих облика дискриминације према женама (CEDAW);

-- Активност националних тијела за родну равноправност у праћењу заступљености жена на свим нивоима одлучивања у законодавној, извршној и судској грани власти.

### **7.7.2.2. Родно засновано насиље**

Заштитник је у извјештајној години, као и у претходној, имао у раду 11 предмета родно заснованог насиља. У девет (9) предмета утврђене су повреде права и дате препоруке органима старатељства, полицији и судским органима који су рјешавали у конкретним случајевима родно заснованог насиља, један (1) је ријешен указивањем, док у једном (1) предмету није утврђена дискриминација нити повреда другог права.

<sup>185</sup> Мишљење Заштитника број: 88/18-3, [http://www.ombudsman.co.me/docs/1548944637\\_28062018-preporuka-ro.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1548944637_28062018-preporuka-ro.pdf)

Основни извјештај Групе експерата за борбу против насиља над женама и насиља у породици (ГРЕВИО) за Црну Гору из 2018. године<sup>186</sup> садржи систематичну процјену спроведених мјера које су предузеле националне власти у Црној Гори с обзиром на све аспекте Конвенције Савјета Европе о спрјечавању и сузбијању насиља над женама и насиља у породици (Истанбулска конвенција). GREVIO комитет примјећује да је највише пажње у законодавству и креирању политика посвећено насиљу у породици, а да мјере које се баве осталим облицима насиља над женама тек треба да постигну исти ниво свеобухватности, нарочито по питањима присилног брака, силовања и прогањања. Забрињава запажање Комитета да, упркос увођењу стандардизованих поступака предвиђених Протоколом о поступању, превенцији и заштити од насиља у породици, те опсежним напорима за обуку, службеници за спровођење закона, судије и социјални радници својим ставовима и предрасудама умањују значај насиља, нарушавајући повјерење жена у органе задужене за превенцију и заштиту од овог деликта.

Подсјећамо да се родно засновано насиље, према Истанбулској конвенцији, сматра посебним обликом дискриминације, те да је насиље над женама тежак облик кршења људских права и слобода којима се угрожава право на живот, слободу, сигурност, психички и физички интегритет појединаца. У Црној Гори, број кривичних, прекршајних и грађанских предмета несумњиво указује на континуирани тренд или чак пораст случајева насиља у породици, без обзира да ли се ради о реалним показатељима или привиду насталом због појачаних активности да се овај феномен учини видљивијим путем већег коришћења механизма заштите.

Када је у питању одговор на насиље у породици, изазов још увијек представља правилно одмјеравање санкција, које ће сразмјерно почињеном дјелу погодити починиоца, бити ефективне и одвраћајуће. Иако је то тешко прихватљива чињеница за традиционалну средину, каква је Црна Гора, заштитне мјере удаљења из простора за становање, забрана приласка и друге прилагођене конкретном случају и конкретном насилнику, не могу имати само репресивну, нити превентивну функцију, већ истовремено шаљу јасну друштвену поруку да се насиље не толерише и да не може проћи без санкције.

Заштитник подсјећа да се заштитне мјере изричу ради спрјечавања и сузбијања насиља, али и преваспитања учиниоца насиља, односно отклањања околности које погодују или подстичу вршење новог насиља. Веома је важно размотрити изрицање једне или више заштитних мјера - не само као самосталну санкцију, већ и уз казну која одговара тежини извршеног дјела и узима у обзир отежавајуће околности извршења. Такве мјере морају имати разумне изгледе да жртви пруже дјелотворну, пропорционалну и довољну гаранцију заштите права на живот, физичког и психичког интегритета.

---

<sup>186</sup> GREVIO's (Baseline) Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention) Montenegro, доступно на: <https://rm.coe.int/grevio-report-montenegro/16808e5614?fbclid=IwAR2VBn5O235b1NHGMhDo054E-7vi4pL691uFy0LEm9MEhxNRkdSPn27Dww>

### Примјер:



*Х.Х се жалила због недјелотворне заштите од насиља у породици извршеног од стране бившег супруга са којим има шесторо малолетне дјеце и живи у заједничком домаћинству. Заштитник је утврдио да пружене мјере заштите и подршке нијесу у потпуности, дјелотворно и сразмјерно спријечиле настанак стварног и непосредног ризика, односно поновљеног насиља, па је дао препоруку Центру за социјални рад Бијело Поље да настави са праћењем породичне ситуације Х.Х и њене млдб. дјеце, благовремено предузима социјално - заштитне мјере и са посебном пажњом поступа ради заштите најбољег интереса дјеце. Центру безбједности Бијело Поље дао је препоруку да предузме мјере ради обезбјеђивања сигурности, заштите физичког и психичког интегритета Х.Х и њене млдб. дјеце и након издржавања казне затвора починитеља насиља.<sup>187</sup>*

Заштитник примјећује позитивне помаке у примјени полицијских овлашћења ради отклањања опасности по физички интегритет жртве по пријављивању насиља, кроз изречене 52 наредбе учиниоцима насиља о удаљењу или забрани враћања у стан или други простор за становање у 2018. години. Стандард установљен Истанбулском конвенцијом потврђује обавезу надлежних органа да предузму све неопходне мјере које би осигурале да се у ситуацијама непосредне опасности учиниоцу насиља у породици забрани да уђе у стан, односно ступи у контакт са жртвом или угроженим лицем. Овај конвенцијски стандард обавезује на предузимање неопходних мјера како би се осигурало да заштитне мјере буду доступне и без непотребних финансијских/административних оптерећења за жртву, односно да буду доступне независно од судског поступка.<sup>188</sup>

Полицијски службеници су судовима за прекршаје поднијели 227 захтјева за одређивање заштитне мјере<sup>189</sup>, и то: 42 за удаљење из стана; 68 за забрану приближавања; 68 за забрану узнемиравања и ухођења; 32 за обавезно лијечење зависности и 17 захтјева за обавезни психосоцијални третман. Са друге стране, полицијски службеници су извршили 314 (218 у 2017.) заштитних мјера (80 удаљење из стана, 110 забрана приближавања и 124 забрана узнемиравања и ухођења), од чега су судови за прекршаје изrekli 178 заштитних мјера на захтјев полиције. Све ово указује на одређени развој тренда предлагања и изрицања заштитних мјера, што учвршћује и јача механизме заштите, односно у одређеном „ризичном“ интервалу пружају сигурност и одвраћају од вршења новог насиља.

Судови за прекршаје су у 2018. години имали у раду 1.972 предмета због прекршаја из Закона о заштити од насиља у породици<sup>190</sup> (1.790 у 2017. години), док су у раду пред основним судовима била 232 предмета због кривичног дјела насиље у породици или породичној заједници (210 у 2017. години). Упоредном анализом података утврђује се да је број предмета насиља у породици

<sup>187</sup> Мишљење Заштитника, број: 01-175/18, [http://www.ombudsman.co.me/docs/1527843066\\_30052018-preporuka-csr.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1527843066_30052018-preporuka-csr.pdf)

<sup>188</sup> Конвенција о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици чланом 53, између осталог, прописује:

1. Чланице ће предузети неопходне законодавне односно друге мјере како би осигурале да одговарајуће мјере забране приласка односно заштите буду на располагању жртвама свих видова насиља обихваћених Конвенцијом.

2. Чланице ће предузети неопходне законодавне односно друге мјере како би осигурале да мјере забране приласка односно заштите које се наводе у ставу 1:

- буду доступне за непосредну заштиту и без непотребних финансијских односно административних оптерећења за жртву;

- се доносе на одређени период односно док се не измијене односно укину;

- тамо гдје је неопходно, издају се на ех парте основи с непосредним дјеловањем;

- буду доступне независно од, односно уз друге судске поступке;

- могу да се уведу у касније судске поступке.

<sup>189</sup> Информација бр. 55-004/19-8274/1 од 14.02.2019. године

<sup>190</sup> СУ II бр. 23/19 од 24.01.2019. године

пред судовима за прекршаје повећан у односу на 2017. годину са 1.790 на 1.972, односно за 10,16%. Такође, повећање броја предмета у раду прати повећање броја завршених предмета са 1.366 у 2017. години, на 1.563 у 2018. години, односно са 76,31% на 79,26%. Процент изречених казни затвора повећан је са 7,52% на 10,56%, док је значајно опао проценат ослобађајућих одлука, и то са 31,24% на 23,54%. У погледу изречених заштитних мјера запажа се да је у 2018. години изречено укупно 408 мјера, док је у 2017. години тај број износио 302, што је повећање за 35%.

Од 232 предмета због кривичног дјела насиље у породици или породичној заједници који су рјешавани пред основним судовима, поступак у 173 предмета је окончан, у пет (5) предмета донијете су одбијајуће пресуде, у шест (6) ослобађајуће пресуде, док су у 136 предмета донијете осуђујуће пресуде. У седам (7) предмета изречена је новчана казна; у 16 мјера обавезног лијечења; у два (2) је изречена казна одузимање оружја; у два (2) је одређен појачан надзор органа социјалног старања; у 10 је одређен рад у јавном интересу; у 55 је изречена условна осуда; у 53 казна затвора; у два (2) заводска мјера; у једном (1) је изречено одузимање осталих предмета; у пет (5) је одређена забрана приближавања; у два (2) обављање друштвено корисног или хуманитарног рада и у једном (1) предмету изречена је казна упућивања у заводску установу<sup>191</sup>.

Осим досљедне примјене законодавних мјера и дјелотворне сарадње органа за превенцију и заштиту, неопходно је да се жртвама насиља у породици и партнерском односу учине доступним сервиси подршке и службе које се старају о безбједности и заштити, укључујући сигурне куће и програме савјетовања и рехабилитације за жртве, као и програме рехабилитације за учиниоце насиља у породици. Све ове мјере, активности и кампање потребно је спроводити у континуитету.

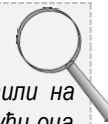
Подноситељке притужби у обраћањима Заштитнику истицале су да су органи задужени за спровођење закона неефикасни у поступању, што се огледа у неизвршавању судских одлука и неодржавању контакта дјетета са родитељем са којим не живи. У неким поступцима је након правоснажности одлуке и утврђеног најбољег интереса дјетета орган старатељства или извршни суд изнова утврђивао најбољи интерес дјетета. С тим у вези, Заштитник је указивао да је држава дужна не само да обезбиједи одговарајући правни оквир за борбу против насиља у породици, већ и да осигура његово ефективно и дјелотворно спровођење. Ово посебно са аспекта осигурања извршења правоснажне одлуке суда, односно привремене мјере, тамо гдје је доношењу такве одлуке претходило утврђење најбољег интереса дјетета, а односи су додатно оптерећени ранијим искуствима насиља у породици. Неизвршавањем или одлагањем извршења правоснажне одлуке суда дијете се излаже додатној трауматизацији и манипулацији, што може да нанесе ненадокнадиву штету по његов несметан раст и развој.

У оваквим и сличним случајевима запажа се да орган старатељства није користио своја законска овлашћења, није иницирао покретање поступка провјере родитељских компетенција у циљу евентуалног (привременог) ограничавања/одузимања родитељских права оном родитељу који својим поступањем негативно утиче на раст/развој и задовољење најбољих интереса заједничке дјеце.

---

<sup>191</sup> СУ II бр. 22/19 од 24.01.2019. године

### Примјер:



Подноситељка притужбе и њен ванбрачни супруг засновали су ванбрачну заједницу док су се налазили на привременом раду у СР Њемачкој. По повратку из СР Њемачке настанили су се у Улцињу, у породичној кући оца бившег ванбрачног супруга, након чега је подносиољки притужбе насилно одузета млдб. ћерка и смјештена код родитеља бившег ванбрачног супруга. Иако је поступак за вршење родитељског права био уређен, подносиољка је ћерку видјела свега два пута. ОДТ у Улцињу је поднијела двије кривичне пријаве по којима тај орган није поступао. Заштитник је утврдио повреде права и дао препоруке центрима за социјални рад у Рожајама<sup>192</sup> и Улцињу<sup>193</sup>. У односу на државно тужилаштво дата је препорука да изнова размотри предлог заштитне мјере - удаљење из стана. Коначно, у односу на Више државно тужилаштво<sup>194</sup> Заштитник је утврдио повреду права жртве насиља у породици садржаног у чл.49 Истанбулске конвенције у вези са остваривањем процесног права из члана 271а и чл.18 ст.3 Законика о кривичном поступку и дао препоруку за отклањање повреде.

### Препоруке Заштитника:

- Да се настави са јачањем реакције државе на пријаве за насиље у породици и насиље над женама ефикаснијим спровођењем истрага у поступку утврђивања кривичне одговорности и изрицањем санкција пропорционално тежини кривичног дјела;
- Да се настави са програмима јачања капацитета за судије, тужиоце и полицијске службенике о стандардним процедурама за приступ жртвама на родно сензитиван начин и о важности изрицања заштитних мјера како у поступку утврђивања прекршајне одговорности тако и у поступку утврђивања кривичне одговорности;
- Да се обезбједи одговарајућа помоћ и заштита женама жртвама породичног насиља, посебно психолошко-социјална рехабилитација и одговарајући број склоништа за жртве насиља финансираних од стране државе, као и финансијска подршка невладиним организацијама које помажу жртвама;
- Да се настави са подизањем свијести ради борбе против приступа који даје предност очувању породице на штету права жртава насиља;
- Да се пружи подршка женама жртвама кривичног дјела насиља кроз обезбјеђење одговарајућег обештећења, односно накнаде штете и рехабилитације. Заштитник подсјећа на раније дате препоруке у овој области за које је потребно обезбједити континуитет и у наредном периоду, а које се односе на:
- Наставак усклађивања прописа са Конвенцијом Савјета Европе о спрјечавању и сузбијању насиља над женама и насиља у породици;
- Унапрјеђење поступања полиције ради отклањања опасности по физички интегритет жртве, уз досљедну примјену законом установљених мјера и поступака;
- Наставак јачања мултидисциплинарног приступа и улоге свих актера укључених у систем заштите од насиља и успостављање јасних смјерница за поступање и праћење ове појаве;
- Обезбјеђење оптималног броја сигурних кућа за жене и дјецу жртве насиља са довољном географском покривеношћу.

### 7.7.3. Дискриминација по основу родног идентитета и сексуалне оријентације

Социјално дистанцирање као облик предрасуда и потенцијалног дискриминаторног понашања је високо изражено према ЛГБТ особама (72,4%), док је према перцепцији грађана дискриминација према хомосексуалцима (17,6%) и сексуалним мањинама (17,1%) мање изражена у односу на

<sup>192</sup> Мишљење Заштитника, број: 697/18, [http://www.ombudsman.co.me/docs/1550496894\\_26122018-preporuka-ro.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1550496894_26122018-preporuka-ro.pdf)

<sup>193</sup> Мишљење Заштитника, број: 695/18, [http://www.ombudsman.co.me/docs/1550502715\\_26122018-preporuka-uul.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1550502715_26122018-preporuka-uul.pdf)

<sup>194</sup> Мишљење Заштитника, број: 696/18, [http://www.ombudsman.co.me/docs/1549887175\\_31122018-preporuka-vdt.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1549887175_31122018-preporuka-vdt.pdf)

особе са инвалидитетом (28,5%), раднике који раде код приватника (27,5%), особе са посебним потребама (26,1%), Роме (24,1%) и друге групе у ризику од дискриминације. Подаци<sup>195</sup> стварају слику да је степен предрасуда, стереотипа и дискриминаторних образаца понашања према ЛГБТ особама забрињавајуће присутан и поред континуираног рада на подизању свијести и превенцији дискриминације према овој групи. Са друге стране, грађани сматрају да се дискриминација de facto мање испољава према ЛГБТ особама у односу на друге групације које, према ставовима јавности, трпе најизраженију дискриминацију. Несагласност између ове двије перцепције указује на потребу даљег рада на промоцији једнакости, права ЛГБТ особа и њиховог правног статуса. Подизање свијести о једнакости свих без обзира на лична својства ради смањења предрасуда као потенцијалних узрока дискриминације чини се активношћу од које се очекују видљивији резултати, поготово у овој области.

Иако је положај ЛГБТ популације побољшан, повећана је њихова видијивост у друштву и приступ правима, особе другачијег родног идентитета и сексуалне оријентације и даље се суочавају са дискриминацијом у остваривању права, стереотипним ставовима и недовољним прихватањем од стране шире јавности. Нетрпељивост, хомофобија и трансфобија манифестују се и кроз физичке нападе на ЛГБТ особе, које се у таквом друштвеном миљеу не могу осјећати довољно сигурно, слободно и спремно да изразе родну/сексуалну оријентацију и различитост.

Остваривање статусних права указује на њихову друштвену искљученост у појединим областима, што је дијелом последица још увијек нерегулисаних правних питања. Због тога су изражена очекивања од доношења закона којим ће се регулисати грађанскоправни статус истополних заједница и њихових чланова (Закон о животном партнерству лица истог пола). Заштитник је континуирано од 2012. године указивао на потребу доношења закона о грађанском партнерству у складу са међународним стандардима и праксом Европског суда за људска права, досљедну примјену мјера из акционог плана за спровођење Стратегије за унапређење квалитета живота ЛГБТ особа за 2018. годину, као и на обезбјеђење ефикасног механизма за њено праћење.

Нарочито је важно показати одлучност у ефикасном откривању и процесуирању случајева говора мржње учињеног путем интернета, као и насилних деликата усмјерених ка угрожавању сигурности LGBT особа. Од укупно 68 предмета са елементима дискриминације које су имали судови за прекршаје у 2018. години, у чак 62 предмета су окривљенима стављени на терет прекршаји узнемиравање, вријеђање, дрско понашање или изазивање осјећаја угрожености усмјерени ка LGBT заједници и извршени са дискриминаторном побудом по основу сексуалне оријентације.

У извјештајној години Заштитник је имао у раду један (1) предмет због неједнакости по основу родног идентитета у којем је утврђена дискриминација и дате су препоруке и један (1) предмет по основу сексуалне оријентације који је завршен обуставом, јер је након подношења притужбе покренут судски поступак.

---

<sup>195</sup> Истраживање Заштитника из новембра 2018. године

### Примјер:



*Притужбу је поднијела трансродна особа која се налази у процесу прилагођавања пола због дискриминаторног и понижавајућег третмана од стране медицинског особља. Заштитник је оцијенио да поступање медицинских радника представља облик дискриминације - узнемиравање у вези са повредом права на приватност. Дата је препорука Дому здравља Подгорица да организује састанак са подносиоцем притужбе и представницима трансорганизације „Спектра“ ради упознавања са проблемима са којима се суочавају ове особе у остваривању права на здравствену заштиту и другим областима живота. Заштитник је ставио на располагање своје службене просторије за потребе овог састанка, изразио спремност да пружи помоћ у његовој организацији, ради превазилажења спорне ситуације која је довела до повреде права.<sup>196</sup>*

Мали број притужби био је изражен и у 2016., односно 2017. години, када су у раду била по три (3) предмета по овом основу. Овакво стање указује да се ЛГБТ особе све више одређују да заштиту траже пред органима управне власти, односно судским органима. Пред Управом полиције су регистроване чак 94 пријаве поднијете од невладине организације ЛГБТ “Форум Прогрес”. Од укупно 104 пријаве због дискриминације, сексуална оријентација је конституисала основ наводне неједнакости у чак 102 пријаве. Све пријаве поднијете од стране поменуте невладине организације односиле су се на коментаре које су грађани износили на друштвеним мрежама (Фејсбук профили). Са друге стране, судови за прекршаје су у 2018. години имали у раду 60 предмета у вези вријеђања, пријетњи и дрског понашања према припадницима ЛГБТ популације који су процесуирани као прекршаји из области јавног реда и мира. У овим предметима изричане су новчане казне, опомене, односно условне осуде.

Питање заштите ЛГБТ особа помјерило се ка јачању законског основа за остваривање права, сагласно начелу једнакости, недискриминације и стварне инклузије у свим подручјима живота. У том смислу напредак је учињен усвајањем Предлога Закона о животном партнерству лица истог пола којим је уређена заједница живота два лица истог пола и правна дејства таквог партнерства. Усвајањем Закона у Скупштини Црне Горе потврдило би се начело универзалности и недјелјивости људских права, која важе за сва људска бића без обзира на било коју урођену или стечену карактеристику. Осим тога, пракса Европског суда за људска права која обавезује Црну Гору недвосмислено указује на обавезу доношења законодавних аката којима се уређује ова област (случај Олиари против Италије, пресуда од 21. јула 2015. године), док је суд у великом броју случајева потврдио да су права особа из истополних заједница повријеђена, нарочито када су у питању наслједна права, права из домена становања, социјалне заштите, остваривања грађанског статуса и слично. Сљедствено томе, и у случају да се не донесе наведени законодавни акт, остаје обавеза Црне Горе да директно и непосредно примијени међународни уговор, односно Европску конвенцију о људским правима у сваком појединачном случају.

Позитивни аспекти у односу на поштовање права ЛГБТ особа огледају се у унапрјеђењу слободе удруживања коју са великим резултатима практикује неколико ЛГБТ организација, те унапрјеђењу слободе окупљања мирним одржавањем шесте Поворке поноса у Подгорици без инцидентних радњи и уз смањено присуство полиције.

<sup>196</sup> Мишљење Заштитника број: 702/18, [http://www.ombudsman.co.me/docs/1551275736\\_31122018-prpeoruka-dzpg.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1551275736_31122018-prpeoruka-dzpg.pdf)

### Препоруке Заштитника:

- Да се усвоји Закон о животном партнерству лица истог пола и потом приступи уједначавању сета закона ради обезбјеђења правне сигурности;
- Да се обезбједи ефикасан механизам за праћење реализације мјера и активности из Стратегије за унапређење квалитета живота LGBTI особа у Црној Гори 2019-2023 и определијеле довољна буџетска средства за њену примјену;
- Да се ефикасно откривају и процесуирају случајеви говора мржње усмјереног према LGBT особама, као и насилни деликти усмјерени ка угрожавању њиховог физичког и психичког интегритета и сигурности, уз одмјерање санкција које узимају у обзир отежавајуће околности и побуде за извршење деликта;
- Да се настави са активностима на подизању свијести о правима LGBT особа међу стручном и широм јавношћу.

### 7.7.4. Дискриминација по основу националне и вјерске припадности

Грађани сматрају<sup>197</sup> да су Роми мањинска заједница која је најизложенија дискриминацији (24,1%), а такође перципирају да су Срби високо погођени дискриминацијом (22,4%). Према мишљењу грађана, избјеглице (12,8%), вјерске мањине (12,5%), људи друге расе (11,9%), националне мањине (10,2%), досељеници (9,4%) су нешто мање изложени неједнаком третману у односу на прве двије категорије у ризику од дискриминације.

У извјештајној години, Заштитник је у раду имао 24 предмета који су за основ имали националну припадност, од чега је у три (3) предмета утврђена повреда права и дате су препоруке; у десет (10) предмета није утврђена дискриминација, нити повреда другог права; пет (5) предмета је ријешено указивањем; један (1) упућивањем на друга средства заштите; један (1) је ријешен обуставом јер је повреда отклоњена у току поступка, а један (1) обуставом због покретања судског поступка, док су три (3) предмета окончана спајањем. Ово је значајно повећање броја предмета у односу на 2017. годину када је Заштитник поступао у 11 предмета који су за основ имали националну припадност, односно у два (2) предмета по основу националне и вјерске припадности и једном (1) по основу националне и политичке припадности.

По основу вјере или увјерења Заштитник је имао у раду један (1) предмет у којем није поступано са разлога поновљене притужбе уз коју нијесу поднијети нови докази.

И овај извјештајни период карактерише поистовјеђивање дискриминације по основу националне/вјерске припадности са дискриминацијом по основу употребе ћириличног писма, како у јавној и службеној кореспонденцији, тако и при исписивању назива државних/јавних органа/институција/установа/служби, односно назива насеља, улица, тргова и других топографских ознака. Са тог разлога, Заштитник је указао да ћирилично писмо представља дио националног, културног и језичког идентитета не само једног, већ и других народа чији језик има заједничку лингвистичку основу, а који ћирилицу користе, односно могу користити као једно од писама свог језика. Сљедствено томе, писмо које лице, односно група лица користи може се јавити као основ дискриминације независно од њихове националне и вјерске припадности, етничког поријекла или било ког другог личног својства.

Службена употреба ћириличног и латиничног писма подразумева равноправну употребу оба писма у свим областима службене комуникације која се остварује у међусобној кореспонденцији

<sup>197</sup> Истраживање Заштитника



државних органа, органа локалне самоуправе и организација које врше јавна овлашћења, као и у њиховој службеној комуникацији са грађанима. У том контексту, уставна гаранција равноправности ћириличног и латиничног писма подразумијева слободу сваког да бира писмо које ће користити у писаној службеној комуникацији. Такву слободу има свако лице које се обраћа органу јавне власти, али и службена лица у органима јавне власти.

Одређеним бројем притужби приговарано је незаступљености мањинских народа и других мањинских заједница (Албанци) у органима локалних самоуправа у којима мањински народ има значајно учешће у укупној структури становништва. Поступци су покренути ради испитивања повреде права на једнакост, а у вези са чл. 79 ст. 1 тч. 10 Устава Црне Горе којим се припадницима мањинских народа и других мањинских националних заједница јемчи право на сразмјерну заступљеност у јавним службама, органима државне власти и локалне самоуправе. У једном броју предмета Заштитник није утврдио повреду права на сразмјерну заступљеност, док је у једном броју случајева указао органима јавне власти да приликом пријема у радни однос воде рачуна о сразмјерној заступљености прибављањем података од органа задуженог за управљање кадровима у поступку доношења одлуке о избору и примјеном посебних мјера са циљем развоја пуне и ефикасне равноправности.

У односу на правне квалификације ових предмета, не може се оспоравати право кандидата за рад на одређеним пословима да се њихове квалификације вреднују објективно и мјерљивим показатељима. Са друге стране, неопходно је разумјети да се ради о процесу, те да се испуњење ове уставне гаранције не може спроводити кршењем других права, првенствено оних службеника који су на законит начин већ запослени у органима државне управе и локалне самоуправе.

Оквирна конвенција за заштиту националних мањина обавезује државе уговорнице на развој пуне и ефикасне равноправности између припадника националне мањине и припадника преовлађујућег становништва. У том смислу, изражени су захтјеви да уговорнице усвоје посебне мјере које узимају у обзир специфичне услове циљне групе у подређеном положају, које треба да буду "одговарајуће" тј. у складу с начелом пропорционалности, да би се избјегло кршење права других као и дискриминација других. То начело захтијева, између осталог, да посебне мјере не прекораче по свом трајању или домаћају да би се постигао циљ пуне и ефикасне равноправности.

Заштитник подсећа да примјена посебних мјера усмјерених ка постизању сразмјерне заступљености мањинског народа није краткорочан процес, већ обавезује органе и кадровске службе задужене за праћење ових питања да досљедно и на статистици засновано предузимају континуиране активности ради стварања услова за остваривање националне равноправности. То је обавеза свих органа који треба да, не кршећи начело једнакости пред законом и на закону заснованим условима, у поступцима заснивања радног односа пазе са дужном пажњом на заступљеност припадника мањинских народа и других мањинских националних заједница. Све ово под околностима да пријављени кандидати из реда мањинских народа задовољавају услове за заснивање радног односа, имају исте/сличне радне и стручне квалитете у односу на друге кандидате, као и аналогне резултате провјере способности. Једино под оваквим околностима може се дати предност припаднику циљне групе која је подзаступљена или се налази у мање повољном положају.

У односу на информацију Српског националног савјета да у посљедњих неколико година ниједан грађанин српске националности у Црној Гори није засновао радни однос у органима јавне власти на државном и локалном нивоу које контролише актуелна власт, а да није био принуђен да он и

његова породица промијене сопствени идентитет, Заштитник примјећује да у извјештајној години није имао у раду индивидуалне притужбе којима се тражила заштита од дискриминације припадника српске националности у подручју запошљавања и остваривања права на рад и по основу рада. Стога, Заштитник охрабрује припаднике овог народа у Црној Гори да заштиту својих права траже у за то предвиђеним поступцима, када има довољно чињеничног основа који дискриминацију чине вјероватном. Стога, Заштитник подстиче Српски национални савјет да у случају сазнања о дискриминаторном поступању у приступу запошљавању и остваривању других права о томе обавијести Институцију. То је обавеза свих савјета и вијећа који имају одређујућу улогу у промоцији и заштити права мањинских народа у чије име дјелују.

Сразмјерној заступљености припадника мањинских народа и других мањинских националних заједница у јавним службама, органима државне власти и локалне самоуправе треба се посветити додатна пажња. У том циљу, неопходно је јачати статистичко праћење заступљености на локалном и државном нивоу које претходи примјени принципа посебних мјера којима се даје предност припаднику мањинског народа тамо гдје је подзаступљеност регистрована.

У вези са рјешавањем стамбених потреба запослених у привредним друштвима чији је оснивач локална самоуправа запажене су одређене разлике у вредновању критеријума од значаја за рангирање кандидата које је учињено са разлога националне структуре запослених у друштвима, а у вези са бројем чланова породичног домаћинства који карактерише запослене одређених националности и етничког поријекла (Роми).

### Примјери:



- Притужбу је поднио Х.Х против начелника Управе за некретнине - Подручна јединица Беране због дискриминације по основу националне и вјерске припадности, а у вези са одбијањем начелника да поједина рјешења у којима је подносилац био обрађивач потпише на ћириличном писму. Заштитник је утврдио повреду права и упутио препоруку начелнику ПЈ Беране да у свим будућим случајевима поступа у складу са уставном гаранцијом равноправности ћириличног и латиничног писма и запосленима обезбједи употребу било којег од два писма без прављења изузетака, осим у случајевима када странка по чијем захтјеву се води поступак сама затражи коришћење једног од два писма у равноправној употреби.<sup>198</sup>

- Притужбу је поднио Х.У. због кршења Уставне гаранције равноправности ћириличног са латиничним писмом. У притужби је у битном навео да је на жељезничкој станици "Острог" уклоњена табла са ћириличним натписом кршећи одредбе о равноправности два писма. Заштитник је упутио препоруке Жељезничкој инфраструктури Црне Горе А.Д. Подгорица да предузме мјере и радње на истицању назива жељезничке станице „Острог“ на ћириличном писму, те да уложи додатне напоре како би се називи жељезничких станица и други топографски знаци за објекте жељезничке мреже исписивали и на ћириличном писму. У овом случају је успједила брза и одговорна реакција надлежних у овом правном лицу и испуњење препоруке, што је примјер одговарајућег односа, не само према уставним гаранцијама, већ и према препоруци Заштитника.<sup>199</sup>

- Х.З. је поднио притужбу против Д.о.о. „Чистоћа“ због дискриминације по основу националне припадности, а у вези са бројем чланова породичног домаћинства садржану у Правилнику о рјешавању стамбених потреба запослених. Овим актом је уређено бодовање броја чланова породичног домаћинства, као једног од шест критеријума за рјешавање стамбених потреба, на начин што се сваки члан породичног домаћинства вреднује са по 3 бода, са могућношћу остваривања највише 15 бодова по овом критеријуму. Са друге стране, Правилником о рјешавању стамбених потреба „Водовод и канализација“ Д.о.о. Подгорица, одређено је да за сваког члана породичног домаћинства запосленом припада по 3 бода, без ограничења броја бодова у случају да породично домаћинство има више од пет чланова. Међу странама у поступку није оспорено да Роми и Муслимани имају већинско учешће у структури запослених у Д.о.о. "Чистоћа" чија су породична домаћинства у основи бројнија од остале популације, те да је бројност породичних домаћинстава запослених Рома и Муслимана била од претежног значаја приликом доношења спорних одредаба Правилника. Са тих разлога, Заштитник је утврдио дискриминацију и дао препоруке ради отклањања посљедица неједнаког третмана запослених, након чега су успједиле измјене и допуне општег акта што је још један примјер одговорног и правилног односа према уставним гаранцијама и актима Заштитника.<sup>200</sup>

### Препоруке Заштитника:

-- Да се јачају механизми праћења сразмјерне заступљености мањинских народа и других мањинских националних заједница у јавним службама, органима државне власти и локалне самоуправе, односно аутентичне заступљености у Скупштини Црне Горе и скупштинама јединица локалне самоуправе у којима чине значајан дио становништва;

-- Да се обезбједи одржив и пропорционалан систем расподеле средстава из Фонда за заштиту и остваривање мањинских права Црне Горе ради подршке активностима значајним за очување и развој националних, односно етничких посебности мањинских народа и других мањинских националних заједница у области националног, културног, језичког и вјерског идентитета.

## 7.7.5. Говор мржње

У извјештајној години Заштитник је у раду имао само један (1) предмет због говора мржње по основу друштвеног или етничког поријекла. Заштитник у овом случају није могао утврдити

<sup>198</sup> Мишљење Заштитника број: 63/18/2, [http://www.ombudsman.co.me/docs/1528112188\\_07052018-preporuka-ir.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1528112188_07052018-preporuka-ir.pdf)

<sup>199</sup> Мишљење Заштитника, број: 01-247/18, [http://www.ombudsman.co.me/docs/1552553406\\_29062018-prporuka-zicg.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1552553406_29062018-prporuka-zicg.pdf)

<sup>200</sup> Мишљење Заштитника, број: 01-300/18, [http://www.ombudsman.co.me/docs/1540820940\\_preporuka-19092018-ro.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1540820940_preporuka-19092018-ro.pdf)

елементе који конституишу говор мржње или неки други облик узнемиравања са дискриминаторном побудом. Подсјећамо да смо у 2017. години имали у раду три (3) предмета у којима је утврђен говор мржње, у два (2) предмета заснован на етничкој припадности (Роми) и у једном (1) предмету заснован на полу особе којој је упућен.

Црна Гора је ратификовала Конвенцију Савјета Европе о рачунарском криминалу са Додатним протоколом који се односи на кажњавање аката расизма и ксенофобије учињених путем рачунарских система која, уз Оквирну Одлуку Савјета ЕУ 2008/913/ЈНА о сузбијању одређених облика и начина изражавања расизма и ксенофобије кривично- правним средствима, чини важан регионални извор стандарда посвећених превенцији и заштити од говора мржње. У смислу Конвенције, говор мржње представља начин изражавања који помаже, промовише или подстрекава мржњу, дискриминацију или насиље против било којег појединца или групе појединаца, заснованог на раси, боји коже, насљедном, националном или етничком поријеклу и вјери.<sup>201</sup>

Земље које су приступиле Конвенцији и њеном додатном протоколу обавезале су се на усвајање законских и других мјера на инкриминисању дјела која су извршена намјерно и противправно путем дистрибуције или ширења расистичког и ксенофобичног материјала у јавности путем рачунарских система. Нижи ниво одговорности допуштен је само у случају када расистички и ксенофобични материјал помаже, промовише или подстиче дискриминацију, а који није повезан са мржњом или насиљем, под условом да су у том случају доступни други правни љекови.

У том смислу, законодавац је одговорио потреби усклађивања прописа са конвенцијским стандардима у препознавању и процесуирању говора мржње, па је Законом о забрани дискриминације говор мржње уврштен у посебне облике дискриминације, док је Кривичним закоником Црне Горе имплицитно препознат кроз кривична дјела расна и друга дискриминација, изазивање националне, расне и вјерске мржње и нетрпељивости, и друге облике ширења или подстицања на насиље и мржњу према групи или члану групе која је заснована на урођеном или стеченом личном својству. Са друге стране, Законом о јавном реду и миру<sup>202</sup> говор мржње је посредно препознат као прекршај којим се нарушава јавни ред и мир на јавном мјесту и прописују казне за те прекршаје. У том смислу, вријеђање другог или дрско понашање, односно грубо вријеђање другог или нарочито дрско, бестидно или уврједљиво понашање (чл. 7), изазивање осјећања угрожености код другог пријетњом да ће напасти на живот или тијело тог или њему блиског лица (чл. 8), вријеђање другог по основу националне, расне или вјерске припадности, етничког поријекла или другог личног својства (чл. 19) и други прекршаји могу садржати елементе који дјело квалификују као деликт из мржње и опредељују на примјену института отежавајуће околности уколико је засновано на овом мотиву.

Ипак, досадашња пракса је показала да се у случајевима говора мржње израженог на интернету, друштвеним мрежама и другим мјестима јавног простора најчешће изричу упозорења (од стране полицијских службеника), новчане казне или опомене (у прекршајном поступку), што нема одвраћајући ефекат и не шаље јасну поруку да се на говор мржње мора реаговати дјелотворним, пропорционалним и одвраћајућим санкцијама. Из наведених околности може се закључити да се на говор мржње најчешће реагује процесуирањем у прекршајном поступку или изрицањем мјере упозорења, док вођење поступака кривичноправне природе још увијек представља изузетак.

<sup>201</sup> Закон о потврђивању Додатног протокола уз Конвенцију о рачунарском криминалу који се односи на кажњавање аката расизма и ксенофобије учињених путем рачунарских система ("Службени лист ЦГ - Међународни уговори", бр. 4/2009) - чл. 2

<sup>202</sup> "Службени лист Црне Горе", бр. 064/11

На осмом састанку Пододбора за правду, слободу и безбједност у процесу преговарања о чланству у ЕУ, представници тужилаштва су изнијели податак да су до 26.09.2018. године државним тужилаштвима поднијете двије пријаве за кривична дјела која се доводе у везу са говором мржње и то једна за кривично дјело изазивање националне, расне и вјерске мржње и нетрпељивости, и једна за кривично дјело расна и друга дискриминација. Према истом извору информација, једна кривична пријава је одбачена и поднијет захтјев за утврђивање одговорности у прекршајном поступку, док је по другој пријави услиједило оптужење и донијета правоснажна осуђујућа пресуда. С тим у вези, Заштитник подсјећа да се кривично дјело које прати или садржи елементе говора мржње може квалификовати као дјело учињено из мржње, уколико се заснива на мотиву пристрасности, односно побуди починитеља према жртви кривичног дјела, коју карактерише заштићено својство какво је раса, етничко поријекло, сексуална оријентација, родни идентитет и друга својства.

Према подацима Судског савјета у раду пред судовима у 2018. години било је 627 предмета због кривичних дјела која се по својим елементима бића могу сматрати дискриминаторним. Међутим, нијесу достављени подаци да ли је и за која кривична дјела примијењена квалификаторна (отежавајућа) околност из чл. 42а Кривичног законика Црне Горе приликом одмјеравања казне за кривично дјело учињено из мржње због припадности раси, вјероисповијести, националне или етничке припадности, пола, сексуалне оријентације или родног идентитета другог лица.

Иако је Законом о измјенама и допунама Кривичног законика Црне Горе уведен нови став чл. 42а према којем сама чињеница што је кривично дјело учињено према лицу које припада посебно рањивој категорији (дјеца, лица са инвалидитетом, трудна жена, старија лица, избјеглице) обавезује суд да ту околност узме као отежавајућу приликом изрицања санкције без утврђивања мотива мржње, чини се да судови не примјењују ову одредбу.

Стога је неопходно наставити спровођење обука за носиоце правосудних функција, регулаторна тијела, медије и друге актере који имају удјела у препознавању и процесуирању говора мржње. На говор мржње се мора реаговати изрицањем дјелотворних, пропорционалних и одвраћајућих санкција, али и кроз друге механизме као што су превенција, саморегулација и контра-наратив.

### **Препоруке Заштитника:**

- Да се настави са предузимањем мјера на пуној примјени Конвенције Савјета Европе о рачунарском криминалу са Додатним протоколом који се односи на кажњавање аката расизма и ксенофобије учињених путем рачунарских система;
- Да се интензивира спровођење програма обука за ноциоце правосудних функција ради ефикаснијег процесуирања говора мржње као кривичног или прекршајног деликта и изрицања санкција које имају потенцијал да одвраћајуће дјелују на починиоце;
- Да се ојача улога медија у препознавању и сузбијању говора мржње кроз механизме саморегулације, односно поштовање Етичког кодекса, правила струке и законом прописаних права и обавеза.

*Заштитник подсјећа на препоруке у вези са говором мржње из ранијег периода, које су и даље од значаја за сузбијање ове појаве, а тичу се:*

- Наставка континуиране обуке носилаца јавних функција и државних службеника у органима који спроводе заштиту од овог облика дискриминације;
- Стандардизације медијских извјештаја у циљу спрјечавања посљедица које може изазвати говор мржње у јавном дискурсу;
- Процесуирања ових деликата уз вођење рачуна о њиховој друштвеној опасности, те примјене клаузула квалификаторне околности код изрицања санкција;
- Јачања мјера за подизање свијести о штетности говора мржње, нарочито међу младима.

## **7.8. Информације савјета мањинских народа и других мањинских националних заједница**

За потребе израде извјештаја, Заштитник се, сагласно пракси из претходних година, обратио свим националним савјетима ради прибављања информација о стању људских права и слобода мањинских народа и других мањинских националних заједница у Црној Гори. Саставни дио извјештаја чине најбитнија запажања националних савјета у вези спровођења политика једнакости и очувања националног идентитета, односно унапређења поштовања права мањинских народа и других мањинских националних заједница.<sup>203</sup>

У Информацији о активностима на развоју и заштити права хрватског народа у 2018. години<sup>204</sup>, Хрватско национално вијеће истиче да је генерално задовољно положајем хрватске заједнице што је, између осталог, посљедица максималног напора Вијећа да се степен поштовања права хрватског народа у Црној Гори унаприједи. Указује на активно учествовање у Радној групи за израду и праћење спровођења Стратегије мањинске политике 2018-2023 са акционим планом за 2018., те праћење спровођења препорука Комитета министара Савјета Европе у вези са Оквирном конвенцијом о правима националних мањина и Европском повељом о регионалним или мањинским језицима. Из Вијећа истичу да је хрватски језик у службеној употреби, као и да се лична документа могу издавати и на хрватском језику. Хрватски народ учествује у извршној и законодавној власти на државном нивоу, а има представнике извршне и законодавне власти у општинама Тиват и Котор. Достигнућем сматрају и сусрете са највишим државним представницима Републике Хрватске, учешће на конференцијама на тему мањинских права и инклузије, као и бројне напоре ради унапређења културе (промоција књига, изложбе, документарни филмови, номинација Бокелске морнарице као нематеријалног

<sup>203</sup> Извјештаји савјета су наведени по редосљеду приспјећа

<sup>204</sup> Информација од 17.01.2019. године

културног добра у УНЕСЦО, потенцијално оснивање институције за проучавање историје и културе Хрвата у Црној Гори, напори Радија Дух, могућност дугорочног закупа или куповине Дома културе „Јосип Марковић“ у општини Тиват, итд.). Хрватска заједница је заступљена у Управном одбору Фонда за заштиту и остваривање мањинских права Црне Горе, Управном одбору Центра за очување културе мањина Црне Горе, а има представника и у Савјету РТЦГ-а. У Црној Гори дјелује већи број хрватских невладиних удружења, од којих истичу рад „Дух Цроаторум“, која је власник и оснивач Радија Дух, који је протекле године исходовао фреквенцију на националном нивоу, а активно дјелује и огранак Матице хрватске за Боку которску са сједиштем у Котору. У Црној Гори дјелује Хрватска школа као вид допунске наставе на хрватском језику, а Вијеће је укључено у пројекат припреме наставног садржаја из историје, традиције, културе и књижевности мањинских народа. На предлог Вијећа, РТЦГ је емитовала документарни филм о Которском мисалу у склопу програмских садржаја из тематике историје, културе, традиције и обичаја мањинских народа у Црној Гори. Вијеће подржава једини писани медиј на хрватском језику, „Хрватски гласник“, који излази у оквиру Хрватског грађанског друштва и пружа савјетодавну помоћ у остваривању права удружења и појединаца (школовање или лијечење у Републици Хрватској, правна помоћ, остваривање права на упис, стипендију или предност при запошљавању сагласно важећим меморандумима).

Српски национални савјет у Информацији<sup>205</sup> истиче да су се сви захтјеви упућени Заштитнику односили на дискриминацију српског народа од стране државних институција Црне Горе, „отимање“ стечених права и непоштовање закона и Устава којима је гарантован равноправан третман свих грађана и националних заједница. Указује да су препоруке Заштитника проузроковале „бијес“ државних институција и све већи притисак на српски народ кроз одузимање стечених права и „драстично“ кажњавање српских организација и појединаца у свим областима друштвеног живота и остваривању легитимних права и потреба. Савјет изражава забринутост да препоруке Заштитника дате државним институцијама да уподобе однос према српском народу у Црној Гори према позитивној законској регулативи и Уставу Црне Горе нијесу дале резултате који су се очекивали, што потврђује погоршан положај и реваншистички однос државних органа према српском народу у Црној Гори. Савјет истиче да је реваншистички однос посебно видљив у посљедње двије године када су најзначајније српске организације, препознатљиве по очувању српског националног, културног, језичког и вјерског идентитета, у потпуности игнорисане од стране државних институција Црне Горе и којима се у том периоду ускратила материјална подршка за активности у висини више од 500.000,00 ЕУР. Сматра да је такав однос посебно видљив у расподјели средстава Министарства за људска и мањинска права и Фонда за заштиту и остваривање мањинских права у 2018. години, са разлога што су сви пројекти српских организација и појединаца одбијени, а све препознате српске организације доведене у позицију да обуставе своје активности (Српска телевизија, Српски радио, часопис „Српске новине“, Српске електронске новине, Српска књижевна задруга). Савјет препознаје да актуелна власт, преко коалиционих партнера - Албанаца и Бошњака, онемогућава да пројекти српских организација и појединаца у Министарству за људска и мањинска права и Фонду за заштиту и остваривање мањинских права буду подржани макар и најмањим износом, без обзира што српски народ „пуни буџет са најмање 30% укупних средстава“. Сматрају да сличну позицију дијели и Српски национални савјет који у Црној Гори партиципира са 28,7% у укупном броју становника, а за своје активности добија исто онолико колико и националне заједнице, савјети и вијећа који су у Црној Гори заступљени са један или мање од један посто у укупном становништву. Коначно истичу да у посљедњих неколико година ниједан грађанин српске националности у Црној Гори није могао добити запослење у државним институцијама или

<sup>205</sup> Информација од 13.02.2019. године

институцијама локалне самоуправе које контролише актуелна власт, а да није био принуђен да он и његова фамилија промијене сопствени идентитет.

У Информацији о стању ромске заједнице у Црној Гори<sup>206</sup> наводи се да се Роми сусрећу са проблемима који су тешки и комплексни. Ромски савјет истиче да помаци постоје, али да је потребно још много урадити како би стање било на задовољавајућем нивоу. Савјет наводи да у Црној Гори нема системске дискриминације, те да Роми нијесу изложени насиљу и агресији, наглашавајући да постоје појединачни случајеви дискриминаторног понашања који се процесуирају. Истичу да у области образовања има највише напретка, очекујући да ће Министарство просвјете обезбиједити да дјеца ромске заједнице кроз редовно образовање имају макар по један час учења ромског језика. Стандардизација ромског језика поставља се као неопходан услов за његово очување. Похваљује се увођење ромских медијатора који помажу ромској дјечи, родитељима и школи дајући допринос квалитету образовања. Међутим, препознају проблем да су медијатори већином из других етничких заједница и да не познају ромски језик, па предлажу унапрјеђење селекције медијатора. Охрабрује их чињеница да се програм стипендирања ученика средњих школа и студената из ромске заједнице наставља, на који начин се утиче на превазилажење препрека инклузији какве су неписменост и недостатак квалификација. Истичу да је потребно наставити са афирмативном акцијом приликом уписа, добијања смјештаја и исхране у студентским и ученичким домовима, обезбјеђивања школских уџбеника и прибора. Сматрају да је посебну пажњу потребно усмјерити ка основном образовању и смањењу броја ученика која не заврше овај ниво образовања кроз мјере подршке ради растерећења трошкова. Област становања карактеришу извјесни помаци, али још увијек велики број ромских породица нема адекватан смјештај и живе у нелегалним и нехигијенским насељима, без планске инфраструктуре, често без струје и воде. Истичу да се примат даје расељеним Ромима и Египћанима са Косова, а да домицилни Роми нијесу на адекватан начин третирали. Нарочитим проблемом сматрају финансијски терет легализације бесправно саграђених кућа у ромским насељима, предлажући мјере афирмативне акције и подршке у испуњавању законских обавеза легализације. Ромски савјет истиче да је проценат незапослених Рома забрињавајући, а да је највише запослених у комуналном сектору, на одржавању хигијене, сакупљању секундарних сировина и обављању тешких физичких послова. Нужном потребом сматрају примјену принципа афирмативне акције у запошљавању Рома са средњом школом и високим образовањем у органима јавне власти на државном и локалном нивоу. У погледу политичке заступљености изражавају незадовољство због незаступљености Рома у Скупштини Црне Горе, истичући да Закон о избору одборника и посланика није афирмативан за ромску заједницу. Указују да су постигнути значајни резултати на рјешавању проблема регулисања личне документације и уписа ромске дјеце у матичне књиге рођених. У погледу културе, констатује се извјестан напредак који је остварен кроз подршку Фонда за мањине активностима на очувању и промоцији ромске културе. Промоција ромске културе препознаје се и кроз садржаје на РТЦГ-у, штампане новине „Алав“, функционисање ромског радија и музеја ромске културе, као и кроз активности Ромског савјета.

Информација о стању људских права и слобода Бошњака у Црној Гори коју је доставило Бошњачко вијеће у Црној Гори<sup>207</sup> наводи да је створен добар нормативни оквир за заштиту права мањинских народа, док у пракси постоји низ проблема који се не односе на директну и видљиву дискриминацију Бошњака, а који указују на потребу побољшања положаја Бошњака и других мањинских народа. У Информацији се наводи да је положај Бошњака у посљедњих десетак година поправљен, али да стање још увијек није задовољавајуће. Посебну забринутост изражавају у односу на чињеницу да највише Бошњака живи на сјеверу Црне Горе који је, због

<sup>206</sup> Информација од 18.02.2019. године

<sup>207</sup> Информација од 19.02.2019. године



лоших економских услова, неразвијенији у односу на остала подручја, па за последицу има константне миграције према земљама западне Европе, те центру и југу Црне Горе. Истичу да образовању треба посветити посебну пажњу, нарочито у односу на могућност изучавања босанског језика, историјских догађаја, те елиминисање увредљивих садржаја из уџбеника. Нарочит проблем запажају у непостојању катедре за босански језик на Филолошком факултету у Никшићу или босанског језика као посебног предмета. Изражавају незадовољство програмском и уређивачком политиком РТЦГ-а, сматрајући да није посвећено довољно времена промоцији културе, традиције, обичаја, споменика културе и других садржаја везаних за Бошњаке у Црној Гори, посебно информисању на језицима мањинских народа. С тим у вези, Бошњачко вијеће је предложило формирање редакције на босанском језику у оквиру Јавног сервиса, што је постало саставни дио Приједлога Стратегије мањинске политике. Сматрају да је потребно промијенити концепт програма за мањине његовим фокусирањем на садашњост и иновативне садржаје, а не на прошлост као што је до сада рађено (историјски и фолклорни садржај). Даље наводе да су повећањем средстава која се издвајају из буџета побољшани услови рада и функционисања савјета, али да то није довољно. Приговарају измјенама Закона о мањинским правима и слободама на основу којих савјети мањинских народа и других мањинских заједница немају право учешћа на јавном конкурс за расподјелу средстава Фонда, због чега су остали без значајног извора средстава. Приговарају и нејасним одредбама о статусу националних савјета на основу којих се не може закључити да ли имају статус државне институције, невладине организације или другог тијела. Сматрају да је потребна знатно већа подршка државе ради успостављања тјешње сарадње са дијаспором и њене едукације из области културе, традиције, обичаја, историје и језика, који су кључни за очување идентитета Бошњака. Коначно, наглашава се да држава има партнера у Бошњачком вијећу који је спреман на сарадњу ради напретка на пољу заштите и остваривања мањинских права.

## **7.9. Расељена и интерно расељена лица**

Рјешавање питања расељених и интерно расељених лица, поред осталог, представља дио предприступних преговора између Црне Горе и Европске уније у оквиру Поглавља 23 - „Правосуђе и темељна права”. Посљедњи извјештаји за Црну Гору препознају значајан напредак постигнут у овој области и препоручују да се осигура логистичка помоћ лицима која су са некомплетном документацијом поднијела захтјев за регулисање статуса, те омогући пун приступ правима.

Трајно рјешавање правног статуса расељених лица из бивших југословенских република и интерно расељених лица са Косова која бораве у Црној Гори омогућено је признавањем права на стално настањење или привремени боравак, кроз доношење Закона о допунама Закона о странцима, који је ступио на снагу 7. новембра 2009. године. Рок за подношење захтјева за регулисање статуса, прописан овим законом, био је двије године, односно до 07.11.2011. године. Одговарајући на потребу регулисања правног статуса не малог броја оних који то нијесу учинили у назначеном периоду, крајњи рок у којем су интерно расељена лица са Косова могла поднијети захтјев за одобравање сталног настањења и привременог боравака до три године, продужен је до 31.12.2014. године.

Када су у питању расељена и интерно расељена лица, посебно треба истаћи да је у јануару 2015. године за одобравање сталног настањења и привременог боравака до три године у раду било 2.969 захтјева, у јануару 2017. године 629 захтјева, док их је на дан 31.12.2018. године било укупно 244 захтјева.

Расељеним и интерно расељеним лицима се кроз регулисање статуса омогућава друштвена интеграција, остваривање права на рад и запошљавање, образовање, стручно усавршавање, признавање диплома и сертификата, социјална помоћ, здравствено и пензијско осигурање, пореске олакшице, приступ тржишту рада и услуга, слобода удруживања, повезивања и чланства у организацијама које заступају интересе радника или послодаваца. Међутим, иако су обезбијеђене олакшане процедуре за регулисање статуса, укључујући и смањење административних такси, извјесно је да постоје лица која су имала потешкоће у матичним државама у поступку прибављања тражених докумената. Нови Закон о странцима<sup>208</sup> не третира питање расељених и интерно расељених лица, изузев што је прописано да ће се поступци започети прије почетка примјене новог Закона окончати по одредбама ранијег Закона.<sup>209</sup> Сва лица која нијесу искористила право да поднесу захтјев за регулисање сталног настањења и привременог боравка до три године, од 01.01.2015. године незаконито бораве у Црној Гори.

Посебну помоћ у регулисању правног статуса потребно је пружити лицима која нијесу уписана у матичне регистре рођених у Црној Гори или у земљи поријекла. Препознајући ову потребу, усвојене су измјене и допуне Закона о ванпарничном поступку<sup>210</sup>, сходно којима лица рођена изван здравствених установа могу у судском поступку утврђивати вријеме и мјесто рођења. Са друге стране, за лица рођена у здравственим установама, а која нијесу уписана у матични регистар рођених, постоји могућност да накнадни упис у регистар остваре кроз управни поступак пред Министарством унутрашњих послова Црне Горе.

Додатна помоћ и заштита мора бити усмјерена према особама са смањеном покретљивошћу и особама смјештеним у специјализованим установама, како би и та лица могла да регулишу свој правни статус у Црној Гори и остваре, односно задрже приступ правима. Осим тога, морају се спроводити континуиране информативне кампање према лицима чији су захтјеви за регулисање статуса и даље у раду пред Министарством унутрашњих послова Црне Горе, у циљу подсјећања на важност прибављања докумената потребних за регулисање правног статуса у Црној Гори.

Такође је нарочито важно успоставити и/или интензивирати сарадњу са земљама поријекла расељених и интерно расељених лица, обзиром да се испоставило да прибављање важећих путних докумената из земље поријекла представља озбиљну препреку за особе које немају основна лична документа и нијесу у могућности да докажу своје држављанство. Овај проблем регистрован је међу Ромима, Ашкалијама и Египћанима, било због тога што никада нијесу регистровани приликом рођења или зато што је евиденција о њима уништена током сукоба на Косову 1999. године.

Уочавајући потребу за улагањем додатних напора да се ова друштвена група интегрише у друштво на начелима равноправности са другима, Министарство унутрашњих послова Црне Горе, Министарство рада и социјалног старања Црне Горе и представништво Високог комесаријата Уједињених нација за избјеглице (УНХЦР у Црној Гори формирали су новембра 2017. године Верификациони тим за интерно расељена лица са Косова. Циљ дјеловања овог тима је да се изврше индивидуалне посјете интерно расељеним лицима са Косова и пруже додатне информације потребне за регулисање правног статуса у Црној Гори, на основу којих теренских посјета ће се извршити анализа стања и предузети конкретне мјере. У току је поступак појединачне провјере сваког лица које нема ријешен статус у Црној Гори како би се приступило изради детаљне анализе стања.

<sup>208</sup> „Службени лист Црне Горе“, бр. 56/14, 28/15 и 16/16

<sup>209</sup> „Службени лист Црне Горе“, бр. 82/08, 72/09, 32/11, 53/11, 27/13 и 61/13

<sup>210</sup> „Службени лист Црне Горе“, бр. 20/15

Са циљем успостављања механизма сарадње у рјешавању статусних питања интерно расељених лица са Косова која бораве у Црној Гори, а у вези накнадног уписа у основне регистре (рођених, вјенчаних и умрлих) и регистар држављана Републике Косова, још 2013. године потписан је Споразум Владе Црне Горе и Владе Косова. У складу са овим документом, комбиновани биометријски тимови МУП-а Црне Горе, МУП-а Агенције за цивилну регистрацију Косова, УНХЦР и НВО „Правни центар“ интензивно пружају правну и практичну помоћ интерно расељеним лицима са Косова која бораве у Црној Гори. Уз подршку УНХЦР и ОЕБС-а организовано је 20 посјета мобилног тима МУП-а Косова Црној Гори, током којих је третирано око 1.350 лица. Овај број лица подијељен је у три категорије и то: у категорију завршених захтјева у коју спадају лица којима је уручена путна исправа Косова (1.160 лица); категорију престалих случајева у коју спадају лица која су у раду (70 лица) и категорију одложених паркираних случајева у коју спадају умрла лица и лица која су се одселила (120). Процедуре за интерно расељена лица су бесплатне а надлежни органи Републике Косово су сва документа, изузев пасоша, издавали без наплате таксе и других трошкова, док су трошкови издавања пасоша покривени од стране UNHCR-а.

Сходно информацији прибављеној од Директората за грађанска стања и личне исправе Министарства унутрашних послова<sup>211</sup> у периоду од 07.11.2009. године закључно са 01.01.2019. године расељена и интерно расељена лица су поднијела укупно 15.186 захтјева за одобравање сталног настањења и привременог боравака до три године. Од овог броја ријешено је 14.942 захтјева, док је по 244 захтјева поступак у току. Од 14.942 ријешених предмета, за 12.299 лица захтјев је усвојен и одобрен стални боравак или привремени боравак до три године, 280 захтјева је одбијено, док је 2.363 захтјева одбачено, односно поступак је обустављен због поновљених или непотпуних захтјева.

Интерно расељена лица су поднијела укупно 8.556 захтјева за одобравање сталног настањења, од чега је ријешено 8.466 захтјева, док је по 90 захтјева поступак у току. Од 8.466 ријешених предмета, за 7.314 лица захтјев је усвојен и одобрен стални боравак, 240 захтјева је одбијено, док је 912 захтјева одбачено, односно поступак је обустављен због поновљених или непотпуних захтјева.

Интерно расељена лица су поднијела укупно 1.541 захтјев за одобравање привременог боравака до три године, од чега је ријешено 1.410 захтјева, док је по 131 захтјеву поступак у току. Од 1.410 ријешених предмета, за 444 лица захтјев је усвојен и одобрен стални боравак, 17 захтјева је одбијено, док је 949 захтјева одбачено, односно поступак је обустављен због поновљених или непотпуних захтјева.

Расељена лица су поднијела укупно 4.736 захтјева за одобравање сталног настањења, од чега је ријешено 4.727 захтјева, док је по 9 захтјева поступак у току. Од 4.727 ријешених предмета, за 4.347 лица захтјев је усвојен и одобрен стални боравак, 21 захтјев је одбијен, док је 359 захтјева одбачено, односно поступак је обустављен због поновљених или непотпуних захтјева.

Расељена лица су поднијела укупно 320 захтјева за одобравање привременог боравака до три године, од чега је ријешено 314 захтјева, док је по 6 захтјева поступак у току. Од 314 ријешених предмета, за 171 лице захтјев је усвојен и одобрен стални боравак, два (2) захтјева су одбијена, док је 141 захтјева одбачено, односно поступак је обустављен због поновљених или непотпуних захтјева.

---

<sup>211</sup> Информација бр. 03-147/19 од 20.02.2019. године

Сходно чл. 220 Закона о странцима, расељена лица су поднијела укупно 33 захтјева за одобравање сталног настајења. Ријешено је 25 захтјева, док је по 8 захтјева поступак у току. Од 25 ријешених предмета, за 23 лица захтјев је усвојен и одобрен им је стални боравак, док је два (2) предмета одбачено односно поступак је обустављен због поновљених или непотпуних захтјева.

## 7.10. Азил и миграције

Осим међународних стандарда који регулишу ову област и Устав Црне Горе у чл. 44 прописује право азила: “Странац који основано страхује од прогона због своје расе, језика, вјере или припадности некој нацији или групи или због политичких увјерења може да тражи азил у Црној Гори. Странац се не може протјерати из Црне Горе тамо гдје му, због расе, вјере, језика или националне припадности, пријети осуда на смртну казну, мучење, нељудско понижавање, прогон или озбиљно кршење права која јемчи овај Устав. Странац се може протјерати из Црне Горе само на основу одлуке надлежног органа и у законом прописаном поступку.”

Од 01.01.2018. године примјењује се нови Закон о међународној и привременој заштити странаца<sup>212</sup>, којим су прописана начела, услови и поступак за одобравање међународне и привремене заштите странца који тражи међународну заштиту, права и обавезе странца који тражи међународну заштиту, азиланта, странца под супсидијарном заштитом, странца под привременом заштитом, као и услови и поступак за поништење и престанак азила, супсидијарне и привремене заштите. Овим законом су формално испуњени услови за примјену стандарда Женевске конвенције и Протокола о статусу избјеглица из 1967. године.

Према информацији Дирекције за азил<sup>213</sup>, у периоду од 01.01.2018. до 31.12.2018. године, поднијета су 3.104 захтјева за добијање азила у Црној Гори и то 2.787 од лица мушког пола и 317 од лица женског пола. Од овог броја одраслих је 2.832, а 272 су малолетна лица са пратњом. Одобрено је 10 заштита у којима су лица добила статус азиланта и четитри (4) у којима су лица добила тзв. супсидијарну заштиту.

Земље поријекла лица којима је у 2018. години одобрена заштита и статус азиланта су: пет (5) тражилаца азила из Ирана; два (2) из Сирије; један (1) из Јемена; један (1) из Кубе; један (1) из Русије. Земље поријекла лица којима је одобрена супсидијарна заштита су: три (3) из Гане и један (1) из Бјелорусије.

Земље поријекла лица којима је одобрена заштита у периоду од 2007. до 2018. године су: један (1) Македонија; четири (4) Бјелорусија; један (1) Мароко; један (1) Алжир; два (2) Ирак; девет (9) Јемен; два (2) Нигерија; 25 Сирија; шест (6) Иран; два (2) Украјина; осам (8) Куба; један (1) Русија; три (3) Гана; два (2) Авганистан и један (1) Либан. Према истој информацији, у периоду од 2007. до 31.12.2018. године, поднијето је 13.554 захтјева, а одобрена је 71 заштита, од чега 31 статус избјеглице, 27 додатних заштита, 10 статуса азиланата и 4 супсидијарне заштите, за лица из 70 земаља поријекла.

Статус избјеглице од 2007. до 31.12.2018. године остварило је једно (1) лице из Републике Сјеверне Македоније, шест (6) из Јемена, седам (7) из Кубе, 15 из Сирије, један (1) из Ирана, један (1) из Либана; додатну заштиту је остварило 27 лица и то један (1) из Бјелорусије, један (1) из Марока, један (1) из Алжира, два (2) из Ирака, два (2) из Нигерије, два (2) из Украјине, осам (8)

<sup>212</sup> "Сл. лист Црне Горе", бр. 002/17

<sup>213</sup> Информација од 20.02.2019. године

из Сирије, један (1) из Русије, четири (4) из Јемена, један (1) из Гане, два (2) из Авганистана, два (2) из Бјелорусије; статус азиланта остварило је пет (5) лица из Ирана; два (2) из Сирије, један (1) из Јемена, један (1) из Кубе, један (1) из Русије; док су статус лица са супсидијарном заштитом остварила три (3) лица из Гане и једно (1) из Бјелорусије.

### **7.11. Активности на промоцији људских права и јачању кадровских капацитета**

У 2018. години били смо посвећени развоју односа који доприносе промоцији једнакости и јачају сарадњу са организацијама цивилног друштва, регионалним и међународним тијелима која унапређују, штите и промовишу права и слободу и посвећено дјелују ради заштите права на једнакост. С тим у вези, Заштитник и представници Институције су се одазвали на све позиве невладиних организација за учешће на скуповима на којима се анализира стање права појединих рањивих друштвених група и предлажу начини за превазилажење слабости законодавног и институционалног оквира, односно непотпуне примјене позитивних прописа и стратешких докумената. Истовремено се обраћао грађанима саопштењима за јавност уочи обиљежавања важних датума којима се обиљежавају међународни дани за поједине рањиве групе (жене, старије особе, особе са инвалидитетом, LGBT заједница, Роми и Египћани и др.). Такође, указивали смо на очигледне повреде права и системске проблеме у њиховој заштити, те позивао органе јавне власти и носиоце јавних овлашћења да са становишта својих надлежности поштују, штите и промовишу право на једнакост у правима и пред законом. Посвећено смо учествовали у раду надзорних тијела Савјета Европе, Европске мреже тијела за једнакост и другим иницијативама насталим на темељима успостављене регионалне сарадње националних институција за заштиту људских права и слобода. Сусрети на регионалном и европском нивоу допринијели су јачању капацитета запослених и оснаживању да досљедно прате и примјењују стандарде у заштити од дискриминације, као и праксу тијела са дугом традицијом и значајним успјесима на пољу заштите од дискриминације.

У овом периоду развијена је континуирана сарадња са државним институцијама из које је произашло низ корисних иницијатива и мјера на јачању административних капацитета Институције у области заштите од дискриминације. Посебно значајна сарадња остварена је са Центром за едукацију у судству и државном тужилаштву Црне Горе, у оквиру које су наши службеници учествовали у једном броју обука и тренинга заједно са колегама из правосуђа. То је додатни импулс уједначавању стандарда у области заштите људских права и заштите од дискриминације, јер се у таквим околностима разматрају теме од значаја за заштиту једнакости уз примјену релевантне међународне праксе.

На сличан начин Институција сарађује и са Министарством за људска и мањинска права, при чему се сарадња одвија на два нивоа: консултативном, кроз размјену искустава и сазнања о релевантном међународном праву и јуриспруденцији судских и квази-судских тијела; и едукативном, кроз које службеници Институције учествују у програмима Министарства кроз обуке о дискриминацији за потребе различитих државних и органа локалне самоуправе.

На плану регионалне сарадње Институција је имала запажен учинак у размјени искустава и добре праксе са колегама из региона и шире. У исто вријеме остварена је чврста међуинституционална основа за учешће у заједничким иницијативама и пројектима. Слиједећи искуства из ранијих и текућих пројеката и програма Савјета Европе, OEBS-а и Европске уније (SOCCER, PREDIM, Horizontal Facility, HELP). Институција је постигла завидан ниво напретка у примјени међународних стандарда у свакодневној пракси. У посљедњем кварталу 2019. године

Институција ће бити домаћин Регионалне конференције тијела за једнакост која су окупљена на бази београдске Декларације о заједничком дјеловању из новембра 2016. године.

Конечно, када је у питању сарадња са цивилним сектором, наглашавамо да је она од стратешког интереса за остваривање наше основне функције и да се заснива на међусобном повјерењу и уважавању. Имајући у виду ограничена средства за потребе развијања сопствених пројеката и иницијатива, Институција користи све облике сарадње и учешћа у иницијативама цивилног сектора како би обогатила сопствена искуства, али и унаприједила сопствене капацитете у заштити од дискриминације. Осим тога, цивилни сектор је један од кључних ресурса за добијање информација и показатеља о нивоу распрострањености дискриминације у друштву, као и основних података о случајевима на којима се темељи поступање по индивидуалним и колективним притужбама за заштиту од дискриминације.

Детаљни подаци о облицима сарадње, начину на који се она спроводи и субјектима са којима се остварује садржани су у дијелу овог извјештаја који се односи на међународну сарадњу, сарадњу са државним органима и организацијама, академским сектором, образовним установама, асоцијацијама запослених, независним и регулаторним тијелима, као и на сарадњу са невладиним организацијама.

## VIII ПРОБЛЕМИ, ИЗАЗОВИ И КЉУЧНА ДОСТИГНУЋА

Имајући у виду наведено, описане активности и резултате, у наставку наводимо сумирано проблеме, изазове и кључна достигнућа у раду Институције.

Као и до сада, трудићемо се да на нас дјелују подстицајно и послуже као оријентир за реално сагледавање резултата, унапређење и планирање будућег рада:

### Као проблеме/препреке у раду за 2018. годину издвајамо:

- појава игнорисања захтјева за изјашњењем у испитном поступку и однос према неиспоштованим препорукама Заштитника;
- Институција региструје и један број случајева у којима је препорука испоштована (информације из медија или од подносиоца притужбе), али о томе нијесмо обавијештени, у складу са законском обавезом коју имају државни и други органи и физичка лица;
- недостатак средстава за реализацију свих активности у складу са повјереним мандатом, нарочито када се то тиче промоције;
- подзаконским актима и накнадним рјешењима Закона о зарадама запослених у јавном сектору службеницима Институције углавном је дат статус нижег ранга државних службеника, без могућности увећања зараде;
- недостатак одговарајуће статистичке основе, прописане методологије, односно начина прикупљања података о случајевима пријављене дискриминације пред државним органима у Црној Гори, нарочито у правосуђу и код инспекцијских органа;
- несхватање правног појма дискриминације, што се у случају неуких странака треба толерисати, али не и у погледу стручне јавности и посебно оних који су дужни прописе да примјењују;

### У 2018. години међу најважнијим достигнућима сматрамо:

- нова база података за електронску евиденцију притужби, којом је унапријеђено вођење и архивирање притужби. Омогућено је упоредно вођење и архивирање предмета, у електронској и папирној форми;
- задржан висок тренд окончаних предмета, 96, 62%, уз примјену праксе међународних тијела и организација;
- скраћено вријеме трајања испитног поступка (просјечно трајање 60 дана);
- позитивне оцјене о унапређењу рада и ефикасности Институције, исказане кроз извјештаје ЕК;
- “Хоризонтални програм за Западни Балкан и Турску” први је пројекат у којем институција Заштитника учествује у свом пуном стручном капацитету (за разлику од досадашњег статуса бенефицијара) и у том смислу представља прекретницу у нашем раду;
- више теренских посјета установама, органима и организацијама;
- одржавање тренда значајног присуства у медијима;
- настављено јачање сарадње са цивилним сектором, што је посебно видљиво у организацији већег броја заједничких активности, учешћу на скуповима НВО и размјени информација и пракси;
- појачана и интензивирана сарадња на усавршавању кадрова заједно са другим органима за заштиту људских права, нарочито Центром за едукацију у судству и државном тужилаштву и Министарством за људска и мањинска права;
- висок проценат отклоњених повреда права у току испитног поступка (62%), у сектору НПМ-а;

- појачана сарадња са Савјетом Европе и ОЕБС-ом на имплементацији стандарда у области заштите људских права;

**За 2019. годину као планове и изазове издвајамо:**

- окончање процеса учлањења у Европску мрежу националних институција за људска права (ENHRI);
- израда извјештаја по пројекту “Истине и заблуде о дискриминацији”;
- спровести истраживање и на основу тога извјештај о заштити малољетних зависника од психоактивних супстанци;
- анализа о утицају дигиталних садржаја на дјецу;
- извјештај о стању у ученичким домовима;
- анализа о поступању према мигрантима;
- извјештај о случајевима полицијске тортуре, од оснивања Институције;
- извјештај о случајевима затворске тортуре, од оснивања Институције;
- организација регионалне конференције тијела за једнакост у Црној Гори крајем трећег квартала 2019. године према обавези из Београдске декларације од 2016. године;
- имплементација препорука Савјета Европе, ЕУ и EQUINET-а о тијелима за једнакост и њиховој улози у развоју људских права и заштити једнакости;
- веће присуство у другим установама у којима су забиљежени проблеми у остваривању људских права и слобода лица лишених слободе или лица којима је ограничено кретање (Специјална болница за психијатрију Котор, Домови за старе и друге);
- размотрити могућност о постављању сандучића за притужбе у осталим установама затвореног типа (не само у ЗИКС-у);
- успоставити већу сарадњу са националним институцијама у заштити људских права и слобода лица лишених слободе;
- промоција једнакости у локалним срединама и иницијативе за рјешавање конкретних проблема рањивих група;
- сарадња у међународним и регионалним иницијативама за промоцију и заштиту једнакости;
- учешће у заједничким иницијативама са државним органима и цивилним сектором на националном нивоу ради уједначавања стандарда заштите људских права и слобода, укључујући и праксу судских и квази-судских тијела;



## IX ОЦЈЕНЕ И ЗАКЉУЧЦИ

∞

Као и претходних година притужбе на рад судова претежно су се односиле на повреду права на суђење у разумном року, углавном код првостепених судова. Грађани су се, такође, жалили и на дуго трајање поступка по уставној жалби.

Судови су у извјештајној години имали повећан прилив предмета, али су ријешили више предмета од годишњег прилива.

Охрабрује пораст броја коришћења правних средстава за заштиту права на суђење у разумном року, као и успјех грађана у поступцима по контролном захтјеву и тужби за правично задовољење. Судови препознају дјелотворност ових правних средстава, па је потребно, у континуитету, наставити са овом праксом, промовисати је и унапрјеђивати, у складу са јуриспруденцијом Европског суда за људска права.

Заштитник и у овом извјештају подсећа да неоправдано дуго трајање судских поступка код грађана ствара правну несигурност и неповјерење у правни систем. Обавеза је државе да обезбиједи дјелотворан систем гаранција у судском поступку, како би се отклонила несигурност у којој се странка налази у току суђења и поступак окончао у примјереном року.

∞

Као и ранијих година грађани су изражавали незадовољство на рад органа јавне управе. Жалили су се на ћутање управе, дужину трајања управног поступка, недоношење одлука у законском року, недоношење одлука по жалби, недјелотворност у раду, повреде начела управног поступка, вишеструко поништавање првостепених аката и враћање предмета првостепеном органу на поновно одлучивање (тзв. "пинг понг" одлучивање), непрофесионално поступање службеника, инсистирању на достављању обимне документације, упућивање странака од једног до другог органа, кршење принципа помоћи неугој странци.

У извјештајној години у погледу ефикасности и квалитета рада јавне управе остварен је одређени напредак, али су и даље присутне неправилности и слабости у раду јавне управе које неповољно утичу на остваривање права грађана, на принцип правне сигурности и једнакост грађана пред законом. Те слабости најчешће се испољавају у виду ћутања управе, непоштовања законских рокова и начела добре управе.

Неодлучивањем органа јавне управе у управним стварима (тзв. "ћутање управе"), неблаговременим одлучивањем, поништавањем управних аката и враћањем предмета на поновни поступак, непостапање по примједбама и ставовима другостепеног органа и Управног суда Црне Горе, крше се уставна начела и начела добре управе и поврјеђују права грађана.

Заштитник и у овом извјештају наглашава да управа као "сервис грађана" треба да буде услужна, приступачна, транспарентна и отворена према грађанима. Њена је обавеза да унаприједи квалитет свог рада и да своје управне послове обавља у складу са начелима добре управе. У извршавању властитих обавеза према грађанима она мора водити рачуна да одлуке које утичу на права или интересе појединаца буду засноване на закону, да садржај тих одлука буде јасан, разумљив и аргументовано образложен. Службеници јавне управе требају да буду

свјесни да органи и институције постоје да би служили интересима грађана и државе. Зато је потребно да своје одлуке доносе у служби ових интереса и да настоје да у свом раду испуњавају највише професионалне стандарде. При томе, требају да се руководе осјећајем за примјереност, да буду непристрасни, одлуке заснивају искључиво на доказима и имају једнак третман према сваком лицу о чијем се праву или правном интересу одлучује.

Заштитник као и у ранијим извјештајима указује да је неопходно наставити активности на подизању свијести запослених о принципима добре управе и успостављања ефикасног система одговорности у јавном сектору, због неблаговременог, незаконитог рада и кршења права грађана. Органи јавне управе треба да наставе са јачањем својих капацитета и оснаже механизме контроле и надзора рада јавне управе.

Модерна јавна управа мора да обезбиједи високи ниво професионалности и интегритета.

Заштитник сматра да је неопходно наставити и убрзати активности на професионализацији, деполитизацији и оптимизацији јавне управе, како би се обезбиједило да јавна управа постане стварни сервис грађана и да грађани своја права и слободе могу остварити и заштити брзо и ефикасно.

∞

Притужбе лица лишених слободе углавном су се односиле на рад и поступање службеника ЗИКС-а. У поређењу са претходном годином, биљежи се благо смањење броја ових притужби, што је резултат редовног присуства представника Институције у ЗИКС-у и дјеловања Националног превентивног механизма. Добра сарадња са ЗИКС-ом је настављена, на шта указује висок проценат отклоњених повреда у току поступка (62%).

Материјални и други услови боравка у затвору су унапријеђени, међутим и даље постоји простор за побољшање. Малољетнички затвор још није у функцији.

Структура притужби указује на мањи број притужби у односу на здравствену заштиту у Заводу. Приступ здравственој заштити у затвору је у складу са професионалним и етичким принципима који важе у заједници.

Забилежени су позитивни примјери у уређењу јасних и уједначених процедура, када се ради о поступању службених лица према лицима лишеним слободе, што ће свакако допринијети достизању стандарда “Нулте толеранције” тортуре и свих облика злостављања. Ипак, овај стандард захтијева даљи, континуиран и свеобухватан приступ, који између осталог значи рад на превенцији, али и ефикасно поступање и одлучан одговор када до кршења забране злостављања дође, у смислу идентификације, процесуирања и кажњавања починилаца.

∞

Стање економских, социјалних и културних права, као и мјере које се предузимају од стране надлежних органа у циљу њиховог остваривања и даље је испод стандарда које прописују потврђени и објављени међународни документи у овој области.

И даље не мали број грађана живи у сиромаштву и у стању социјалне потребе. Механизми социјалне заштите и старања не успијевају да обезбиједи довољно помоћи за велики број социјално угрожених лица, у оној мјери, у којој је то неопходно за остваривање минимума егзистенције. Још увијек нијесу битније унапријеђени услови и могућности за запошљавање,

повећање зарада, рјешавање стамбених потреба грађана, а што се негативно одражава на општу економску и социјалну сигурност. Посебно је тежак положај незапослених лица, рањивих група и појединаца, као што су стара лица, лица са инвалидитетом, Роми и расељена лица.

Заштитник и у овом извјештају, поново указује да држава има велику одговорност и обавезу да стално предузима мјере за обезбјеђивање потребног нивоа економских, социјалних и културних права. Неопходно је интензивирати активности на смањењу стопе незапослености кроз активне политике запошљавања, предузети ефикасније мјере како би послодавци поштовали своје обавезе обезбјеђујући запосленима право на редовну исплату зарада, зараду за прековремени рад и за рад у вријеме државних и вјерских празника и право на уплату доприноса за пензијско и здравствено осигурање, као и поштовање других права.

∞

Повреде права на мирно уживање имовине, као и ранијих година односиле су се на: дуго трајање поступака код (првостепеног и другостепеног), недоношење одлука у законском року, упис права на непокретностима, неефикасност надлежних инспекција (грађевинска, комунална), поступак експропријације, недоношење измјена и допуна ДУП-а, грађење (дограђивање) објеката без одобрења, противправно заузимање земљишта и др.

У поступањима по притужбама запажа се да поједини органи јавне управе (државне управе, локалне управе и локалне самоуправе) не одлучују благовремено по поднијетим захтјевима, дуго воде поступке, не поштују начела управног поступка и добре управе, не врше надзорна овлашћења, или их нередовно врше, да органи јединица локалне самоуправе и даље у довољној мјери не информишу грађане о њиховим правима и на закону заснованим интересима, као и могућностима која им стоје на располагању ради заштите њихових права и правних интереса.

Заштитник и у овом извјештају поново указује да су органи јавне управе дужни да у свом раду ефикасније и економичније поступају по захтјевима грађана, да предузимају све потребне мјере и радње како би се отклониле препреке и обезбиједили услови за законито, благовремено, ефикасно и економично спровођење извршења сопствених одлука, да организују свој рад на начин који би предуприједио понављање истих или сличних проблема у свом раду и да се недостаци у раду који доводе до повреде или ускраћивања права отклањају благовремено чим им на то укажу грађани.

Такође указујемо да је неопходно да у циљу јачања превентивне функције надлежних инспекција у области уређења простора и изградње објеката, органи државне управе кроз своју надзорну улогу спроводе појачани надзор, запосле довољан број службеника и више се ангажују на сузбијању нелегалне (дивље) градње и њених негативних посљедица.

∞

И поред благог раста броја окончаних поступака по захтјевима за повраћај и обештећење, евидентно је да се процес повраћаја одузетих имовинских права и обештећења и даље одвија веома споро. Од ступања на снагу Закона о повраћају одузетих имовинских права и обештећењу, закључно са 31. 12. 2018. године, ријешено је 76,00% захтјева, тако да је код регионалних комисија за повраћај и обештећење остао значајан број неријешених захтјева, а посебно код Комисије у Бијелом Пољу.

Заштитник и у овом извјештају поново указује да се процес повраћаја одузетих имовинских права и обештећења и даље одвија веома споро, те да се на тај начин грађанима онемогућава да остваре своја законом прописана права и да користе одговарајућа правна средства за заштиту својих права. Сви подносиоци захтјева за повраћај и обештећење по чијим захтјевима није одлучено и даље се налазе у правној неизвјесности и неједнаком положају у односу на подносиоце по чијим је захтјевима одлучено. Остваривање права на имовину не смије зависити од воље надлежних органа, јер се ради о неутуђивом праву.

Полазећи од тога и чињенице да је од почетка примјене Закона, протекло више од десет година, Заштитник поново указује да је неопходно да регионалне комисије убрзају свој рад по преосталим предметима, а нарочито Комисија у Бијелом Пољу, како би се што прије окончали поступци и отклонило вишегодишње чекање подносилаца захтјева у остваривању њихових права.

## оо

Стање животне средине у Црној Гори и поред унапријеђеног законодавства и даље је незадовољавајуће. Још увијек није развијена еколошка свијест грађана о потреби одговорног односа према природи. Повреде права на здраву животну средину су углавном посљедица недоследне примјене прописа из области урбанизма, грађевинарства и просторног планирања, одлагања комуналног отпада и прекомјерне комуналне буке.

И у овој извјештајној години посебну пажњу посветили смо праћењу квалитета ваздуха и стања животне средине у општинама: Пљевља, Главни град Подгорица, Никшић и Бар и активностима и мјерама које су надлежни органи предузимали за заштиту здравља и заштиту животне средине.

Према подацима Агенције за заштиту природе и животне средине о прекорачењима средњих дневних дозвољених концентрација загађујућих материја, квалитет ваздуха на мјерним мјестима (Пљевља, Никшић, Бар и Подгорица) за 2018. годину, није био задовољавајући у зимском периоду. Утицај на квалитет ваздуха имали су индивидуална ложишта, метеоролошке прилике, уз кумулативно дејство константних емисија из индустрије и саобраћаја. То стање условљено је и појавама температурних инверзија уз висок атмосферски притисак и стабилну атмосферу, што доводи до концентрисања загађујућих материја у приземним слојевима атмосфере.

У Пљевљима је у јануару, фебруару, марту, октобру, новембру и децембру мјесецу средња дневна концентрација ПМ10 честица у ваздуху била изнад дозвољене вриједности (у децембру 29 дана). Прекорачења граничних вриједности ПМ10 честица праћена су и повећаном концентрацијом бензо(а)пирена на свим мјерним мјестима. Прекорачење средње дневне концентрације ПМ10 честица у ваздуху забиљежено је и у Никшићу (5 дана у октобру и 16 дана у новембру), Подгорици (4 дана у октобру и 9 дана у новембру) и Бару (1 дан у октобру). Такође и током мјесеца априла највећи утицај на лошији квалитет ваздуха, посебно у централном дијелу, односно на територији Подгорице, имао је атмосферски транспорт сахарског пијеска. На мјерном мјесту у Подгорици евидентирано је 11 дана са прекорачењем средње дневне концентрације ПМ10 честица, а у Пљевљима седам дана.

Заштитник и у овом извјештају поново указује да је за рјешавање овог дугогодишњег проблема неопходно без одлагања приступити спровођењу заједничких мјера државних и локалних органа, у складу са њиховим надлежностима и плановима заштите животне средине у наведеним

општинама, редовно обавјештавати јавност о реализацији смањења негативног утицаја на животну средину и анализи спроведеног мониторинга свих сегмената животне средине.

У циљу заштите здравља грађана и животне средине, надлежни инспекцијски органи треба да континуирано врше инспекцијски надзор свих регистрованих загађивача у општини Пљевља и другим градовима, предузимају мјере у складу са законом, а нарочито мјере одговорности, у циљу спрјечавања акцидентног стања и унапрјеђења квалитета ваздуха. Такође је неопходно наставити са јачањем административних капацитета на државном и локалном нивоу, а нарочито еколошке инспекције.

Заштитник указује да одлагање комуналног отпада и даље представља озбиљан проблем. Зато је неопходно приоритетно предузети мјере на санацији постојећих депонија, уређењу и изградњи депонија у складу са еколошким стандардима како би се обезбиједио неопходни минимум заштите животне средине и обезбиједили услови за спрјечавање и смањење штетних утицаја на здравље људи и животну средину.

Посебну пажњу неопходно је посветити спровођењу локалних планова за управљање отпадом, одвојеном прикупљању отпада и рециклирању, као и јачању финансијских и административних капацитета на локалном/општинском нивоу.

Проблем комуналне буке био је изражен у Подгорици, Никшићу, Пљевљима и Бијелом Пољу. Овај проблем је присутан и у другим градовима, а нарочито у приморским градовима за вријеме туристичке сезоне. Стање заштите од комуналне буке је незадовољавајуће.

## ∞

У остваривању права дјетета, у цјелини посматрано, примјећује се напредак у одређеним областима. Међутим и даље се уочава несклад у остваривању права дјете различитих региона као и у погледу остваривања права рањивих категорија дјете.

У породично-правним поступцима дјете и даље нијесу довољно видљива и принцип њихове партиципације се не спроводи у пуној мјери. Органи старатељства још увијек у довољној мјери не користе своја овлашћења у случајевима занемаривања родитељских права, злоупотребе дјете и манипулативног понашања родитеља.

Приликом извршења правоснажних судских одлука, које се односе на остваривање личних односа између дјете и родитеља са којима не живе, уочене су бројне слабости те је потребно интензивирати напоре на успостављању ефикасног и дјечи прилагођеног система извршења судских одлука.

Насиље над дјецом као и вршњачко насиље међу њима, све је израженија појава па је с тим у вези потребно предузети ефективне мјере и радње како у циљу јачања психолошко-педагошких служби у школама, (које би пружале сву потребну подршку дјечи, родитељима и наставном особљу), тако и залагањем за промјене у друштвеним нормама које прихватају, опраштају или игноришу насиље.

Преоптерећеност појединих образовних установа (централног и јужног региона) и даље је присутна. Ученички превоз такође није у потпуности доступан свим ученицима којима је потребан. Још увијек постоје образовно – васпитне установе које нијесу прилагођене ученицима са сметњама у развоју.

Подаци показују да је велики број породица изложен ризику сиромаштва и социјалној искључености, што се може негативно одразити на родитељске одговорности и најбољи интерес дјеце.

Услуге у заједници, намјењене дјеци које би одговориле њиховим специфичним потребама, нијесу развијене у довољној мјери. Највише их је основано од стране државе и локалне заједнице и не користе се могућности укључења других пружалаца услуга (организација, предузетника, привредних друштава и физичких лица).

Неуједначен и диспропорционалан развој здравствених капацитета и даље је евидентан као и велике разлике међу регионима у приступачности. Како се дјеца свакодневно суочавају са бројним изазовима који могу угрозити њихово ментално здравље, требају им бити доступнији сервиси подршке, помоћи и заштите који им се пружају.

Дигитална технологија има велики утицај на дјецу, њихове животе и будућност не само у позитивном смислу већ, нажалост, и у негативном јер постају средство за већ постојеће облике злоупотребе и злостављања, па су дјеца изложенија ризику не само на мрежи, већ и ван ње, те се са већом пажњом морамо посветити овом питању.

У циљу побољшања и унапрјеђења права дјеце и њиховог положаја у свим областима, потребно је успоставити бољу међусекторску сарадњу између свих актера, односно органа/установа и служби које раде са дјецом и за дјецу.



Социолошка истраживања показују мањи тренд дискриминације према схватању просјечног грађанина у Црној Гори у односу на претходну годину. Међутим, и у овој години проценат оних који сматрају да је дискриминација присутна у црногорском друштву износи скоро 70%. У поређењу са другим државама у окружењу стиче се утисак да је став грађана сличан као и код других у региону и да се дискриминација најчешће примјећује код запошљавања и на раду. У посљедњем истраживању које је спровео Заштитник у сарадњи са екстерним истраживачким тимом, наглашена је једна посебна категорија која до сада није била у фокусу јавног мњења (барем кад су у питању анкете о ставовима јавног мњења), а то су запослени у приватном сектору. Осим запошљавања, остала подручја у којима се региструје висок ниво перцепције грађана о дискриминацији су здравствена заштита, поступци пред државним органима, образовање, политичко дјеловање (примарно опозиционо), поступци пред органима локалне самоуправе, те социјална заштита.

Када су у питању одређене друштвене групе трендови су уједначени у односу на посљедњих неколико година и као најчешће или највише дискриминисане особе истичу се особе са инвалидитетом, Роми, жене, LGBTIQ заједница, старачка домаћинства у сеоским подручјима и као што смо већ рекли сада по први пут запослени у приватном сектору.

Статистика предмета у раду Заштитника потврђује ове трендове, јер се управо највећи број предмета везује за наведена подручја, првенствено запошљавање, док су друштвене групе углавном заступљене као и код перцепције грађана. Према подацима из наших евиденција, у

овој години се биљежи пораст броја предмета у раду за око 13%. Стопа окончања предмета у раду износи преко 94%. У исто вријеме евидентно је да проценат утврђених повреда права од преко 20% у мериторно окончаним предметима, те број отклоњених повреда права током поступка у нешто више 12,00 % предмета (укупно преко 32%), указују на потребу интензивирања комуникације Институције са грађанима Црне Горе и носиоцима одлучивања (код ових посљедњих више у државном и нешто мање приватном сектору).

Посебно изражен проблем је несхватање правног појма дискриминације, што би у случају неких странака могло бити толерисано, али не и у погледу стручне јавности и посебно оних који су дужни прописе да примјењују. Као подносиоци притужбе најчешће се појављују неке странке, које су уз то и неријетко слабог имовног стања, због чега не могу затражити други вид заштите усљед трошкова који се у тим поступцима јављају као основна препрека. С тим у вези подсјећамо да је поступак пред Заштитником флексибилан, мање формалан и бесплатан.

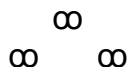
У односу на број датих препорука, може се закључити да је у овој години дошло до процентуалног повећања броја препорука које нијесу испоштоване (15,78%), те да је по истом основу регистрован један број неиспоштованих препорука из ранијих извјештајних периода. Оваква ситуација је посљедица игнорантског односа појединих органа који не узимају у обзир дату препоруку. Институција региструје и један број случајева у којима је препорука испоштована (информације из медија или добијене од подносиоца притужбе), али да институција о томе није обавијештена у складу са законском обавезом, коју имају државни и други органи и физичка лица након пријема мишљења са препоруком. Међутим, имајући у виду да службена информација о томе није приспјела у институцију, ови случајеви се региструју као препоруке које нијесу испоштоване.

Осим области од посебног интереса за даљу проактивну интервенцију институције, и ова година указује на висок број случајева насиља у породици, које се доживљава као широко распрострањена појава. Иако је број предмета у раду институције незнатан, чињенице из праксе у раду на предметима из других области указују да је насиље у породици узрок бројних других проблема, посебно оних социјалне и социолошке природе.

Поред неусаглашености једног броја закона са међународним правом и праксом, те анахроних законских рјешења (нпр. прописи о вјерским заједницама), примјећује се да је један број подзаконских аката дерогирао степен права прописан Уставом и законом. У таквим случајевима непосредно се обавјештава надлежни орган у чијем ресору је доношење таквих прописа са циљем отклањања узрока и посљедица дискриминације.

Поједине друштвене групе су суочене са ризиком од вишеструке дискриминације (особе са инвалидитетом, Роми, жене, старија лица), па је неопходно посветити посебну пажњу рањивости ових категорија. У исту раван могу се ставити лица која немају ријешен грађанско-правни статус у Црној Гори, код којих се неријетко кључ проблема налази изван граница територијалне и стварне надлежности државних органа Црне Горе. То су прије свега странци без регулисаног статуса (боравак, држављанство), иако је примјена законских рјешења неколико пута одлагана са циљем да се овим лицима омогући да ријеше свој статус Црној Гори.

Детаљнија оцјена стања дата је у овом Извјештају код разматрања појединих питања од значаја за систем заштите од дискриминације.



Посматрано у цјелини и у 2018. години запажен је одређени напредак у остваривању људских права и слобода у Црној Гори. Напредак је и даље израженији у подручју законодавства.

Међутим, случајеви кршења људских права и слобода, наведени у овом извјештају, указују да одговор надлежних органа и институција није одговарајући и да стање, у многим областима, још није задовољавајуће.

Одређене појаве кршења људских права и слобода дешавају се у континуитету, са мањим или већим одступањем у односу на ранији период. Зато је неопходно да се у наредном периоду посвети већа пажња превенцији кршења људских права и да органи и институције задужени за спровођење закона, одлучније и ефикасније реагују на сваки случај.

У том смислу, кључна је улога и одговорност доносилаца одлука, у све три гране власти, законодавној, извршној и судској, како би се обезбиједила пуна примјена закона и владавина права.



## Х О ИНСТИТУЦИЈИ И ФИНАНСИЈСКИМ СРЕДСТВИМА

У Служби Заштитника се обављају стручно-истраживачки, административно-технички и помоћни послови из надлежности Заштитника. Систематизована су 33 службеничка и намјештеничка радна мјеста.

Стручно-истраживачке послове врше савјетници Заштитника и други државни службеници. Савјетници Заштитника и други државни службеници, у вршењу стручних послова из надлежности Заштитника поступају по налозима и упутствима Заштитника и замјеника Заштитника који је задужен за одређену групу послова. Административно-технички и помоћни послови обављају се у оквиру финансијске, административно-техничке и помоћне групе послова.

Стручно-истраживачки послови обухватају: разматрање притужби, припрему мишљења, иницијатива, предлога и препорука, предузимање мјера за превенцију-спречавање мучења и других облика нечовјечног или понижавајућег поступања или кажњавања, заштиту од дискриминације, промоцију људских права и слобода, предузимање превентивних мјера у области људских права и слобода, анализу закона и других прописа ради њиховог усклађивања са међународно признатим стандардима у области људских права и слобода, припрему мишљења на нацрт закона, другог прописа или општег акта уколико је то потребно ради заштите људских права и слобода, припрему мишљења о заштити и унапрјеђењу људских права и слобода на захтјев органа који о тим правима одлучује, припрему предлога за оцјену сагласности закона са Уставом и потврђеним и објављеним међународним уговорима, односно сагласности других прописа и општих аката са Уставом и законом, послове односа са јавношћу и међународне сарадње, израду посебних и годишњих извјештаја, организационе, правне и друге послове у складу са законом и Правилима о раду Заштитника.

Административно-технички и помоћни послови обухватају: опште, административно-техничке, статистичко-аналитичке, информационо-документационе послове, јавне набавке, финансијско-рачуноводствено и материјално пословање, израду финансијског плана, припрему буџета, утврђивање, сређивање и стручно-техничку обраду добијених података, канцеларијске и помоћне послове.

Нови правилник о унутрашњој организацији и систематизацији Службе Заштитника достављен је на претходно мишљење надлежном одбору Скупштине Црне Горе.

У Служби је на дан 31.12.2018. године запослено 28 службеника и намјештеника.

У 2018. години у Служби Заштитника попуњена су 4 радна мјеста са ВСС - VII1 ниво образовања: Савјетница Заштитника - у области заштите права дјетета, Савјетница Заштитника - у области НПМ-а, Самостална савјетница I - у области Заштите од дискриминације, Самостални савјетник II - у области опште заштите. Акционим планом за Поглавље 23 - Правосуђе и темељна права, мјером 3.1.6, било је планирано запошљавање 4 (четири) службеника у 2018. години.

У циљу даљег јачања кадровских капацитета Институције у 2019. години, треба запослити 3 (три) нова службеника у складу са Акционим планом за поглавље 23 - Правосуђе и темељна права и Кадровским планом Заштитника. Међутим, како су одређена мјеста у међувремену остала непопуњена због одлива кадра, било би неопходно попунити и та мјеста (једно до два).

Заштитник је акредитован код Међународног координационог комитета националних институција за заштиту људских права - ICC. Заштитник је оцијењен статусом "Б". (након састанка ICC, од 9. - 13. маја 2016. године у Женеви када је свеобухватно размотрена Апликација Заштитника и донијет акт о статусу - акредитацији, који је објављен на веб порталу GANHRI - Global Alliance National Human Rights Institutions, 05. августа 2016. године).

Поново подсећамо да су поводом тога дате препоруке и мишљења SCA (Поткомитета Global Alliance National Human Rights Institutions) ради побољшања статуса Институције у дијелу који се односи на мандат Заштитника, избор и именовање, адекватна средства за рад, финансијску независност, адекватан положај стручног особља, аутономију у запошљавању, као и јачу интеракцију са међународним системом људских права.

У 2018. години смјештајни и радни простор Институције је у потпуности искоришћен. Обезбјеђен је додатни радни простор за рад нових механизма, кроз нови поступак јавне набавке закупа тог простора који је спровела Управа за имовину.

Тако се у цјелости поштује стандард да Заштитник, као Национални механизам за превенцију тортуре, има физички одвојен радни простор у оквиру Институције.

У току 2018. године Министарство финансија отпустило је Заштитнику средства у износу од 672.175,68 €, а укупно утрошена средства за функционисање Институције износила су 619.075,21 €, од тога за:

411	Бруто зараде и доприноси на терет послодавца	501.442,83
412	Остала лична примања	1.620,00
413	Расходи за материјал	2.573,83
414	Расходи за услуге	85.693,67
415	Текуће одржавање опреме	4.687,96
419	Остали издаци	9.062,23
441	Издаци за опрему	3.994,69
463	Отплата обавеза	
Укупно:		619.075,21

Неутошена средства углавном се односе на бруто зараде и доприносе на терет послодавца - намјенска средства, као и на расходе за материјал и расходе за услуге.

Како је наведено и у Извјештају за претходну годину, Заштитник је у потпуности успоставио и развио систем финансијског управљања и контрола на основу претходно донијетог Плана успостављања и развоја финансијског управљања и контрола и Стратегијом управљања ризицима Заштитника. Установљен је и редовно се ажурира Регистар ризика и Методологија за праћење Регистра ризика. Одређен је ФМЦ менаџер и лице задужено за вођење Регистра ризика. Примјењују се интерна правила и процедуре који су обухваћени Књигом интерних процедура. Унутрашња ревизија, која је повјерена Министарству финансија је реализована. Испоштоване су препоруке које је Институцији дала Државна ревизорска институција.

У извјештајној години Заштитнику је поднијет 51 захтјев за слободан приступ информацијама. По свим захтјевима је поступљено. Поступак одлучивања код другостепеног органа окончан је у два предмета (повлачењем жалбе).

Захтјев за приступ информацијама поднијели су: НВО "Мрежа за афирмацију невладиног сектора" МАНС - 19, "Институт Алтернатива" - 28, "Центар за грађанско образовање" - 1, појединци - физичка лица 2 и привредно друштво 1. Захтјеви су се односили углавном на извјештавање о реализацији мјера предвиђених роковима садржаним у АП 23 правосуђе и темељна права, које су у надлежности Заштитника и достављање осталих података и информација о раду Заштитника у појединим областима заштите људских права. Иако су извјештаји о реализацији мјера из АП 23 Правосуђе и темељна права јавно доступни на веб порталу ресорног министарства, Заштитник је по сваком појединачном захтјеву поступио и дао расположиве податке и информације. Остали захтјеви односили су се на исплату одређених накнада, достављање копија документације и пружање статистичких и других података о раду у појединим областима заштите.

Настављене су обуке запослених у Институцији у оквиру међународних пројеката и у организацији и сарадњи са Управом за кадрове. Обуке у сарадњи са Управом за кадрове спроведене су за стицање појединих знања и вјештина, у складу са Планом обука тог органа управе.



## XI FOTO IZVJEŠTAJ











