

CRNA GORA  
ZAŠTITNIK LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA

**IZVJEŠTAJ O RADU  
ZA 2020. GODINU**

Podgorica, mart 2021. godina



# SADRŽAJ

RIJEČ ZAŠTITNIKA.....	6
I UVOD .....	10
II LJUDSKA PRAVA U DOBA EPIDEMIJE COVID19.....	17
III OBLICI RADA ZAŠTITNIKA .....	31
3.1. Prijem građana, Dani Zaštitnika .....	31
3.2. Saradnja sa javnošću .....	31
3.3. Saradnja sa institucijama .....	34
3.4. Saradnja sa NVO .....	38
3.5. Međunarodna saradnja .....	41
IV POSTUPANJE ZAŠTITNIKA PO PRITUŽBAMA I SOPSTVENIM INICIJATIVAMA .....	46
4.1. Statistički pokazatelji o radu Zaštitnika .....	46
4.1.1. Organi na koje su se pritužbe odnosile .....	47
4.1.2. Broj pritužbi prema teritorijalnoj pripadnosti podnosilaca .....	47
4.1.3. Urgencije.....	48
4.2. Način okončanja postupka po pritužbama .....	50
4.2.1. Pritužbe okončane zbog nepostojanja procesnih pretpostavki za postupanje i upućivanja na druga pravna sredstva .....	51
4.2.2. Pritužbe okončane nakon sprovedenog ispitnog postupka .....	52
4.3. Pregled okončanih pritužbi po organima .....	53
4.3.1. Pritužbe na rad sudova, Ustavnog suda i Državnog tužilaštva .....	54
4.3.1.1. Pritužbe na rad sudova i Ustavnog suda .....	54
4.3.1.2. Pritužbe na rad Državnog tužilaštva .....	55
4.3.2. Pritužbe na rad državnih organa, organa državne uprave i drugih organizacija .....	56
4.3.2.1. Pritužbe na rad Uprave policije .....	56
4.3.2.2. Pritužbe na rad javnih službi i drugih nosioca javnih ovlašćenja .....	57
4.3.2.3. Pritužbe na rad lokalne samouprave i lokalne uprave .....	57
4.4. Prava na čiju su povredu podnosioci ukazivali u pritužbama .....	58
4.5. Mišljenja sa preporukama .....	62
V ZAKONODAVNE INICIJATIVE I MIŠLJENJA NA NACRTE I PREDLOGE ZAKONA .....	83
5.1. Inicijativa Ministarstvu pravde za izmjenu i dopunu Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore .....	83
5.2. Mišljenje na Predlog zakona o izmjenama i dopunama zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju .....	86
5.3. Mišljenje na Predlog zakona o unutrašnjim poslovima .....	89
VI UPRAVA I PRAVOSUĐE .....	92
6.1. Uvod .....	92
6.2. Uprava.....	92
6.2.1. Ukupan broj pritužbi i uporedba indeksa rasta unazad 3 godine u ovoj oblasti .....	93
6.2.2. Državni organi, organi državne uprave, organi lokalne samouprave i lokalne uprave, javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlašćenja u odnosu na koje je pritužba podnijeta .....	93
6.2.3. Pravo i sloboda čija se zaštita traži (Ustavom i Konvencijom zaštićeno pravo) pritužbom ..	97
6.2.4. Način odlučivanja, sa posebnim osvrtom na broj predmeta okončanih na način što je povreda otklonjena u toku ispitnog postupka .....	98
6.2.5. Pregled i kratka obrada određenih predmeta koji su okončani donošenjem mišljenja u 2020. godine (uključujući predmete primljene u 2019. godini i okončane u 2020. godini) .....	99
6.2.6. Pregled i kratka obrada predmeta primljenih u 2020. godini a prenešenih u 2021. godini. 103	
6.2.7. Identifikovani problemi u oblasti rada organa državne uprave (Upravnog suda CG organa trećeg stepena koji odlučuje u upravnom sporu) i ukazivanja, upozorenja i preporuke u cilju	

prevazilaženja uočenih problema i prevencije mogućeg kršenja prava koja su data su različitim subjektima, kao i pregled uočene dobre prakse u radu organa državne uprave.....	104
6.2.7.1. Dugo trajanje upravnih postupaka (suđenje u razumnom roku iz člana 32 Ustava Crne Gore i člana 6 EKLJP) i sljedstveno tome, pravo na djelotvorni pravni lijek iz člana 20 Ustava Crne Gore i analogno tome člana 13 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.....	104
6.2.7.2. Pravo na obrazloženu odluku i nedostatak pouke o pravnom lijeku (segment prava na pravično suđenje iz člana 32 Ustava Crne Gore i člana 6 EKLJP) .....	109
6.2.7.3. Pravo na obraćanje – odgovor iz člana 57 Ustava Crne Gore i analogno tome, kompatibilno pravo zaštićeno članom 13 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda (pravo na djelotvorni pravni lijek) .....	113
6.2.7.4. Pravo na pristup sudu kao jedan od segmenata prava na pravično suđenje iz člana 32 Ustava Crne Gore i analogno tome, člana 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda.....	116
6.2.7.5. Pravo na svojinu/imovinu iz člana 58 Ustav Crne Gore i analogno tome člana 1 Protokola 1 uz Konvenciju .....	117
6.2.7.6. Pravo na životnu sredinu iz člana 23 Ustava Crne Gore, prepoznato kao pravo na privatni i porodični život i dom iz člana 8 EKLJP .....	119
6.2.7.9. Pravo na rad garantovan članom 62 Ustava Crne Gore .....	121
6.2.8. Posebna korektivna i preventivna nadležnost Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, koje crpi iz člana 20 stav 1 Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda .....	123
6.2.9. Pravo na slobodu izražavanja i medijske slobode .....	130
6.3. Pravosuđe .....	138
6.3.1. Ukupan broj pritužbi i uporedba indeksa rasta unazad 3 godine u ovoj oblasti .....	138
6.3.2. Prikaz primljenih i okončanih predmeta u 2020. godini .....	139
6.3.3. Tabela prikaz načina na koji je okončan rad po pritužbama podnijetih na rad sudova, Ustavnog suda Crne Gore, državnih tužilaštava, advokature, notara, medijatora i javnih izvršitelja .....	139
6.3.4. Pravo i sloboda čija se zaštita traži (zagarantovano Ustavom i međunarodnim ugovorom) pritužbom na rad sudova, državnog tužilaštva, javnih izvršitelja, medijatora, notara i Ustavnog suda Crne Gore .....	140
6.3.5. Organi na čiji rad i postupanje su se odnosile pritužbe okončane u 2020. godini .....	141
6.3.6. Pregled i kratka obrada određenih predmeta koji su okončani donošenjem mišljenja u 2020. godine (uključujući predmete primljene u 2019. godini i okončani u 2020. godini) .....	142
6.3.7. Pregled i kratka obrada predmeta primljenih u 2020. godini, a prenešenih u 2021. godinu .....	143
6.3.8. Identifikovani problemi u oblasti rada sudova, Ustavnog suda Crne Gore, državnih tužilaštava i javnih izvršitelja i ukazivanja, upozorenja i preporuke date u cilju prevazilaženja uočenih problema i prevencije budućeg kršenja prava različitim subjektima, kao i pregled uočene dobre prakse u njihovom radu.....	144
6.3.8.1. Pritužbe u odnosu na rad sudova.....	144
6.3.8.2. Pritužbe na rad Ustavnog suda Crne Gore.....	149
6.3.8.3. Pritužbe na rad državnih tužilaštava .....	154
6.3.8.4. Pritužbe na rad javnih izvršitelja .....	161
VII ZAŠTITA OD TORTURE.....	163
7.1. Prava lica lišenih slobode i zaštita od zlostavljanja.....	163
7.2. Statistički podaci o pritužbama .....	163
7.2.1. Pritužbe na UIKS .....	164
7.2.2. Pritužbe na rad Uprave policije.....	167
7.2.3. Postupanje policije za vrijeme javnih okupljanja.....	170

7.2.4. Predmeti koji se odnose na postupanje policijskih službenika CB Podgorica .....	170
7.2.5. Predmeti koji se odnose na postupanje policijskih službenika CB Budva .....	171
7.2.6. Predmeti koji se odnose na postupanje policijskih službenika CB Nikšić .....	171
7.2.7. Predmeti koji se odnose na postupanje policijskih službenika u Pljevljima .....	172
7.2.8. Pritužbe koje se odnose na postupanje policijskih službenika u Andrijevica .....	173
7.3. Materijalni uslovi u prostorijama za zadržavanje .....	173
7.4. Postupak sprovođenja bezbjednosne procjene .....	173
7.5. Pritužbe na rad Specijalne bolnice za psihijatriju u Kotoru .....	175
7.6. Pritužbe na rad Ministarstva pravde .....	176
7.7. Zaštita od zlostavljanja .....	177
7.8. Prinudna udaljenja stranih državljana .....	177
XIII PRAVA DJETETA , MLADI I SOCIJALNA ZAŠTITA .....	179
8.1 Prava djeteta .....	180
8.1.1. Statusna prava .....	181
8.1.2. Pravo na porodični život .....	182
8.1.3. Pravo djece na kontakt sa roditeljem koji se nalazi u zatvoru/pritvoru .....	183
8.1.3. Pravo djeteta na pristup pravdi .....	184
8.1.4. Predškolsko obrazovanje i vaspitanje .....	185
8.1.5. Osnovno i srednjoškolsko obrazovanje .....	186
8.1.6. Prava djece sa smetnjama u razvoju .....	193
8.1.7. Djeca bez roditeljskog staranja .....	196
8.1.8. Zaštita djece od zloupotrebe .....	198
8.1.9. Pravo na zdravstvenu zaštitu .....	202
8.1.10. Druge aktivnosti u oblasti prava djeteta .....	206
8.2. Prava mladih .....	211
8.3. Socijalna zaštita .....	212
8.3.1. Prava starih osoba .....	213
8.4. Zaključne ocjene .....	213
IX ZAŠTITA OD DISKRIMINACIJE, RANJIVIH GRUPA I RODNE RAVNOPRAVNOSTI .....	215
9.1. Uvod .....	215
9.2. Pravni okvir .....	218
9.3. Statistika predmeta u postupcima pred Zaštitnikom .....	221
9.4. Podaci iz pravosudne i upravne nadležnosti .....	232
9.5. Podaci iz pravosudne nadležnosti .....	233
9.6. Podaci iz upravne nadležnosti .....	235
9.7. Posebni oblici / osnovi diskriminacije .....	237
9.7.1. Diskriminacija po osnovu invaliditeta .....	237
9.7.2. Rodna ravnopravnost .....	244
9.7.2.1. Diskriminacija po osnovu pola .....	246
9.7.2.2. Nasilje nad ženama .....	248
9.7.3. Diskriminacija po osnovu rodnog identiteta i seksualne orijentacije .....	251
9.7.4. Diskriminacija po osnovu nacionalne pripadnosti i veze sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom .....	254
9.8. Informacije savjeta manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica .....	258
X DOSTIGNUTO, IZAZOVI I PLANOVI .....	265
XI OCJENE I ZAKLJUČCI .....	268
XII O INSTITUCIJI I FINANSIJSKIM SREDSTVIMA .....	273

## RIJEČ ZAŠTITNIKA



Poštovane/i poslanice/i Skupštine Crne Gore,

U skladu sa članom 47 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, zadovoljstvo mi je da vam predam na razmatranje 17. izvještaj o radu ove institucije.

Nadam se da će vam naši nalazi, ocjene stanja i preporuke u oblasti ljudskih prava i sloboda biti koristan izvor informacija, pouzdan pokazatelj stanja i reper prilikom donošenja odluka iz domena vaše nadležnosti, a u cilju unaprjeđenja kvaliteta života građana i ostvarivanja njihovih prava i sloboda.

Poštovani građani<sup>1</sup> i svi zainteresovani za rad institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore,

Izveštajna 2020. godina bila je veoma posebna i drugačija zbog pojave i posljedica pandemije virusa COVID19, kako na globalnom nivou, tako i za Crnu Goru, pa i našu instituciju. Svi smo svjedoci jedne epohe koja će ostati upamćena u istoriji

civilizacije po ovom - prvenstveno zdravstvenom, a onda i ekonomskom, socijalnom, sigurnosnom i svakom drugom izazovu sa nesagledivim posljedicama po čovječanstvo u svim sferama društvenog života i privatnog života svakog pojedinca.

Evidentno je da su u prvom talasu epidemije u Crnoj Gori od sredine marta 2020.godine nacionalne institucije - Institut za javno zdravlje, Nacionalo koordinaciono tijelo i Vlada Crne Gore uz značajnu i ogromnu podršku zdravstvenog sektora, preduzimali značajne mjere u prevenciji i kontroli toka epidemije, kako bi se umanjili negativni uticaji po zdravlje stanovništva, ali i spriječio njen uticaj na druge oblasti društvenog života. Uticaj ovih mjera različito je ocjenjivan u javnosti, ali je izvjesno da je tokom ove faze epidemija još uvijek držana pod kontrolom, barem kada se to tiče zvanične statistike. Sa druge strane, bilo je očigledno da će epidemija uzeti svoj danak primarno u ekonomiji i finansijskoj stabilnosti, bez obzira na pokušaje da se budžetskim intervencijama utiče na amortizovanje kriznog udara na najranjivije kategorije. U takvim okolnostima, uticaj pandemije je umnogome devastirao najznačajnije državne resurse, a istovremeno uticao na pad zaposlenosti, odnosno stagnaciju društveno-ekonomskih prilika u državi. To će se posebno odraziti na stanje u sektoru ekonomske i socijalne politike nakon produžetka trajanja kriznog perioda sa sasvim izvjesnim najavama drugog, pa i trećeg talasa pandemije, odnosno epidemije.

Sljedstveno takvim prilikama institucija Zaštitnika uskladila je svoje djelovanje prema novonastalim okolnostima i obezbijedila kontinuitet u radu, uz uvođenje posebnih mjera i procedura usmjerenih ka zaštiti ljudskih prava i sloboda u datim uslovima, o čemu će detaljnije biti riječi u narednim poglavljima. U momentu izrade Izvještaja, očigledno je da epidemija ne jenjava, niti se nazire njen kraj, kao što je teško predvidjeti sve njene negativne posljedice. To znači da je teško procijeniti kada se može očekivati povratak u normalne životne tokove. Uostalom, na globalnom nivou se sve češće postavlja pitanje da li

---

<sup>1</sup> Svi izrazi koji se u ovom Izvještaju koriste u muškom rodu obuhvataju iste izraze u ženskom rodu

će se svijet ikada više vratiti funkcionisanju po obrascima koji su vladali prije pojave pandemije. U svakom slučaju, novonastale okolnosti u vezi sa koronavirusom glavni su pečat 2020.godine, pa tako i ovog izvješataja o radu Zaštitnika.

Iako je sasvim izvjesno da se uticaj koronavirusa prožima kroz sve pojedinačne oblasti rada i cijeli izvještaj, posebno poglavlje posvećeno je pregledu ključnih aktivnosti i zapažanjima Zaštitnika u odnosu na događaje tokom epidemije, odnosno ostvarivanje ljudskih prava i sloboda građana Crne Gore.

Međutim, osim pojave novog virusa u Crnoj Gori (prve slučajeve Institut za javno zdravlje registrovao je 17. marta), nije nedostajalo ni turbulentnih društveno-političkih dešavanja u državi. Naime, početak godine obilježila su građanska okupljanja širom Crne Gore, odnosno litije organizovane u znak protesta povodom donošenja Zakona o slobodi vjeroispovijesti, koji je u Skupštini Crne Gore usvojen 27. decembra 2019. godine.

Nakon prvog talasa zaključavanja (tzv „lock down“-a) i strogih preventivnih mjera koje su se primjenjivale krajem marta i tokom aprila, već početkom maja sa prvom od četiri faze postepenog ublažavanja mjera i povratka u relativno ustaljene načine funkcionisanja zajednice, došlo je do novih građanskih okupljanja i događaja koji su bili predmet naše pažnje i postupanja. Tu prije svega mislimo na dešavanja u opštinama Pljevlja, Nikšić, Andrijevica, Podgorica (građanska okupljanja nakon vjerskih službi - litije kao i reakcija na dešavanja u drugim opštinama) i Budva (u vezi sa promjenom/ama vlasti na lokalnom nivou).

U ovom periodu Institucija je bila pod svojevrsnim talasom obraćanja građana u smislu sagledavanja efekata funkcionisanja sistema javne uprave u uslovima karantina. Istovremeno, razmjenjivane su informacije sa ombudsmanskim i drugim partnerskim institucijama i organizacijama u regionu i svijetu, a period ljeta protekao je u znaku političkog nadmetanja pred još jedan izborni proces čiju su kulminaciju predstavljali parlamentarni izbori održani 30. avgusta. Kao što je to inače slučaj u Crnoj Gori, izborni ciklus pratila je atmosfera povišenih tenzija, narušene kultura dijaloga, netolerancije i izraženih političkih konfrontacija, uz neprimjerenu retoriku, govor mržnje i zloupotrebu društvenih mreža i komentara, podgrijaanih podjela na nacionalnoj i vjerskoj osnovi, koje su istinski prijetile narušavanju multietničkog sklada i nacionalnog suživota, kao temeljnih vrijednosti građanske države.

U kontekstu održanih parlamentarnih izbora, Zaštitnik je pozdravio atmosferu koja je pratila izborni dan. Međutim, naknadni pojedinačni incidenti u više gradova bacili su sjenku na učinjene napore da se političke tenzije prevaziđu na miran i dostojanstven način, a tranzicija prođe u skladu sa najvišim demokratskim standardima. Apelovali smo javno i u više navrata na smirivanje tenzija, izbjegavanje provokacija i sukoba, kako se ne bi diskreditovalo demokratsko izjašnjenje velikog broja građana, koji su ukazali svoje povjerenje nosiocima pasivnog biračkog prava.

Nakon 30 godina promijenjena je vladajuća politička struktura u Crnoj Gori. Nakon što su ozvaničeni rezultati, uslijedio je višemjesečni proces formiranja nove Vlade, koja je izabrana 04. decembra 2020.godine. U međuvremenu, a i prije toga, organizovan je velikih broj javnih okupljanja tokom kojih je izostalo poštovanje propisanih epidemioloških mjera.

Čini se da su turbulentna politička dešavanja uspjela da pomjere fokus građanstva sa zdravstvene i epidemiološke situacije na druga društvena dešavanja, pa je posljednji kvartal godine donio novi talas epidemije i značajnije povećanje broja inficiranih, bez obzira na uvođenje novih mjera i preporuka, odnosno konvalidaciju ranije donijetih (one koje nijesu stavljene van snage).

Ovaj period karakterisala je svojevrsna inovativnost u pripremi, zasnovana na iskustvu s kraja prethodne i kašnjenje u organizaciji obrazovnog ciklusa u narednoj školskoj godini, pri čemu se osnovna dilema

sastojala u načinu odvijanja nastave u uslovima zaoštavanja epidemiološke slike u cijeloj državi. U takvim okolnostima pribjegnuto je specifičnom modelu zasnovanom na lokalnim karakteristikama epidemiološke situacije i pretpostavci da je informatička pismenost i opremljenost na takvom nivou da omogućuje relativno normalno odvijanje tzv. *online* nastave.

Kao i prethodna i ova izvještajna godina završila se usvajanjem izmjena i dopuna Zakona o slobodi vjeroispovijesti, kojim se u suštini ponovo rješavalo ključno pitanje imovine vjerskih zajednica, s obzirom da je u odnosu na komponentu vjerskih sloboda i ranija verzija zakona bila u velikoj mjeri prihvatljiva za skoro sve subjekte na koje se odnosila. Osim ovog zakonskog teksta koji je zavrijedio najveće interesovanje javnosti, podsjećamo da je veliku pažnju u ovoj godini privuklo i usvajanje Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola (01.jul 2020.), uz napomenu da je Zaštitnik sada već daleke 2012. godine podnio inicijativu za donošenje ovakvog zakona, kojim bi se pravno prepoznala i uredila zajednica života između lica istog pola.

Poštovani,

Navedeni kratak pregled važnih dešavanja podsjetnik je hronologije događaja, ali ujedno i ilustracija društvene klime u kojoj smo djelovali u ovoj izazovnoj i zahtjevnoj 2020.godini. Trudili smo se da se na najbolji način prilagodimo novim okolnostima i da uz poštovanje aktuelnih mjera ostanemo što više u kontaktu sa građanima, unaprijedimo komunikacijske procedure i dostupnost Institucije. I u uslovima strogog zaključavanja tokom proljeća imali smo organizovana dežurstva timova unutar institucije, te jedan dio službenika na radu od kuće. Od početka maja vratili smo se radu iz kancelarija, ali bez prijema stranaka u službenim prostorijama.

Vanredne okolnosti pokazale su globalnu ranjivost svih mogućih sistema i organizacije poslovnog ambijenta ali i drugih sfera života, posebno u prvim sedmicama i mjesecima od izbijanja pandemije. U tom periodu straha i neizvjesnosti kada je karantinski način života sproveden u brojnim zemljama, uključujući i Crnu Goru, briga za zdravlje stanovništva nakratko je stavila u drugi plan sve druge potrebe.

Međutim, ubrzo se pokazalo da ljudska prava ne mogu „stajati sa strane“, što je u uslovima vanredne situacije (ne vanrednog stanja) otvorilo pitanje ograničenja ljudskih prava i sloboda, odnosno zakonitosti, legitimnosti cilja koji se ogleda u zaštiti zdravlja, te neophodnosti u demokratskom društvu (akutne društvene potrebe i srazmjernosti, odnosno proporcionalnosti ograničenja u situaciji kada se manje restriktivnim sredstvima nije mogao postići isti legitimni cilj). Nesvakidašnje okolnosti rada u kojima se zadesila kompletna javna administracija proizvele su neke nove situacije za građane i od tog momenta donošenje svih mjera, ali i način njihovog sprovođenja bili su pod lupom stručne i laičke javnosti u kontekstu obaveze poštovanja ljudskih prava i sloboda.

S tim u vezi, u kontinuitetu je zabilježeno veliko interesovanje medija za stavove Zaštitnika, a broj obraćanja građana je dostigao najveći nivo od postanka institucije. Obračali su nam se građani/ke zbog konsultacija, informacija, upućivanja, pravnih savjeta i radi podnošenja pritužbi, a o ključnim mišljenjima i preporukama javnost je obaviještena putem medija i web stranice Zaštitnika.

U ovoj izvještajnoj godini bilježimo povremeno kašnjenje u izjašnjenjima organa javne uprave na šta su jednim dijelom uticali infekcija virusom dijela zaposlenih, pravo na plaćeno odsustvo jednog od roditelja, rad od kuće, ali i period tranzicije vlasti u postizbrnom periodu, što je uzrokovalo i nešto duže vođenje postupka pred Zaštitnikom. To se naročito osjetilo u posljednjem tromjesječju, zbog čega je (i pored najvećeg broja riješenih predmeta u radu institucije od postanka) jedan broj predmeta prenijet u rad za narednu poslovnu godinu.



Građanima, naviknutim da dominantno svoje potrebe i zahtjeve ostvaruju direktnim dolaskom u institucije, ustanove i organizacije, trebalo je obezbijediti efikasne mehanizme pružanja usluga i informacija, pri čemu je na testu bila fleksibilnost organa javne uprave.

Takođe, ukazivali smo na važnost pravovremenog i transparentnog informisanja građana, prvenstveno o zdravstvenoj situaciji.

S obzirom na veliki broj građana koji se zbog negativnih ekonomskih posljedica koronavirusa oslanjaju na finansijske oblike pomoći države, dobra administracija, efikasni kontrolni mehanizmi, kao i pristupačni i nezavisni mehanizmi pritužbi, pokazali su se još važnijim nego ranije.

Svjesni ozbiljnosti i važnosti uloge koja nam je povjerena u svojevrsnoj regulaciji odnosa građanin-javna uprava, trudili smo se da unapređujemo rad na pritužbama i jačamo povjerenje javnosti, jer time u krajnjem doprinosimo i jačanju sistema kao cjeline.

Iako u skladu sa širokim ovlašćenjima koja proističu iz našeg mandata, terenske posjete i aktivnosti jesu jedan od prepoznatljivih mehanizama u sprovođenju svojevrsne nadzorne uloge, ali i promotivnih aktivnosti i edukacije različitih ciljnih grupa, period pandemije nije nam omogućio da ostvarimo brojne planove. Kako je vrijeme odmicalo, nastavili smo aktivnosti monitoringa u izmijenjenom, odnosno prilagođenom obliku u pojedinim oblastima.

Trudili smo se i da održimo kontakt i razmjenu iskustava i materijala sa međunarodnim organizacijama i ombudsmanskim, odnosno drugim partnerskim institucijama, što je bio dragocjen izvor informacija, ali i vid obuke našeg kadra za analogno iste ili slične situacije u oblasti ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, pogotovo u kontekstu njihovog ograničenja tokom pandemije.

Iako smo strogo vodili računa da omogućimo bezbjedne uslove za rad zaposlenih i neophodna sredstva za dezinfekciju, uključujući i zaštitnu opremu, mnogi od nas su bili inficirani, a u jednom momentu imali smo istovremeno više od trećine inficiranih zaposlenih i starješina. Međutim, zahvaljujući napornom radu i pravovremenoj organizaciji posla uspjeli smo da okončamo gotovo sve započete i planirane obaveze. Zbog toga svojim kolegama iskreno zahvaljujem na trudu i odnosu prema radnim obavezama, kao i na optimističnom stavu tokom izazovne godine za sve nas. U isto vrijeme dok smo rješavali zahtjeve građana i bili svojevrsni call centar kroz koji su tekle važne informacije, Institucija je sprovela unutrašnju organizacionu reformu sa ciljem da usaglasi sve aspekte poslovanja sa zakonom, akcionim planovima i strateškim pravcima djelovanja u narednom periodu. Zbog toga smo iskreno zahvalni za nepodijeljenu podršku praktično svih političkih aktera u Skupštini Crne Gore. Saglasno ovim procesima izvršeno je djelimično popunjavanje upražnjenih i/ili novootvorenih radnih mjesta u skladu sa kontinuiranom praksom institucije koja prepoznaje samo stručnost i referentnost kao uslov za angažovanje.

Izveštaj podnosim u očekivanju nekih boljih okolnosti, prvenstveno misleći na zdravstveni, epidemiološki, te ekonomski i socijalni aspekt života naših građana, uključujući i preduzetništvo i biznis kao ključni razvojni resurs, uz pretpostavku poštovanja pravila korporativne društvene odgovornosti u kriznim situacijama kakvu do tada moramo prevazići.



# I UVOD

Društveno-politički kontekst, pojava globalne pandemije, ekonomska kriza, dalja polarizacija društva i praktično svih njegovih aktera, povećano prisustvo specifičnih oblika građanske neposlušnosti, potreba za hitnim i efektivnim mjerama na suzbijanju širenja epidemije, zatvaranje granica, otežana komunikacija, tradicionalno podizanje tenzija u izbornoj godini, netolerancija i nedostatak kulture dijaloga, pojačana presija u vidu nasilne komunikacije i plime govora mržnje na društvenim mrežama, dalje ugrožavanje ranjivih grupa (osobe sa invaliditetom, LGBTQ+ osobe, staračka domaćinstva, žene u ruralnim područjima, žrtve nasilja u porodici, nezaposleni i druge), te nedostatak odgovarajuće materijalnopravne osnove za uređenje pravnog okvira u posebnim situacijama, sve su to bitne karakteristike godine u kojoj su zabilježeni ne samo kontrasti, nego i ozbiljne dileme u vezi sa ostvarivanjem i naročito ograničenjem ljudskih prava i sloboda.

Ovakva situacija reflektovala se i na statističke podatke o radu Zaštitnika, te smo u dijelu koji se odnosi na pojedinačne pritužbe imali u radu 1075 predmeta, od čega je 1031 primljen u 2020. godini, što je takođe najveći broj od osnivanja ove Institucije. Postupak je okončan u 86% predmeta, dok je njih 155 (nešto preko 14%) prenešeno u rad za 2021. godinu. Od tog broja većina predmeta formirana je tokom decembra, pa objektivno nijesu ni mogli biti završeni do kraja izvještajnog perioda.

Generalno posmatrano, ljudska prava i slobode bila su na velikim iskušenjima zbog navedenih društveno-političkih dešavanja i okolnosti. Iako ne možemo govoriti o masovnim i sistemskim kršenjima, bilo je očiglednih povreda u sferi ograničenja prava i sloboda, naročito ako se uzmu u obzir međunarodni standardi i način na koji se oni implementiraju u nacionalni pravni poredak. Zbog uticaja koronavirusa, došlo je do izvjesne stagnacije ljudskih prava u ekonomskoj i socijalnoj sferi.

Pri tome, važno je ukazati da se ne može utvrditi tačan broj predmeta koji su direktno vezani za uticaj koronavirusa na ostvarivanje ljudskih prava i sloboda, budući da baza podataka nije sadržala ovu karakteristiku kao posebnu statističku osnovu. Iskustvo rada na predmetima govori nam da se povećanje broja predmeta može dovesti u vezu sa efektima koronavirusa, ali da se ne može uzeti kao jedini, niti pak dominantan u odnosu na ukupan broj predmeta u radu. Građani su se, posebno u drugoj polovini godine, obraćali povodom povreda prava i sloboda koji su karakteristični za uobičajeni rad institucije, naročito kada se to tiče rada organa javne uprave i lokalne uprave, odnosno samouprave.

Ova izvještajna godina karakteristična je i po manjem broju skupova koje je Zaštitnik organizovao na uobičajeni način, budući da se zbog poštovanja epidemioloških mjera dominantno prešlo na online načine održavanja događaja. Iz tih razloga nismo bili u mogućnosti da sprovedemo ustaljene obilaske i aktivnosti u okviru „Dana Zaštitnika“, kao načina direktnog kontakta sa građanima u pojedinim lokalnim sredinama. Uz već pomenuti smanjen obim rada „na terenu“, manje je bilo i organizovanih sastanaka i posjeta, pa su se podaci razmjenjivali kroz druge vidove komunikacije, uglavnom elektronskim putem ili telefonom. Ipak, trudili smo se da u najvećoj mogućoj mjeri ispunimo naše planirane obaveze, prilagođavajući se zdravstvenoj situaciji u zemlji i preporučenim mjerama zaštite, o čemu smo detaljnije izvijestili u poglavljima koja slijede.

Osim rada na predmetima, kao osnovne djelatnosti, Zaštitnik sprovodi i niz drugih aktivnosti u okviru svog mandata kojima utiče na zaštitu, unapređenje i promociju ljudskih prava i sloboda. U ovom uvodnom dijelu ukratko navodimo neke od njih, kao i dešavanja koja su od značaja i pozitivnog uticaja za rad i vidljivost institucije.

Institucija Zaštitnika je u okviru projekta podržanog od Savjeta Evrope tokom 2019. godine izradila brošuru „Ne smije niko da te dira“, koja na jeziku prilagođenom djeci predstavlja osnove *Konvencije Savjeta Evrope o zaštiti djece od seksualnog iskorištavanja i seksualnog zlostavljanja (Lanzerote konvencija)* i prava djece u vezi sa ovom temom. Zaštitnik je, kada su se stekli epidemiološki uslovi, nastavio organizovanje okruglih stolova posvećenih promociji Lanzerote konvencije i distribuciju navedene publikacije.

S tim u vezi, predstavnici institucije organizovali su okrugle stolove za profesionalce iz obrazovnog, zdravstvenog i sistema socijalne zaštite, tužilaštva, policije i medija u Bijelom Polju, Tivtu i Podgorici (maj i jun), sa kojima je razgovarano o preventivnim aktivnostima, izazovima i reakciji nadležnih kada su ovakvi slučajevi u pitanju. Na skupovima su predstavljene preporuke i zapažanja Zaštitnika. Okrugli stolovi ranije su održani u Baru i Nikšiću. Zaštitnik je na skupu u Podgorici poručio da je seksualno iskorištavanje i zlostavljanje jedno od najgorih oblika nasilja nad djecom i zloupotreba njihovih prava. Zbog toga sistem mora biti spreman da pruži efikasnu i pravovremenu zaštitu žrtvi, odnosno izrekne adekvatnu, djelotvornu, proporcionalnu i odvraćajuću sankciju počiniocu.

U izvještajnoj godini imenovane su zamjenice Zaštitnika - *Nerma Dobardžić i Snežana Armenko*, koje su rasporedom određene da obavljaju ovu funkciju u oblasti zaštite od diskriminacije, ranjivih grupa i rodne ravnopravnosti, odnosno oblasti javne uprave i pravosuđa. Njihovim imenovanjem kompletirana je zamjениčka struktura, što bi trebalo da se odrazi na rezultate rada po grupama poslova unutar institucije, posebno javne uprave i pravosuđa, budući da je nova zamjenica izabrana poslije dvije godine od isteka mandata prethodnog zamjenika. Bitno je ukazati da su obje zamjenice obezbijedile visok stepen podrške tokom rasprave u Skupštini u smislu opravdanosti kadrovskih rješenja na ovim pozicijama, bez obzira na kontinuirane političke podjele koje se generalno vezuju za postupak izbora i imenovanja na sve funkcije u državi.

Ujedno, krajem godine po javnom konkursu izvršen je izbor Generalnog sekretara institucije, čime je izvršeno kompletiranje rukovodnog kadra, a time stvorene pretpostavke da se izvrši popuna upražnjenih radnih mjesta za novu organizacionu strukturu institucije.

Zaštitnik je u julu donio novi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Službe Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda, kojim je u značajnoj mjeri unaprijeđena organizaciona struktura institucije, kao i status zaposlenih. Ovo je potrebno posebno pomenuti u kontekstu obaveze usaglašavanja sistematizacije sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, ali i ne manjoj važnoj obavezi usaglašavanja zvanja sa ovlašćenjima za postupanje sadržanim u Zakonu o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore i Pravilima o radu Zaštitnika.

Zaštitnik u kontinuitetu insistira na vidljivosti i transparentnosti rada institucije, što se smatra jednom od obaveza koja se odnosi na promociju, ne samo institucije, već i svih ljudskih prava i sloboda. Tako je i u ovoj godini bio koorganizator višednevnog programa obilježavanja Dana ljudskih prava (10.decembar), kada je u saradnji sa tradicionalnim partnerima NVO Građanska alijansa, Delegacijom EU u Crnoj Gori i Savjetom Evrope, organizovao konferenciju “*(Ne)poštovanje ljudskih prava tokom pandemije Covid-19*”. Tim povodom na konferenciji održanoj 10.12.2020.godine u hotelu "Hilton", pored Zaštitnika, govorili su ministar pravde, ljudskih i manjinskih prava Vladimir Leposavić, šefica Delegacije EU u Crnoj Gori, Nj.e. Oana Kristina Popa, šefica Programske kancelarije Savjeta Evrope u Podgorici Evgenia Giakoumopoulou i programski direktor Građanske alijanse Milan Radović. Zaštitnik je ocijenio da period pandemije uzrokuje djelimičnu stagnaciju ljudskih prava u ekonomskoj i socijalnoj sferi, navodeći da je vrijeme iza nas otvorilo brojne dileme u odnosu na druge dimenzije ljudskih prava, naročito kada se to tiče građanskih prava. U okviru programa obilježavanja ovog Dana zaštitnik je bio gost na Javnom

servisu, a predstavnici institucije su učestvovali u pripremi pitanja za online igricu i takmičenje „Ljudska prava na dlanu“, koju su organizovali Delegacija EU i Građanska alijansa.

Međunarodni dan djeteta, 20. novembar, obilježen je sa Predsjednikom Crne Gore, g.Milom Đukanovićem. Predsjednik je upriličio prijem za djecu – zlatne savjetnike: Milicu Radulović, Selmu Drini i Jakšu Labovića, kao i predstavnice institucije - Snežanu Mijušković, zamjenicu Zaštitnika za prava djeteta i savjetnicu Zaštitnika Dušku Šljivančanin, sa kojima je razgovarao o ostvarivanju prava na obrazovanje u uslovima pandemije.

Zlatni savjetnici upoznali su predsjednika Đukanovića sa organizacijom nastave u uslovima pandemije, njenim efektima i posljedicama, dostupnosti tehničkih i informacionih uslova i položaju djece iz ranjivih kategorija društva. Djeca su istakla da je uprkos velikom trudu ministarstva, škola, nastavnika i roditelja, organizacija nastave direktno uslovljena materijalnim stanjem porodice, brojem djece u jednoj porodici, te da nijesu svima jednako dostupni računari, internet konekcija i đlački prevoz. Sedmicu nakon sastanka, predsjednik Đukanović je uputio inicijativu prema predsjedniku Vlade i resornom ministarstvu u vezi sa ostvarivanjem prava na obrazovanje djece u Crnoj Gori.

U Izvještaju Evropske komisije za Crnu Goru [SWD(2020) 353 final, Brisel, 6.10.2020] ocijenjeno je da institucija Zaštitnika i dalje ima dobru vidljivost, doseg i produktivnost kao i da se povjerenje u njen rad povećava. Takođe, kaže se da je uređen regulatorni i institucionalni okvir za funkcionisanje institucije Zaštitnika (Ombudsmana<sup>2</sup>), akreditovane statusom B od strane Globalne alijanse za nacionalne institucije za ljudska prava (GANHRI).

“Uprkos stalnom nedostatku kadra i relativno ograničenim resursima (budžet od 695.322 EUR u 2019. i od 725.227 EUR u 2020<sup>3</sup>), Institucija i dalje ima dobru vidljivost, doseg i produktivnost. U decembru 2019. Parlament je potvrdio, sa širokom političkom podrškom, imenovanje novog ombudsmana”, ocijenjeno je u Izvještaju EK.

U Izvještaju se navodi i da je:

- Kapacitet institucije za ljudska prava i Ministarstva za ljudska i manjinska prava ojačan... Međutim, važan izazov ostaje obezbijediti da nacionalno zakonodavstvo u oblasti ljudskih prava bude efikasno primijenjeno.
- da su nastavljene aktivnosti kadrovskih obuka i inicijative za promociju ljudskih prava najugroženijih grupa, posebno djece, uporedo sa saradnjom sa UNHCR-om na održavanju zaštite ljudskih prava migranata i azilanata.
- poboljšana elektronska baza podataka za evidenciju i obradu pritužbi. “Saradnja sa medijima i civilnim društvom ostaje u cjelini dobra, ali potrebni su dodatni napori za dalje povećanje povjerenja među zainteresovanim stranama.
- Operativni kapacitet i vidljivost Nacionalnog preventivnog mehanizma (NPM) ojačani su u 2019. godini obezbjeđivanjem dodatnih sredstava za promotivne aktivnosti, istraživanje i praćenje.
- Povjerenje u doprinos institucije u borbi protiv diskriminacije i dalje raste. Međutim, resursi dodijeljeni instituciji ostaju nedovoljni.

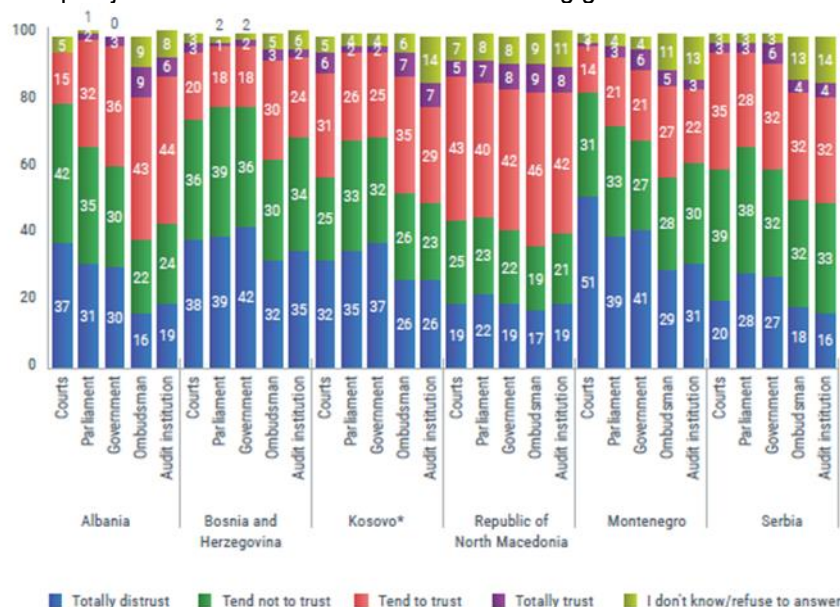
Dodaje se i da zadatak Ombudsmana za prikupljanje podataka o diskriminaciji takođe ostaje izazovan, jer se ne pridržavaju sva ministarstva i državni organi Pravilnika o sadržaju i načinu vođenja posebne evidencije o slučajevima prijavljene diskriminacije iz 2014.godine.

<sup>2</sup> U ovom Izvještaju shodno opšteprihvaćenoj praksi, odomaćenoj u crnogorskoj javnosti, naročito korišćeno u medijima- jednako se koriste zvanični naziv Zaštitnik ljudskih prava sloboda Crne Gore kao i institucija Ombudsman

<sup>3</sup> Od čega je u kriznoj situaciji realizovano svega nešto iznad 538.000 EUR (vidjeti dio Izvještaja koji se odnosi na finansijska sredstva institucije)

U istraživanju *Balkanski barometar-javno mnjenje* za 2020.godinu, koje je sproveo *Regionalni savjet za saradnju*, a u kojem su učestvovali građani regiona - Albanija, Bosna i Hercegovina, Kosovo, Crna Gora, Sjeverna Makedonija i Srbija, javno mnjenje, kada se govori o povjerenju u institucije Zapadnog Balkana, pokazuje da se najviše vjeruje ombudsmanskim institucijama (u konkurenciji sa pravosuđem, parlamentom, Vladom, državnom revizorskom institucijom).

To se pokazalo i na primjeru Crne Gore kako se vidi iz narednog grafikona<sup>4</sup>:



U komparativnom izvještaju *Efikasnost institucija za ljudska prava na Zapadnom Balkanu* iz novembra 2020.godine, koje je priredila organizacija *Civil Rights Defenders*, rangiran je status ombudsmanskih institucija i tijela za jednakost iz zemalja ovog regiona po više kriterijuma. Između ostalog, ocijenjeno je da Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore (Ombudsman) zadovoljava najviše standarde u vezi sa procedurom imenovanja, koja je sprovedena „nakon javne nominacije, u participativnoj i transparentnoj proceduri“.

U vezi sa indikatorom mišljenja javnosti o nezavisnosti, među nacionalnim institucijama za ljudska prava i nezavisnim tijelima za jednakost regiona, navodi se da je crnogorski Ombudsman najbliži traženom minimumu. Što se tiče saradnje sa organizacijama civilnog društva ocijenjeno je da smo postigli najviše: „Visoka ocjena crnogorskog Ombudsmana zbog aktivnog i čestog udruživanja sa NVO i medijima, promovišući na taj način aktivnosti, posebno u pogledu prava djeteta“.

U okviru mandata *Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture*, Zaštitnik je, pored ostalog, izradio izvještaje o praćenju sprovođenja *IV operacije readmisije crnogorskih državljana* posebno organizovanim letom iz SR Njemačke u martu 2020.godine, kao i *Izvještaj o nadzoru prinudnim udaljenjima stranaca*. U susret *Međunarodnom danu dječjih prava*, Institucija Zaštitnika je, uz pomoć i podršku UNICEFa, raspisala nagradni konkurs na temu „*Imam nešto važno da vam kažem*“.

Pozvani su timovi djevojčica i dječaka iz cijele Crne Gore starosti od 6 do 18 godina da se prijave, dajući svoj glas i iskazujući svoje mišljenje o problemima sa kojima se susreću u svojim zajednicama i širem okruženju. Zainteresovani timovi imali su priliku da osmisle kampanju za društvene medije, u nastojanju da na kreativan i inovativan način prikažu svoje viđenje o tome na koji način se sprovodi ili krši neko, za

<sup>4</sup> izvor: Balkan Barometer 2020, Public Opinion Analytical Report, str.100

njih značajno dječje pravo, te pozovu djecu da se obraćaju Ombudsmanu. Na konkurs se prijavilo 19 sjajnih radova, a tri pobjedničke ustanove/organizacije nagrađene su sa po 300 eura da ih po vlastitom izboru opredijele za potrebe unapređenja aktivnosti rada sa djecom (JU Srednja ekonomska škola "Mirko Vešović", Djeca Književne omladine Tivat i djeca NVO "Pčelica").

Mreža zlatnih savjetnika Ombudsmana (Zaštitnika) dobila je nove članice i članove. Odabrano je 26 djevojčica i dječaka iz 11 gradova Crne Gore, koji će u naredne tri godine predstavljati glas djece iz svog okruženja i doprinosti promociji i unapređenju dječjih prava. Oni će se pridružiti vršnjacima iz prošlog saziva Mreže koji još nisu napunili 18 godina i koji će u narednom periodu pomoći novim članovima da se pripreme i da zajedno sprovode predstojeće aktivnosti.

Zlatni savjetnici Ombudsmana prvi put su učestvovali u aktivnostima Evropske mreže mladih savjetnika /ENYA/, koja postoji pod pokroviteljstvom Mreže evropskih ombudsmana za djecu (ENOC). Dvoje djece iz Mreže sa koordinatorkom dobili su priliku da učestvuju na međunarodnoj konferenciji koja je u junu organizovana u Stokolmu /Švedska/. Oni su svojim vršnjacima predstavili ideje, rešenja i predloge u oblasti procjene uticaja dječjih prava /Child Rights Impact Assesment - CRIA/. Fokus ovogodišnjih aktivnosti bazirao se na pravima LGBTIQ+ populacije.

Zlatni savjetnik Ombudsmana, Đorđe Ivanović, bio je nominovan za Međunarodnu dječju nagradu za mir, koju dodjeljuje organizacija Kids Rights Fondacija. Ova nagrada dodjeljuje se svake godine djetetu koje se aktivno i inovativno zalaže za dječja prava i ideale, a Đorđe se našao na listi nominovanih vršnjaka iz cijelog svijeta na predlog institucije Zaštitnika.

Zaštitnik se odazvao Regionalnoj inicijativi saradnje ombudsmanskih institucija u doba pandemije, koju je pokrenuo Zaštitnik građana Republike Srbije, g. Zoran Pašalić. Održana je video konferencija na kojoj su iskustva razmijenili zaštitnik Bjeković, uz učešće Zaštitnika građana Republike Srbije, i Ljubinka Mitrovića, jednog od ombudsmena Bosne i Hercegovine. Saradnja i razmjena informacija nastavljena je i u narednom periodu.

Zaštitnik je učestvovao u kampanji o jačanju medijske pismenosti. Izjava i poruka Zaštitnika emitovana je tokom kampanje " Mediji za građane, građani za medije", koja je pokrenuta u cilju jačanja medijske pismenosti i profesionalnog novinarstva, u organizaciji Instituta za medije Crne Gore.

"Novinari rade u interesu svih građana. Ukoliko umjesto toga promovišu određene političke ili poslovne interese, oni time krše osnovna načela novinarstva", bila je poruka zaštitnika.

Zlatni savjetnici Ombudsmana tokom trajanja mjera uvedenih zbog pandemije COVID19, snimili su više video klipova u kojima su pozivali vršnjake da ostanu kod kuća i u kojima su promovisali dječja prava. Zaštitnik je prihvatio online izazov i snimio video poruku o važnosti poštovanja epidemioloških mjera.

U cilju približavanja promocije naše nadležnosti i aktivnosti građanima, otvoren je jedinstven institucionalni profil na društvenoj mreži *Instagram*. Podsjećamo da u oblasti prava djeteta već duži niz godina postoji profil na *Facebook-u* „*Djeco pišite Ombudsmanu*“.

U drugom dijelu godine radilo se na redizajnu sajta institucije /[www.ombudsman.co.me/](http://www.ombudsman.co.me/), koji će konačno dobiti inovirane sadržaje i platforme. Glavnu novinu predstavljaju podsajtovi za svaku pojedinačnu oblast rada Zaštitnika - Javna uprava i pravosuđe; Zaštita od zlostavljanja, bezbjednost i NPM; Prava djeteta, mladih i socijalna zaštita; Zaštita od diskriminacije, ranjive grupe i rodna ravnopravnost. Najveće izmjene vidljive su u okviru podsajta namijenjenog pravima djeteta kojima se unapređuje pristup institucije Ombudsmana djeci i mladima, čije izmjene su podržane u okviru sveobuhvatne inicijative "*Jednak pristup*".

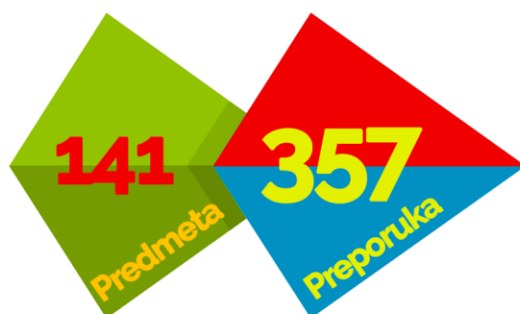
*djece pravdi*“ koja se implementira u Crnoj Gori uz tehničku podršku UNICEF-a i finansijsku podršku Vlade Kraljevine Norveške. U okviru projekta *Klik za svoja prava* planirana je posebna aplikacija u vidu video igre o pravima djeteta, prilagođena djeci i namijenjena upoznavanju sa osnovnim principima UN Konvencije o pravima djeteta.

U izvještajnoj godini, u saradnji sa međunarodnom organizacijom OSCE, Zaštitnik je sprovodio istraživanje u projektu *Identifikacija problema u borbi protiv nasilja u porodici i nasilja nad ženama*. Konačni cilj projekta je izrada Analize odluka sudova za prekršaje, koja će sadržati i praksu Zaštitnika, odnosno *Evropskog suda za ljudska prava* u toj oblasti, a koja će biti predstavljena u prvoj polovini 2021. godine.

# 2020 INFOGRAFIK



povećanje broja pritužbi



30 saстана i konferencija  
sa NVO koje se bave pravima  
OSI i LGBT zajednice



3. generacija zlatnih  
savjetnika, izabrano  
novih 27 zlatnih  
savjetnika



Okrugla stola





## II LJUDSKA PRAVA U DOBA EPIDEMIJE COVID19

Nakon što je Svjetska zdravstvena organizacija 11. marta 2020. godine proglasila novi koronavirus globalnom pandemijom i pozvala vlade da preduzmu hitne i energične mjere na suzbijanju posljedica ovog vrlo zaraznog oblika virusa bilo je jasno da se suočavamo sa nečim što će u velikoj mjeri promijeniti tok događaja i izazvati brojne posljedice na sve društvene tokove. Mjere koje su preduzimane u mnogim državama širom svijeta sa ciljem sprečavanja širenja pandemije nametnule su brojna ograničenja svojim građanima, počevši se od potpunog ograničenja kretanja, odnosno zatvaranja (tzv.lockdown), te preporuka koje su male za cilj smanjenje kretanja na otvorenom (ostanak kod kuće), karantinske mjere, odnosno kućnu izolaciju ili samoizolaciju, te konačne koje su imale za cilj izbjegavanje bliskih fizičkih kontakata u smislu postojanja tzv socijalne distance. Imajući u vidu uticaj ovih mjera na život i rad ljudi više je nego očito da su one morale imati uticaj na stanje ljudskih prava koja su bila ograničena kao nikada do sada u novijoj istoriji civilizacije.

Slično najvećem broju država u svijetu i Crna Gora je posegla za proglašenjem epidemije na svom prostoru i to u dva navrata, u zavisnosti od kretanja epidemiološke situacije, koja je praćena na dnevnom nivou. Prateći brojne medijske i službene izvještaje u periodu s početka 2020.godine, bilo je više nego očigledno da su nadležne zdravstvene institucije imale određena saznanja o tome šta će se dešavati na planu razvoja situacije. Tome u prilog svjedoče i dio preduzetih mjera prije nego što će epidemija biti zvanično proglašena.

Sama činjenica da se kreira sistem fizičkih i socioloških ograničenja ukazuje da se takva situacija neminovno reflektuje i na derogacije, odnosno ograničenja ljudskih prava i sloboda. Kada je Crna Gora u pitanju, od dvije opcije – derogacija u slučaju vandrednih okolnosti koje prijete opstanku nacije ili ograničenja pojedinih ljudskih prava i sloboda sljedstveno načelima na kojima se ono vrši i saglasno međunarodnim pravnim standardima koji to propisuju, odabran je ovaj posljednji model. U okolnostima koje su postojale tokom 2020.godine teško je sa sigurnošću reći da li je to bila dobra odluka, prevashodno imajući u vidu način i sredstva koja su korišćena u svrhu uvedenih ograničenja, te posebno kratke vremenske rokove u kojima su takva ograničenja propisivana i stavljana u pravni promet u okviru nacionalnog pravnog poretka.

Kod takvog opredjeljenja, u postupku ispitivanja povreda prava i sloboda prouzrokovanih aktima javne vlasti, odnosno radnjama koje se mogu pripisati državnim organima i drugim subjektima koji vrše javna ovlašćenja, potrebno je primijeniti standardni test zasnovan na postojanju uvedenih ograničenja. Ovaj test podrazumijeva da takva ograničenja mogu biti uvedena samo za tzv.derogabilna prava, odnosno ona koja se mogu ograničiti u skladu sa osnovnim principima prava ljudskih prava. To znači da osnov za ograničenje mora biti sadržan u zakonu; da mora postojati legitimni cilj koji se najčešće prepoznaje kao legitimni javni interes i u kojem slučaju država ima relativno široko diskreciono ovlašćenje (marginu procjene) da isti proklamuje i utvrđuje; te neophodnost u demokratskom društvu koja se sagledava u akutnoj društvenoj potrebi za uvođenjem ograničenja, koje je vremenski ograničenog karaktera; konačno, tu je i zahtjev proporcionalnosti, koji podrazumijeva test u vidu procjene da li se isti cilj mogao ostvariti manje restriktivnim sredstvima.

U ovom kontekstu jasno je da se kao ključni legitimni interes imala štiti zaštita javnog zdravlja i spašavanje života, kao glavni prioriteti tokom trajanja pandemije. Međutim, prilikom nametanja restriktivnih mjera, od država se zahtijeva da uspostave ravnotežu između zaštite zdravlja i poštovanja inividualnih ljudskih prava. Međunarodno ugovorno pravo u oblasti ljudskih prava dozvoljava ograničavanje ili odstupanje od prava u svrhu zaštite javnog zdravlja. Za takva ograničenja postoje strogi kriterijumi kada, kako i u kojoj mjeri određena prava mogu biti ograničena. Kako bi bila u skladu sa standardima ljudskih prava, svaka mjera preduzeta da se zaštiti stanovništvo, a koja ograničava inividualna prava i slobode, mora biti proći

test provjere uz posebnu naznaku da razlozi ograničenja moraju biti zasnovani na čvrstim naučnim dokazima, podložna preispitivanju i vremenski ograničena.

Sljedstveno navedenom konceptu, oblasti u kojima se registruju zahtjevi za zaštitom ljudskih prava su brojne i zadiru u mnoge oblasti društvenog života. Jedna od ključnih premisa na kojima počiva sistem ljudskih prava kada su u pitanju ovako važne teme, kao što su ograničenja ljudskih prava i sloboda, jeste informisanost o pandemiji i njenom uticaju na sve društvene tokove. Činjenica je da sve promjene koje proizvodi pandemija u sferi ljudskih prava nije moguće predvidjeti, niti je sve mjere moguće toliko perfektno odrediti da mogu u cjelosti predvidjeti sve životne situacije u kojima se odvijaju različiti procesi od značaja za ostvarivanje ljudskih prava i sloboda. Ono što je izuzetno važno, a što je već pomenuto, to je da sve mjere u svrhu očuvanja javnog zdravlja moraju biti zasnovane na naučnim i stručnim osnovama i posebno očekivanjima, odnosno projekcijama postizanja ciljeva koje takve mjere treba da opravdaju. Cijeneći ono što se desilo kroz prizmu predmeta Zaštitnika, te mjere su ponekad bile utemeljene i na drugim razlozima, primarno ekonomske prirode, što je takođe bio jedan od realnih zahtjeva imajući u vidu činjenicu da bez ekonomskih aktivnosti i finansijskih tokova izostaje budžetski priliv i alimentacija ključnih socijalnih davanja koji u datoj situaciji predstavljaju pretpostavku za ostvarivanje socijalnih i drugih prava.

Ograničenja ljudskih prava koja su uslijedila išla su za tim da limitiraju društvene kontakte, ali i druge kontakte poput porodičnih, komunikacije između bliskih srodnika, odnosa između djece i roditeljima sa kojima oni ne žive, kontakt sa osobama koje su na bilo koji način zavisne od komunikacije sa srođnicima i drugim međusobno bliskim licima (staračka domaćinstva, bolesne i slabo pokretljive osobe, staratelji i lica koja izdržavaju ili se staraju o takvim licima), status lica lišenih slobode u odnosu na kontakt sa porodicom, naročito djecom.

Osim toga, mjere su se odnosile na prekid komunikacije usljed zabrane napuštanja mjesta prebivališta, odnosno boravišta, djelimičnu blokadu granica, zabranu kretanja u određeno vrijeme, zabranu komercijalnih aktivnosti, primarno pružanja usluga, zabranu komunikacije između lokalnih sredina koje su po prirodi stvari i u suštinskom smislu činile jedinstven životni i radni prostor. To se odnosilo na situacija kada je komunikacija između lokalnih komunikacija neophodna jer su imao nepokretnosti, poljoprivrednih imanja i slično iz druge sredine; zaposleni koji žive na području jedne, a ostvaruju pravo na rad u drugoj opštini; prateća infrastruktura nije obezbijedena u mjestu prebivališta (pošta, banka i sl.).

Takođe, mjere za kojima se posezalo su ograničenje, odnosno zabrana javnih okupljanja, uz važnu opasku da mjera zabrane nije Ustavom dozvoljena, odnosno to se ne može učiniti aktom manje pravne snage kao što su zakon, pravilnik ili naredba, u kojemu slučaju takvim aktima prava ne bi mogla biti derogirana. Dodatno se postavlja pitanje proporcionalnosti određenih mjera u smislu cilja koji se želio postići, a to je zaštita zdravlja kao javni interes.

Na isto se odnosilo pitanje pravovaljanosti mjera otkrivanja podataka o licima u samoizolaciji, te ponovljene zloupotrebe putem kreiranja posebnog web site-a, koji je uz već objavljene informacije sadržao i geo lokaciju ovih lica, podstičući ne samo povredu njihovog dostojanstva, već i njihovu dužu stigmatizaciju imajući u vidu sve špekulacije koje prate tok epidemije i njene uzroke. Konačno, zabilježen je i jedan broj zadiranja u privatnost koji nije imao uporište u zakonu niti je bio u funkciji interesa javnosti da sazna pravovremenu i tačnu informaciju, već samo da zadovolji kuriozitet javnosti, što nije u skladu sa standardima ljudskih prava.

Posebno je pitanje vezano za ograničenje ljudskih prava koje u odnosu na povrede prava privatnosti, uključujući mjere obaveznog testiranja ili vakcinacije, obaveznog nošenja maski i primjene istih mjera u

odnosu na različite kategorije građana/ki (djeca, osobe sa oboljenima disajnih puteva, alergične osobe, itd).

Epidemija koronavirusa u Crnoj Gori prvi put je zvanično proglašena 26. marta 2020.godine. U novim okolnostima Institucija Zaštitnika je morala prilagoditi svoj rad sa preporukama nadležnih institucija, ali ostati na nivou onoga što čine međunarodni standardi, pri čemu smo se oslanjali na objavljena obavještenja i preporuke međunarodnih organizacija. Tako smo prvi put od osnivanja institucije (2003. godine) obustavili prijem građana. Putem saopštenja za javnost i vidljivo istaknutim obavještenjima na ulazu u instituciju kao i na websajtu i društvenim mrežama, zamolili smo građane za razumijevanje i prihvatanje odluke o zabrani dolaska u službene prostorije, dok traju privremene mjere u skladu sa Naredbom Ministarstva zdravlja za sprečavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprečavanje prenošenja koronavirusa.

Nesmetan prijem pritužbi i komunikacija sa građanstvom nastavljena je telefonskim putem, mejlom, faxom i/ili poštom. Otvorene su dvije dodatne mobilne telefonske linije za komunikaciju sa strankama i javnošću, koje su građanima bile dostupne i van zvaničnog radnog vremena. U prvom talasu epidemije kada je država bila pod najstrožijim preventivnim mjerama, većina stanovništva od kuće je sprovodila radne aktivnosti, a mediji, društvene mreže i internet bili su dominantan način interakcije sa spoljnim svijetom. U želji da budemo što bliži građanima i u korak sa savremenim trendovima poslovne komunikacije pokrenut je i nalog na društvenoj mreži Instagram @ombudsmancg. Posebnu zahvalnost iskazujemo Medijskom programu Misije OEBS u Crnoj Gori koja nam je u ranijem periodu obezbijedila ekspertsku pomoć u pripremi On line komunikacione strategije.

Tokom najstrožijeg perioda karantina, od kraja marta do početka maja, imali smo dežuran tim zaposlenih koji su radili iz institucije, na čelu sa zaštitnikom. Sa popuštanjem mjera od 4. maja, svi službenici koji su bili dobrog zdravstvenog stanja i koji nisu koristili pravo na plaćeno odsustvo, vratili su se na svoja radna mjesta, uz naložene i preporučene mjere opreza (ograničeno prisustvo više osoba u istom prostoru, socijalna distanca, upotreba opreme i sredstava za dezinfekciju, provjetravanje prostorija i slično).

Inicirali smo češće i neposredne kontakte sa državnim organima u cilju dobijanja što više informacija o uvedenim mjerama, načinu sprovođenja, sugestijama o eventualnim korekcijama naloženih mjera u cilju zaštite određenih kategorija, radnim odnosima i drugim aktuelnim pitanjima tokom trajanja mjera.

Zaštitnik je blisko saradivao i sa Nacionalnim koordinacionim tijelom, sa čijim je rukovodiocem i pojedinim članovima ostvario neposrednu komunikaciju i razmjenjivao informacije s ciljem rješavanja nastalih problema na koje su ukazivali građani, prvenstveno oni u stanju socijalne i zdravstvene potrebe. Kao što je već pomenuto, epidemiološka situacija i s tim u vezi organizacija rada ustanova i organa, onemogućila je u dobroj mjeri sprovođenje naših terenskih aktivnosti i obilazaka. Međutim, prateći situaciju u društvu, zahtjeve građana i naše procjene, odlučili smo da organizujemo posjete objektima koji su bili namijenjeni karantinskom smještaju građana. Tako su predstavnici Institucije realizovali više posjeta karantinima širom Crne Gore: Studentski dom (Podgorica), Voco (Podgorica), Holiday Village Montenegro by Karisma (Ulcinj), Odmaralište Crvenog krsta (Sutomore), RESPA centar (Danilovgrad), Policijska akademija (Danilovgrad), Institut dr Simo Milošević (Igalo), ski centar Vučje (Nikšić) i Wahels (Rožaje). Većina posjeta realizovana je u saradnji sa Institutom za javno zdravlje i u njima su učestvovali epidemiolozi ove institucije. Sa građanima u karantinskom smještaju rađene su telefonske ankete o uslovima boravka i realizaciji mjera koje preduzimaju državni organi sa stanovišta ograničenja kretanja i ostvarivanja njihovih prava tokom boravka u karantinu i drugim vidovima izolacije. Kada je iskazano interesovanje i kada su to uslovi dozvoljavali, tokom posjeta objektima za karantinski smještaj sa pojedincima koji nisu imali simptome razgovarano je u sobama unutar objekata.

Sektori institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda pratili su stanje pojedinih kategorija stanovništva koje se nalaze u posebnom riziku u odnosu na ostatak stanovništva u vezi sa epidemijom koronavirusa. To se primarno odnosilo na djecu, starije osobe, osobe sa invaliditetom, romsku populaciju, lica lišena slobode ili ograničena u kretanju po različitim osnovima i druge. U tu svrhu trudili smo se da u neposrednom kontaktu sa državnim organima dobijemo što više informacija o uvedenim mjerama, načinu sprovođenja, sugestijama o eventualnim korekcijama naloženih mjera u cilju zaštite određenih kategorija, radnim odnosima tokom trajanja mjera, a distribuirali smo i relevantne međunarodne standarde i preporuke koje smo dobijali razmjenom podataka sa inostranim partnerima. Imali smo intenzivnu komunikaciju sa Ministarstvom rada i socijalnog staranja, a podatke smo dobijali i direktno od ustanova JU Zavod Komanski most, Centar za djecu i mlade "Ljubović" Podgorica, Dječji dom "Mladost" Bijela, Dom starih "Grabovac" - Risan, kao i domova starih u Bijelom Polju i Pljevljima. Takođe, Zaštitnik je bio u komunikaciji sa predsjednicima pojedinih opština u kojima je bilo izvjesnih problema u ostvarivanju prava nekih od ranjivih grupa stanovništva (Podgorica, Berane, Pljevlja), ukazao na problem i, što je pozitivan primjer odgovornog odnosa prema situaciji, u najkraćem roku iste rješavao.

U komunikaciji sa djecom Zlatnim savjetnicima Ombudsmana i zahvaljujući njihovom angažmanu u zajednici, imali smo uvid u probleme sa kojima se suočavaju učenici, prvenstveno u oblasti ostvarivanja prava na obrazovanje.

U susret pandemiji, kao i tokom nje, u fokusu pažnje Zaštitnika bila su i lica lišena slobode kao i osobe na izdržavanju kazne zatvora. S tim u vezi ostvarena je preventivna posjeta instituciji Uprave za izvršenje krivičnih sankcija, te kontinuirana razmjena informacija sa upravom, kako bi se upoznali sa mjerama i radnjama koje ova ustanova preduzima u vezi sa zdravstvenom zaštitom lica lišenih slobode, kao i zaposlenih. Sa popuštanjem mjera, organizovane su i posjete zatvorima, kao i odjeljenjima i centrima bezbjednosti.

Što se tiče karaktera pritužbi i obraćanja građana zbog uticaja korone na ostvarivanje njihovih prava i sloboda. Generalno posmatrano, ona su se najčešće odnosila na oblast radno-pravnih odnosa, ostvarivanja zdravstvene i socijalne zaštite, primjenu zdravstveno-sanitarnih mjera (mjere samoizolacije i karantina, ograničenje kretanja, odvajanje od porodice, obezbjeđivanje egzistencijalnih potreba ljudi), problema proizašlih zbog mjera ograničenja kretanja (obilasci imanja, gazdinstava i sl), zaštite ranjivih grupa, pitanja u vezi sa obrazovanjem kod kuće; neodgovaranje ili kašnjenje u odgovorima državnih organa kao i druga pitanja u vezi sa postupcima pred organima javne vlasti, službi i drugih nosilaca javnih ovlašćenja.

Zabilježili smo više stotina poziva koji su se ticali intervencija u smislu davanja savjeta, upućivanja na efikasna i djelotvorna pravna sredstva, posredovanje u komunikaciji sa drugim organima.

Osim poziva građana imali smo i veliko interesovanje medija, prvenstveno u vezi sa srazmjernošću pojedinih ograničenja prava, (ne)jednakosti u primjeni mjera, međunarodnim standardima i praksi, kao i pojedinačnih aktuelnih situacija koje su izazivale pažnju javnosti ili ukazivale na prekoračenja ovlašćenja.

Važno je naglasiti da epidemiološka situacija i drugačija organizacija rada nisu bili razlog da se odbiju pozivi za gostovanja ili davanje izjava, izuzev ukoliko pitanja nisu bila u vezi sa našom nadležnošću. Generalno posmatrano, period pandemije nije umanjio prisustvo institucije u javnosti. Naprotiv, možemo biti zadovoljni interesovanjem medija i prilikom da predstavimo rad, zapažanja i preporuke široj javnosti. Nije zapostavljena ni saradnja sa civilnim sektorom, pa su zaštitnik, zamjenici i savjetnici bili učesnici brojnih skupova koji su dominantno organizovani putem neke od internet platformi. Isto se odnosi i na međunarodne partnerske institucije i organizacije. Teme konferencija dominantno su se odnosile na uticaj

korone na ljudska prava i slobode generalno, kao i na brojne pojedinačne oblasti i dileme koje je otvorila ova pojava.

Zaštitnik je osim pomenutih aktivnosti i rada na predmetima u vezi sa koronavirusom, dao brojne izjave za javnost u vezi sa uticajem pandemije na ostvarivanje prava i sloboda građana.

Zaštitnik je u martu 2020.godine saopštio da vlasti moraju pokazati da redovne mjere nijesu bile dovoljne da odgovore na prijetnju uzrokovanu javnom opasnošću, da su one istinski preduzete kao odgovor na vanrednu okolnost, da se koriste u svrhu za koju su uvedene i da se ograničenje sprovodi u odgovarajućem obimu, uz naznačenje činjenica koje to potkrepljuju. Pri tome je rečeno da Evropski sud za ljudska prava ne tumači isključivo formalno zahtjev da javna opasnost treba biti „proglašena zvaničnim putem” (posebnim zakonom, odlukom), već da nalazi dovoljnim da to može da bude čak i izjava ministra unutrašnjih poslova jedne evropske zemlje koja je “odgovarala formi zvaničnog proglašenja”. Ovo se “moralo shvatiti u zavisnosti od okolnosti svakog posebnog slučaja, mada pandemija, njene razmjere i brzina širenja jesu situacija koja daje državi veliku marginu procjene kod ustanovljavanja određenih mjera i bez proglašenja vanrednog stanja, na temelju zakona kojim se propisuju mjere u suzbijanju zaraznih bolesti”.

Pojašnjeno je da se Crna Gora nalazila u svojevrsnom stanju akutne društvene potrebe za uvođenjem hitnih mjera kojima se djeluje na sprečavanje širenja infekcije COVID 19, te da je ravnoteža koju traži pravo ljudskih prava u takvim okolnostima, a time i reakcija nadležnih organa (uključujući i instituciju Ombudsmana), usmjerena ka takozvanim nederogabilnim pravima, koja se ne mogu ograničiti pod bilo kojim uslovima.

Evropski sud za ljudska prava u svojoj jurisprudenciji pod ovim pojmom opasnosti koja prijeti opstanku nacije označava “posebnu kriznu situaciju ili vanrednu okolnost koja pogađa cjelokupno stanovništvo i predstavlja prijetnju organizovanom životu zajednice neke države ili njenog dijela”. Ako ovo primijenimo na situaciju u Crnoj Gori, stroge mjere kojima se smanjuje opasnost moraju biti izuzetak i uvoditi se onda kada normalne mjere i ograničenja u svrhu očuvanja javnog zdravlja, jednostavno rečeno nijesu dovoljne. Zaštitnik je ocijenio da je ta ograničenja moguće uvesti upravo u situaciji kakva je u Crnoj Gori iz najmanje dva razloga. Prvo, stepen rizika od infekcije za javno zdravlje je takav da traži hitan i efikasan odgovor, i drugo, iskustva onih koji su prije nas bili na prvom udaru pandemije govore da manje restriktivne mjere nijesu donijele očekivane rezultate.

Zaštitnik smatra da su pojedini primjeri u Crnoj Gori pokazali da je pogrešno shvaćeno ovlašćenje države u kontroli slobode govora, te da su pojedini slučajevi bili u najmanju ruku diskutabilni, sa stanovišta primjene konvencijskih standarda. Postoje razlozi da se na više nivoa razmotre efekti takvih mjera, naročito kod krivičnog djela izazivanja panike i nereda, mada je teško izvodljivo dobiti perfektnu pravnu normu. Zato je potrebno da sudovi kroz praksu standardizuju normu i ujednače njenu primjenu u praksi.

Kada, međutim govorimo o komentarima na društvenim mrežama tu treba dozvoliti najširu moguću debatu, uz ograničenje koje se tiče govora mržnje. Zaštitnik podsjeća da poziv na proteste ne bi smio da bude jedini razlog policiji da privodi građane, osim ako se pozivom na protest ugrožava nešto što se zove nacionalni pravni poredak, javni red i mir, zaštita zdravlja ili neka druga dobra koja su kao takva zakonom zaštićena. Što se tiče hapšenja novinara kao restriktivne mjere borbe sa dezinformacijama, Zaštitnik je više puta iskazao stav da to može biti primijenjeno i obrazloženo samo u krajnje opravdanim situacijama, u skladu sa međunarodnom praksom, standardima i preporukama u ovoj oblasti, kao krajnja nužna mjera, upotrijebljena nakon što su iscrpljene sve druge mogućnosti i mora trajati najkraće moguće. Tako je Evropski sud za ljudska prava utvrdio da je i izricanje uslovne kazne zatvora bilo nesrazmjerno čak i u slučajevima kada je izražavanje dovelo do dezinformacija, a novinar nije postupao u skladu sa

novinarskom etikom i provjerio istinitost informacija, prije objavljivanja” (Sallusti protiv Italije, br 22350/13, 07.mart 2019). Takođe je ocijenio da smo u Crnoj Gori imali restriktivniju praksu, što su kasnije dokazale i presude sudova.

Zaštitnik je saglasan da je često pravljena konkurencija u značaju pojedinih prava i sloboda, umjesto da se fokus usmjeri ka legitimnom cilju, odnosno svrsi zbog koje se ograničenje uvodi. Ovo jer se svrha temelji na javnom ili opštem interesu radi kojeg se ograničenje uvodi. Međutim, stoji činjenica koju nijesu a priori odbacivale ni javne vlasti, a to je da se ponekad diskutabilnim mjerama sa stanovišta zakonitosti i proporcionalnosti primarno željelo očuvati javno zdravlje, odnosno život građana/ki u uslovima do sada nezabilježenim u novijoj istoriji kada je u pitanju zarazna bolest.

U smislu sankcija za nepoštovanje mjera zdravstveno sanitarnog nadzora, ukazano je da one koje se izricane treba da budu proporcionalne učinjenom deliktu i zasnovane na zakonu, odnosno što je konkretno značenje - da budu propisane zakonom, a da takav zakon, prema principima vladavine prava mora biti predvidljiv, kako u dispozitivu te norme, tako i u njenoj sankciji, tj. mora biti jasan i nediskriminatoran.

Bilo je očito da smo u periodu koji je prethodio epidemiji propustili da regulišemo ovu oblast postojećim Zakonom o sprečavanju širenja zarazne bolesti, jer u tadašnjoj verziji nisu postojale prekršajne sankcije za nepoštovanje mjera i naloga koje su sadržane u čl 54 i 55 ovog Zakona.

Period pandemije uzrokovao je djelimičnu stagnaciju ljudskih prava u ekonomskoj i socijalnoj sferi, te je vrijeme iza nas otvorilo brojne dileme u odnosu na druge dimenzije ljudskih prava, naročito kada se to tiče tzv prava blagostanja. Iako ne možemo govoriti o masovnim i sistemskim kršenjima ljudskih prava, bilo je očiglednih povreda u sferi ograničenja prava i sloboda, naročito ako se uzmu u obzir međunarodni standardi i način na koji se oni implementiraju u nacionalni pravni poredak, odnosno način na koji državni organi primijenjuju ove standarde na konkretan slučaj ili slučajeve.

Sumirajući iskustva institucije u proteklom periodu zaključili bi da su ljudska prava i slobode bila na velikim iskušenjima, primarno zbog političkih, društvenih i reklo bi se evidentno bioloških činilaca, koji su jednim dijelom proizveli povrede ljudskih prava i sloboda o čemu svjedoči i praksa institucije kada su u pitanju individualne pritužbe u kojima su takve povrede utvrđene.

To se posebno odnosi na posljedice pandemije koje su već pokazale izloženost dodatnom riziku više društvenih kategorija (nezaposleni, lica slabog imovnog stanja, staračka domaćinstva, osobe sa invaliditetom, žene i djeca, žrtve nasilja u porodici, LGBTIQ populacija). Imajući u vidu da je i državni budžet velikim dijelom bio limitiran posljedicama pandemije, izvjesno je da će državni organi i dalje biti pred velikim izazovom da obezbijede ostvarivanje primarno ekonomskih i socijalnih prava.

Zaključak je i da je nacionalni pravni poredak nespremno dočekao pandemiju, odnosno da su pojedini propisi ostali nedorečeni kada je u pitanju mogućnost uvođenja ograničenja u ostvarivanju ljudskih prava i sloboda. Sa druge strane, bilo kakva selektivnost ili oportunistički oporunizam u primjeni ovlašćenja kada se ljudska prava ograničavaju dovodi do kontinuiteta različitog postupanja u analognim situacijama.

Osim uglavnom reaktivnih ocjena, za naredne slične situacije mora se izgraditi mnogo veći stepen svijesti javnosti, kako se uopšte ne bi dolazilo u situaciju da se ljudska prava ograniče u većoj mjeri nego što je to nužno, odnosno da bi ograničenja bila proporcionalna cilju kao javnom interesu koji se želi očuvati. Međutim, podaci i slike iz današnje stvarnosti Crne Gore nam govore da će ograničenja biti nužna reakcija na nedostatak svijesti o tome kakve devastirajuće posljedice mogu imati slične katastrofe po čitavu stvarnost: ekonomsku, socijalnu, mentalnu sliku nacije, i slično. Ako to ne shvatimo bojim se da bi vaše

pitanje bilo bolje formulirano ako glasi: šta je najvrednija lekcija koju crnogorsko društvo nije savladalo iz dosadašnje borbe sa pandemijom”.

Posmatrano po oblastima mogu se izvesti specifični zaključci zasnovani na praksi institucije.

Iako je protekle 2020. godinu, obilježila pandemija novim korona virusom, COVID-19, Zaštitnik je primijetio da nije bilo pritužbi građana vezano za povredu određenih ljudskih prava, sa obrazloženjem da su se odlagala postupanja u upravnim postupcima i da se samo postupalo u hitnim predmetima zbog navedene epidemije.

Kroz rad na pritužbama Zaštitnik nije uočio da je došlo do nagomilavanja neriješenih predmeta, da je strankama onemogućeno djelotvorno učešće u postupku, odnosno izjašnjavanje na rezultate ispitnog postupka, da je usled ograničavanja fizičkog pristupa organima uvedeno sprovođenje upravnog postupka na daljinu – on line, uvođenjem savremenih tehnologija, da je isključena javnost, kao i da je usljed pandemije došlo do značajnijeg odugovlačenja upravnog postupka odnosno povrede prava na pravično suđenje u razumnom roku.

Primijećeno je da su pojedini organi državne uprave (Uprava za nekretnine, Poreska uprava), tokom trajanja pandemije, u određenom vremenskom periodu, bili zatvoreni za neposredan prijem građana, te da su upućivali građane da im se obrate elektronskom poštom ili putem redovne pošte.

S tim u vezi, treba istaći da garancije iz člana 6 stav 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, uključuju i zahtjev za opštu pravičnost, djelotvorno učešće u postupku i pravo na pravično suđenje u razumnom roku.

Što se, pak, tiče povrede prava na poštovanje privatnog i porodičnog života i doma iz člana 8 Konvencije, usljed stvaranja buke iz ugostiteljskih objekata, što je bio čest razlog obraćanja u prethodnim godinama, taj problem je relativiziran zbog primjene mjera kojima je prvo ograničen rad ugostiteljskih objekata, a na kraju i potpuno zatvaranje tih objekata.

Ocjena je da su donijete brojne mjere koje su često bile nerazumljive, praćene dodatnim tumačenjima, ili izmjenama usljed procjene da nisu primjenjive na prvobitno definisan način. Međutim, to je bilo i za očekivati jer se na početku epidemije, u hodu, prilikom donošenja mjera, nisu mogle predvidjeti sve moguće životne situacije.

Za ukazati je i da su građani podnosili pritužbe na mjere donijete od strane nadležnih tijela, predlažući da se pojedine mjere ukinu, potom zahtjevima za izjašnjene da li je nošenje maski pravno obavezujuće, dok se jedan dio obraćanja odnosio na pitanje ključnih ustavnih principa. U tim predmetima, osim upućivanja na zakonsku regulativu, Zaštitnik je upućivao pojedine građane, uz adekvatno obrazloženje, na pokretanje postupka, ocjene njihove ustavnosti i zakonitosti.

U oblasti zaštite od torture zabilježeno je proaktivno djelovanje Zaštitnika prilagođeno izmijenjenim uslovima rada u novim prilikama koje je donijela epidemija i mjerama koje su uvedene u zemlji.

Zaštitnik je obavio obilaske svih objekata opredijeljenih za karantinski smještaj. Karantin je izraz koji se koristi za opis mjera koje se preduzimaju u pogledu određenih pojedinaca ili članova čitavih grupa za koje je utvrđeno da boluju od virusa ili za koje se sumnja da su njegovi nosioci. Ljudi u karantinu su obično zadržani na određenoj lokaciji i nije im dozvoljeno da je napuštaju iz bilo kog razloga dok ne prođe opasnost koju predstavljaju po druge.

Tražene su informacije o sprovođenju svih zdravstvenih i higijenskih preporuka i zaštiti prava lica kojima je rješenjem nadležne zdravstveno-sanitarne inspekcije određen smještaj u karantin, odnosno kojima je ograničeno kretanje.

Smještajni uslovi objekata određenih za karantinski smještaj lica kojim je ta mjera izrečena, u velikoj mjeri su ispunjavali propisane uslove. Građani su blagovremeno bili obaviješteni o mjeri, trajanju, načinu i uslovima realizacije, dobijali su rješenje od nadležne zdravstveno-sanitarne inspekcije, sa pravnom poukom, a nakon isteka karantina takođe su dobili rješenje o samoizolaciji u sopstvenom stambenom objektu, sa svim dodatnim informacijama. U jednom slučaju, na zahtjev građanina, zbog specifičnih porodičnih prilika, dozvoljeno mu je da period samoizolacije provede u karantinskom objektu u kom je i boravio za vrijeme primjene mjere karantina.

Detaljni nalazi o obilascima karantina će biti predstavljeni u godišnjem izvještaju o radu NPM-a za 2020. godinu.

Mjere za suzbijanje širenja bolesti korona virusa mijenjale su se iz dana u dan, tokom perioda trajanja epidemije. Posmatrajući generalno situaciju, moglo se čuti da su uobičajene reakcije na ovakve okolnosti - anksioznost i različiti strahovi – strah od zaraze, smrti, gubitka kontrole nad situacijom, strah za finansijsku egzistenciju.

Konačno, primjećeno je da su problemi finansijske egzistencije postali još izraženiji kod porodica koje su bile u izolaciji, a kojima je usljed te činjenice bilo onemogućeno da obezbijede minimalna primanja. Iako je Crveni krst Crne Gore u navedenom periodu ovim porodicama u skladu sa svojim mogućnostima distribuirao pakete pomoći koji su uključivali prehrambene i higijenske proizvode to se ispostavilo nedovoljnim, posebno kod višečlanih porodica.

Treba ponoviti da je 2020. bila veoma izazovna godina za pritvorena lica i lica na izdržavanju kazne zatvora, praćena restrikcijama u odnosu na održavanje kontakta sa spoljnim svijetom, a u cilju zaštite zdravlja, loše uticala na ionako ranjivu populaciju, dovodeći generalno do pogoršanja mentalnog zdravlja. Kako je već navedeno u odnosu na novonastale okolnosti, Uprava za izvršenje krivičnih sankcija je tokom godine uspijevala da kontroliše širenje virusa u zatvoru uprkos činjenici da su i službenici odsustvovali usljed liječenja. I pružanje druge neophodne ljekarske pomoći se obavljalo u skladu sa prioritetima uprkos otežavajućim okolnostima. Sa druge strane, primijećeno je da je UIKS mogao uraditi više na obezbjeđivanju alternativnih načina komunikacije, kao što je omogućavanje češćih video poziva pritvorenim odnosno licima lišenim slobode, odnosno pojačati prisustvo (hronično deficitarnog) psihijatra i psihologa kako bi lica lakše prevazišla novonastalu situaciju.

Kontakti sa porodicom i zajednicom su od izuzetne važnosti za život svakog čovjeka, naročito u uslovima institucionalnog smještaja. Statistički podaci pokazuju da je u izvještajnoj godini, od strane lica lišenih slobode, najviše pritužbi podnijeto na rad UIKS-a (129). U poređenju sa prethodnom godinom, evidentan je porast broja pritužbi. Porast broja pritužbi je posledica redovnog prisustva predstavnika Institucije u UIKS-u i preventivnog djelovanja, kao i činjenice da je, usljed epidemioloških prilika, kontakt lica sa spoljašnjim svijetom bio dodatno ograničen.

CPT je uputio na poštovanje smjernica SZO u borbi protiv pandemije, kao i domaćih smjernica za kliničko liječenje i zaštitu zdravlja, usklađenih sa međunarodnim standardima, ukazavši na prvom mjestu da "osnovni princip mora da bude preduzimanje svih mogućih aktivnosti kako bi se zaštitilo zdravlje i lična bezbjednost svih lica lišenih slobode."



CPT je dalje ukazao da "svi organi nadležni za postupanje sa licima lišenim slobode na teritoriji koju obuhvata Savjet Evrope trebaju da primjenjuju sledeće principe" i to: povećati broj raspoloživog osoblja, preduzeti garancije kod preduzimanja restriktivnih mjera; pribjegavanje alternativama lišenju slobode, obratiti pažnju na specifične potrebe pritvorenih lica kao i osnovna prava pritvorenih i zatvorenih lica".

Izveštajnu godinu je obilježilo održavanje redovnih parlamentarnih izbora kao i veliki broj javnih okupljanja građana koja su održana uprkos zabranama koje su uvedene u cilju suzbijanja širenja virusa korona. Zaštitnik je, tim povodom, posjetio više gradova u kojima je došlo do povećanih tenzija, a u vezi sa javnim okupljanjima.

Okupljanja su bila praćena i upotrebom sredstava prinude od strane policijskih službenika, na prvom mjestu hemijskih sredstava. Iako je Zaštitnik u ovim događajima ocijenio da su hemijska sredstva upotrijebljena u skladu Zakonom o unutrašnjim poslovima, odnosno radi odbijanja napada i savladavanja otpora, kao i radi uspostavljanja narušenog javnog reda i mira od strane učesnika okupljanja u okolnostima, ipak je važno napomenuti da je potrebno unaprijediti način izvještavanja o upotrebi sredstava prinude.

Kada je u pitanju oblast prava djeteta i socijalne zaštite tokom izvještajne godine usljed pojave COVID-a 19 i donošenja naredbi kojima se u određenom periodu ograničava kretanje stanovništva, bilo je više obraćanja roditelja sa interesovanjima i pitanjima da li se ova ograničenja odnose i na održavanje ličnih odnosa djeteta sa roditeljima.

Na osnovu obraćanja građana i djece, te sprovedenih postupaka uočena je neujednačena praksa postupanja u odnosu na izvršavanja pravosnažnih sudskih presuda koje se odnose na ostvarivanje kontakata između djeteta i roditelja sa kojim dijete ne živi u periodu posebnih mjera donesenih u cilju prevencije širenja pandemije izazvane virusom covid-19. Kako su na snazi bile zabrane kretanja građana u određenom periodu dana i onemogućen tranzit između opština, ograničili su se i kontakti ove vrste zbog rizika miješanja članova porodica koje ne čine isto domaćinstvo i u tom periodu su se ostvarivali uglavnom putem video poziva. Međutim, evidentno duže trajanje mjera roditelje i djecu dovodi u položaj potpune neizvjesnosti i nezadovoljstva jer se život oko njih relativno „normalno“ odvija a njima je uskraćeno pravo na lične odnose i potred pravosnažne i izvršne sudske odluke. Kako takva situacija može stvoriti preduslove za različite manipulacije jednog od roditelja i uticati na održavanje emotivne i druge veze djeteta i roditelja sa kojim dijete ne živi, a pri tom centri za socijalni rad nemaju jasna uputstva o postupanju dolazilo je do različitih praksi u odnosu na dozvoljavanje ostvarivanja kontakta. Stoga, Zaštitnik je ukazao Ministarstvu zdravlja da u saradnji sa nadležnim tijelom zaduženim za kreiranje mjera zdravstvenog nadzora u periodu pandemije i Vrhovnim sudom Crne Gore, zauzme stav o načinu postupanja u ovakvim slučajevima kako bi se izbjeglo kršenje garantovanih prava djeteta od strane nadležnih organa koji su zaduženi za izvršavanje odluka suda.

Takođe, kada je riječ o djeci čiji su roditelji u pritvor/zatvoru data je preporuka da se omogući kontakt djeci sa roditeljem koji se nalazi u pritvoru/zatvoru, posredstvom mobilnih aplikacija (Skype, viber i sl.) imajući u vidu zabrane posjeta u UIKS-u zbog COVID-a.

Kad je riječ o obrazovanju, građani su se načešće obraćali radi dostupnosti online sadržaja za svu djecu, na obavezno nošenje maski, na nejednako pohađanje nastave u odnosu na razrede (uzraste djece) i na nedonošenje odluke o plaćenom odsustvu roditelju/staratelju djeteta do 11. godina, kod učenja na daljinu.

Naime, Ministarstvo prosvjete odložilo je početak školske 2020/2021 godine za 1.10.2020. godine. Takođe odlučeno je da nastavu u školi pohađu đaci I - VI razreda OŠ i prvog razreda SŠ, a ostali da

nastavu prate na daljinu "online", uz konsultacije u školi na svakih petnaest dana. Zaštitnik je našao da postoji određeni dio učenika koji zbog lošijeg socio-ekonomskog statusa porodica, (u najvećem broju i djeca romskih porodica, djeca iz porodica korisnika materijalnog obezbjeđenja porodice, djeca iz udaljenih seoskih domaćinstava), nema mogućnost korišćenja navedenih oblika komunikacije i kojima se, kako navodi Ministarstvo prosvjete prosljeđuju nastavni sadržaju, domaći zadaci prezentacije i sl. Ova djeca suočavaju se s brojnim izazovima i kada je redovna situacija u obrazovanju, a naročito sada, kada su "prepušteni" sami sebi. Iskustva pokazuju da kada se jednom prekine obrazovanje, najsiromašnija i najranjivija djeca možda se nikada ne vrate u redovno obrazovanje, što ih izlaže potencijalnim rizicima. Smatramo da za vrijeme trajanja online nastave, ovoj djeci koja nemaju materijalne mogućnosti i čiji roditelji ne mogu da priušte komunikaciona sredstva, treba omogućiti, da kao i njihovi vršnjaci imaju pristup svim sadržajima i direktnoj komunikaciji preko interneta i aplikacija. Naglašavamo da je veoma važno omogućiti svim učenicima jednak pristup obrazovanju, to je naime preduslov za stvaranje jednakih šansi za sve bez diskriminacije. Smatramo da sve uzrasne grupe djece treba da ostvaruju nastavu u učionicama, uz poštovanje preporučenih mjera. Takođe, roditelji su pri ovakvoj organizaciji nastave morali da pomažu svojoj djeci pri savladavanju gradiva i izvršavanju zadataka, naročito mlađe djece, ali ističemo da roditelji ne mogu i ne smiju biti nastavnici, premda se kod ovakvog načina učenja to događa.

Razumijemo da je uvođenje navedenih mjera i modela nastave, predloženo radi zaštite zdravlja djece, kao i cjelokupnog stanovništva u ovoj nepredviđenoj i neizvjesnoj situaciji, i smatramo da svi učenici, treba da imaju direktan kontakt sa nastavnicima i da se ni jedan ne smije isključiti, te je dato je mišljenje sa preporukom nadležnom ministarstvu, koje je sa dužnom pažnjom razmotrilo i ispoštovalo u najvećoj mjeri (koliko je epidemiološka situacija dozvoljavala).

Zaštitnik je u radu imao i predmet po obraćanju roditelja zbog nedonošenja odluke o plaćenom odustvu za roditelja /staratelja djeteta do 11 godina, a usljed odlaganja-prekida nastave. Zapaženo je da nadležni organi (Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo prosvjete, MInistarstvo ekonomije) nijesu donijeli akt kojim se roditelju/staratelju djece uzrasta do 11 godina omogućava korišćenje prava na plaćeno odustvo, dok traje prekid, odnosno dok je na snazi odlaganje školske 2020/2021 godine, iako je to bilo najavljeno u Informaciji Ministarstva prosvjete. Međutim, mjera kojom je roditeljima/starateljima bilo obezbjeđeno ovo pravo prestala je da važi (1. juna 2020. godine), u međuvremenu, ponovo je proglašena epidemija. Tokom trajanja odlaganja nastave (period 1-30. septembra 2020. godine) nije bila donijeta mjera o plaćenom odsustvu za roditelje/staratelje djece do 11 godina. Zaštitnik nije ulazio u svrsishodnost i cjelishodnost ranije donijete mjere o plaćenom odsustvu, međutim, ako je ona bila donešena u uslovima manjeg epidemiološkog rizika, onda bi bilo logično i nužno da ista mjera bude primjenjena i u situaciji kada je mnogo veći epidemiološki rizik. Čutanje i kašnjenje u postupanju, upravo je oblik povrede prava na dobru upravu i predstavlja povredu načela ekonomičnosti i efikasnosti, koja moraju biti garantovana svima. Ovakvo (ne) postupanje te upućivanje jednih na druge, po mišljenju Zaštitnika ne može poslužiti kao primjer dobre i efikasne uprave. Načela dobre uprave zahtijevaju od organa javne vlasti da poštuju i ostvaruju opravdana očekivanja koja građani i pravna lica imaju. Obaveza organa je da postupke vode proaktivno, sa inicijativom i angažovano, pri čemu radnje u postupku treba da budu usmjerene na postizanje njegovog cilja i ostvarivanja njegove svrhe. Dato je mišljenje sa preporukom da ubuduće, nadležni organi postupaju u međusobnoj saradnji i koordinaciji, kako bi se s tim u vezi donijele potrebne odluke; te da, ukoliko dođe do promijenjenih okolnosti te se, eventualno, zbog epidemiloške situacije ponovo odloži nastava, blagovremeno donose odluke koje se posredno odnose i na djecu.

Zaštitnik je pokrenuo ispitne postupke u odnosu na obraćanja u vezi sa organizacijom polaganja maturalnih i/ili stručnih ispita i situacije u vezi sa pandemijom Covid19. u odnosu na problematiku polaganja stručnih, maturalnih i polumaturalnih ispita školske 2019/2020 godine u vrijeme tzv. vanredne situacije izazvane pandemijom.

Na osnovu sprovedenog ispitnog postupka Zaštitnik je mišljenja da je nadležno ministarstvo preduzelo odgovarajuće mjere i radnje u cilju stvaranja uslova za organizaciju polaganja obaveznih maturskih i/ili stručnih ispita. Iako je zapaženo je da je bio veoma kratak period između zakazanih ispita (mnogo kraći nego prema ranije utvrđenom školskom kalendaru) što je u mnogome moglo uticati na kvalitet pripreme učenika uz prateće otežane okolnosti učenja od kuće, zaključeno je da je ovaj način organizacije bio najpovoljniji u datim okolnostima. Smatramo da održavanje predviđenih ispita u donekle izmjenjenim okolnostima, ne predstavlja kršenje garantovanih prava. Takođe, Ministarstvo prosvjete je, uvažavajući zahtjeve učenika, donijelo odluku da učenici ne odgovaraju na pitanja iz testa koja se odnose na materiju iz IV klasifikacionog perioda, da se broj pitanja na listicama smanji, da se testovi iz prethodnih školskih godina učine dostupnim svima kako bi se učenici mogli pripremati i dr. Ono što Zaštitnik zapaža je da aktuelnoj situaciji pojedini učenici nijesu bili adekvatno obavješteni o različitim aspektima organizacije samog polaganja. S tim u vezi, Zaštitnik je podsjetio Ministarstvo prosvjete na odredbe UN Konvencije o pravima djeteta kojom se obavezuju nadležni organi da dijete u svakoj situaciji koja ga se direktno tiče mora raspolagati sveobuhvatnim i tačnim informacijama, naravno u skladu sa psiho-fizičkim razvojem i interesovanjem. Zaštitnik, je istovremeno ukazao da Ministarstvo prosvjete i institucije koje su uključene u organizaciju polaganja završnih ispita u školskoj 2019/2020 pojačaju svoje aktivnosti u dijelu obezbijedivanja pravovremenih i cjelovitih informacija djeci.

Zaštitnik je u radu imao i postupanja u odnosu na ostvarivanje statusnih prava – produženja/prijave boravka stranim državljanima koji zakonito borave u Crnoj Gori. Poštovanje propisane procedure podrazumijeva izlazak iz Crne Gore i evidentiranje pri ponovnom ulasku na graničnom prelazu, a što je u situaciji važenja epidemioloških mjera u cilju zaštite zdravlja podrazumijevalo boravak u karantinu. Nakon konsultacija sa predstavnicima Direktorata za građanska stanja i lične isprave MUP-a Podgorica ovi problemi su razriješeni na prihvatljiv način za stranke. Ovaj slučaj je primjer dobre saradnje sa nadležnim organom, u cilju efikasnosti, dobre uprave i ostvarivanja najboljeg interesa djeteta, a poslužio je kao model postupanja u sličnim situacijama.

Pojava COVID-19 i epidemiološka situacija kao što je uslovlila i ograničila rad obrazovno vaspitnih ustanova tako je i redukovala rad dnevnih centara za djecu sa smetnjama u razvoju. Dnevni centri, zbog stanja djece nijesu mogli adekvatno organizovati rad „na daljinu“ sa djecom, te su veći dio godine, ova djeca bila uskraćena za brojne važne usluge, koje su ranije koristili, te je u tom dijelu izgubljeno na kontinuitetu koji im je bio važan. Funkcionisanje ovih servisa, u vrijeme epidemije, svedeno je gotovo na minimum, te se i njihovo finansiranje dovelo u pitanje.

Takođe obraćali su se roditelji ističući da im se od strane centara traži da plaćaju participaciju troškova za boravak djece, u trenutku redukovano rada centara. Smatramo, da u godini izraženih problema kod stanovništva, insistiranje na uspostavljanju participacije za uslugu dnevnog boravak, roditelje/staratelje djece sa smetnjama u razvoju dovodi u nezavidan položaj. Ovo, takođe, imajući u vidu činjenicu da upravo zbog epidemiološke situacije, veći broj dnevnih centara radi u ograničenom kapacitetu, shodno preporukama Instituta za javno zdravlje, što u ovom momentu doprinosi različitom tretiranju dece sa smetnjama u razvoju zavisno od sredine u kojoj žive.

Preporučeno je, između ostalog, nadležnom Ministarstvu da do regulisanja ovog pitanja, obustavi donošenja rješenja o participaciji korisnika za uslugu „dnevni boravak“ za djecu sa smetnjama u razvoju. Pojedini građani su se žalili da zbog epidemioloških mjera ne mogu da posjećuju svoje članove porodice - korisnike JU Komanski most, jer su zabranjene posjete ustanovama socijalne i dječje zaštite. Tokom postupka zapaženo je da su zaposleni u toj ustanovi skoro tri mjeseca boravili u karantinu u jednom hotelu, da je Ustanova u zakonskoj obavezi da poštuje preporuke Instituta za javno zdravlje kada su u pitanju posjete korisnicima, te u skladu sa tim i odluku o zabrani istih i da su omogućili da svi korisnici

svakodnevno imaju kontakt sa svojim porodicama putem video poziva bez ograničenja vremena i dužine poziva, a sve sa ciljem potpune uključenosti kako njihove tako i njihovih najbližih u njihov svakodnevni život i dešavanja.

Jedan broj obraćanja je ukazivao na nejednakost u postupanju, odnosno primjeni mjera zdravstvenog nadzora. Građani/ke su prigovarali postupanju policijskih službenika prilikom ostvarivanja vjerskih sloboda i prakticiranja vjerskih prava; nejednakom postupanju u ograničavanju prava na slobodu kretanja i javnog okupljanja i povredi prava na poštovanje privatnog života. Jedan broj građana tražio je pomoć radi obezbjeđenja osnovnih životnih potrepština.

Institucija Zaštitnika je djelovala proaktivno promovišući načelo nediskriminacije, kao i druge teme od značaja za ostvarivanje ljudskih prava i sloboda – s fokusom na ranjivim grupama. Takođe, djelovala je i reaktivno postupajući po pritužbama i sopstvenoj inicijativi. Zabilježen je veći broj podnijetih pritužbi zbog diskriminacije. Jedan od razloga povećanog broja pritužbi može biti i uzročno - posljedična veza između diskriminacije i još uvijek aktuelnog COVID – 19.

Zaštitnik je postupao po predmetima i u pojedinim je donosio mišljenja sa preporukama.

U radu smo imali, pored ostalih, predmet koji se odnosio na Nacionalno koordinaciono tijelo Vlade Crne Gore, zbog diskriminacije po osnovu imovnog stanja, povrede prava na slobodu i sigurnost, povrede prava na pravni lijek i povrede prava na pravično suđenje. U tom slučaju dato je mišljenje sa preporukom Ministarstvu zdravlja, Komisiji za zaštitu stanovništava od koronavirusa da ubuduće, nadležni organi na bazi jasnih i predvidljivih kriterijuma zauzimaju stavove kojim kategorijama građana će biti određena samoizolacija, a kojima karantin; da osigura efikasan, djelotvoran i dostupan pravni lijek koji će u smislu člana 13. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, pružiti stvarnu pravnu zaštitu u slučaju eventualne povrede prava i da se ubuduće uzdržava od nejednakog postupanja prema različitim kategorijama građana.

Predmet rada Zaštitnika je bilo i postupanje po pritužbi koja se odnosila na postupanje Uprave policije i JP Radio i Televizija Crne Gore, zbog povrede prava na poštovanje privatnog života u vezi sa diskriminacijom po osnovu njegovog političkog djelovanja, odnosno političke pripadnosti, u suštini, prigovarajući policijskom snimanju sprovođenja u karantin podnosioca pritužbe i supruge zbog prekršene mjere kućne samoizolacije i dostavljanju snimka medijima, odnosno objavljivanju punog imena i prezimena podnosioca pritužbe i njegove supruge prilikom izvještavanja o kršenju mjera samoizolacije. Po mišljenju Zaštitnika, JP Radio i televizija Crne Gore se nije neopravdano umiješalo u pravo na privatnost podnosioca pritužbe i njegove supruge, niti je prema njima nejednako postupalo u uporedivim situacijama.

Nakon utvrđene diskriminacije po osnovu političkog djelovanja podnosioca pritužbe u vezi sa ostvarivanjem prava na poštovanje privatnog života, Zaštitnik je Upravi policije preporučio da u svim budućim istim i/ili analognim činjeničnim i pravnim situacijama jednako primjenjuje policijska ovlašćenja, suzdržavajući se od neopravdanog miješanja u pravo na poštovanje privatnog života građana/ki; da sprovede obuku policijskih službenika o standardima poštovanja prava na privatnost i načelima obavljanja policijskih poslova, kakva su zakonitost, srazmjernost u primjeni ovlašćenja i nediskriminacija; da zadiranje u privatnost putem sačinjavanja video materijala restriktivno primjenjuje na način i u obimu kako to propisuju pozitivni propisi i da arbitrarno ne tumači ograničenja kojima se garantuje minimum prava privatnosti svakog građanina/ke koji/a se nađe pod udarom policijskih ovlašćenja.

Zaštitnik je i kroz posredničko djelovanje sa nadležnim organima i službama građanima/kama pružao pomoć da brzo i efikasno ostvare ljudska prava i slobode (socijalna zaštita, zdravstvena zaštita, prava iz

oblasti rada) i istovremeno ih upućivao na djelotvorna pravna sredstva zaštite. Naime, u jednom predmetu podnositeljka je prigovarala da je njeno ime bilo objavljeno na sajtu Vlade Crne Gore, 26. marta 2020. godine i da je imala rješenje o samoizolaciji, koje je, po njenim navodima, u potpunosti ispoštovala. Takođe, ukazala je da je lice sa invaliditetom i interesovala se za eventualnu mogućnost pokretanja postupka za naknadu štete ili poravnjanja. S tim u vezi, ukazali smo joj da je Ustavni sud Crne Gore donio Odluku, U II br. 22/20, od 23. jula 2020. godine ("Službeni list Crne Gore", br. 85/20) kojom je ukinuo Odluku Nacionalnog koordinacionog tijela za zarazne bolesti o objavljivanju imena lica u samoizolaciji, br. 8-501-/20-129, od 21. marta 2020. godine i da prestaje da važi danom objavljivanja ove odluke. Dalje joj je ukazano na stanovište Ustavnog suda u konkretnom predmetu i upoznata je sa sadržinom odredbe člana 67 st. 1, 2 i 3 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore. Imajući u vidu navedeno, a shodno odredbi člana 33 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda podnositeljku smo uputili na relevantne odredbe Zakona o obligacionim odnosima, shodno kojima ima pravo na naknadu nematerijalne štete zbog povrede prava ličnosti.

Zaštitnik je, pored navedenog postupanja, obilazio karantine i mjesta u kojima su bila smještena lica u riziku od COVID-19, a radi sagledavanja uslova u kojima borave, zatim pružene zdravstvene njege i drugih okolnosti koje su mogle biti od uticaja na ostvarivanje njihovih prava i sloboda. U toku naznačenog perioda, Zaštitnik je imao aktivan terenski rad, pa je, između ostalog, posjećivao organizacije civilnog društva, radi cjelovitog sagledavanja problema sa kojima se marginalizovane društvene grupe suočavaju u doba COVID – 19. Naročito, ističemo da su grupe koje su najpogođenije aktuelnom situacijom upravo grupe koje se i inače nalaze u riziku od diskriminacije, a to su Romi, osobe sa invaliditetom, žene žrtve nasilja, djeca iz ruralnih područja, osobe lošijeg imovnog stanja i starije osobe.

Zapaženo je da je u ovom periodu povećan broj prijava za nasilje u porodici, dok je nemali broj djece i studenata suočen sa poteškoćama u savladavanju i praćenju online nastave. U jednom vremenskom periodu bio je obustavljen rad komisija iz domena socijalne i zdravstvene zaštite, što je ograničilo ostvarivanje prava osoba sa invaliditetom i osoba sa zdravstvenim poteškoćama. Kao posebno ugrožena kategorija izdvojile su se žene zaposlene na određeno vrijeme, pa je usljed smanjenja obima posla iz različitih djelatnosti okončavan i njihov rad. Iako su postojale određene olakšice za zaposlene roditelje usljed obustave rada vaspitno obrazovnih ustanova i prelaska na online nastavu, to je posljedično moglo dovesti do disbalansa u očuvanju porodičnog i profesionalnog života. Zaštitnik primjećuje da nijesu predviđene olakšice za starije zaposlene osobe i zaposlene sa zdravstvenim poteškoćama u doba COVID -19, a u cilju obezbjeđenja smanjenja rizika od infekcije.

Predstavnici institucije su se odazivali na pozive za učešće na javnim skupovima, webinarima, seminarima i drugim aktivnostima, koji su imali za cilj da problematizuju teme od značaja za ostvarivanje ljudskih prava i sloboda u doba COVID-19 i kandiduju rješenja za prevazilaženje nastale situacije. Kao izraz kontinuirane saradnje sa nevladinim sektorom, dostavljene su informacije o zdravstvenoj zaštiti i ranjivim grupama tokom COVID-19 (bliže prikazano u dijelu Izvještaja za zaštitu od diskriminacije). U informacijama se ukazuje na brojne izazove u poštovanju prava pacijenata, naročito pravo na privatnost i povjerljivost podataka o zdravstvenom stanju pacijenata tokom nadolazeće epidemije. Prava pojedinih pacijenata iz vulnerabilnih grupa bila su uskraćena prekidom ili odlaganjem pregleda kako ambulantnih tako i drugih segmenata zdravstvene zaštite. Značajan dio praktično ni godinu dana kasnije nije nadoknađen. Još više zabrinjava to da je za 2020. godinu zaštitnicima prava pacijenata u zdravstvenim ustanovama i Ministarstvu zdravlja podnešeno za 36% manje prigovora u odnosu na 2019. godinu, iako je očigledno da je više puta značajnom broju pacijenata makar jedno pravo uskraćeno ili ograničeno. Ovo samo ukazuje na to da građani nijesu u dovoljnoj mjeri upoznati sa pravima pacijenata i procedurama njihove zaštite, a naročito ne oni najranjiviji u društvu. Takođe, stanovnici ruralnih područja su se suočili sa ograničenim pristupom zdravstvenoj zaštiti u momentima kada ambulante, koje inače rade određenim

danima, nijesu radile značajan vremenski period čime se ograničio ili onemogućio pristup primarnoj zdravstvenoj zaštiti, odnosno izabranom doktoru.

## III OBLICI RADA ZAŠTITNIKA

### 3.1. Prijem građana, Dani Zaštitnika

S obzirom na specifične epidemiološke okolnosti u kojima se našla cijela planeta zbog pojave virusa Covid19, Crna Gora uvela je prve preventivne mjere sredinom marta i one su vremenom mijenjale obim ali su u formi naredbi ili preporuka ostale na snazi tokom cijele godine. Naša Institucija je, kao i sve druge u sistemu javne uprave, prilagođavala način rada aktuelnoj zdravstvenoj situaciji, pa smo u jednom periodu preporučili građanima da izbjegavaju dolazak već da pritužbe podnose tradicionalnom ili elektronskom poštom ili putem faksa, a u određenom periodu potpuno smo suspendovali prijem stranaka.

Na samom početku proglašenja epidemije uveli smo dvije dodatne mobilne telefonske linije kako bismo građanima ostali dostupni i osigurali efikasno povezivanje sa Službom Zaštitnika. Generalno posmatrano, bitno je naglasiti da ovakve okolnosti nisu uticale na smanjenje broja obraćanja. Naprotiv u periodu ovog Izvještaja primili smo najveći broj pritužbi u poslednjih 17 godina, koliko postoji Institucija. Ovom prilikom navodimo da smo u tom takozvanom prvom talasu (krajem marta, u aprilu i maju) imali značajan broj poziva građana koji su imali pitanja ili dileme u vezi sa mjerama koje je donosilo Ministarstvo zdravlja, tražili pravni savjet ili informaciju kako da ostvare ili nastave kontakt sa organima javne uprave ili lokalne samouprave. Nakon tog perioda postepeno se vratio uobičajen karakter pritužbi, odnosno obraćanja su se odnosila i na sve druge oblasti ostvarivanja prava i sloboda.

U izvještajnoj godini veći broj pritužbi i obavještenja u odnosu na ranije godine primljen je putem mejla ([ombudsman@t-com.me](mailto:ombudsman@t-com.me)). Takođe, građani su počeli da nam se obraćaju i putem društvene mreže Instagram, koja nije namijenjena prijemu pritužbi, ali je postala takođe jedan od kanala informisanja.

Zbog prirode posla, u svim periodima i pod različitim mjerama, uvijek smo imali dežurne timove koji su obezbjeđivali prijem pošte i poziva na fiksnim telefonskim linijama i ostale neophodne kancelarijske poslove.

Prvi put nismo organizovali tradicionalne „Dane Zaštitnika“, odnosno odlazak u druge opštine i prijem građana u lokalnim sredinama. Procijenjeno je da nije bilo uslova da se bez rizika sprovedu naši planovi u vezi ove aktivnosti u punoj mjeri, koja podrazumijeva i terenske aktivnosti u vidu obilazaka vaspitno-obrazovnih i ustanova socijalne zaštite, sastanke sa rukovodstvom opština, organa i službi, organizacijama civilnog društva, predstavnicima medija kao i postavljanje info pultova.

Češćom razmjenom informacija sa navedenim subjektima, posebno sa nadležnim institucijama i organizacijama za brigu/smještaj ranjivih društvenih grupa u lokalnim sredinama, donekle smo nadomjestili neke od aktivnosti predviđenih „Danima Zaštitnika“.

### 3.2. Saradnja sa javnošću

U prethodnom dijelu Izvještaja takođe smo ukazali da situacija u vezi sa koronom nije uticala na saradnju Zaštitnika sa medijima i prisustvo u javnosti generalno.

Kao što je bilo i očekivano, kada se dešavaju događaji i situacije koje višestruko utiču na živote ljudi, a posebno kada stvaraju dileme ili probleme u ostvarivanju prava i sloboda, veće je i interesovanje novinara za naš rad i stavove. Imajući u vidu šta se sve dešavalo tokom 2020 godine, značaj i „osjetljivost“ tema i događaja, uključujući brojne incidentne situacije saradnja sa medijima bila je dio svakodnevice.

Zaštitnik je i tokom najstrožijih preventivnih mjera gostovao u televizijskim emisijama, davao izjave za elektronske i štampane medije, a ažurno je reagovao povodom brojnih aktuelnih situacija iz domena svoje nadležnosti. Trudili smo se da i u veoma kratkim rokovima, danima vikenda, praznika i sl obezbijedimo sagovornike na relevantne teme i ostanemo dostupni novinarima i javnosti.

Održali smo i visok nivo transparentnosti po pitanju izvještavanja o aktivnostima koje sprovodimo, pa smo tako tokom izvještajne godine na sajtu objavili 189 informacija.

Osim o učešću na skupovima i izlaganjima predstavnika Institucije, izvijestili smo o sastancima i realizovanim posjetama i objavlivali saopštenja povodom obilježavanja važnih međunarodnih datuma kao i reagovanja.

Tako smo povodom Dana Roma još jednom podsjetili da su pripadnici ove populacije visoko na ljestvici najugroženijih u društvu, pored osoba slabog imovnog stanja, osoba sa invaliditetom, starijih i žrtava nasilja.

Saopštenjem smo, povodom Dana dana borbe protiv nasilja nad starijim osobama skrenuli pažnju javnosti da je ova kategorija stanovništva vremenom postala ranjiva grupa čak i u okviru svojih porodica, te da su posebno ekonomski ugroženi.

Na Dan novinara Crne Gore podsjetili smo da je poštovanje vrijednosti i principa slobodnog i profesionalnog novinarstva značajno za ostvarivanje ljudskih prava i sloboda i ukupan napredak svakog društva, kao i da je neprihvatljiv pritisak bilo koje vrste na novinare i uređivačku politiku medija. Povodom Dana slobode medija zaštitnik je ocijenio da je period neizvjesnosti i izazova usled pandemije podsjetio na nezamjenjivu ulogu novinara u pouzdanom i pravovremenom informisanju javnosti i značaj koji imaju u svakom demokratskom društvu.

Na Dan porodice naglašena je njena uloga tokom krize i "lock down" perioda i potreba podsticaja da se društveni resursi i planiranja usmjere u korist porodice, u cilju poboljšanja kvaliteta života svake jedinice i zajednice kao cjeline.

U poruci povodom Dana borbe protiv homo/bi/transfobije ocijenjeno je da ključnu ulogu u afirmaciji tolerancije imaju obrazovne ustanove i mediji, ali i državni organi i nezavisna tijela, čija je zakonska dužnost da unapređuju ravnopravnost i grade antidiskriminacionu politiku.

Dan borbe protiv nasilja nad ženama bio je prilika se još jednom ukaže da imamo dobar zakonodavni okvir ali da još uvijek nijesu obezbijeđeni svi uslovi za njegovu dosljednu primjenu, a posebno primjenu Zakona o zaštiti od nasilja u porodici. Naša praksa pokazuje da zbog porodičnog nasilja, osim žena, trpe i stariji članovi porodica, ali prije svega djeca koja su često svjedoci ali i žrtve.

Na Međunarodni dan osoba sa invaliditetom (OSI) saopštili smo da je postupanje protivno pristupu zasnovanom na ljudskih pravima dovelo do toga da se OSI nalaze u izraženo nepovoljnom socio-ekonomskom položaju, kao korisnici nekog od prava iz socijalne i dječije zaštite, bez mogućnosti zaposlenja i ostvarivanja drugih izvora prihoda.

Kao što smo naveli u prethodnom dijelu Izvještaja, dešavanja su uslovia česta reagovanja, kao što su između ostalog ona koja su se odnosila na apel u susret izbornom danu s ciljem održanja atmosfere tolerancije i dostojanstva; zabrinutost zbog ometanja predstavnika medija na radnim zadacima; zaštitu najboljeg interesa djeteta u predizbornom periodu i drugim situacijama koje mogu biti neprilagođene njihovom uzrastu i zrelosti; povodom grafita u beranskim naseljima; huliganski ispad na vjerskoj i



nacionalnoj osnovi na fudbalskoj utakmici; dešavanja u Pljevljima i relaksaciju odnosa u lokalnim sredinama gdje je došlo do narušavanja javnog reda i mira; više poziva na smirivanja tenzija u društvu i ukazivanja na potrebu konstruktivnog dijaloga itd.

Drago nam je što se ustalila praksa objavljivanja mišljenja i preporuka Zaštitnika u elektronskim i štampanim medijima, što je najbolja prezentacija rada po pritužbama i promocija nadležnosti. Ona ilustruju životne situacije i probleme građana u odnosu sa organima javne vlasti zbog čega su i zanimljiva široj javnosti, jer se svako od nas može naći u nekoj od opisanih situacija. Novinari su nam i tokom izvještajnog perioda bili saveznici u djelovanju po službenoj dužnosti, kada smo nakon objave neke informacije u medijima zahvaljujući njima dobijali kontakt stranke da bi tražili saglasnost za postupanje po sopstvenoj inicijativi.

Neke od informacija koje su, prema izvorima iz press klipinga, najviše prenošene u vezi sa radom institucije u 2020 godini:

- Utvrđeni brojni propusti u Zavodu Komanski most  
Ombudsman: Teško povrijeđena prava mladića sa autizmom
- Institucija zaštitnika ljudskih prava i sloboda zatražice od Ministarstva zdravlja da se izjasni o propisima koji se odnose na ograničenje sloboda  
Ombudsman pokreće postupak da utvrdi jesu li mjerama prekršena prava građana
- Bjeković: Pljevlja zaslužuju mnogo bolju sliku o sebi od one koja se plasira prethodnih sedmica  
-Ombudsman: Vojska povrijedila pravo na slobodu mirnog okupljanja  
„Zabranom vojnim licima da prisustvuju litijama“
- Policija zadržala Joanikija i sveštenike u ponižavajućim uslovima  
Institucija zaštitnika ljudskih prava i sloboda konstatovala povredu ljudskih prava nikšičkom sveštenstvu nakon što su zadržani 12. maja
- Ombudsman: Najviše pritužbi na nepoštovanje Odredbe o zabrani otkaza tokom trudničkog bolovanja  
-Ombudsman osudio objavu spiska: Stigmatizacija i kršenje prava na privatnost  
-Bjeković: Sloboda vjeroispovijesti se ne može ukinuti i zabraniti  
-Ispunjeni zahtjevi pomorcima iz karantina na Vučju  
-Mijušković: Djeci nije mjesto na masovnim okupljanjima  
-Mišljenje zamjenice zaštitnika ljudskih prava i sloboda:  
Zloupotrijebili svoju maloljetnu djecu za prosjačenje
- Utvrdili alarmantne uslove u domu učenika u Baru
- U susret 10. decembru Danu ljudskih prava: Raspirivanje nacionalizma šteti ljudskim pravima  
-Godina na izmaku: Nije bilo masovnih kršenja ljudskih prava u CG  
-Ombudsman Bjeković: Pandemija uzrokovala stagnaciju ljudskih prava  
-Ombudsman utvrdio nejednak tretman zaposlenih u prosvjeti za socijalnu inkluziju Roma  
Diskriminirali asistente
- Ombudsman u izvještaju upozorava da je skoro dupliran broj pritužbi za prvih pola godine  
Zbog diskriminacije 140 žalbi
- Mišljenje zaštitnika ljudskih prava o objavljivanju video snimka odvođenja u karantin na Tviteru

Ombudsman: Uprava policije prekršila Medojeviću pravo na privatnost

-Ombudsman utvrdio zloupotrebe u školi u Tuzima

-Kancelarija zaštitnika utvrdila da je muškarac bio žrtva nedozvoljenog postupanja policijskih službenika u Centru bezbjednosti Podgorica :Udarali gdje kamera ne snima, načelnik se smijao

- Ombudsman: Službenici policije tokom pretresa u Zeti koristili nesrazmjernu silu

- Situacije kada broj lica lišenih slobode prevazilazi kapacitete pritvorske jedinice  
Preporuka zamjenice ombudsmana: Policija da se snađe i kad nema mjesta

- Zamjenica ombudsmana utvrdila da Specijalna bolnica za psihijatriju povrijedila prava pacijenta Jovana Grujičića- Bez opravdanog razloga mu ukinuli terapiju

- Ombudsman zgrožen crtanjem uvredljivih grafita u Beranama

- Intervju Ombudsman Siniša Bjeković: Malo urađeno da se podigne osjećaj nacionalne svijesti

- Ombudsman poručio da je država dužna da implementira međunarodne standarde  
Bjeković Vučuroviću: Na sjednicu Odbora pozvati i predstavnike CPC

### **3.3. Saradnja sa institucijama**

U svojoj osnovnoj misiji Zaštitnik nastoji da rješavajući pritužbe građana doprinese poboljšanju rada državnih i organa lokalne samouprave, kao i drugih nosilaca javnih ovlašćenja, tako što će ukazati na probleme i uputiti preporuke za postupanje. Kao što konstatujemo u nekoliko prethodnih godišnjih izvještaja o radu, saradnja sa institucijama javne uprave unapređuje se, prije svega zahvaljujući promjeni stava i prihvatanju uloge Zaštitnika kao svojevrsnog korektivnog mehanizma koji sa nezavisne pozicije monitora svojim postupanjem doprinosi profesionalizaciji sistema kao cjeline. Međutim i dalje se dešava da pojedini organi ne pokažu ažuran odnos prema našem obraćanju, da sporo ili uopšte ne ispoštuju upućene preporuke – o čemu smo izvijestili u narednom poglavlju koje se odnosi na statističke pokazatelje.

Osim saradnje uslovljene postupanjem u predmetima gdje se od organa traži izjašnjenje na navode pritužbe, i nakon toga ukoliko se utvrdi povreda prava upućuju preporuke za njeno otklanjanje, Zaštitnik saraduje sa institucijama na više nivoa.

U skladu sa svojom nadležnošću, dosta pažnje poklanjamo edukativnim i promotivnim aktivnostima, pa su naši predstavnici učesnici brojnih skupova, obilazaka i sastanaka koje organizuju organi, institucije ili nadležna tijela sve tri grane vlasti-izvršne, zakonodavne i sudske.

Institucija je postala prepoznata po otvorenom i pristupačnom stavu za različite inicijative koje doprinose unapređenju ljudskih prava i sloboda, a Zaštitnik, zamjenici kao i savjetnički kadar i u izvještajnom periodu bili su gotovo svakodnevno dio različitih aktivnosti, od kojih neke navodimo u nastavku:

- Zaštitnik Bjeković predstavio Izvještaj o radu Odboru za ljudska prava i slobode Skupštine Crne Gore, koji ga je jednoglasno podržao. Članovi Odbora ocijenili da je godišnji izvještaj metodološki dobro urađen, pregledan, kvalitetan, detaljan i sveobuhvatan;

-Zamjenica Zaštitnika Snežana Mijušković govorila na sjednici skupštinskog Odbora za ljudska prava i slobode, koja je bila posvećena konsultativnom saslušanju ministara prosvjete, rada i socijalnog staranja, zdravlja i ministra ljudskih prava, na temu post-zakonodavnog nadzora za Zakon o zabrani diskriminacije

lica sa invaliditetom. Ocijenila da u Crnoj Gori još uvijek ima dosta izazova kada je u pitanju obrazovanje djece sa smetnjama u razvoju i da ona nemaju isti pristup pravima kao ostali njihovi vršnjaci;

- Zamjenice Zdenka Perović i Snežana Mijušković posjetile Upravu za izvršenje krivičnih sankcija - maloljetnički zatvor i Odjeljenje za žene, kao dio delegacije koju je predvodio skupštinski Odbor za ljudska prava i slobode. Posjeta realizovana u skladu sa Planom aktivnosti Odbora za 2019. godinu, u cilju praćenja poštovanja prava lica lišenih slobode, sa posebnim akcentom na maloljetnike;
- Zaštitnik govorio na tematskoj sjednici Odbora za ljudska prava, održanoj u saradnji sa Savjetom Evrope i Delegacijom EU. Kazao da je Predlog zakona o životnom partnerstvu osoba istog pola proizvod kompromisa koji ne ugrožava, već uvažava konzervativni dio društva;
- Zamjenica Zaštitnika Snežana Mijušković govorila na sjednici Ženskog parlamenta, koja je organizovana povodom Međunarodnog dana žena. Ocijenila da se žene u crnogorskom društvu još uvijek susrijeću sa značajnim brojem problema u različitim domenima privatnog i javnog života, pa da stoga dostizanje ravnopravnosti žena u svim sferama društvenog i političkog života mora ostati u vrhu prioriteta države;
- Zaštitnik sa zamjenicama Zdenkom Perović i Nermom Dobardžić učestvovao u radu prve sjednice novog saziva Odbora za ljudska prava i slobode, na kojoj su razmatrani izvještaji iz oblasti zaštite od diskriminacije i prevencije torture. Poslanicama i poslanicima predstavljeni ključni nalazi Izvještaja o postupanju prema migrantima u Crnoj Gori; praćenju sprovođenja treće operacije readmisije crnogorskih državljana posebno organizovanim letom iz Hamburga od 29. januara 2019. godine; praćenju sprovođenja četvrte operacije readmisije crnogorskih državljana posebno organizovanim letom iz Hanovera od 3.3.2020. godine i o zaštiti od diskriminacije sa stanovišta djelovanja institucije Zaštitnika za period od 1. januara do 31. jula 2020. godine;
- Zaštitnik Bjeković na poziv predsjednika Odbora Jovana Vučurovića, učestvovao u posjeti Biblioteci za slijepe Crne Gore u Podgorici, u skladu sa Planom aktivnosti tog skupštinskog tijela za 2020. godinu;
- U susret obilježavanju 20. juna - Međunarodnog dana izbjeglica, savjetnica Zaštitnika Milena Krsmanović učestvovala u radu 59. Sjednice Odbora za ljudska prava, na kojoj je razmatran Završni izvještaj o realizaciji Strategije za trajno rješavanje pitanja raseljenih i interno-raseljenih lica u Crnoj Gori sa posebnim osvrtom na oblast Konik 2017-2019. godina;
- Savjetnica Zaštitnika u sektoru za zaštitu od diskriminacije, manjinska prava i rodnu ravnopravnost učestvovala u radu sjednice Odbora za ljudska prava i slobode, na kojoj je podržan i po drug put upućen Skupštini na usvajanje Predloga zakona o životnom partnerstvu lica istog pola;
- Na sastanku Zaštitnika sa premijerom Duškom Markovićem saopšteno da je saradnja svih činilaca državne uprave sa institucijom Ombudsmana važna za demokratski i ukupni razvoj Crne Gore;
- Na prvom zvaničnom sastanku novoimenovanog Zaštitnika Bjekovića i direktora Uprave policije Veselina Veljovića razgovarano o dosadašnjoj saradnji i planovima za naredni period. Poručeno da će Institucija Zaštitnika i UP nastaviti konstruktivnu saradnju u cilju unapređenja postupanja i poštovanja ljudskih prava u sistemu bezbjednosti, u skladu sa međunarodnim standardima i praksom;
- Prateći aktuelnu situaciju u vezi sa ostvarivanjem medijskih prava i sloboda, ombudsman razgovarao sa direktorom UP, povodom lišenja slobode urednika portala IN4S i Borba;
- U okviru teorijskog dijela Programa inicijalne obuke, polaznici iz reda sudija za prekršaje i sudija drugih sudova u Crnoj Gori posjetili instituciju Zaštitnika. Istovremeno, u toku posjete održan modul obuke koji je posvećen Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima na temu »Zabrana diskriminacije«. Predavač na obuci bio je Zaštitnik Bjeković, a u eksplikaciji standarda ove važne oblasti ljudskih prava učesnicima/cama su govorile savjetnice za oblast anti-diskriminacije Dina Knežević i Milena Krsmanović.
- Ombudsman Bjeković prisustvovao sjednici Nacionalnog koordinacionog tijela za zarazne bolesti, na kojoj je predstavio aktivnosti institucije u vezi sa epidemijom koronavirusa. On je na poziv NKT-a prisustvovao sjednici, na kojoj je proglašen kraj epidemije koronavirusa, uvedene 26. marta na cijeloj državnoj teritoriji. Ta inicijativa je nastavak kontinuiranog dijaloga koji je tekao između Institucije i radnog tijela formiranog sa ciljem praćenja stanja u pogledu sprečavanja unošenja, suzbijanja i sprečavanja prenošenja i širenja virusa COVID19;

- Grupi pomoraca smještenoj u karantinu na Vučju, odobreni zahtjevi u skladu sa aktuelnim epidemiološkim mjerama i u kontekstu mogućih rješenja, nakon posjete i pojedinačnih razgovora koje su sa njima obavili Ombudsman i doktorica Vesna Miranović, kao članica NKT-a;
- Povodom povišenih tenzija i događaja u vezi sa građanskim okupljanjima u Pljevljima zaštitnik posjetio ovu opštinu. Zasebno održao sastanke sa predstavnicima lokalnog Parlamenta, civilnog sektora, institucija i građanima. Na sastancima je razgovarano o ostvarivanju ljudskih prava i sloboda u Pljevljima, kao i o atmosferi u gradu nakon dešavanja od 12-16. maja;
- Prvog dana posjete Pljevljima održan sastanak u Centru bezbjednosti povodom pomenutih dešavanja u gradu i primjene policijskih ovlaštenja, uz otvoren i sadržajan razgovor sa načelnikom Centra g. Slavuljem, o svim aspektima od interesa za postupanje u ovom slučaju;
- Zamjenica za prevenciju torture sa saradnicima posjetila Centar bezbjednosti Nikšić, gdje je razgovarala sa načelnikom Tihomirom Goranovićem i komandircom Darkom Mađarićem. Posjetom Nikšiću nastavljene su aktivnosti institucije Zaštitnika u vezi sa okupljanjima građana i intervencijom policije, u prethodnom periodu. Tokom posjete Nikšiću zamjenica razgovarala i sa zamjenicom rukovodioca Osnovnog državnog tužilaštva, Vesnom Krivokapić, budući da taj organ takođe ima predmete u radu.
- Tim NPM-a na čelu sa Zaštitnikom mr Sinišom Bjekovićem obišao kliniku za psihijatriju Kliničkog centra Crne Gore kako bi se informisao o funkcionisanju klinike, kvalitetu života pacijenata, metodama liječenja i materijalnim uslovima. Ocijenjeno da su, i pored urgentne potrebe za izgradnjom nove klinike za psihijatriju u Podgorici, trenutni uslovi u kojima borave pacijenti značajno unaprijeđeni u pogledu materijalnog stanja, higijene i zadovoljstva pacijenata, u odnosu na prethodnu posjetu NPM-a 2018.godine;
- Zamjenica Perović i savjetnici iz NPM-a obavili nenajavljeni kontrolni obilazak Centra bezbjednosti Berane i policijske stanice u Andrijevici;
- Zaštitnik obavio dvodnevnu posjetu Specijalnoj psihijatrijskoj bolnici u Dobroti, tokom koje je razmatran položaj hospitalizovanih pacijenta, materijalni uslovi u kojima borave, kao i terapijske procedure. Uvodni razgovor obavljen sa direktorom bolnice g. Petrom Abramovićem. Obavljena posjeta sudskom odjeljenju i razgovarano sa načelnikom dr Jovom Đedovićem i pacijentima. Analizirana dokumentacija, primjena mjere fiksacije, kao i uključivanje pacijenata u radno okupacione aktivnosti. U fokusu obilaska bila je i tema iznenadnih smrti psihijatrijskih pacijenata i postupanje osoblja u tim slučajevima;
- U okviru posjete Kotoru, zaštitnik sa zamjenicom Perović obavio sastanak i sa predsjednikom Opštine Kotor, g. Željkom Aprčevićem i sekretarkom u Sekretarijatu za kulturu, sport i društvene djelatnosti, Marinom Dulović;
- Predstavnicima Mreže Zlatnih savjetnika Ombudsmana sa zamjenicom zaštitnika Snežanom Mijušković i savjetnicom Duškom Šljivančanin posjetili Advokatsku komoru Crne Gore sa ciljem upoznavanja djece sa radom advokata i razmjene iskustava u dijelu stvaranja uslova za adekvatan pristup pravdi djece Crne Gore;
- Na sastanku Ombudsmana sa državnim sekretarom Ministarstva za ljudska i manjinska prava (MLJP) Aleksandrom Sašom Zekovićem ocijenjeno da Institucija Zaštitnika i ovaj Vladin resor treba da ojačaju i konkretizuju saradnju i učine je vidljivijom;
- Predstavnicima zlatnih savjetnika sa koordinatorkom Mreže, savjetnicom Duškom Šljivančanin, posjetile MLJP u cilju upoznavanja sa funkcionisanjem i nadležnostima tog resora, posebno u dijelu poštovanja prava djece i njihove zaštite od bilo kog oblika diskriminacije. Održan sastanak sa generalnom direktoricom Direktorata za unapređenje i zaštitu ljudskih prava i sloboda Blankom Radošević Marović o podizanju svijesti javnosti u odnosu na prihvatanje različitosti, toleranciju i nediskriminaciju;
- Zaštitnik učestvovao na dvodnevnom onlajn sastanku sa državnim organima, nacionalnim institucijama za ljudska prava i organizacijama građanskog društva u Crnoj Gori na temu nalaza i preporuka ODIHR-a sa akcentom na stanje u vezi sa braniocima/braniteljicama ljudskih prava. Zamjenica Dobardžić i savjetnice učesovale u radu radnih grupa na kojima je diskutovano o sprovođenju preporuka u četiri tematske oblasti, identifikovanju nedostataka i izazova u zaštiti branilaca ljudskih prava kao i o mogućim načinima saradnje sa organizacijom ODIHR i drugim strukturama OEBS-a na sprovođenju preporuka;

-Zaštitnik donio Mišljenje sa preporukama, koje su, između ostalog podrazumijevale organizaciju sastanka predstavnika KCCG sa roditeljima jedne pacijentkinje i predstavnicima organizacija koje zastupaju prava osoba sa invaliditetom. Sastanku prisustvovali ombudsman Bjeković, zamjenica Dobardžić i savjetnica Krsmanović. Klinički centar Crne Gore izradiće nove obrasce za informisani pristanak na predloženu medicinsku intervenciju;

- Postupajući po preporuci datoj u predmetu br. 238/20-2[1], Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore predložio sastanak sa predstavnicima institucije Zaštitnika i podnosioca pritužbe, kako bi se u neposrednom razgovoru bliže upoznali sa pravnim pojmom diskriminacije i načinom izvršenja datih preporuka na otklanjanju diskriminatorne odredbe člana 64. stav 2. Pravilnika o ostvarivanju prava na medicinsko - tehnička pomagala;
- Uprava za kadrove, u saradnji sa međunarodnom organizacijom UNDP, organizovala jednodnevnu online obuku „Rodna ravnopravnost u javnoj upravi“, koju su održali sertifikovani UNDP treneri-među kojima i glavna savjetnica Zaštitnika Dina Knežević;
- Tim Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture obavio nenajavljeni posjetu i monitoring Centra bezbjednosti Nikšić, u cilju sagledavanja postupanja policijskih službenika prema licima lišenim slobode;
- Savjetnice iz sektora za zaštitu od torture Marijana Sindić i Jelena Nedović razgovarale sa više lica lišenih slobode u zatvoru u Bijelom Polju, u cilju postupanja po njihovim pritužbama. Takođe, ovom prilikom ispražnjeni su sandučići koji se nalaze u zatvoru za kratke kazne u Bijelom Polju i istražnom zatvoru, koji služe zatvorenima da se lakše obraćaju instituciji Zaštitnika;
- Savjetnici iz NPM-a Danijela Brajković i Mensur Bošnjak obavili nenajavljeni obilazak Stanice granične policije na aerodromu Podgorica;
- Predstavnicima institucije Zaštitnika iz NPM-a i sektora zaštite od torture prisustvovali primopredaji dva lica koja su sa bolničkog liječenja iz specijalne psihijatrijske bolnice Dobrota vraćena na dalji tretman i smještaj u Centru za prihvatanje stranaca koji se nalazi na Koniku;
- Predstavnicima Institucije naredni dan obavili i nenajavljeni obilazak Centra za prihvatanje stranaca u Spužu, sa ciljem da se utvrdi dalje postupanje prema ovim licima, u kontekstu ostvarivanja zdravstvene zaštite;
- Zamjenica zaštitnika sastala se sa direktorom Uprave za izvršenje krivičnih sankcija Milanom Tomićem, s ciljem razmjene informacija o postupanju prema pritvorenim i zatvorenim licima, ali i onima koji su u pritvor poslani zbog kršenja naredbi NKT-a. Sastanku prisustvovao i epidemiolog dr Milko Joksimović;
- Tim NPM-a obišao Centar bezbjednosti Bijelo Polje u cilju redovnog monitoringa svih mjesta gdje se mogu nalaziti osobe lišene slobode;
- NPM tim, predvođen zamjenicom Ombudsmana, obišao Centar bezbjednosti Podgorica sa ciljem monitoringa postupanja prema licima lišenim slobode;
- NPM obavio nenajavljeni obilazak OB Cetinje, tokom kog je razgovarano sa načelnikom odjeljenja g. Igorom Popovićem, sagledani materijalni uslovi, kao i vođenje dokumentacije koja se odnosi na lica lišena slobode i zadržana lica;
- NPM posjetio OB Mojkovac, u okviru Plana za 2020. godinu i tom prilikom konstatovano da je implementiran dio ranijih preporuka;
- Vršeći preventivni mandat institucije Zaštitnika, NPM sproveo nenajavljeni obilazak CB Bar. Ocijenjeno da se nedostaci i dalje ogledaju u neispunjenosti standarda u odnosu na dimenziju prostorije za zadržavanje i higijenu prostora;
- Tim NPM-a na čelu sa zamjenicom obavio nenajavljeni obilazak Prihvatišta za strance i Centra za prihvatanje u Spužu;
- NPM nenajavljeni posjetio Odjeljenje bezbjednosti Kolašin s ciljem sagledavanja implementacije ranije datih preporuka;
- Tokom nenajavljenog obilaska NPM-a Odjeljenju za žene - u sastavu Kazneno popravnog doma u Spužu, zatečena 21 zatvorenica, a opšti utisak je da su uslovi boravka korektni;
- Savjetnici za prevenciju torture obišli Odjeljenje za psihijatriju bjelopoljske bolnice. Ocijenjeno da su određene preporuke koje je Ombudsman ranije dao ispoštovane, ali da ima prostora za dalje unapređivanje tretmana i ambijenta;

- NPM nenanjavljeno obavio kontrolni obilazak Odjeljenja bezbjednosti Ulcinj, kako bi sagledao postupanje prema licima lišenim slobode i primjenu ranije datih preporuka;
- Savjetnici Zaštitnika za poslove zaštite i prevencije torture obavili nadzore nad postupcima prinudnog udaljenja više državljana Turske u septembru i oktobru, konstatujući profesionalno postupanje policijskih službenika, u svim segmentima tih operacija;
- Shodno planu obilazak NPM posjetio Odjeljenje bezbjednosti Kotor, kako bi bilo sagledano postupanje prema licima lišenim slobode i zadržanim licima u ovom odjeljenju;
- Savjetnici Zaštitnika obavili redovni obilazak Centra bezbjednosti Herceg Novi, kako bi sagledali njegovo funkcionisanje i implementaciju ranije upućenih preporuka.

### 3.4. Saradnja sa NVO

Napredak u oblasti ljudskih prava i sloboda u Crnoj Gori ima veliko uporište u radu nevladinog sektora. Organizacije čiji je dugogodišnji rad prepoznat po djelovanju upravo u ovoj oblasti, nesumnjivo i dalje daju veliki doprinos. Njihov angažman najčešće podstiče pozitivne promjene, donosi inovativna i dobra rješenja, zbog čega je projektna saradnja sa civilnim sektorom uglavnom veoma dobro prihvaćena i od strane institucija sistema. Značajan doprinos daju i podizanju svijesti javnosti o brojnim pitanjima, sprovodeći kreativne i zapažene kampanje. Pohvalna je i interakcija koja se ostvaruje sa građanima putem društvenih mreža i povjerenje o kom govore istraživanja javnog mnjenja.

I tokom 2020. godine NVO sektor radio je značajne stvari u ovoj oblasti, pravovremeno ukazujući na moguće i već učinjene propuste, nesinhronizovanost pojedinih odluka sa međunarodnim standardima i praksom, nudeći kvalitetna rješenja i analize. Tako je, na primjer, civilni sektor u vrijeme pandemije držao u fokusu pažnje javnosti probleme porodičnog nasilja, organizovanje obrazovnog procesa od kuće, ostvarivanje prava ranjivih grupa, ali i opšte populacije, ukazivao na nedosljednost i nejednakost u primjeni mjera, njihovu nekonzistentnost sa međunarodnim pravom i sl. Primjetno je da je civilni sektor svoje djelovanje brzo prilagodio novonastalim okolnostima pa su uspjeli da putem online i kombinovanih formi organizuju brojne stručne konferencije, obuke i druge skupove u kojima su učestvovali i predstavnici institucije.

U svim oblastima našeg rada (javna uprava i pravosuđe, prava djece i mladih, prevencija i zaštita od torture kao i zaštita od diskriminacije, manjinska prava i rodna ravnopravnost) postoji više relevantnih organizacija civilnog društva sa kojima kvalitetno i u kontinuitetu saradujemo.

Jak civilni sektor značajno utiče na ukupan demokratski kapacitet svakog društva. U Crnoj Gori I na njegovu moć transformacije u pravcu potrebnih reformi u procesu evroatlantskih integracija. Država je dužna da obezbijedi podsticajno okruženje za rad nevladinih organizacija, transparentnost finansiranja, dostupnost informacija i participativnost u procesu donošenja odluka.

Djelatnici NVO sektora i medija takođe su branioci ljudskih prava, na čijoj zaštiti i unapređenju položaja globalno posmatrano insistiraju međunarodne organizacije i institucije koje se bave ljudskim pravima i slobodama. Ombudsman Crne Gore ostaje posvećen partner u saradnji sa organizacijama civilnog društva, sa kojima je i tokom izvještajne godine ostvario značajnu saradnju. Iskazujemo zahvalnost i zbog velikog broja poziva za učešće i izlaganje na mnogim skupovima o temama iz naše nadležnosti, a u nastavku navodimo primjere sadržajne saradnje:

- Zaštitnik govorio na okruglom stolu „Pristup pravdi za OSI i jednako priznanje pred zakonom“, koji je organizovalo Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore, u saradnji s Centrom za građanske slobode, a u okviru projekta All = in Access 2 Justice – Svi jednaki u pristupu pravdi. Ukazao je da je oduzimanje poslovne sposobnosti osobama sa invaliditetom jedna od brojnih barijera sa kojima se suočavaju pripadnici ove populacije;

-Zaštitnik govorio na video konferenciji povodom Evropskog dana samostalnog života OSI, koju je organizovalo Udruženje mladih sa hendikepom. Poručio da samostalnost osoba sa invaliditetom ne znači da je čovjek prepušten sam sebi, navodeći da su efikasnost, održivost i adekvatnost mjera kojima se Osi olakšava potpuno uživanje prava i njihovo uključivanje u zajednicu, dužnost države i njenih institucija;

-Ombudsman Crne Gore u Pljevljima se sastao sa organizacijama civilnog društva (članicama Nacionalne asocijacije roditelja djece i omladine sa smetnjama u razvoju Crne Gore – NARDOS, Inkluzija, Breznica, Viva vita i Alternativa) sa kojima je razgovarao o stanju ljudskih prava i sloboda u tom gradu, aktuelnim dešavanjima i radu NVO sektora;

- Sa lftarske večeri, koju je organizovala Građanska alijansa za predstavnike vjerskih zajednica i druge ugledne građane iz društvenog i političkog života, upućene su poruke tolerancije, sloge i zajedništva. Zaštitnik i ostali učesnici u prisustvu Reisa Islamske zajednice u Crnoj Gori, g Rifata Fejzića i imama Samira Kadribašića posjetili Husein pašinu džamiju. Tokom ovog skupa Zaštitnik je razgovarao sa predsjednikom opštine Pljevlja, predstavnicima lokalne zajednice i crkve o aktuelnim dešavanjima u gradu;

-Zaštitnik sa zamjenicom Nermom Dobardžić i savjetnicama razgovarao sa izvršnom direktoricom Centra za ženska prava Majom Raičević i koordinatorom projekata Stefanom Popovićem. Dogovoreno intenziviranje saradnje u narednom periodu, prvenstveno u oblasti zaštite od diskriminacije s akcentom na području rada, zapošljavanja i antitrafikingu;

- Sa sastanka Zaštitnika i predstavnika LGBT Foruma Progres Stevana Milivojevića, poručeno da su Pripadnici LGBTIQ zajednice u Crnoj Gori i dalje u značajnoj mjeri izloženi uvredama, prijetnjama i govoru mrženje na društvenim mrežama i portalima, te da većina prijava rezultira prekršajnom odgovornošću;

-Centar za ljudska prava i demokratiju (CEDEM) organizovao skup o multikulturalizmu u Crnoj Gori, na kom su među predavačima bili zaštitnik Siniša Bjeković i savjetnica Milena Krsmanović;

-Ombudsman Siniša Bjeković i savjetnica u oblasti zaštite od diskriminacije Dina Knežević učestvovali u diskusiji o ljudskim pravima LGBTIQ osoba koju su organizovale nevladine organizacije LGBT Forum Progres i LGBTIQ Socijalni Centar;

- Članovi Savjeta Igmanske inicijative i koordinatori Vehid Šehić (Bosna i Hercegovina), Eugen Jakovčić (Hrvatska), Aleksandar Popov, Milan Antonijević (Srbija) Branko Lukovac i Branislav Radulović (Crna Gora) posjetili instituciju Zaštitnika, nakon što su potpisali Deklaraciju o programskim zadacima Inicijative. Aktivnosti Igmanske inicijative značajan su doprinos unapređenju odnosa među državama regiona jer je, na još uvijek tenzičnim balkanskim prostorima krhke demokratije, neophodno jačati razumijevanje, poštovanje i građanske vrijednosti, ocijenio ombudsman;

- Zamjenica Zaštitnika Zdenka Perović održala predavanje o primjeni člana 3 Evropske konvencije o ljudskim pravima za predstavnike crnogorskih redovnih sudova i državnih tužilaštava. Seminar organizovao Centar za demokratiju i ljudska prava, u okviru projekta „Za zabranu mučenja i nečovječnog ponašanja- peremptorne norme u praksi crnogorskog pravnog poretka“;

-Predsjednica i potpredsjednik Sindikata medija Crne Gore (SMCG) Marijana Camović Veličković i Danijel Čelecki, kao i stručni saradnik Dražen Đurašković posjetili instituciju Zaštitnika i predstavili rad i planove te organizacije. Crnogorski novinari imali su važnu ulogu i dali veliki doprinos ukupnom odgovoru društva na pojavu virusa Covid19, ali su njihova radna prava i uslovi rada dodatno ugroženi tokom pandemije, ocjena je ombudsmana i predstavnika Sindikata medija;

-Zaštitnik, kao Nacionalni mehanizam za prevenciju torture, održao tradicionalne konsultacije sa zainteresovanim organizacijama civilnog sektora u okviru pripreme Plana obilazaka organa, organizacija i ustanova u kojima se nalaze lica lišena slobode i kojima je ograničeno kretanje, za predstojeću 2021.godinu.U prvom krugu, konsultacijama se odazvali NVO Juventas, Građanska alijansa, Ruka ruci i KOD;

-Ombudsman imao izlaganje na temu „Ključni izazovi u vladavini prava“ na otvaranju Škole političkih studija, u organizaciji Građanske alijanse;

-Zamjenica Nerma Dobardžić i savjetnici sastali se sa generalnim sekretarom Udruženja paraplegičara Podgorica Dejanom Bašanovićem.Osim razgovora o aktuelnim pitanjima u vezi sa ostvarivanjem prava

OSI i njihovog položaja u društvu, razgovarano i o izradi novog sajta institucije koji će uključiti interaktivnu mapu pristupačnosti objekata za OSI;

- Zamjenica za zaštitu od diskriminacije učestvovala na panel diskusiji o obrascima i stepenu diskriminacije u Crnoj Gori za 2020. godinu, koju je Centar za demokratiju i ljudska prava organizovao u saradnji sa Savjetom Evrope. Tokom online izlaganja „Procjena Ombudsmana o trenutnoj situaciji protiv diskriminacije u Crnoj Gori i ključnim izazovima“, ukazala da je institucija u vremenu epidemije djelovala proaktivno i bila veoma prisutna, kako u javnosti, tako i neposredno na mjestima od značaja za ostvarivanje ljudskih prava i sloboda;

- Zamjenica Snežana Mijušković imala izlaganje na konferenciji "Uticaj krize izazvane COVID19 virusom na djecu i socijalno ugrožene porodice" u organizaciji Centra za prava djeteta. Kazala da je Covid Crnoj Gori i svijetu donio veliki broj izazova, ocjenjujući da će se posljedice po mentalno zdravlje zadržati duži vremenski period;

-Na inicijativu Omladinskog kluba iz Bara, zamjenica Mijušković i savjetnici održali sastanak sa administratorima omladinskih klubova iz cijele Crne Gore;

-Nastavljajući saradnju sa reprezentativnim organizacijama koje staju u zaštitu prava osoba sa invaliditetom, zamjenica Dobardžić sastala se sa izvršnom direktoricom Udruženja mladih sa hendikepom Crne Gore Marinom Vujačić i višim programskim savjetnikom Milenom Vojičićem;

-Na poziv Centra za građansko obrazovanje savjetnica Zaštitnika Milena Krsmanović održala predavanje na temu „Ljudska prava i diskriminacija : mehanizmi zaštite ljudskih prava“ srednjoškolicima sa teritorije cijele Crne Gore, polaznicima XXIV generacije Škole Ljudskih prava.

- Savjetnica Zaštitnika Dina Knežević polaznicima škole rodne ravnopravnosti, koju je organizovao Centar za demokratiju i ljudska prava, govorila o međunarodnom i nacionalnom zakonodavnom okviru koji se odnosi na rodnu ravnopravnost, a pojasnila osnovne pojmove u ovoj oblasti;

- Savjetnica Krsmanović bila predavačica u okviru Škole Ljudskih prava OSI, na temu „Zaštita ljudskih prava s posebnim akcentom na prava OSI pred Evropskim sudom za ljudska prava i uloga Zaštitnika u procesuiranju pojedinih slučajeva diskriminacije“.

- U skladu sa opredjeljenjem da pratimo stanje pojedinih kategorija stanovništva koje se nalaze u posebnom riziku u vezi sa epidemijom koronavirusa, savjetnica Krsmanović u Nikšiću posjetila NVO Centar za romske inicijative i SOS telefon za žene i djecu žrtve nasilja Nikšić, dok je telefonskim putem razgovarala sa Nenadom Mijuškovićem, izvršnim direktorom Udruženja mladih sa hendikepom u tom gradu;

- Centar za demokratiju i ljudska prava organizovao u Kolašinu skup „Rodna ravnopravnost na lokalnom nivou – ostvareni rezultati, ključna dostignuća i buduće perspektive“, na kom je predavanje održala savjetnica iz sektora za zaštitu od diskriminacije Dina Knežević;

- Savjetnica Zaštitnika govorila na panelu "Pozicija LGBTI osoba u Crnoj Gori i aktuelni izazovi", na završnoj konferenciji "LGBTI prava i izvan 4 zida - JEDNAKOST za sve". Skup organizovan u okviru istoimenog projekta koji Centar za građansko obrazovanje sprovodi uz podršku Ministarstva za ljudska i manjinska prava;

-Savjetnica za prava djeteta Duška Šljivančanin govorila na panel diskusiji organizovanoj u okviru projekta „Balkans ACT (Against the Crime of Trafficking) Now!“, koji sprovodi Društvo profesionalnih novinara Crne Gore u saradnji sa Centrom za ženska prava;

-Savjetnica Krsmanović posjetila Savez slijepih Crne Gore povodom završnog događaja projekta "Zapošljavanje osoba sa invaliditetom kroz inovativno zanimanje i razvoj preduzetničkog duha" i govorila o važnosti kreiranja podsticajnog društvenog miljea za zapošljavanje osoba sa invaliditetom;

-Savjetnice Zaštitnika učestvovala u online fokus grupi sa predstavnicima/ama nadležnih institucija i ženskih organizacija na temu nasilja i diskriminacije nad ženama, djevojkama i djevojčicama s invaliditetom, iznijevši zapažanja Zaštitnika sa stanovišta zaštite od diskriminacije osoba sa invaliditetom i rodno zasnovanog nasilja. Fokus grupa bila je dio projekta „Žene i djevojke s invaliditetom za svoju ravnopravnost“ koji sprovodi novoosnovana nevladina organizacija Inicijativa mladih s invaliditetom Boke (IMI Boke);



- Savjetnica Knežević predavala na obuci za savjetnike i savjetnice iz sudstva i tužilaštva, na temu "Uloga crnogorskog pravosuđa - rodna ravnopravnost i pravna zaštita žena žrtvi porodičnog nasilja", koju je sproveo CEDEM, uz podršku Ministarstva za ljudska i manjinska prava;

- Glavna savjetnica za oblast dječjih prava Milica Kovačević održala predavanje i razgovarala sa djecom i mladima koji pohađaju Školu građanskog obrazovanja, organizovanu posredstvom projekta koji sprovodi i organizuje Crnogorsko – američko udruženje studenata uz podršku Ambasade SAD;

- NVO Savez udruženja roditelja djece i omladine sa teškoćama u razvoju, "Naša inicijativa" Podgorica, organizovao tri radionice i završnu konferenciju na temu učešća lica sa invaliditetom u javnom i političkom životu Crne Gore, u okviru projekta "Za jednakost-protiv diskriminacije". Savjetnica Jovana Jocović tokom online konferencije ukazala na sve sporne oblasti i pitanja koje se tiču OSI kao i preporuke iz predmeta i izvještaja Ombudsmana.

### **3.5. Međunarodna saradnja**

Ovaj veoma važan segment našeg rada uspjeli smo da održimo zahvaljujući online platformama na kojima su organizovani međunarodni skupovi. Svijet se „zatvorio“, ali međunarodna saradnja nije stala. Iako su ranije održavane konferencije, uz fizičko prisustvo učesnika, davale više prostora da se i na marginama sastanaka razmjenjuju informacije i bolje upoznaju kolege, ni online komunikacija nije ograničila saradnju.

Duže vrijeme na snazi je bila i zabrana službenih putovanja u inostranstvo svim državnim službenicima i namještenicima, zaposlenim u državnim organima, organima državne uprave, organima uprave, službenicima i namještenicima zaposlenim u organima lokalne samouprave, osim u slučajevima kada je putovanje od državnog interesa, uz prethodno dobijenu saglasnost starješine organa. Zbog toga pak nismo trpjeli štetu jer su gotovo svi skupovi prebačeni u online format. Takođe, skoro sve teme skupova prilagođene su uticaju Covid-a 19 na oblast ljudskih prava, a različita epidemiološka situacija u državama uzrokovala je široku lepezu njihovih odgovora na ovaj globalni izazov.

Zahvaljujući članstvu u mrežama i tijelima ombudsmanske institucije imale su priliku da dobiju priručnike, smjernice, analize i druga dokumenta koja su rađena u cilju što boljeg odgovora na izazove i probleme koje je donijela pandemija.

Svoj doprinos davali smo popunjavanjem upitnika i slanjem ažurnih informacija o dešavanjima i zapažanjima povodom stanja u Crnoj Gori, od čega posebno izdvajamo doprinos izradi prvog izvještaja „Stanje vladavine prava u Evropi“ Evropske mreže nacionalnih institucija za ljudska prava /ENNHRI/, čiji smo član. U ovom izvještaju, koji je upućen Evropskoj komisiji, ukazano je da su vladavina prava i ljudska prava međusobno povezani i da se međusobno jačaju, odnosno da se vladavina zakona može u potpunosti ostvariti samo u okruženju koje štiti ljudska prava. Navodi se da uključivanje NHRI u evropske mehanizme praćenja vladavine prava ima jasnu dodatnu vrijednost u smislu pomaganja kreatorima politika da dođu do sveobuhvatnije i informisanije procjene situacije u svakoj zemlji.

Među detektovanim izazovima povezanim sa vladavinom zakona u cijeloj Evropi navedeni su, među ostalim: nedostatak adekvatnih resursa i nedovoljne konsultacije i saradnja sa ombudsmanskim institucijama; ograničenja prostora za civilno društvo, posebno u obliku ograničenog pristupa finansiranju, regulatornih mjera koje imaju nesrazmjeran uticaj na prava i slobode branitelja ljudskih prava i organizacija civilnog društva, ograničenja slobode okupljanja i slučajeva prijetnji, uznemiravanje i kampanje usmjerene protiv branitelja ljudskih prava; ograničenja koja utiču na izborni sistem; nedostaci koji utiču na nezavisnost, kvalitet i efikasnost pravosudnih sistema, uključujući kašnjenja u ostvarivanju pravde, imenovanje sudija, prepreke izvršenju presuda i neadekvatni sistemi pravne pomoći; prijetnje

pluralizmu medija, uključujući napade i govor mržnje prema novinarima i miješanje vlade u nezavisnost medija i prepreke za iskorjenjivanje korupcije.

Evropska mreža nacionalnih institucija za ljudska prava objavila je Izjavu „Sad je vrijeme za solidarnost u ljudskim pravima“ - o potrebi za ljudskim pravima u reakciji na COVID19 u Evropi. U Izjavi se podsjeća da su se sve države u Evropi, bilo da su članice Savjeta Evrope ili Evropske unije, obavezale da će podržavati ljudska prava, demokratiju i vladavinu prava, uključujući Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, Evropsku Povelju o osnovnim pravima i ugovore UN-a o ljudskim pravima. Upućen je poziv na solidarnost na svim nivoima, kako bi se osiguralo poštovanje tih standarda;

U okviru Regionalne inicijative saradnje ombudsmanskih institucija u doba pandemije, koju je pokrenuo Zaštitnik građana Republike Srbije, Zaštitnik je sa kolegama ombudsmanima razmjenjivao informacije o režimu rada institucije, karakteru pritužbi građana kao i uticaju mjera javno-zdravstvenih vlasti na ostvarivanje prava i sloboda građana.

Zaštitnik je sa Delegacijom EU, Savjetom Evrope i NVO Građanska alijansa tradicionalno obilježio Međunarodni dan ljudskih prava.

Intenzivirana je saradnja sa UN sistemom u Crnoj Gori u vidu razmjene informacija iz našeg rada i nadležnosti, na upit savjetnice za ljudska prava Anjet Lanting.

- Nacionalni preventivni mehanizam pridružio se globalnoj kampanji promovisanja primjene alternativa pritvoru za žene u kontaktu sa krivično-pravnim sistemom, kao i podsticaja boljih uslova za sve žene u zatvorima kao i zaposlene službenice, u skladu sa Bangkok pravilima. Međunarodna Asocijacija za prevenciju torture iz Ženeve pokrenula je globalnu kampanju povodom obilježavanja 10. godišnjice Pravila Ujedinjenih nacija za postupanje sa zatvorenicama i ne/pritvorskih mjera za žene prestupnice (pravila iz Bangkoka).

- Zlatni savjetnici Ombudsmana prvi put su učestvovali u aktivnostima Evropske mreže mladih savjetnika /ENYA/, koja postoji pod pokroviteljstvom Mreže evropskih ombudsmana za djecu /ENOC/; Oni su svojim vršnjacima predstavili ideje, rešenja i predloge u oblasti zadate teme Procjene uticaja dječjih prava, s fokusom na pravima LGBTIQ+ populacije.

Slijedi pregled još nekih aktivnosti predstavnika institucije na međunarodnom planu:

- Zaštitnik Bjeković razgovarao sa ekspertima SE, Džoanom Peri i Miloradom Markovićem, u vezi sa aktivnostima iz projekta koji se tiče promocije različitosti i jednakosti u Crnoj Gori, a dio je horizontalnog instrumenta za zapadni Balkan i Tursku II. Projekat je fokusiran na podršku korisnicima u Crnoj Gori u suzbijanju govora mržnje i zločina mržnje, promovisanje i zaštitu prava LGBT osoba, jačanje antidiskriminacijskih institucija/mehanizama i koordinaciju u skladu sa standardima SE, posebno preporukama Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije. Na sastanku saopšteno da će unapređenje baze statističkih podataka o slučajevima diskriminacije pred crnogorskim državnim organima biti jedan od prioriteta aktuelnog projekta;

- Institucija Zaštitnika i Ambasada Sjedinjenih Američkih Država planiraju intenziviranje saradnje u narednom periodu, prvenstveno u dijelu mandata koji se tiče zaštite marginalizovanih društvenih grupa. To je usaglašeno tokom sastanka zaštitnika Bjekovića sa predstavnicama Ambasade, zamjenicom konzula Draganom Mika Tatić i političko-ekonomskom asistentkinjom Milenom Labović;

- Savjetnici Zaštitnika za oblast prevencije torture Danijela Brajković i Mensur Bošnjak sastali se sa konsultantima Savjeta Evrope g. Jean-Pierre Devos i g. Nemanjom Radovićem, povodom ekspertske misije čiji je cilj procjena postojećeg nastavnog programa pripadnika posebnih jedinica Uprave policije na temu zlostavljanja tj. povezanih međunarodnih standarda;

- Zaštitnik i zamjenica Snežana Mijušković sastali se sa rezidentnom koordinatorkom UN sistema u Crnoj Gori, Fionom Mekluni i savjetnicom za ljudska prava Anjet Lanting. Sa sastanka poručeno da će Zaštitnik i UN sistem u Crnoj Gori nastaviti i intenzivirati razmjenu informacija i saradnju u oblasti zaštite prava djece, azilanata, migranata, Roma, osoba s mentalnim smetnjama kao i po pitanju rodne ravnopravnosti;
- Zaštitnik razgovarao sa vršiteljkom dužnosti šefa predstavništva UNICEF-a u Crnoj Gori Mikaelom Bauer i njenim timom, zahvalivši tom prilikom na značajnoj podršci koju institucija dobija praktično od svog osnivanja;
- Ombudsman se sastao sa predstavnicama Ambasade Sjedinjenih Američkih Država, zamjenicom konzula Draganom Mika Tatić i političko-ekonomskom asistentkinjom Ksenijom Martinović sa kojima je razgovarao o aktivnostima institucije tokom zdravstvenih mjera prouzrokovanim korona virusom;
- Zaštitnik sa saradnicima ugostio novoimenovanog šefa predstavništva UNICEF-a u Crnoj Gori, Huana Santandera. Sa sastanka poslata poruka da prava djece u Crnoj Gori kao i ljudska prava generalno ne smiju biti ugrožena negativnim efektima koja će u narednom periodu biti prouzrokovana posledicama pandemije koronavirusa u svim sferama društva;
- Ombudsman Bjeković i savjetnica Milena Krsmanović razgovarali sa Biljanom Braithwaite, pravnom konsultatkinjom, koja u ime AIRE Centra vodi program Vladavine prava za Zapadni Balkan. Učesnik sastanka bio je i Miraš Radovićem, sudija Vrhovnog suda Crne Gore. Otvoreno je više mogućnosti saradnje u srodnim oblastima zaštite ljudskih prava i sloboda, sa naglaskom na jačanje nacionalne sudske i kvazi-sudske prakse i modele kombinovanja edukacija putem stvaranja jedinstvenih standarda u zaštiti ljudskih prava i sloboda;
- Zaštitnik govorio na predavljanju Izvještaja o indeksu rodne ravnopravnosti. Konferenciju organizovali Evropski institut za rodnu ravnopravnost, Delegacija Evropske unije u Crnoj Gori, Program Ujedinjenih nacija za razvoj i Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava, u saradnji sa Kabinetom potpredsjednika Vlade Crne Gore za politički sistem, unutrašnju i vanjsku politiku i Upravom za statistiku Crne Gore;
- Zamjenica Zaštitnika Zdenka Perović i savjetnica Danijela Brajković prisustvovala drugom sastanku Upravnog odbora projekta Horizontal Facility II „Dalje unapređenje zaštite ljudskih prava pritvorenih i zatvorenih lica“;
- Predstavnice Institucije - zamjenica Zaštitnika Zdenka Perović i savjetnice Danijela Brajković i Milena Krsmanović bile učesnice još jednog sastanka Upravnog odbora korisnika zajedničkog programa Evropske unije / Savjeta Evrope „Horizontalni instrument za zapadni Balkan i Tursku 2019-2022. Kroz četiri paralelne radionice obrađivane teme: Obezbeđivanje pravde, Borba protiv korupcije, ekonomskog i organizovanog kriminala, Promocija anti-diskriminacije i zaštita prava vulnerabilnih grupa, Sloboda govora i sloboda medija; -Zaštitnik imao izlaganje na konferenciji povodom druge faze projekta Horizontal Facility za Zapadni Balkan i Tursku. Govoreći na skupu povodom pokretanja aktivnosti na suočavanju sa zločinima iz mržnje od strane policije, kazao da predmeta koji se tiču zločina iz mržnje i prije svega govora mržnje ima veoma malo, sa stanovišta podataka do kojih institucija dolazi;
- Zamjenica Perović učestvovala u radu 40. zasjedanja Potkomiteta za prevenciju torture Ujedinjenih Nacija, koje je održano u Ženevi. Održan je sastanak sa Visokom Komesarkom UN-a za ljudska prava g-đom Mišel Bačele na temu najvažnijih izazova Visokog Komesarijata za ljudska prava u narednom periodu. Na sjednicama radnih grupa i regionalnih timova razmatrana su brojna pitanja iz njihove nadležnosti a usvojeni su i izvještaji o posjetama više zemalja;
- Tim NPM-a koji su činile zamjenica Zaštitnika Zdenka Perović i savjetnica Danijela Brajković pratio operaciju povratka crnogorskih državljana koji su nezakonito boravili na teritoriji Njemačke, a koji je organizovan u saradnji sa FRONTEX-om. Povratak je organizovan posebnim (čarter) letom iz Hanovera;
- Zamjenica za prava djece Snežana Mijušković, savjetnica Duška Šljivančanin i zlatni savjetnici Ombudsmana učestvovali na međunarodnoj konferenciji ‘Jednak pristup djece pravdi’, koja je održana u Sarajevu. Konferenciji, koju je organizovala regionalna kancelarija UNICEF-a za Centralnu i Istočnu Evropu u saradnji sa Vladom Republike Bosne i Hercegovine, prisustvovali predstavnici vlada i nevladinog sektora iz svih zemalja koje pokrivaju UNICEF-ovo djelovanje u ovom regionu i uključuje 21 državu;

- Savjetnica Brajković je bila učesnica video konferencije-webinara "Monitoring mjesta pritvora u vrijeme pandemije COVID-19 - Princip Ne nanesi štetu". Na online konferenciji, koju je organizovala Asocijacija za prevenciju torture iz Ženeve, učestvovalo 130 predstavnika NPM iz Evrope i ostatka svijeta, kao i drugih organizacija koje se bave prevencijom torture, uključujući Podkomitet za prevenciju torture, Među-američku komisiju za ljudska prava, ODIHR i Savjet Evrope;
- Zaštitnik sa zamjenicom za dječja prava i savjetnicom za antidiskriminaciju učestvovao je na online regionalnom skupu o uticaju COVID19 na ljudska prava. Predstavnici institucije sa kolegama iz ombudsmanskih institucija, predstavnicima pravosuđa, tužilaštva, zastupnicima država pred Evropskim sudom za ljudska prava kao i ekspertima Savjeta Evrope i ESLJP, razgovarali o uticaju pandemije na ostvarivanje ljudskih prava u zemljama Zapadnog Balkana i Turske;
- Zaštitnik Bjeković učestvovao je na webinaru o zaštiti prava starijih, u organizaciji Evropske mreže nacionalnih institucija za ljudska prava, čiji član je i institucija Zaštitnika. Ocijenjeno da je starije stanovništvo posebno pogođeno pandemijom izazvanom virusom Covid19 i globalno jedna od kategorija koja je najviše stradala;
- Savjetnica Zaštitnika govorila je na webinaru regionalne mreže ombudsmana zapadnog Balkana na kojoj je razmatrano intenziviranje aktivnosti unutar Mreže kao i institucionalni odgovor na covid, a koji je organizovao Ombudsman Turske;
- Zaštitnik je učestvovao na online sastanku, na kom su predstavljeni rezultati izvještaja LAT (Legal assessment tool tj. alat za pravnu procjenu nacionalnog zakonodavnog okvira) u vezi sa komponentom Ekonomskog osnaživanje žena. Izvještaj je u ime GIZ-a pripremio g. Bojan Božović, a kroz 26 indikatora vršena je procjena kako bi bila pružena brza, ciljana i efikasna politička podrška zemljama koje su učesnice na projektu;
- U cilju međunarodne razmjene informacija institucija Zaštitnika dostavila je informaciju o aktivnostima crnogorskog NPM-a u vrijeme pandemije koronavirusa, što je objavljeno u novom izdanju Evropskog NPM biltena. Evropski NPM bilten je dvomjesečni pregled informacija koje se smatraju relevantnim za Nacionalne Preventivne Mehanizme koji su aktivni u regionu Savjeta Evrope;
- Savjetnice Jovana Đurović i Milana Bojović sa kolegama iz 20 evropskih ombudsmanskih institucija na online sastanku razmijenile iskustva u komunikaciji institucije s javnošću, tokom trajanja epidemije u Crnoj Gori. Na sastanku članova radne grupe za komunikacije Evropske mreže nacionalnih institucija za ljudska prava saopšteno da u periodu epidemije, kada su zaustavljene gotovo sve društvene aktivnosti, ombudsmanske institucije nisu zaustavile komunikaciju s javnošću i bilježile su značaja broj obraćanja građana;
- Savjetnica sektora za prevenciju torture učestvovala je u online sastanku UN Podkomiteta za prevenciju torture, na kom je saopšteno da nacionalni mehanizmi za prevenciju torture tokom pandemije treba da održe svoje aktivnosti u najvećoj mogućoj mjeri, u skladu sa važećim zdravstvenim preporukama, uz istovremeno razvijanje nove metodologije rada koja se oslanja na informacione tehnologije;
- Ombudsman je govorio na online seminaru Evropske komisije za borbu protiv rasizma i netolerancije /ECRI/, na temu "Dugoročni efekti pandemije Covid19 na jednakost, rasizam i netoleranciju", u okviru sesije o dobrim praksama i izazovima vezanim za ulogu tijela za jednakost u borbi protiv govora mržnje;
- Zaštitnik je govorio na regionalnom forumu vladavine prava i predstavio karakteristike predmeta u radu pred institucijom tokom pandemije. Forum organizovali AIRE centar Program za zapadni Balkan i Civil Rights Defenders, a podržali ga Vlada Ujedinjenog Kraljevstva Švedske, Fondacija Konrad Adenauer i Ministarstvo vanjskih poslova Kraljevine Holandije;
- Zamjenica Perović imala je izlaganje na sastanku Mreže NPM Jugoistočne Evrope, na kom je ocijenjeno da su najučinkovitije posjete nacionalnih mehanizama za prevenciju u kasnim noćnim ili ranim jutarnjim satima, kao i nakon masovnih okupljanja;
- Predstavnice institucije učestvovala su u online godišnjoj konferenciji Evropske mreže ombudsmana za djecu, čija tema je bila "Procjena uticaja na dječja prava /CRIA/. Novina u organizaciji bila je što su domaćini konferencije djeca - okupljena u grupi evropske mreže mladih savjetnika i omladinski komesar Škotske;

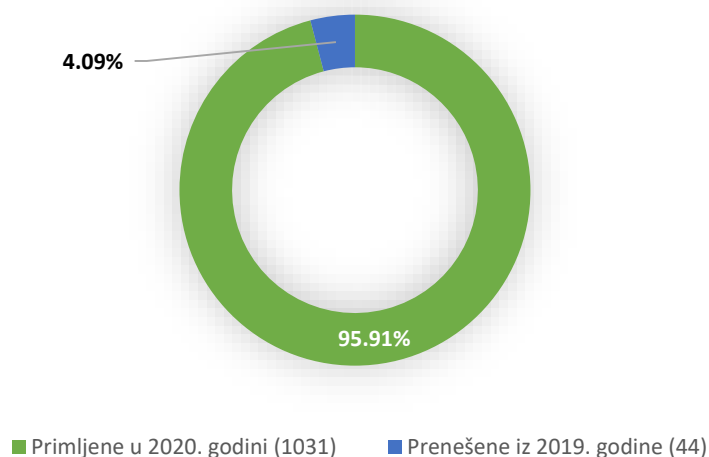
- Savjetnik Zaštitnika Mensur Bošnjak bio je predavač na prvom dijelu programa stručnog usavršavanja policijskih službenika Sektora specijalne policije o prevenciji zlostavljanja, koji je organizovao Savjet Evrope u Budvi;
- NPM Crne Gore prepoznaje da se problematične situacije u postupanju prema licima lišenim slobode i dalje uglavnom javljaju u prvim satima policijskog pritvora, dok su najmanji problemi zapaženi u postupanju koje se odnosi na prostorije za zadržavanje – saopšteno na drugom sastanku NPM Mreže zemalja jugoistočne Evrope, na kom je učestvovala zamjenica Zaštitnika sa savjetnicima;
- Zamjenica Zaštitnika Nerma Dobardžić je imala izlaganje na webinaru koji su organizovali Savjet Evrope i Delegacija EU „Odgovor na govor mržnje i zločine iz mržnje u Crnoj Gori: koja je uloga institucija i zašto su značajne organizacije civilnog društva“. Ukazala je da se ove pojave dominantno dešavaju u *onlajn* prostoru – te da je on i dalje bez adekvatne kontrole u vidu administracije sadržaja;
- Zamjenica Zdenka Perović predstavila je angažman i metod rada NPM-a Crne Gore na međunarodnom online webinaru, koji je organizovao NPM Tunisa;
- Zamjenica Zdenka Perović i savjetnica Danijela Brajković bile su učesnice online sastanka „Tretman osoba zavisnih od psihoaktivnih supstanci koje se nalaze u zatvorima“, čiji domaćin je bio NPM Srbije. Na sastanku diskutovano o položaju zatvorenika koji usljed zavisnosti zahtijevaju posebnu vrstu medicinskog ali i psihijatrijsko - psihološkog tretmana tokom izdržavanja kazne zatvora;
- Zamjenica za oblast prevencije i zaštite od torture učestvovala je na konferenciji na kojoj su predstavljene Smjernice o postupanju Odjeljenja za unutrašnju kontrolu policije i Ministarstva unutrašnjih poslova Crne Gore, u slučajevima navoda o mogućem zlostavljanja od strane policijskih službenika i dala komentare na ovaj dokument. Smjernice izradili konsultanti Savjeta Evrope, u organizaciji kancelarije Savjeta Evrope u Podgorici;

## IV POSTUPANJE ZAŠTITNIKA PO PRITUŽBAMA I SOPSTVENIM INICIJATIVAMA

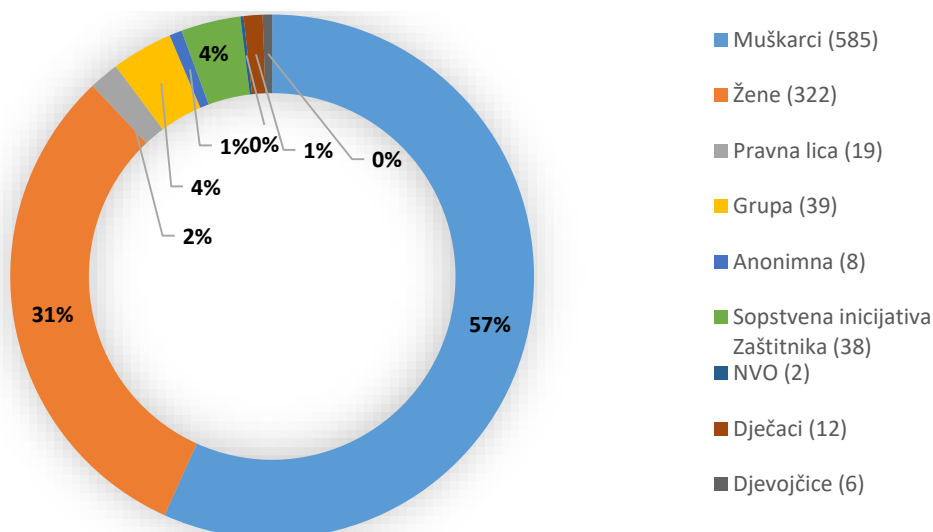
### 4.1. Statistički pokazatelji o radu Zaštitnika

U 2020. godini, Zaštitnik je imao u radu **1075** pritužbi, od kojih su:

- a) 1031 primljena u 2020. godini i
- b) 44 prenešene iz 2019. godine

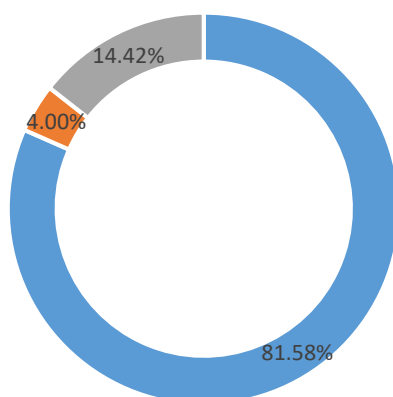


Od 1031 primljenog predmeta u 2020. godini, 907 je formirano po individualnim pritužbama (muškarci 585 i žene 322), (58) po pritužbama grupe građana i pravnih lica (kolektivne), i dvije (2) po pritužbama nevladinih organizacija. Po sopstvenoj inicijativi formirano je (38) predmeta, (18) po pritužbama djece i osam (8) predmeta po anonimnim pritužbama.



Od 1075 predmeta koji su bili u radu u izvještajnoj godini, postupak je okončan u 920 (85,58%) i to 877 iz 2020. godine i (43) predmet iz prethodne godine.

U 2021. godinu prenešeno je (155) predmeta (14,42%), od kojih je većina formirana u decembru 2020. godine, po kojima objektivno nije mogao biti završen postupak.



■ Okončani iz 2020. godine (877) ■ Prenešeni u 2020. godinu (43) ■ Prenešene u 2021. godinu(155)

**Tabela - Pritužbe u radu u 2020. godini**

<b>Pritužbe</b>	<b>1075</b>
Primljene u 2020.	1031
Prenešene iz 2019.	44
<b>Pritužbe prema podnosiocima - primljene u 2020. godini</b>	<b>1031</b>
Muškarci 18+	585
Žene 18+	322
Pravna lica	19
Grupa	39
Anonimna	8
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	38
NVO	2
Dječaci	12
Djevojčice	6
<b>Okončane (ukupno)</b>	<b>920</b>
Okončane iz 2020. godine	877
Okončane iz 2019. godine	43
<b>Prenešene u 2020. godinu</b>	<b>155</b>

#### 4.1.1. Organi na koje su se pritužbe odnosile

Pritužbe primljene u izvještajnoj godini odnosile su se na rad: državnih organa, organa državne uprave i drugih organizacija (383), sudova (101), Državnog tužilaštva (32), Uprave policije (115), javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlaštenja (196), organa lokalne samouprave i lokalne uprave (45) i na rad organa, službi i nosilaca javnih ovlaštenja u drugim državama, privredna društava, druga pravna lica, preduzetnike, fizička lica i dr. (159).

#### 4.1.2. Broj pritužbi prema teritorijalnoj pripadnosti podnosilaca

U toku 2020. godine, pritužbe su podnijeli građani iz Glavnog grada, Prijestonice i opština Crne Gore: Andrijevica (5), Bar (42), Berane (27), Bijelo Polje (34), Budva (48), Cetinje (11), Danilovgrad (149),

Gusinje (1), Herceg Novi (35), Kolašin (3), Kotor (36), Mojkovac (6), Nikšić (61), Plav (2), Pljevlja (29), Plužine (2), Podgorica (540), Rožaje (9), Tivat (13), Tuzi (7), Ulcinj (13) i Žabljak (3).

Zaštitniku su se obraćali i pojedini građani iz drugih država: Srbija (14), Njemačka (5), Bosna i Hercegovina (6), Makedonija (2), Slovenija (1), Novi Zeland (1), Holandija (1), Hrvatska (1), Luksemburg (1), Švedska (1), Kosovo (1), Albanija (1) i USA (1).

#### 4.1.3. Urgencije

I u izvještajnoj godini pojedini subjekti nijesu dostavili traženo izjašnjenje ili su kasnili u dostavljanju izjašnjenja, pa je Zaštitnik bio prinuđen da u 218 predmeta uputi 289 urgencija, radi dostavljanja traženih izjašnjenja.

**Tabela – Pregled upućenih urgencija u 2020. godini**

<b>Državni organi i organi državne uprave</b>	<b>Broj</b>	
Ministarstvo unutrašnjih poslova - Direktorat za građanska stanja i lične isprave	1	u 1 predmetu 1 urgencija
Uprava za nekretnine - Područna jedinica Podgorica	4	u 1 predmetu 2 urgencije, u 2 predmeta 1 urgencija
Uprava za nekretnine	11	u 1 predmetu 4 urgencije, u 2 predmeta 2 urgencije, u 3 predmeta 1 urgencija
Komisija za stambena pitanja Vlade CG	1	u 1 predmetu 1 urgencija
Ministarstvo finansija	5	u 1 predmetu 2 urgencije, u 3 predmeta 1 urgencija
Komisija za povraćaj i obeštećenje u Podgorici	7	u 1 predmetu 4 urgencije, u 1 predmetu 2 urgencije, u 1 predmetu 1 urgencija
Uprava za inspekcijske poslove - Odsjek za inspekciju za prosvjetu	3	u 1 predmetu 2 urgencije, u 1 predmetu 1 urgencija
Ministarstvo prosvjete	19	u 1 predmetu 3 urgencije, u 1 predmetu 2 urgencije, u 14 predmeta 1 urgencija
Veterinarska uprava	2	u 2 predmeta 1 urgencija
Uprava za nekretnine - Područna jedinica Berane	2	u 1 predmetu 2 urgencije
Javni izvršitelj	4	u 4 predmeta 1 urgencija
Nacionalno koordinaciono tijelo za borbu protiv zaraznih bolesti	1	u 1 predmetu 1 urgencija
Uprava za šume	3	u 1 predmetu 2 urgencije, u 1 predmetu 1 urgencija
Uprava javnih radova	1	u 1 predmetu 1 urgencija
Ministarstvo kulture	1	u 1 predmetu 1 urgencija
Komisija za žalbe Crne Gore	8	u 1 predmetu 3 urgencije, u 1 predmetu 2 urgencije, u 3 predmeta 1 urgencija
Ministarstvo javne uprave	7	u 1 predmetu 4 urgencije, u 3 predmeta 1 urgencija
Ministarstvo rada i socijalnog staranja	10	u 10 predmeta 1 urgencija
Uprava za inspekcijske poslove	7	u 2 predmeta 2 urgencije, u 3 predmeta 1 urgencija
Ministarstvo zdravlja	13	u 1 predmetu 3 urgencije, u 2 predmeta 2 urgencije, u 6 predmeta 1 urgencija



Ministarstvo unutrašnjih poslova	3	u 3 predmeta 1 urgencija
Uprava za nekretnine - Područna jedinica Bar	5	u 1 predmetu 3 urgencije, u 1 predmetu 2 urgencije
Vlada CG	18	u 18 predmeta 1 urgencija
Uprava za nekretnine - Područna jedinica	10	u 2 predmeta 3 urgencije, u 1 predmetu 2 urgencije, u 2 predmeta 1 urgencija
Podgorica		
Uprava za nekretnine - Područno odjeljenje	2	u 1 predmetu 2 urgencije
Herceg Novi		
Uprava za inspeksijski nadzor	1	u 1 predmetu 1 urgencija
Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja	8	u 1 predmetu 3 urgencije, u 1 predmetu 2 urgencije, u 3 predmeta 1 urgencija

#### **Javne službe i drugi nosioci javnih ovlašćenja**

Centar za socijalni rad za opštine Kotor, Tivat i Budva	3	u 3 predmeta 1 urgencija
Centar za socijalni rad Nikšić, Plužine i Šavnik	2	u 2 predmeta 1 urgencija
Komunalna policija Opštine Kotor	1	u 1 predmetu 1 urgencija
JU Srednja Škola "Vaso Aligrudić" Podgorica	1	u 1 predmetu 1 urgencija
Fond PIO - Područno odjeljenje Bar	4	u 1 predmetu 4 urgencije
JU Osnovna škola "Njegoš" - Spuž	1	u 1 predmetu 1 urgencija
JPU "Đina Vrbica"	1	u 1 predmetu 1 urgencija
Uprava za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove	5	u 1 predmetu 3 urgencije, u 1 predmetu 2 urgencije
D.O.O. Vodovod i kanalizacija Kotor	3	u 3 predmeta 1 urgencija
JZU Dom zdravlja Podgorica	1	u 1 predmetu 1 urgencija
Centar za socijalni rad za opštine Kotor, Tivat i Budva - Područna služba Budva	2	u 1 predmetu 2 urgencije
Fond PIO - Područno odjeljenje Podgorica	2	u 2 predmeta 1 urgencija
Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore	4	u 4 predmeta 1 urgencija

#### **Lokalna samouprava i lokalna uprava**

Glavni grad Podgorica	22	u 1 predmetu 6 urgencija, u 1 predmetu 4 urgencije, u 2 predmeta 2 urgencije, u 8 predmeta 1 urgencija
Opština Danilovgrad	2	u 2 predmeta 1 urgencija
Opština Nikšić	4	u 1 predmetu 2 urgencije, u 2 predmeta 1 urgencija
Opština Herceg Novi	1	u 1 predmetu 1 urgencija
Opština Berane	1	u 1 predmetu 1 urgencija
Opština Bar	1	u 1 predmetu 1 urgencija
Opština Budva	6	u 1 predmetu 2 urgencije, u 4 predmeta 1 urgencija
Sekretarijat za prostorno planiranje i izgradnju Herceg Novi	1	u 1 predmetu 1 urgencija
Opština Tivat	7	u 1 predmetu 4 urgencije, u 1 predmetu 2 urgencije, u 1 predmetu 1 urgencija

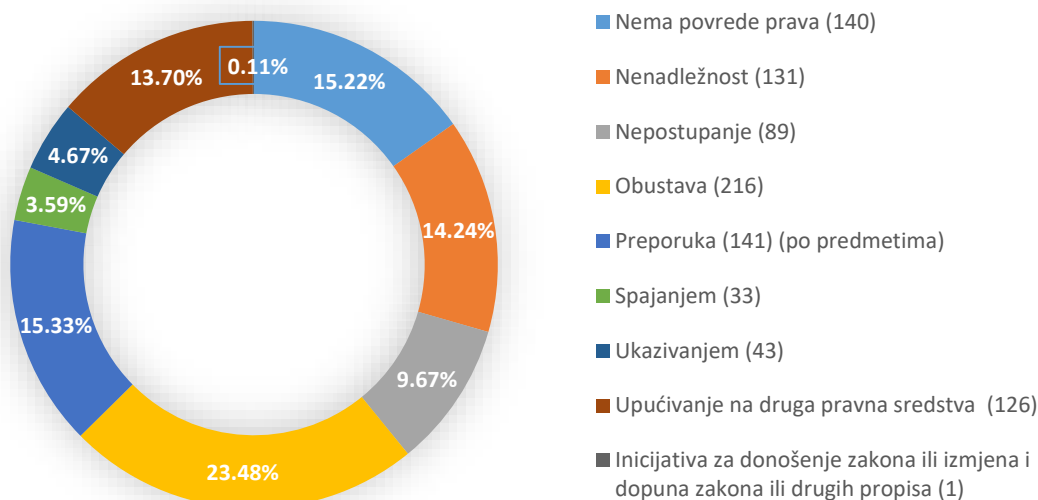
<b>Organi, službe i nosioci javnih ovlaštenja u drugim državama</b>	1	u 1 predmetu 1 urgencija
<b>Uprava policije</b>		
Uprava policije - Centar bezbjednosti Podgorica	5	u 5 predmeta 1 urgencija
Uprava policije	10	u 1 predmetu 2 urgencije, u 8 predmeta 1 urgencija
<b>Sud</b>		
Ustavni sud Crne Gore	3	u 3 predmeta 1 urgencija
Osnovni sud u Baru	2	u 2 predmeta 1 urgencija
Osnovni sud u Nikšiću	5	u 1 predmetu 2 urgencije, u 3 predmeta 1 urgencija
Osnovni sud u Kotoru	1	u 1 predmetu 1 urgencija
Sud za prekršaje Podgorica	1	u 1 predmetu 1 urgencija
Viši sud u Podgorici	5	u 5 predmeta 1 urgencija
<b>Tužilaštvo</b>		
Osnovno državno tužilaštvo u Nikšiću	1	u 1 predmetu 1 urgencija
Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici	9	u 1 predmetu 2 urgencije, u 7 predmeta 1 urgencija
Specijalno državno tužilaštvo	9	u 1 predmetu 3 urgencije, u 1 predmetu 2 urgencije, u 4 predmeta 1 urgencija
Tužilački savjet	3	u 3 predmeta 1 urgencija
Vrhovno državno tužilaštvo Crne Gore	2	u 2 predmeta 1 urgencija
<b>Ukupno</b>	<b>289</b>	

## 4.2. Način okončanja postupka po pritužbama

Od 920 predmeta po kojima je postupak okončan u 2020. godini, u 131 predmetu Zaštitnik nije bio nadležan za postupanje, a u 89 nijesu postojale procesne pretpostavke za postupanje. U 126 predmeta postupak je okončan upućivanjem na druga pravna sredstva, u 541 slučaju predmeti su okončani nakon sprovedenog ispitnog postupka i u 33 slučaja postupak je sproveden spajanjem predmeta.

**Tabela – Način okončanja postupka po pritužbama**

Ishod postupka po pritužbama	Broj	Procenat
Nema povrede prava (140)	140	15.22%
Nenadležnost (131)	131	14.24%
Nepostupanje (89)	89	9.67%
Obustava (216)	216	23.48%
Preporuka (141) (po predmetima)	141	15.33%
Spajanjem (33)	33	3.59%
Ukazivanjem (43)	43	4.67%
Upućivanje na druga pravna sredstva (126)	126	13.70%
Inicijativa za donošenje zakona ili izmjena i dopuna zakona ili drugih propisa (1)	1	0.11%
<b>Ukupno</b>	<b>920</b>	



#### 4.2.1. Pritužbe okončane zbog nepostojanja procesnih pretpostavki za postupanje i upućivanja na druga pravna sredstva

Zaštitnik nije bio nadležan za postupanje u 131 predmetu ili 14,25%, jer su se pritužbe odnosile na: povrede prava koje nijesu učinjene od strane državnih organa, organa lokalne samouprave, javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlašćenja (15); povrede prava u drugim državama (2); zahtjeve za materijalnu, besplatnu pravnu i drugu pomoć (13); zahtjeve za preispitivanje zakonitosti odluka državnih organa (sudovi i dr.) (41), zahtjeve za zastupanje i preduzimanje radnji u postupcima (20) i na druge razloge (40).

U 89 predmeta ili 9,68% Zaštitnik nije postupao po pritužbama iz zakonom utvrđenih razloga, odnosno: zbog toga što je podnešena anonimna pritužba (3) a nije bilo osnova za postupanje po sopstvenoj inicijativi, zbog očigledne zloupotrebe prava podnošenja pritužbe (1), pritužba je podnesena po isteku roka od jedne godine od dana učinjene povrede (3), pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku, a ni nakon toga (65) i ista pritužba je ponovljena bez novih dokaza (17).

U 126 predmeta ili 13,71% od ukupnog broja pritužbi po kojima je postupak okončan, podnosioci pritužbi upućeni su da zaštitu svojih prava racionalnije i efikasnije ostvare pred nadležnim državnim organima, korišćenjem redovnih pravnih sredstava koja su im na raspolaganju, shodno određenim zakonskim odredbama.

**Tabela – Pritužbe okončane zbog nepostojanja procesnih pretpostavki za postupanje Zaštitnika i upućivanje na druga pravna sredstva**

<b>Nenadležnost</b>	<b>131</b>
Pritužba se nije odnosila na državne i druge organe CG iz čl. 2 Zakona o Zaštitniku	15
Pritužba se odnosila na povrede prava u drugim državama	2
Zahtjev za materijalnu, besplatnu pravnu i drugu pomoć	13
Zahtjeve za preispitivanje zakonitosti odluka državnih organa (sudovi i dr.)	41
Zahtjev za zastupanje i preduzimanje radnji u postupku	20
Ostalo	40
<b>Nepostupanje</b>	<b>89</b>
Anonimna pritužba	3

Očigledna zloupotreba prava podnošenja pritužbe	1
Pritužba je podnesena po isteku roka od jedne godine od dana učinjene povrede	3
Pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku	65
Pritužba ponovljena a nijesu podnijeti novi dokazi	17
<b>Upućivanje na druga pravna sredstva</b>	<b>126</b>

U predmetima kada nije postupano zbog pasivnosti stranaka, naša su nastojanja bila da putem pisanih zahtjeva i telefonskih poziva aktiviramo podnosiocce koji su i pored toga ostali pasivni i nijesu saradivali, niti su dostavili tražene dopune.

#### 4.2.2. Pritužbe okončane nakon sprovedenog ispitnog postupka

Nakon sprovedenog ispitnog postupka okončan je 541 predmet, odnosno 58,80% od ukupno 920 pritužbi. Od tog broja, u 140 slučajeva (15,23%) nije utvrđena povreda prava.

U 289 slučajeva ili 31,33% utvrđeno je da postoji povreda prava, od kojih je u 148 slučajeva povreda otklonjena u toku ispitnog postupka, pa je iz tog razloga postupak obustavljen. U preostalim predmetima povrede nijesu otklonjene u toku ispitnog postupka, pa je Zaštitnik u 141 predmetu dao mišljenja sa 357 preporuka nadležnim organima i drugim subjektima za otklanjanje utvrđenih povreda prava, ostavljajući za to odgovarajuće rokove.

U 68 slučajeva postupak je obustavljen, i to: u 13 predmeta zbog toga što je nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak, u 29 predmeta podnosilac pritužbe nije saradivao u postupku, a njegova saradnja je bila neophodna, dok su u 26 predmeta podnosioci povukli pritužbe nakon podnošenja i u jednom predmetu podnosilac pritužbe je preminuo pa je postupak obustavljen.

U 43 slučaja Zaštitnik je ukazao na propuste organa javne vlasti u cilju preventivnog djelovanja, kako se u budućem radu ne bi ponovili propusti u postupanju.

U jednom predmetu Zaštitnik je dao inicijativu za donošenje zakona ili izmjene i dopune zakona ili drugih propisa.

**Tabela - Predmeti okončani nakon sprovedenog ispitnog postupka**

<b>Utvrđeno da nije bilo povrede prava</b>	<b>140</b>
<b>Utvrđena povreda prava (ukupno)</b>	<b>289</b>
Povreda otklonjena u toku postupka	148
Predmeti u kojima su date preporuke	141
<b>Postupak obustavljen (osim slučajeva u kojima je povreda otklonjena u toku postupka)</b>	<b>68</b>
Nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak	13
Podnosilac povukao pritužbu	26
Podnosilac pritužbe ne saraduje u postupku	29
<b>Ukazivanjem</b>	<b>43</b>
<b>Inicijativa za donošenje zakona ili izmjena i dopuna zakona ili drugih propisa</b>	<b>1</b>
<b>Ukupno</b>	<b>541</b>

### 4.3. Pregled okončanih pritužbi po organima

Od ukupnog broja pritužbi po kojima je postupak okončan u izvještajnoj godini, na rad državnih organa, organa državne uprave i drugih organizacija odnosilo se 360 pritužbi, na rad sudova 95 pritužbi, na rad Državnog tužilaštva 22, na rad Uprave policije 102 pritužbe, na rad javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlaštenja 161, na rad organa lokalne samouprave i lokalne uprave 34 i na rad organa, službi i nosioca javnih ovlaštenja u drugim državama, privrednih društava, drugih pravnih lica, preduzetnika, fizičkih lica i dr. 146 pritužbi.

**Tabela – Okončani postupci po organima i podnosiocima - žene, muškarci i ostali podnosioci pritužbi**

<b>Državni organi, organi državne uprave i druge organizacije</b>	<b>360</b>
Muško 18+	234
Žensko 18+	83
Pravna lica	6
Grupa	13
Anonimna	1
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	13
NVO	2
Dječaci	7
Djevojčice	1
<b>Sudovi i Ustavni sud</b>	<b>95</b>
Muško	59
Žensko	34
Grupa	1
Anonimna	1
<b>Državno tužilaštvo</b>	<b>22</b>
Muško	11
Žensko	9
Anonimna	1
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	1
<b>Uprava policije</b>	<b>102</b>
Muško	60
Žensko	17
Pravna lica	4
Grupa	3
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	18
<b>Javne službe i drugi nosioci javnih ovlaštenja</b>	<b>161</b>
Muško 18+	67
Žensko 18+	70
Pravna lica	3
Grupa	5
Anonimna	2

Sopstvena inicijativa Zaštitnika	4
Dječaci	6
Djevojčice	4
<b>Lokalna samouprava i lokalna uprava</b>	<b>34</b>
Muško	25
Žensko	9
<b>Drugi organi, organizacije, fizička i pravna lica i drugi slučajevi</b>	<b>146</b>
Muško 18+	72
Žensko 18+	61
Pravna lica	2
Grupa	6
Anonimna	2
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	1
NVO	1
Dječaci	1
<b>Ukupno</b>	<b>920</b>

#### 4.3.1. Pritužbe na rad sudova, Ustavnog suda i Državnog tužilaštva

##### 4.3.1.1. Pritužbe na rad sudova i Ustavnog suda.

Od ukupnog broja primljenih pritužbi (1031), na rad sudova odnosilo se 90 pritužbi ili 8,72%. Primljene pritužbe odnosile su se na: Vrhovni sud Crne Gore (4), Viši sud u Podgorici (24), Viši sud u Bijelom Polju jedna (1), Privredni sud Crne Gore dvije (2), Upravni sud Crne Gore šest (6), Viši sud za prekršaje Crne Gore jedna (1), Sud za prekršaje Podgorica tri (3), Sud za prekršaje Budva - Odjeljenje Kotor jedna (1), Sudski savjet jedna (1) i na osnovne sudove (47) .

Na rad Ustavnog suda podneseno je 11 pritužbi.

Postupak je završen u 95 predmeta koji su bili u radu tokom godine, i to u 91 primljenom 2020. godine i četiri (4) iz prethodne godine.

Način okončanja postupka po pritužbama koje su se odnosile na rad sudova i Ustavnog suda prikazan je u narednoj tabeli.

**Tabela – Način okončanja postupka po pritužbama**

<b>I Sudovi</b>	<b>86</b>
<b>Nema povrede prava</b>	<b>6</b>
<b>Nenadležnost</b>	<b>29</b>
Ostalo	5
Zahtjev za zastupanje i preduzimanje radnji u postupku	3
Zahtjev za preispitivanje zakonitosti sudske odluke	21
<b>Nepostupanje</b>	<b>7</b>
Pritužba je podnesena po isteku roka od jedne godine od dana učinjene povrede	1

Pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku	2
Pritužba ponovljena a nijesu podnijeti novi dokazi	4
<b>Obustava</b>	<b>19</b>
Nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak	1
Podnosilac povukao pritužbu	1
Podnosilac pritužbe ne saraduje u postupku	1
Povreda otklonjena u toku postupka	16
<b>Predmeti u kojima su date preporuke</b>	<b>5</b>
<b>Spajanjem</b>	<b>2</b>
<b>Ukazivanjem</b>	<b>4</b>
<b>Upućivanje na druga pravna sredstva</b>	<b>14</b>
<b>II Ustavni sud CG</b>	<b>9</b>
Zahtjev za preispitivanje zakonitosti sudske odluke	2
Povreda otklonjena u toku postupka	2
Spajanjem	1
Upućivanje na druga pravna sredstva	3
Inicijativa za donošenje zakona ili izmjena i dopuna zakona ili drugih propisa	1
<b>Ukupno I+II</b>	<b>95</b>

#### 4.3.1.2. Pritužbe na rad Državnog tužilaštva

Na rad Državnog tužilaštva Crne Gore primljene su 32 pritužbe ili 3,10% od ukupnog broja pritužbi. Pritužbe su se odnosile na osnovna državna tužilaštva: u Baru (3), u Kotoru (4), u Herceg Novom (2), u Pljevljima (2), u Nikšiću (4), u Ulcinju (1) i u Podgorici (4), Specijalno državno tužilaštvo (8), Vrhovno državno tužilaštvo Crne Gore (2) i Više državno tužilaštvo Podgorica (2).

Postupak je završen u 22 predmeta, i to u 20 slučajeva iz 2020. godine i dva (2) predmeta iz prethodne godine. U 2021. godinu prenešeno je 12 pritužbi.

**Tabela – Način okončanja pritužbi**

<b>Nema povrede prava</b>	<b>5</b>
<b>Nenadležnost</b>	<b>4</b>
Zahtjev za preispitivanje zakonitosti sudske odluke	2
Ostalo	2
<b>Obustava</b>	<b>6</b>
Povreda otklonjena u toku postupka	4
Podnosilac povukao pritužbu	2
<b>Predmeti u kojima su date preporuke</b>	<b>4</b>
<b>Upućivanje na druga pravna sredstva</b>	<b>2</b>
<b>Spajanjem</b>	<b>1</b>
<b>Ukupno</b>	<b>22</b>

### 4.3.2. Pritužbe na rad državnih organa, organa državne uprave i drugih organizacija

Na rad državnih organa i organa državne uprave u radu je bilo 407 pritužbi. U ovoj izvještajnoj godini postupak je okončan u 360 predmeta, a ostalo je 47 nezavršenih (iz 2020. god).

Postupci po pritužbama okončani su na način što je: u 57 slučajeva utvrđeno da nema povrede prava, u 45 slučajeva Zaštitnik nije bio nadležan da postupa, u 23 slučaja Zaštitnik nije postupao iz zakonom utvrđenih razloga (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku i dr.), u 112 predmeta postupak je obustavljen (povreda otklonjena u toku postupka – 86, podnosilac povukao pritužbu i dr), u 65 predmeta dato je mišljenje sa preporukom, u 15 predmeta spajanjem, ukazivanjem u 13 predmeta i u 30 predmeta podnosioci pritužbe upućeni su na druga pravna sredstva – na korišćenje redovnih ili drugih pravnih sredstava, jer je ocijenjeno da je to efikasniji način za otklanjanje povreda prava.

**Tabela – Način okončanja postupka**

<b>Pritužbe</b>	<b>Broj</b>
Nema povrede prava	57
Nenadležnost	45
Nepostupanje	23
Obustava	112
Preporuka	65
Spajanjem	15
Ukazivanjem	13
Upućivanje	30
<b>Ukupno</b>	<b>360</b>

#### 4.3.2.1. Pritužbe na rad Uprave policije

Iako Uprava policije spada u organe državne uprave, pritužbe na rad ovog organa zbog njegovih represivnih ovlašćenja, koja mogu imati uticaja na ostvarivanje ljudskih prava i sloboda, posebno se evidentiraju u Instituciji.

Na rad Uprave policije primljeno je (115) pritužbi ili 11,15% od ukupnog broja (1031). Iz prethodne godine prenešeno je pet (5) pritužbi.

Od ukupnog broja pritužbi u radu (120) okončane su (102), od čega 98 iz 2020. godine i četiri (4) iz 2019. godine.

Pritužbe su se uglavnom odnosile na nepostupanje po prijavama građana i njihovim zahtjevima, a u 45 slučajeva odnosile su se na prava lica lišenih slobode.

Postupak po pritužbama okončan je na način što je: u (15) predmeta utvrđeno da nema povrede prava, u jednom (1) predmetu Zaštitnik nije bio nadležan da postupa, u (12) predmeta nije postupano iz zakonom utvrđenih razloga (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku, a ni nakon toga i pritužba ponovljena a nijesu podnijeti novi dokazi), u (27) slučajeva postupak je obustavljen (povreda otklonjena u toku postupka, nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak i dr.), u (34) predmeta je utvrđena povreda prava i dato mišljenje sa preporukom, u sedam (7) predmeta spajanjem, ukazivanjem u tri (3) predmeta, i u tri (3) predmeta podnosilac je upućen na druga pravna sredstva – na korišćenje redovnih ili drugih pravnih sredstava, jer je ocijenjeno da je to efikasniji način za otklanjanje povreda prava.



**Tabela – Način okončanja postupka po pritužbama**

<b>Pritužbe</b>	<b>Broj</b>
Nema povrede prava	15
Nenadležnost	1
Nepostupanje	12
Obustava	27
Preporuka	34
Spajanjem	7
Ukazivanjem	3
Upućivanje	3
<b>Ukupno</b>	<b>102</b>

#### 4.3.2.2. Pritužbe na rad javnih službi i drugih nosioca javnih ovlaštenja

Na rad javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlaštenja podnijeto je 196 pritužbi, a iz prethodne godine prenijeto je sedam (7) pritužbi.

Od ukupnog broja pritužbi u radu (203), postupak je okončan u 161 predmetu (154 iz 2020. i 7 iz 2019. godine).

Postupak po pritužbama okončan je na način što je: u 39 predmeta utvrđeno da nema povrede prava, u 12 predmeta Zaštitnik nije bio nadležan da postupa (zahtjev za materijalnu, besplatnu pravnu i drugu pomoć, zahtjev za preispitivanje zakonitosti sudske odluke), u 15 predmeta nije postupano iz zakonom utvrđenih razloga (pritužba je podnesena po isteku roka od jedne godine od dana učinjene povrede, pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku, pritužba ponovljena a nijesu podnijeti novi dokazi), u 34 predmeta postupak je obustavljen (povreda otklonjena u toku postupka – 21, podnosilac povukao pritužbu i dr), u 27 predmeta data su mišljenja sa preporukama, četiri (4) predmeta okončana spajanjem, 13 predmeta okončana ukazivanjem i u 17 predmeta podnosioci pritužbe su upućeni da zaštite svojih prava ostvare pred nadležnim državnim organima, jer je ocijenio da je to efikasnije.

**Tabela - Način okončanja postupka po pritužbama**

<b>Pritužbe</b>	<b>Broj</b>
Nema povrede prava	39
Nenadležnost	12
Nepostupanje	15
Obustava	34
Preporuka	27
Spajanjem	4
Ukazivanjem	13
Upućivanje	17
<b>Ukupno</b>	<b>161</b>

#### 4.3.2.3. Pritužbe na rad lokalne samouprave i lokalne uprave

Na rad organa lokalne samouprave i lokalne uprave podnešeno je 45 pritužbi. Iz 2019. godine prenijeta je jedna pritužba, tako da je bilo ukupno u radu 46 pritužbi.

Postupak je okončan u 34 predmeta (33 iz 2020. i jedna iz 2019.godine).

Postupak po pritužbama okončan je na način što je: u 11 predmeta utvrđeno da nema povrede prava, u dva (2) predmeta Zaštitnik nije bio nadležan da postupi, u pet (5) predmeta nije postupano iz zakonom utvrđenih razloga (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku i pritužba ponovljena, a nijesu podnijeti novi dokazi), u četiri (4) predmeta postupak je obustavljen, u četiri (4) predmeta dato je mišljenje sa preporukom, u jednom (1) izvršeno je spajanje, dva (2) predmeta završena su ukazivanjem i u pet (5) predmeta podnosioci pritužbi upućeni su da zaštitu svojih prava ostvare pred nadležnim državnim organima, jer je ocijenio da je to efikasnije.

**Tabela - Način okončanja postupka po pritužbama**

<b>Pritužbe</b>	<b>Broj</b>
Nema povrede prava	11
Nenadležnost	2
Nepostupanje	5
Obustava	4
Preporuka	4
Spajanjem	1
Ukazivanjem	2
Upućivanje	5
<b>Ukupno</b>	<b>34</b>

#### **4.4. Prava na čiju su povredu podnosioci ukazivali u pritužbama**

U predmetima u kojima je postupak okončan u izvještajnoj godini podnosioci pritužbi ukazivali su: na povredu prava na pravično suđenje (76), na ostala građanska prava (358), na ekonomska, socijalna i kulturna prava (151), na prava djeteta (176) i zabranu diskriminacije (159).

**Tabela – Prava na čiju su povredu podnosioci ukazivali u pritužbama, po kojima je postupak okončan (zbirni pregled)**

<b>Pravo na pravično suđenje</b>	<b>76</b>
Neizvršavanje sudskih odluka	4
Zloupotreba procesnih ovlašćenja	4
Pravo na suđenje u razumnom roku	31
Pravo na pristup sudu	31
Pravo na pretpostavku nevinosti	1
Pravo na pravni lijek	5
<b>Ostala građanska prava</b>	<b>358</b>
Prava lica lišenih slobode	184
Prava raseljenih lica	1
Pravo građana da neposredno ili posredno učestvuje u upravljanju javnim poslovima	2
Pravo na državljanstvo	4
Pravo na lična dokumenta	6
Pravo na ljudsko dostojanstvo i jednakost pred zakonom	1
Pravo na dobru upravu i pravnu zaštitu	76

Pravo na privatnost	4
Pravo na slobodan pristup informacijama	4
Pravo na slobodno kretanje i slobodan izbor boravišta/prebivališta	1
Pravo na slobodu i sigurnost ličnosti	3
Pravo na zdravu životnu sredinu	5
Raspirivanje nacionalne i vjerske mržnje	1
Sloboda mišljenja i izražavanja	2
Sloboda udruživanja i mirnog okupljanja	1
Zabrana mučenja i nehumanog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja	30
Pravo obraćanja	11
Ostalo	22
<b>Ekonomska, socijalna i kulturna prava</b>	<b>151</b>
Akcionarsko pravo	1
Prestao da važi 01.01.2020. god Povraćaj imovine i obeštećenje	4
Pravo iz oblasti preduzetništva	3
Pravo na rad i pravo iz radnog odnosa	37
Pravo iz socijalne zaštite	28
Pravo na mirno uživanje imovine	29
Pravo na penzijsko i invalidsko osiguranje	19
Pravo na stanovanje	6
Pravo na zdravstvenu zaštitu i pravo na zdravstveno osiguranje	24
<b>Prava djeteta, mladi i socijalna zaštita</b>	<b>176</b>
Prava djeteta	170
Prava mladih	6
<b>Zabrana diskriminacije</b>	<b>159</b>
<b>Ukupno</b>	<b>920</b>

**Tabela – Prava djeteta, mladih i socijalna zaštita - Okončani postupci po pritužbama (zbirni pregled)**

<b>Prava djeteta</b>	<b>170</b>
Pravo na roditeljsko staranje	6
Pravo na izdržavanje	5
Pravo na život, opstanak i razvoj	2
Pravo na ime i državljanstvo	1
Pravo na očuvanje identiteta	1
Nezakonito odvođenje i zadržavanje djeteta u inostranstvu	3
Pravo na izražavanje mišljenja - participacija	1
Pravo na pristup odgovarajućim informacijama	1
Pravo na privatnost	2
Odgovornost roditelja	7
Zaštita djece od zlostavljanja i zanemarivanja	5
Zaštita djece bez roditelja	4

Prava djeteta sa smetnjama u razvoju	9
Pravo na zdravstvenu zaštitu	8
Periodična provjera smještaja	3
Pravo na socijalnu zaštitu	5
Životni standard	3
Pravo na obrazovanje	42
Dječiji rad, posebna zaštita na radu	1
Pravo na zaštitu od seksualnog iskorišćavanja	4
Pravo djeteta u sistemu maloljetničkog pravosuđa	6
Druga prava djeteta	22
Pravo na lične odnose	26
Vršnjačko nasilje	3
<b>Prava mladih</b>	<b>6</b>
Sloboda udruživanja i mirnog okupljanja	1
Prava mladih osoba sa invaliditetom	2
Druga prava mladih	3
<b>Ukupno</b>	<b>176</b>

**Tabela – Područja i osnov diskriminacije u pritužbama - Okončani postupci po pritužbama (zbirni pregled)**

<b>Rad i zapošljavanje</b>	<b>55</b>
Nacionalna pripadnost	8
Vjera ili uvjerenje	7
Političko ili drugo mišljenje	1
Pol, promjena pola, rodni identitet	6
Zdravstveno stanje	1
Invaliditet	4
Starosna dob	3
Bračno ili porodično stanje	1
Pripadnosti grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji	8
Druga lična svojstva	2
Bez osnova diskriminacije	14
<b>Socijalna zaštita</b>	<b>15</b>
Rasa	1
Društveno ili etničko porijeklo	1
Zdravstveno stanje	3
Invaliditet	4
Bračno ili porodično stanje	1
Druga lična svojstva	1
Bez osnova diskriminacije	4
<b>Postupci pred organima javne vlasti</b>	<b>34</b>
Nacionalna pripadnost	7
Zdravstveno stanje	1

Invaliditet	1
Starosna dob	1
Pripadnosti grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji	13
Druga lična svojstva	1
Bez osnova diskriminacije	10
<b>Postupci pred pravosudnim organima</b>	<b>8</b>
Veza sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom	1
Političko ili drugo mišljenje	1
Pol, promjena pola, rodni identitet	1
Zdravstveno stanje	1
Bez osnova diskriminacije	4
<b>Zdravstvena zaštita</b>	<b>12</b>
Rasa	1
Veza sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom	1
Pol, promjena pola, rodni identitet	2
Zdravstveno stanje	2
Invaliditet	3
Starosna dob	1
Druga lična svojstva	1
Bez osnova diskriminacije	1
<b>Obrazovanje</b>	<b>2</b>
Druga lična svojstva	1
Bez osnova diskriminacije	1
<b>Imovinsko-pravni odnosi</b>	<b>3</b>
Političko ili drugo mišljenje	1
Bez osnova diskriminacije	2
<b>Unutrašnji poslovi i policijsko postupanje</b>	<b>9</b>
Nacionalna pripadnost	2
Vjera ili uvjerenje	5
Političko ili drugo mišljenje	1
Pripadnosti grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji	1
<b>Penzijsko invalidsko osiguranje</b>	<b>4</b>
Pripadnosti grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji	1
Bez osnova diskriminacije	2
Zdravstveno stanje	1
<b>Govor mržnje</b>	<b>2</b>
Vjera ili uvjerenje	1
Seksualna orijentacija i/ili interseksualne karakteristike	1
<b>Javni diskurs/mediji</b>	<b>4</b>
Rasa	1

Nacionalna pripadnost	1
Društveno ili etničko porijeklo	1
Bez osnova diskriminacije	1
<b>Pristup dobrima i uslugama</b>	<b>4</b>
Invaliditet	1
Pripadnosti grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji	1
Bez osnova diskriminacije	2
<b>Bez područja i oblika diskriminacije</b>	<b>7</b>
Rasa	1
Nacionalna pripadnost	1
Društveno ili etničko porijeklo	1
Invaliditet	1
Bez osnova diskriminacije	3
<b>Ukupno</b>	<b>159</b>

**Tabela – Ishod okončanja postupka po pritužbama zbog diskriminacije (zbirni pregled).**

Utvrđena diskriminacija	19
Nije utvrđena diskriminacija	140
<b>Ukupno</b>	<b>159</b>

Od 140 predmeta u kojima nije utvrđena diskriminacija u 10 predmeta utvrđena je povreda drugog prava, što je prikazano u narednoj tabeli.

**Tabela – Slučajevi u kojima nije utvrđena diskriminacija, ali je utvrđena druga povreda prava.**

Pravo na dobru upravu i pravnu zaštitu	3
Pravo na privatnost	2
Pravo na zdravstvenu zaštitu i pravo na zdravstveno osiguranje	1
Pravo obraćanja	2
Sloboda udruživanja i mirnog okupljanja	1
Zabrana mučenja i nehumanog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja	1
<b>Ukupno</b>	<b>10</b>

#### 4.5. Mišljenja sa preporukama

U 2020. godini Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore nakon sprovedenog ispitnog postupka u 141 predmetu uputio je 357 preporuka nadležnim organima i ustanovama.<sup>5</sup>

**Tabela – Pregled datih preporuka po predmetima i organima**

Ministarstvo finansija	2
Ministarstvo pravde	1
Ministarstvo rada i socijalnog staranja	3

<sup>5</sup> Karakteristična mišljenja sa preporukama su dostupna na web sajtu Zaštitnika <http://ombudsman.co.me/>

Ministarstvo turizma	1
Ministarstvo unutrašnjih poslova	1
Ministarstvo zaštite životne sredine i uređenja prostora	1
Ministarstvo zdravlja	3
Uprava za šume	1
Zavod za školstvo	1
ZIKS Podgorica	9
Vlada CG	1
Vojska CG	1
Ministarstvo odbrane	1
Ministarstvo unutrašnjih poslova - Područna jedinica Bar	2
Ministarstvo održivog razvoja i turizma	1
Ministarstvo prosvjete	10
Komisija za povraćaj i obeštećenje u Podgorici	1
Komisija za povraćaj i obestecenje u Baru	3
Uprava za inspekcijske poslove	1
Savjet za privatizaciju i kapitalne projekte	1
Drugi državni organi	12
Ministarstvo unutrašnjih poslova	2
Uprava za nekretnine Bijelo Polje	1
Ministarstvo kulture	1
Ministarstvo sporta i mladih	1
Uprava za nekretnine - Područna jedinica Žabljak	1
Generalštab Vojske Crne Gore	1
Opština Bar- Sekretarijat za uređenje prostora	1
Osnovni sud u Herceg Novom	1
Osnovni sud u Kotoru	1
Osnovni sud u Nikšiću	1
Osnovni sud u Podgorici	1
Viši sud u Podgorici	1
Osnovno državno tužilaštvo u Kotoru	2
Osnovno državno tužilaštvo u Pljevljima	1
Vrhovno državno tužilaštvo Crne Gore	1
Uprava policije	3
Uprava policije - Odjeljenje bezbjednosti Kotor	1
Uprava policije - Centar bezbjednosti Podgorica	10
Uprava policije - Centar bezbjednosti Nikšić	11
Uprava policije - Centar bezbjednosti Budva	4
Uprava policije - Centar bezbjednosti Pljevlja	5
Centar za socijalni rad Podgorica	2
Centar za socijalni rad Berane	3
ZU Specijalna psihijatrijska bolnica Dobrota	3
JU Zavod "Komanski most"	1

JU Centar za djecu i mlade Ljubović	1
Klinički centar Crne Gore	3
JZU Dom zdravlja Podgorica	1
JU Osnovna škola "Marko Miljanov"	1
JU Osnovna škola "Salko Aljković" Pljevlja	1
JU Osnovna škola "Luka Simonović" Nikšić	1
JU Osnovna škola "Mahmut Lekić"	1
JPU "Ljubica Popović"	1
Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore	2
JU Resursni centar za obrazovanje i osposobljavanje "1. jun"	1
JU Dnevni centar za djecu sa smetnjama u razvoju i osobe sa invaliditetom Nikšić	1
JU CNP - Crnogorsko narodno pozorište	2
JU Obrazovni centar Plužine	2
Opština Berane	2
Opština Budva	1
Komunalna policija Opštine Ulcinj	1
Organ nije određen	1
Privredna društva (AD, DD i slicno)	1
<b>Ukupno</b>	<b>141</b>

#### **U 2020. godini**

- Ispunjeno je 160 preporuka (44,82%);
- Nije istekao rok za realizaciju 5 (pet) preporuka (1,40%);
- Djelimično je ispunjeno 14 preporuka (3,92%);
- U kontinuitetu se sprovodi 66 preporuka (18,49%); i
- Nije ispunjeno 112 preporuka (31,37%).

#### **A. Djelimično su ispunjene preporuke date sljedećim organima:**

U mišljenju od 3.03.2020. godine preporučeno je Ministarstvu prosvjete:

- da prilikom izvođenja radova u obrazovnim ustanovama, bilo da je riječ o adaptacijama ili drugim radovima, obezbijedi vršenje stručnog nadzora nad tim radovima.

Ministarstvu održivog razvoja i turizma:

- da razmotri izmjene/dopuna zakona u dijelu koji se odnosi na uvođenje obaveze stručnog nadzora pri izvođenju radova (adaptacija i dr.) na objektima u kojima borave djece (škole, vrtići, zdravstvene ustanove, ustanove za odmor i rekreaciju djece, domove učenika).

U mišljenju od 09.06.2020. godine preporučeno je

- Upravi policije da ponovo sprovede postupak bezbjedonosne provjere i usvoji akt koji će bliže regulisati postupak bezbjedonosne procjene.

U mišljenju od 13.04.2020. godine preporučeno je Upravi policije – Centru bezbjednosti Podgorica:



- da se ispituju navodi o upotrebi sile prema podnosiocu pritužbe kao licu lišenom slobode i za slučaj istih preduzmu mjere u skladu sa zakonom;
- da se ustanove mehanizmi preciznih i tačnih evidencija o privođenju i zadržavanju lica od strane službenika Uprave policije, kako bi se ustanovilo tačno vrijeme lišenja slobode i obezbijedile odgovarajuće procesne garancije prava osumnjičenog u smislu standarda koje priznaje praksa Evropskog suda za ljudska prava.

Osnovnom državnom tužilaštvu u Podgorici:

- da bez daljih odlaganja kroz djelotvornu, efikasnu i ekspeditivnu istragu sprovede postupak u predmetu Ktr.br.1345/19 sa ciljem utvrđivanja da li u radnjama službenih lica postoje elementi bića krivičnog djela koje se goni po službenoj dužnosti.

U mišljenju od 20.07.2020. godine preporučeno je Upravi policije:

- da ponovo sprovede postupak bezbjedonosne provjere i usvoji akt koji će bliže regulisati postupak bezbjedonosne procjene.

U mišljenju od 12.10.2020. godine preporučeno je Upravi policije:

- da ponovo sprovede postupak bezbjedonosne provjere i usvoji akt koji će bliže regulisati postupak bezbjedonosne procjene.

U mišljenju od 18.02.2020. godine preporučeno je Upravi za kadrove:

- da uvede obaveznu edukaciju državnih službenika koji postupaju u upravnim postupcima o Konvenciji i praksi ESLJP-a, koja se odnosi na ostvarivanje prava na donošenje odluke u razumnom roku i načinu vođenja postupaka u skladu s članom 6. stav 1. Konvencije i posljedicama nepostupanja u skladu sa zahtjevom razumnog roka, te sljedstveno tome pravu na obrazloženu odluku, sa posebnim akcentom na postupke iz stava.

U mišljenju od 1.07.2020.godine preporučeno je OŠ "Salko Aljković", Pljevlja:

- da u budućim slučajevima u kojima se pokreću, vode i okončavaju procesi izricanja vaspitnih mjera preduzima radnje i mjere u skladu sa zakonom i podzakonskim aktima, vodeći računa o najboljem interesu učenika, ciljevima obrazovanja i vaspitanja, pravnoj izvijesnosti i srazmjernosti izrečene mjere prema učeniku;
- da u svim budućim slučajevima saznanja ili prijavljivanja neprihvatljivog ponašanja učenika, vršnjačkog nasilja ili drugog neprihvatljivog postupanja prema učeniku od strane vršnjaka ili bilo koga drugog, bez odlaganja, preduzme radnje i mjere u cilju ispitivanja uzroka i otklanjanja posledica takvog postupanja u skladu sa važećim propisima;
- da psihološko pedagoška služba obezbijedi osnovne informacije i stručnu podršku i pomoć svim zaposlenima u školi o garantovanim pravima djeteta sa posebnim osvrtom na osnovne principe;
- da unaprijedi saradnju sa roditeljima njegujući partnerski odnos.

Upravi za inspeksijske poslove, Odsjek za inspekciju za prosvjetu:

- da u svim budućim slučajevima inspeksijskog nadzora detaljno ispita sve pojedinosti i postupa u skladu sa svojim nadležnostima vodeći računa o najboljem interesu učenika u svakom pojedinačnom slučaju;
- da u svim budućim postupanjima, nakon izvršenog inspeksijskog nadzora, jasno definiše nepravilnosti i da precizna uputstva subjektu nadzora na koji način da ispravi načinjenu povredu.

## B. Nijesu ispunjene preporuke date sljedećim organima:

U mišljenju br. 01-11/20 od 18. februara 2020. godine, preporučeno je Ministarstvu finansija - Komisiji za povraćaj i obeštećenje Bar:

- da bez daljeg odlaganja u skladu sa zakonom preduzme sve potrebne radnje kako bi se postupak u predmetu 03 -u1-2-30/04 po zahtjevu XX okončao i donijela odluka, uz poštovanje načela navedenih u ovom mišljenju.

U mišljenju br. 01-322/20 od 30. 12. 2020. godine, preporučeno je Ministarstvu finansija - Komisiji za povraćaj i obeštećenje Podgorica:

- da u što kraćem roku sprovede i okonča prvostepeni postupak, pri tom u cjelosti postupi po nalogima drugostepenog organa i donese odluku koja će sadržati valjano obrazloženje, odnosno u kojoj će na valjan način utvrditi činjenično stanje i jasno obrazložiti zašto prihvata ili ne prihvata određeni dokaz, kao i zašto određenu činjenicu utvrđuje kao dokazanu ili nedokazanu, a sve kako bi drugostepeni organ, a potom eventualno i Upravni sud Crne Gore, kao neposredno viši organi, bili u mogućnosti da meritorno odluče u ovoj pravnoj stvari i okončaju predmete;

- da u budućim istim i/ili sličnim situacijama, kada se na postupke u toku ne premjenjuju odredbe novog ZUP-a i ZUS-a, prilikom donošenja odluke, postupa po nalogima neposredno viših organa i pribavi sve dokaze i utvrdi sve činjenice na koje joj je ukazano, kako bi omogućila istima da meritorno odluče i izbjegnuto nepotrebno odugovlačenje postupka, obzirom da ne postoji djelotvorno pravno sredstvo čija bi upotreba spriječila višestruka i iscrpljujuća vraćanja predmeta na ponovni postupak;

- da u ovom upravnom postupku kao i sličnim postupcima koji su započeti, a nijesu okončani do stupanja na snagu novog Zakona o upravnom postupku<sup>6</sup> i Zakona o upravnom sporu<sup>7</sup>, rukovodeći se načelima i pravilima upravnog postupka, postupa sa izuzetnom hitnošću, što znači da prioritarno postupa i rješava u istom, imajući u vidu njegovo/njihovo pretjerano dugo trajanje;

- da u budućem radu blagovremeno postupa po zahtjevima Zaštitnika i dostavlja potpune, precizne i konkretne odgovore, potkrijepljene odgovarajućom dokumentacijom kao potvrdom pruženih informacija, jer se drugačije postupanje tretira kao povreda zakonskih odredbi o obaveznoj saradnji sa Zaštitnikom.

U mišljenju br. 01-140/20 od 18. februara 2020. godine, preporučeno je Ministarstvu finansija - Komisiji za povraćaj i obeštećenje Bar:

- da bez daljeg odlaganja u skladu sa zakonom preduzme sve potrebne radnje kako bi se postupak u predmetu 03 -u1-273/06 po zahtjevu XX okončao i donijela odluka, uz poštovanje načela navedenih u ovom mišljenju.

---

<sup>6</sup> „Sl.list CG“, br.56/14, 20/15, 40/16 i 37/17. Zakon je stupio na snagu 1. januara 2015.godine, a počeo se primjenjivati 1. jula 2017. godine.

<sup>7</sup> „Sl.list CG“ br.54/16. Stupio je na snagu 23. avgusta 2016. godine, a primjenjuje se od 1. jula 2017. godine Prelaznom i završnom odredbom člana 60. ZUS-a propisano je da će se postupci koji do dana primjene toga Zakona nisu pravosnažno okončani, okončati po odredbama toga Zakona.

U mišljenju br. 01-139/20 od 18. februara 2020. godine, preporučeno je Komisiji za povraćaj i obeštećenje Bar:

- da u ovom upravnom postupku, kao i sličnim postupcima, koji su započeti a nijesu okončani do stupanja na snagu novog Zakona o upravnom postupku<sup>8</sup> i Zakona o upravnom sporu<sup>9</sup>, postupa sa izuzetnom hitnošću, što znači da prioritarno postupa i rješava u istom, imajući u vidu njegovo/njihovo pretjerano dugo trajanje;
- da u cjelosti postupi/a po nalogima Komisije za žalbe i jednom odlukom meritorno odluči o svim zahtjevima podnosioca pritužbe;
- da donese odluku/e koje će sadržati valjano obrazloženje, odnosno u kojima će na valjan način utvrditi činjenično stanje i jasno obrazložiti zašto prihvata ili ne prihvata određeni dokaz, kao i zašto određenu činjenicu utvrđuje kao dokazanu ili nedokazanu, a sve kako bi Komisija za žalbe, a potom eventualno i Upravni sud Crne Gore, kao neposredno viši organi, bili u mogućnosti da meritorno odluče u ovoj pravnoj stvari i okončaju predmete;
- da u budućim istim i/ili sličnim situacijama, kada se na postupke u toku ne premjenjuju odredbe novog ZUP-a i ZUS-a (vidjeti stav I), prilikom donošenja odluke postupa po nalogima neposredno viših organa i pribavi sve dokaze i utvrdi sve činjenice na koje joj je ukazano, kako bi omogućila istima da meritorno odluče i izbjegnu nepotrebno odugovlačenje postupka, obzirom da ne postoji djelotvorno pravno sredstvo čija bi upotreba spriječila višestruka i iscrpljujuća vraćanja predmeta na ponovni postupak.

Komisiji za žalbe za povraćaj i obeštećenje:

- da u ovom postupku i budućim istim/sličnim postupcima, posebno onim koji su započeti a nisu okončani do stupanja na snagu novog ZUP-a i ZUS-a (vidjeti stav I), blagovremeno odlučuje po žalbama protiv prvostepene odluke;
- da koristi pravnu mogućnost da sam riješi upravnu stvar, vodeći računa o interesu stranaka i dugom trajanju upravnih postupaka (u ovom upravnom postupku, kao i u drugim postupcima iz stava I);
- da u situacijama kada nađe da će uočene nedostatke prvostepenog postupka brže i efikasnije riješiti prvostepeni organ, prilikom poništaja takve odluke dati valjano obrazloženje zašto smatra da će u konkretnom slučaju to prvostepeni organ brže i efikasnije riješiti;
- da u ovom upravnom postupku, kao i budućim sličnim postupcima, u situaciji kada se podnosioci zahtjeva žalbom na djelimično rješenje žale na dio o kojem nije odlučeno, tretiraju takvu žalbu kao žalbu zbog ćutanja uprave.

Ministarstvu javne uprave:

- uvesti praćenje rada odnosno postupanja upravnih organa u upravnim postupcima koji su započeti a nijesu okončani do stupanja na snagu novog ZUP-a i novog ZUS-a (vidjeti stav I Preporuke), s ciljem utvrđivanja postupaju li upravni organi u skladu sa zakonskim obvezama, koje se odnose na:
  - poštovanje rokova za donošenje rješenja u upravnom postupku,
  - dužnost drugostepenih organa da bez vraćanja predmeta na ponovni postupak prvostepenom organu okončaju postupak (sami riješe upravnu stvar),
  - ukupno trajanje ovih upravnih postupaka.

---

<sup>8</sup> „Sl.list CG“, br.56/14, 20/15, 40/16 i 37/17. Zakon je stupio na snagu 1. januara 2015.godine, a počeo se primjenjivati 1. jula 2017. godine

<sup>9</sup> „Sl.list CG“ br.54/16. Stupio je na snagu 23. avgusta 2016. godine, a primjenjuje se od 1. jula 2017. godine Prelaznom i završnom odredbom člana 60. ZUS-a propisano je da će se postupci koji do dana primjene toga Zakona nisu pravosnažno okončani, okončati po odredbama toga Zakona.

- U tom smislu potrebno je uvesti obavezu svim upravnim organima da uspostave i vode odgovarajuće evidencije;

- polugodišnje (ili čak i kraće) dostavljaju detaljne izvještaje o ključnim elementima za praćenje stanja u pogledu trajanja upravnih postupaka i postupanja upravnih organa u skladu sa zahtjevom za donošenjem odluke u razumnom roku, sa navođenjem preciznih i jasnih razloga u slučaju nepostupanja i/ili odlaganja.

- ako bi takvi izvještaji pokazali da upravni organi ne postupaju u skladu sa svojim obavezama u pogledu poštovanja rokova za donošenje rješenja u upravnom postupku i/ili dužnošću da se u slučaju višestrukog poništavanja prvostepenih rješenja bez korišćenja mogućnosti drugostepenog organa da sam riješi upravnu stvar, pri čemu izostaje obrazloženje "zašto smatra da to prvostepeni organi brže i efikasnije mogu riješiti" razmotriti pokretanje inspekcijuskog nadzora i izricanje upravnih mjera, u smislu čl.290-293 Zakona o upravnom postupku, kao i pokretanje postupaka shodno čl.154-157 Zakona o državnim službenicima i namještenicima, kao i čl.13-19 Zakona o inspekcijuskom nadzoru, za starješine organa, kao i odgovornog/ih lica kod kojega/ih je utvrđena povreda.

- sve prednje se posebno odnosi na postupke koji su započeti a nijesu okončani do dana stupanja na snagu ZUP-a i ZUS-a iz stava i preporuka, obzirom da je ovim mišljenjem, kao i prethodnim mišljenjima Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, kao i odlukama samog ESLJP protiv Crne Gore, utvrđeno da Zakon u upravnom postupku koji se primjenjuje na ove postupke, nema djelotvorno pravno sredstvo za ubrzanje postupka u slučajevima višestrukog vraćanja predmeta na ponovni postupak.

Upravi za kadrove:

- uvesti obaveznu edukaciju državnih službenika koji postupaju u upravnim postupcima o Konvenciji i praksi ESLJP-a koja se odnosi na ostvarivanje prava na donošenje odluke u razumnom roku i načinu vođenja postupaka u skladu s članom 6. stav 1. Konvencije i posljedicama nepostupanja u skladu sa zahtjevom razumnog roka, te sljedstveno tome pravu na obrazloženu odluku, sa posebnim akcentom na postupke iz stava I.

U mišljenju br. 01-157/20, od 13. 04. 2020. godine, preporučeno je Upravi policije:

- da bez odlaganja postupi po zahtjevu XX od 23. 04. 2015. godine i dostavi pisani odgovor podnosiocu zahtjeva.

U mišljenju br. 01-403/20, od 23. 09. 2020. godine, preporučeno je Direktoratu za inspekcijske poslove i licenciranje -Direkciji za inspekcijiski nadzor:

- da bez daljeg odlaganja, dostavi pisani odgovor XX na njegov zahtjev od 21. februara 2020. godine;

- da u budućim istim/sličnim situacijama, blagovremeno i ažurno postupa prema zahtjevima građana.

U mišljenju br. 01-609/19 od 23. 09. 2020. godine, preporučeno je Ministarstvu unutrašnjih poslova:

- da bez odlaganja, u skladu sa zakonskim ovlašćenjima preduzme sve neophodne mjere u cilju okončanja postupka ponovne raspodjele stanova, a na osnovu pravosnažne sudske odluke P. br. 596/03, od 28. 06. 2004. godine;

- da dostavi pisani odgovor na zahtjev XX, od 15. 05. 2019. godine.

U mišljenju od 10. 09. 2020. godine preporučeno je Upravi za nekretnine PJ Bijelo Polje:

- da u postupcima posl.oznaka br.463-105-108/1-14, br.463-105-109/1-2014 i 463-105-177/1-2014, postupa sa izuzetnom hitnošću, što znači da prioritarno postupa i rješava u istim, imajući u vidu pretjerano dugo trajanje ovih postupaka (punih 28 godina);
- da u cjelosti postupi po nalogima Ministarstva finansija u predmetima bliže navedenim u prethodnom stavu;
- da donese odluke koje će sadržati valjano obrazloženje, odnosno u kojima će na valjan način utvrditi činjenično stanje i jasno obrazložiti zašto prihvata ili ne prihvata određeni dokaz, kao i zašto određenu činjenicu utvrđuje kao dokazanu ili nedokazanu, a sve kako bi Ministarstvo finansija, a potom eventualno i Upravni sud Crne Gore kao neposredno viši organi, bili u mogućnosti da meritorno odluče u ovim pravnim stvarima i okončaju predmete;
- da u budućim istim i/ili sličnim situacijama, kada se na postupke u toku ne primjenjuju odredbe novog ZUP-a, prilikom donošenja odluke postupa po nalogima neposredno viših organa i pribavi sve dokaze i utvrdi sve činjenice na koje joj je ukazano, kako bi omogućila istima da meritorno odluče i kako se ne bi nepotrebno odugovlačio postupak, s obzirom da ne postoji djelotvorno pravno sredstvo čija bi upotreba spriječila višestruka i iscrpljujuća vraćanja predmeta na ponovni postupak.

U mišljenju od 7. 12. 2020. godine, preporučeno je Komunalnoj policiji opštine Ulcinj:

- da u konkretnom predmetu, ukoliko nije okončan postupak prinudne naplate novčane kazne, sa istim zastane i da iznova pokuša lično dostavljanje prekršajnog naloga identifikacioni broj 0020642989 na adresu podnosioca pritužbe iz spisa predmeta, tražeći od dostavljača da u svemu postupi po pravilima o obaveznom ličnom dostavljanju ili o odbijanju prijema pismena, sadržanih u odredbama Zakona o prekršajima.
- da u budućem postupanju, prilikom dostavljanja prekršajnih naloga, striktno formalno i sadržinski primjenjuje odredbe Glave XVI dostavljanje pismena zakona o prekršajima.

U mišljenju od 23.11.2020. godine preporučeno je Vladi Crne Gore:

- da bez odlaganja izvrši analizu postojećeg nacionalnog zakonodavstva i njegovu usklađenost sa međunarodnim propisima u cilju pronalaženja adekvatnog i efikasnog sistemskog uređenja u odnosu na organizaciju prevoza učenika, bez razlike, a u cilju obezbjeđivanja jednake dostupnosti obrazovanja za svako dijete.

Ministarstvu prosvjete:

- da u saradnji sa O.Š. "Njegoš" i Opštinom Danilovgrad preduzme aktivnosti u cilju obezbjeđivanja prevoza učenicima XX i svim drugim učenicima ove osnovne škole.

JU Osnovnoj školi „Njegoš“ Spuž:

- da unaprijedi saradnju sa lokalnom samoupravom, u cilju efektivnijeg korišćenja resursa zajednice za postizanje ciljeva obrazovanja;
- da u saradnji sa Opštinom Danilovgrad, bez daljeg odlaganja preduzme mjere i radnje na obezbjeđivanju hitnog i ostvarivog prevoza učenicima XX, do pronalaženja trajnog rešenja.

U mišljenju od 16.12.2020. godine preporučeno je Ministarstvu prosvjete:

- da sprovede detaljnu analizu i procjenu literarnih djela koja se obrađuju u okviru nastavnih programa književnosti u cilju ocjene njihove svrsishodnosti;

Zavodu za školstvo:

- da sprovede evaluaciju i procjenu zadovoljstva nastavnog programa u dijelu predloga književnih djela za čitanje u nastavcima i kod kuće za učenike osnovne škole uz uključivanje svih savjeta roditelja, roditeljskih organizacija i učeničkih parlamenata;
- da prilikom procjene svrsishodnosti utvrđenih programa obavezno uključi stručnjake iz oblasti razvojne i dječije psihologije.

U mišljenju od 04.5.2019. godine preporučeno je OŠ "Dušan Obradović", Žabljak:

- da u školskoj 2020/2021, preduzme radnje i mjere u cilju pružanja individualne pomoći učenicima koji ispoljavaju neadekvatno ponašanje u cilju prevazilaženja eventualnih problema i preveniranja budućih neprihvatljivih ponašanja;
- da psihološko pedagoška služba u saradnji sa razrednim starješinama sprovede radionice sa učenicima OŠ "Dušan Obradović" o važnosti nenasilne komunikacije sa osvrtom na prepoznavanje različitih oblika nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja kao i radionice o važnosti poštovanja obaveza koje imaju u okviru svog odrastanja;
- da psihološko pedagoška služba obezbijedi osnovne informacije i stručnu podršku i pomoć zaposlenim u školi u prepoznavanju nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja učenika i aktivnostima koje se u slučaju sumnje i saznanja o tome preduzimaju;
- da psihološko pedagoška služba obezbijedi osnovne informacije i stručnu podršku i pomoć svim zaposlenima u školi o garantovanim pravima djeteta sa posebnim osvrtom na osnovne principe;
- da u svim situacijama koje zahtijevaju pokretanje postupaka protiv učenika postupa u skladu sa zakonom;
- da u svim budućim slučajevima saznanja ili prijavljivanja vršnjačkog nasilja ili drugog neprihvatljivog postupanja prema učeniku od strane vršnjaka ili bilo koga drugog, bez odlaganja, preduzme radnje i mjere u cilju ispitivanja uzroka i otklanjanja posledica takvog postupanja u skladu sa važećim propisima;
- da unaprijedi saradnju sa roditeljima njegujući partnerski odnos.

U mišljenju od 23.11.2020 godine preporučeno je Ministarstvu ljudskih i manjinskih prava, Ministarstvu rada i socijalnog staranja i Ministarstvu unutrašnjih poslova:

- da u koordiniranoj saradnji preduzmu aktivnosti shodno zakonskim i strateškim dokumentima na poboljšanju položaja Roma u Beranama;
  - da uspostave saradnju na primjeni Protokola o postupanju organa, ustanova i organizacija u Crnoj Gori sa djecom uključenom u život i rad na ulici;
- Opštini Berane:
- da preduzme mjere iz svoje nadležnosti u cilju zaštite porodica u naseljima Riversajd i Talum;
  - da boljom koordinacijom i saradnjom sa relevantnim institucijama doprinose poboljšanju života i uslova življenja porodica u navedenim naseljima.

U mišljenju od 13.10.2020.godine preporučeno je Centru za socijalni rad Berane, Andrijevića, Petnjica:

- da preduzme mjere iz svoje nadležnosti u cilju zaštite djece iz porodice XX;
- da preduzme mjere iz svoje nadležnosti u cilju preispitivanja kompetencija roditelja identifikovane djece koju navode da se bave prosjačenjem u Beranama;
- da se još bolje unaprijedi saradnja sa Centrom bezbjednosti Berana i Sudom za prekršaje u cilju suzbijanja prosjačenja djece u Beranama;
- da uspostavi kontinuiranu i kvalitetnu saradnju sa obrazovnim ustanovama koje eventualno pohađaju djeca koja su identifikovana da se bave prosjačenjem i unaprijedi razmjenu informacija u vezi sa ovom djecom;
- da preduzima radnje i mjere u skladu sa Protokolom o postupanju organa, ustanova i organizacija u Crnoj Gori sa djecom uključenom u život i rad na ulici.

Centru bezbjednosti Berane, u budućim postupanjima:

- da unaprijedi saradnju sa nadležnim Centrom za socijalni rad u cilju zajedničkih postupanja kada su u pitanju djeca koja se bave prosjačenjem i porodice koje zloupotrebljavaju djecu u ekonomske svrhe;
- da preduzima radnje i mjere u skladu sa Protokolom o postupanju organa, ustanova i organizacija u Crnoj Gori sa djecom uključenom u život i rad na ulici.

U mišljenju od 13.10.2020. godine, preporučeno je Centru bezbjednosti Berane:

- da unaprijedi saradnju sa nadležnim Centrom za socijalni rad u cilju zajedničkih postupanja kada su u pitanju djeca koja se bave prosjačenjem i porodice koje zloupotrebljavaju djecu u ekonomske svrhe;

- da preduzima radnje i mjere u skladu sa Protokolom o postupanju organa, ustanova i organizacija u Crnoj Gori sa djecom uključenom u život i rad na ulici.<sup>10</sup>

U mišljenju od 23.11. 2020. godine, preporučeno je Centru bezbjednosti Berane:

- da unaprijedi saradnju sa nadležnim Centrom za socijalni rad u cilju zajedničkih postupanja kada su u pitanju djeca koja se bave prosjačenjem i porodice koje zloupotrebljavaju djecu u ekonomske svrhe;
- da preduzima radnje i mjere u skladu sa Protokolom o postupanju organa, ustanova i organizacija u Crnoj Gori sa djecom uključenom u život i rad na ulici.

U mišljenju od 23.11.2020. godine, preporučeno je Ministarstvu ljudskih i manjinskih prava, Ministarstvu rada i socijalnog staranja i Ministarstvu unutrašnjih poslova:

- da u koordiniranoj saradnji preduzmu aktivnosti, shodno zakonskim i strateškim dokumentima na poboljšanju položaja Roma u Beranama;
- da uspostave saradnju na primjeni Protokola o postupanju organa, ustanova i organizacija u Crnoj Gori sa djecom uključenom u život i rad na ulici.

U mišljenju od 18. 12. 2020. godine preporučeno je Osnovnom državnom tužilaštvu u Kotoru:

- da u predmetu poslovne oznake, Ktr.br.538/18, bez daljeg odlaganja preduzme procesne mjere i radnje i donese odluku po krivičnoj prijavi od 26. marta 2020. godine i o tome uredno obavijesti podnositeljku krivične prijave;

- da u budućem postupanju, blagovremeno i periodično obavještava oštećene/podnosiocce krivičnih prijava o preduzetim radnjama ili o trenutnoj fazi postupka po krivičnoj prijavi.

U mišljenju od 12.10.2020. godine preporučeno je Osnovnom sudu u Nikšiću:

- da u što kraćem roku preduzme mjere i radnje i okonča postupak u predmetu P.br. 822/18 po tužbi podnijetoj 5.03.2018. godine od strane Y i XY. koje zastupa zakonska zastupnica XY, protiv XY radi izmjene odluke o izdržavanju.

U mišljenju od 12.10.2020. godine preporučeno je Osnovnom sudu u Herceg Novom:

- da u što kraćem roku, u saradnji sa organom starateljstva, preduzme efektivne mjere i radnje i sprovede izvršenje u izvršno-pravnoj stvari (I. Br 14/20) povjerioca XY protiv izvršnog dužnika XY iz Herceg Novog, radi predaje djeteta – mal. XY.

JU Centru za socijalni rad Herceg Novi:

- da kao organ starateljstva pruži potrebnu saradnju Osnovnom sudu u Herceg Novom, u izvršnom postupku I.br. 14/20, kako bi se sprovedo izvršenje i mal. O. V. predao majci XYZ;

- da u buduću koristi ovlaštenja data Porodičnim zakonom u slučajevima kada uoči instrumentalizaciju djece od strane roditelja.

U mišljenju od 07.04.2020.godine preporučeno je Upravi policije – Centru bezbjednosti Podgorica:

- da pokrene postupak za utvrđivanje odgovornosti policijskih službenika, koji su podnosiocu pritužbe XY nanijeli tjelesne povrede.

U mišljenju od 06.06.2020.godine preporučeno je Upravi za izvršenje krivičnih sankcija (UIKS-u):

- da donesu pisanu odluku o uvođenju video nadzora;

- da se obrate Agenciji za dobijanje saglasnosti za uvođenje video nadzora;

- da ubuduće svaki akt kojim odlučuje o pravima, obavezama i tretmanu lica lišenih slobode, donosi sa jasnim obrazloženjem i pravnom poukom i dostavi ga licu na koje se odnosi i da uspostavi i sprovedi procedure primjene video nadzora u skladu sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti.

---

<sup>10</sup> U više predmeta u kojima su različiti podnosioci pritužbe ukazivali na povredu prava za različite grupe djece date su zasebne preporuke.

U mišljenju od 30.09.2020. godine preporučeno je Upravi policije CB Nikšić:

- da bez odlaganja preduzme mjere za identifikaciju i utvrđivanje odgovornosti svih policijskih službenika, koji su dana 13.05.2020.godine prekoračili ovlaštenja prema maloljetnom licu XY.

U mišljenju od 29.10.2020. godine preporučeno je Ministarstvu zdravlja:

- da bez odlaganja preduzme sve mjere na kontinuiranom snabdijevanju hormonskom terapijom za trans žene, kako se ova ranjiva kategorija ne bi dovodila u stanje rizika i kako bi koristila adekvatnu zdravstvenu zaštitu kakva im shodno pozitivno pravnim propisima i pripada;
- da ubuduće vodi računa da u ovakvim i sličnim situacijama u potpunosti obezbijedi nesmetanu zdravstvenu zaštitu u vezi sa rodnim prilagođavanjem.

U mišljenju od 15.09 2020. godine preporučeno je Ministarstvu odbrane i Generalštabu Vojske Crne Gore:

- da shodno svojim nadležnostima pokrene pitanje izmjena i dopuna Zakona o Vojsci Crne Gore kojim bi se detaljno uredila prava, obaveze i status lica u službi u Vojsci, u skladu sa međunarodnim standardima, a kojima bi se prije svega ispunio kriterijum u pogledu jasnoće i predvidljivosti zakona;
- da u svim budućim slučajevima primijene test ograničenja iz ovog akta imajući u vidu da je članom 9 Ustava Crne Gore propisan primat međunarodnih ugovora (potvrđenih i objavljenih) kada neki odnos regulišu drugačije od nacionalnog zakonodavstva.

U mišljenju od 30.09.2020. godine preporučeno je Ministarstvu unutrašnjih poslova:

- da se podnositeljki pritužbe omogući ostvarivanje prava na korišćenje porodijskog i roditeljskog odsustva, sve dok dijete ne navrši godinu dana života;
- da ubuduće u ovakvim i sličnim situacijama ne zaključuje ugovore o privremenim o povremenim poslovima za poslove iz redovne nadležnosti koji su sistematizovani Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta.

U mišljenju od 30.12.2020. godine preporučeno je Ministarstvu finansija:

- da bez odlaganja otkloni posljedice diskriminacije koje su proistekle prilikom obračuna zarada za period dok se podnositeljka pritužbe nalazila na privremenoj spriječenosti za rad;
- da ubuduće u ovakvim i sličnim situacijama obračune zarada ne vrši na diskriminatornom osnovu i ne krši antidiskriminacione propise;
- da ubuduće postupa u skladu sa odredbama člana 35 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda, člana 29 Zakona o zabrani diskriminacije i člana 8 Direktive Savjeta 2000/43/EZ, odnosno da dostavlja izjašnjenja i dokumentaciju Zaštitniku na njegov zahtjev shodno teretu dokazivanja u ovim sporovima i na taj način omogući meritorno rješavanje predmeta.

U mišljenju od 18.11. 2020. godine preporučeno je fizičkom licu XX:

- da uputi pismo izvinjenja podnosiocima pritužbe, XX i LGBT zajednici, u roku od 15 dana od dana prijema mišljenja sa preporukom;
- da se uzdržava od govora mržnje prema osobama koje pripadaju LGBT populaciji ili zagovaraju njihova prava.

U mišljenju od 17. 09. 2020. godine preporučeno je UIKS-u :

- da u sobama upodobi broj kreveta prema kvadraturi i međunarodnim minimalnim standardima i odredbama Pravilnika o bližem načinu izvršenja pritvora;
- da obezbijedi adekvatnu ventilaciju soba;



- da obezbijedi uslove za redovno pranje i sušenje veša;
- da obezbijedi higijenske pakete shodno Pravilniku svim pritvorenicima kojima je to neophodno;
- da za sve pritvorenike obezbijedi propisano trajanje šetnje na otvorenom, od najmanje dva časa dnevno, u prikladnim vremenskim intervalima;
- da razmotri potrebu angažovanja dodatnog psihijatra i druge načine koji bi omogućili potpunu i blagovremenu psihijatrisku zaštitu bez izuzetka;
- da bilo kakva ograničenja kontakata sa vanjskim svijetom, uključujući posjete, kompenzuje slobodnijim pristupom alternativnim načinima komunikacije (kao što su telefon ili komunikacija putem interneta/Voice-over-Internet-Protocol)".

U mišljenju od 1.09. 2020. godine preporučeno je Vrhovnom državnom tužilaštvu:

- da razmotri mogućnost korigovanja prakse i donošenja Uputstva za rad u predmetima sa međuvjerskim i međuetničkim elementom, u vezi sa iznesenim zapažanjima u zaključnoj ocjeni ovog Mišljenja.

U mišljenju od 20. 11. 2020. godine preporučeno je Upravi policije:

- da bez odlaganja preduzme mjere za identifikaciju i utvrđivanje odgovornosti svih policijskih službenika, koji su dana 25.05.2020.godine prekoračili ovlašćenja prema podnosiocu pritužbe.

U mišljenju od 10. 12. 2020. godine preporučeno je Specijalnoj bolnici za psihijatriju u Kotoru i Ministarstvu zdravlja:

- da se zaposli nedostajuće osoblje u skladu sa prioritetima u svakodnevnom radu;
- da preduzmu mjere na procjeni opravdanosti daljeg boravka tzv. socijalnih pacijenata u Bolnici u skladu sa propisima.

U mišljenju od 24.03.2020. godine preporučeno je Opštini Budva:

- da ukoliko to do sada nije učinila, bez odlaganja preduzme sve neophodne mjere na obezbjeđivanju mjesta za parkiranje vozila obilježenih znakom pristupačnosti iz člana 18 stav 3 Zakona o bezbjednosti saobraćaja na putevima;
- ključni aspekt ove preporuke odnosi se na obavezu opštine Budva da obezbijedi mjesta za parkiranje vozila obilježenih znakom pristupačnosti svakoj osobi sa invaliditetom i nije vezana i isključivo zavisna od bilo koje osobe sa invaliditetom pojedinačno.

U mišljenju od 03.11.2020. godine preporučeno je Ministarstvu zdravlja:

- da bez odlaganja otkloni posljedice diskriminacije i sprovede ponovne postupke radi otklanjanja nedostataka i donošenja zakonitih odluka, a po primjedbama Komisije za žalbe Vlade Crne Gore iznijetim u Rješenju br. UPII 08-102/20-134 od 9. marta 2020. godine i Rješenju br. UPII 08-102/20-135 od 9. marta 2020. godine;
- da u svim budućim istim i/ili analognim situacijama rješenja o raspoređivanju ne zasniva na diskriminatornom osnovu kakvo je zdravstveno stanje državnih službenika i namještenika, odnosno da raspoređivanje službenika i namještenika ne vrši za vrijeme privremene spriječenosti za rad, trudnoće ili porodijskog odsustva.

U mišljenju od 28.09. 2020. godine preporučeno je Ministarstvu finansija:

- da sa stanovišta svojih nadležnosti preduzme mjere i aktivnosti na izmjeni Odluke o dodatku na osnovnu zaradu za obavljanje poslova na određenim radnim mjestima, na način što će ovlaštena službena lica za nadzor u oblasti zaštite lica, imovine i detektivske djelatnosti izjednačiti sa drugim inspektorima koji već ostvaruju pravo na dodatak na osnovnu zaradu, čime bi se otklonile posljedice diskriminacije.

U mišljenju od 27.05.2020. godine preporučeno je Ministarstvu odbrane i Generalštabu Vojske Crne Gore:

- da se u svim budućim analognim situacijama uzdržava od miješanja u ostvarivanje prava na slobodu mirnog okupljanja podnosioca pritužbe i drugih lica u službi u Vojsci Crne Gore, osim kada takvo miješanje ima jasno uporište u zakonu. To uključuje i uzdržavanje od zabrane njihovog učešća na javnim okupljanjima, kada se to čini na način koji isključuje nošenje "vojne uniforme" ili "djelova vojne uniforme";  
- da kao nosilac zakonodavne inicijative u oblasti prava, obaveza i statusa lica u službi u Vojsci Crne Gore predloži konkretnije i preciznije uređenje dužnosti lica u službi u Vojsci da vrše službu "politički neutralno i nepristrasno" i da se "uzdržavaju od javnog ispoljavanja svojih političkih uvjerenja", iz člana 18. stav 1. i 2. Zakona o Vojsci Crne Gore, dovodeći ga u vezu i sa odredbom člana 60. stav 2. istog Zakona, kako bi zakon u smislu njegovog kvaliteta ispunio kriterijume predvidljivosti i preciznosti, bez kojih se ljudska prava i slobode ne mogu ograničiti.

U mišljenju od 30.10. 2020. godine preporučeno je Ministarstvu prosvjete:

- da u okviru svojih nadležnosti i ovlaštenja preduzme mjere na unaprjeđenju radno - pravnog statusa saradnika u socijalnoj inkluziji Roma i Egipćana u oblasti obrazovanja;  
- da u konsultacijama i koordinaciji sa javnim ustanovama obrazovanja, na temelju analize statističkih pokazatelja o broju djece iz romske i egipćanske populacije koji pohađaju, odnosno koji će pohađati javno važeće programe obrazovanja, da saglasnost na akte o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta kojima bi se predvidjelo radno mjesto saradnik u socijalnoj inkluziji Roma i Egipćana u oblasti obrazovanja;  
- da u potpunosti realizuje aktivnosti i mjere iz nove Strategije za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana u Crnoj Gori i pratećih Akcionih planova, a u odnosu na zapošljavanje saradnika u socijalnoj inkluziji Roma i Egipćana u oblasti obrazovanja, bez izuzetaka po pitanju zasnivanja radnog odnosa na neodređeno vrijeme.

Ministarstvu za ljudska i manjinska prava i Vladi Crne Gore:

- da prilikom izrade, odnosno usvajanja nove Strategije za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana u Crnoj Gori sa dužnom pažnjom uzmu u razmatranje stavove Zaštitnika iznijete u ovom mišljenju, te planiranim aktivnostima i mjerama obezbijede da saradnici u socijalnoj inkluziji Roma i Egipćana u oblasti obrazovanja mogu zasnovati radni odnos na neodređeno vrijeme.

U mišljenju od 20.07.2020. godine preporučeno je Ministarstvu rada i socijalnog staranja i Ministarstvu zdravlja:

- da sa stanovišta svojih nadležnosti preduzmu mjere i aktivnosti na izmjeni diskriminatornih odredbi člana 4. Pravilnika o medicinskim indikacijama za ostvarivanje prava na materijalno obezbjeđenje, dodatka za negu i pomoć, ličnu invalidninu i naknadu zarade za rad sa polovinom punog radnog vremena, na način što će medicinsku indikaciju psihoza - shizofrenija prepoznati kao medicinsku indikaciju za ostvarivanje prava na ličnu invalidninu;

- da u cjelosti preispitaju odredbe člana 4. Pravilnika o medicinskim indikacijama za ostvarivanje prava na materijalno obezbjeđenje, dodatka za njegu i pomoć, ličnu invalidninu i naknadu zarade za rad sa polovinom punog radnog vremena, na način što se ostvarivanje prava na ličnu invalidninu neće uslovljavati rigidnim pristupom zasnovanim na ograničenoj listi medicinskih indikacija, već operacionalizovati u svjetlu kompezatornog prava koje ima za cilj prevazilaženje barijera i pokrivanje troškova življenja sa invaliditetom.

U mišljenju od 20.07.2020. godine preporučeno je Ministarstvu zdravlja:

- da sa stanovišta svojih nadležnosti, a u svemu u skladu sa Mišljenjem Savjeta Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, br. 06-11-10789-3/18 od 20. decembra 2018. godine, preduzme mjere i aktivnosti na izmjeni člana 44 Pravilnika o sadržaju i načinu obilježavanja spoljašnjeg i unutrašnjeg pakovanja lijeka i sadržaju uputstva za lijek.

U mišljenju od 30.07. 2020. godine preporučeno je Stomatološkoj komori Crne Gore:

- da bez nerazumnih odugovlačenja postupi po zahtjevu za pokretanje postupka koji je XX podnio protiv doktora – stomatologa, koji su 3. marta 2020. godine učestvovali u postupku liječenja pacijentkinje XX.

**Podsjećamo da i u ovoj izvještajnoj godini nijesu ispunjene ili su djelimično ispunjene preporuke date u 2019. godini:**

#### Djelimično ispunjene preporuke

U mišljenju od 15.04.2019. godine preporučeno je JU Centru za socijalni rad za opštine Kotor, Tivat i Budva - PJ Budva:

- da shodno prostornim i materijalnim mogućnostima, opremi zasebnu prostoriju po preporučenim karakteristikama za potrebe rada sa djecom, kao i za kontakte djece sa roditeljem i drugim srodnicima sa kojim ne žive.

U mišljenju od 28.02.2019. godine, preporučeno je Ministarstvu pravde - Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija da:

- razmotri potrebu angažovanja dodatnog psihijatra i druge načine koji bi omogućili potpunu i blagovremenu psihijatrijsku zaštitu bez izuzetka;

- razmotri potrebu hitnog uspostavljanja psihijatrijskog odjeljenja (jednice) u Zavodu;

- kontinuirano sprovodi psihoterapijsku, psihosocijalnu i radno okupacionu terapiju u tretmanu zatvorenika;

- razmotri formiranje odjeljenja ili zone bez droge;

- uključi psihologe u rad zdravstvene službe;

- osigura dosljednu primjenu preporuke da se u Zavodu uspostavi politika tretiranja zavisnosti od psihoaktivnih supstanci koja je u potpunosti saglasna sa nacionalnom politikom.

#### Nijesu ispunjene preporuke

U mišljenju od 27.06.2019. godine preporučeno je Fondu za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava:

- da bez odlaganja preduzme mjere i radnje na izvršenju Odluke o drugoj raspodjeli sredstava projektima br. 1792/17 od 25.07.2017. godine.

U mišljenju od 03.07.2019. godine preporučeno je Ministarstvu ekonomije:

- da u skladu sa zaključkom Vlade Crne Gore preispita sve okolnosti pod kojima su QQ, QQ, QQ, QQ, QQ, QQ, bivšim radnicima Željezare A.D. Nikšić, izmirene obaveze po osnovu dodatnih doprinosa za staž osiguranja koji se računa sa uvećanim trajanjem;
- da u slučaju utvrđivanja da su obaveze izmirene iz budžetskih sredstava preduzme mjere radi zaštite prava na jednakost podnosilaca pritužbe kojima nije uplaćen beneficirani radni staž po istom osnovu, a spadaju u istu kategoriju kao i naprijed navedeni radnici.

U mišljenju od 25.12.2019. godine preporučeno je D.O.O. "Čistoća" iz Podgorice:

- da otkloni posljedice diskriminacije sadržane u članu 8 Pravilnika o rješavanju stambenih potreba 14748 od 09.10.2018. godine na način što će ujednačiti osnove i visinu umanjenja cijene stana koji se kupuje pod povoljnijim uslovima sa osnovima i visinom navedenim u Pravilniku o rješavanju stambenih potreba lokalnih službenika i namještenika Glavnog grada;
- da pitanje rješavanja stambenih potreba zaposlenih ne uređuje na način koji zaposlene u Društvu stavlja u nesrazmjerno nepovoljan položaj u odnosu na kadrove koji se smatraju kadrovima od posebnog značaja za poslovanje Društva, kada se to tiče osnova i visine umanjenja cijene stana koji se kupuje pod povoljnijim uslovima.

U mišljenju od 26.12.2019. godine preporučeno je JU Srednjoj stručnoj školi u Baru, u budućim postupanjima:

- da angažuje sve raspoložive kapacitete u pružanju neophodne podrške i pomoći učenicima koji ispoljavaju ili su žrtve bilo kakvog nasilja i/ili neprihvatljivog ponašanja;
- da ojača kapacitete psihološko pedagoške službe u dijelu pružanja stručne podrške i pomoći u prepoznavanju nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja učenika i aktivnostima koje se preduzimaju u slučaju sumnje i saznanja;
- da unaprijedi saradnju sa nadležnim Centrom za socijalni rad u cilju zajedničkih postupanja kada su u pitanju učenici koji vrše ili učenici koji trpe bilo koji oblik nasilja tako što bi se tretman od strane ove službe obavljao u okviru školskih prostorija;
- da donese plan aktivnosti sa svim učenicima u cilju podizanja svijesti o nasilju, povećanja osjetljivosti učenika na nasilje, razvijanje umijeća prepoznavanja nasilja i informisanje učenika o postupanju u slučajevima kada posumnjaju ili uoče da je nasilje izvršeno ili da se planira;
- da unaprijede saradnju sa roditeljima njegujući partnerski odnos i da ih kontinuirano obavještavaju o svim promjenama u ponašanju učenika;
- da uspostavi kontinuiranu i kvalitetnu saradnju sa JU Domom učenika "Dušan Marović" i obezbijedi efikasnu razmjenu informacija o učenicima koji su smješteni u ovoj ustanovi.

JU Domu učenika "Dušan Marović" u Baru, u budućim postupanjima:

- da unaprijedi saradnju sa nadležnim Centrom za socijalni rad u cilju zajedničkih postupanja kada su u pitanju učenici koji su smješteni u Domu učenika a koji vrše ili učenici koji trpe bilo koji oblik nasilja tako što bi se tretman od strane ove službe obavljao u okviru prostorija Doma učenika;
- da uspostavi kontinuiranu i kvalitetnu saradnju sa obrazovnim ustanovama koje pohađaju učenici koji su smješteni u Domu učenika i obezbijedi efikasnu razmjenu informacija o učenicima koji su smješteni u ovoj ustanovi.

U mišljenju od 26.12.2019. godine preporučeno je Centru za socijalni rad Berane, Andrijevića, Petnjica:

- da preduzme mjere iz svoje nadležnosti u cilju preispitivanja kompetencija roditelja identifikovane djece koja se bave prosjačenjem u Beranama i preduzme radnje i mjere na osnovu utvrđene procjene;
- da unaprijedi saradnju sa Centrom bezbjednosti i Sudom za prekršaje u cilju suzbijanja prosjačenja djece u Beranama;

- da uspostavi kontinuiranu i kvalitetnu saradnju sa obrazovnim ustanovama koje eventualno pohađaju djeca koja su identifikovana da se bave prosjačenjem i unaprijedi razmjenu informacija u vezi sa ovom djecom;

- da preduzima radnje i mjere u skladu sa Protokolom o postupanju organa, ustanova i organizacija u Crnoj Gori sa djecom uključenom u život i rad na ulici.

Centru bezbjednosti Berane, u budućim postupanjima:

- da unaprijedi saradnju sa nadležnim Centrom za socijalni rad u cilju zajedničkih postupanja kada su u pitanju djeca koja se bave prosjačenjem i porodice koje zloupotrebjavaju djecu u ekonomske svrhe;

- da preduzima radnje i mjere u skladu sa Protokolom o postupanju organa, ustanova i organizacija u Crnoj Gori sa djecom uključenom u život i rad na ulici.

U mišljenju od 9.9.2019. godine preporučeno je OŠ "21 maj", Podgorica:

- da angažuje sve raspoložive kapacitete u pružanju neophodne pomoći i podrške učeniku xx uz obezbjeđivanje praćenja od strane stručnih lica;

- da ostvari saradnju sa Komisijom za usmjeravanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama- Glavni grad Podgorica;

OŠ "Oktoih", Podgorica:

- da u svim budućim slučajevima rada sa djecom koja pokazuju znake neprihvatljivog ponašanja, bez odlaganja, zatraži pomoć i podršku stručnih lica iz oblasti obrazovanja, zdravstva, socijalne i dječije zaštite, nadležnih komisija i sl. u zavisnosti od konkretnog slučaja.

U mišljenju od 28.5.2019. godine preporučeno je OŠ "Njegoš", Kotor:

- da bez odlaganja, preduzme radnje i mjere u cilju pružanja individualne pomoći učenicima XY i YY u cilju prevazilaženja eventualnih problema i preveniranja budućih neprihvatljivih ponašanja;

- da psihološko pedagoška služba u saradnji sa razrednim starješinama sprovede radionice sa učenicima OŠ "Njegoš" o važnosti nenasilne komunikacije sa osvrtom na prepoznavanje različitih oblika nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja;

- da psihološko pedagoška služba obezbijedi osnovne informacije i stručnu podršku i pomoć zaposlenim u školi u prepoznavanju nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja učenika i aktivnostima koje se u slučaju sumnje i saznanja o tome preduzimaju;

- da u svim situacijama koje zahtijevaju pokretanje postupaka protiv učenika postupa u skladu sa zakonom;

- da u svim budućim slučajevima saznanja ili prijavljivanja vršnjačkog nasilja ili drugog neprihvatljivog postupanja prema učeniku, bez odlaganja preduzme radnje i mjere u cilju ispitivanja uzroka i otklanjanja posledica takvog postupanja u skladu sa važećim propisima;

- da unaprijedi saradnju sa roditeljima njegujući partnerski odnos.

Upravi za inspeksijske poslove, Odsjek za inspekciju za prosvjetu i sport:

- da u svim budućim slučajevima, u skladu sa svojim nadležnostima, prema neposrednom saznanju evidentira i preduzme mjere i radnje u cilju zaštite garantovanih prava djeteta i pozitivnopravnih propisa, posebno kada su u pitanju slučajevi bilo kakvog nasilja nad ili među djecom.

U mišljenju od 2.7.2019. godine preporučeno je Ministarstvu prosvjete:

- da u skladu sa standardima i principima inkluzivnog obrazovanja u Crnoj Gori obezbijedi podršku i pomoć asistenta u nastavi u školskoj 2019/2020 godini učeniku XX koji je usmjeren u obrazovni program sa prilagođenim izvođenjem u OŠ "Šukrija Međedović", Godijevo;

- da u svim budućim slučajevima preduzme neophodne radnje i mjere za sprovođenje redovnog obrazovanja po prilagođenom programu, za svako dijete bez izuzetka, kada to procijeni Komisija za usmjeravanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama.

OŠ "Šukrija Međedović", Godijevo - Bijelo Polje:

- da angažuje sve raspoložive kapacitete u pružanju neophodne podrške učeniku XX, uz obezbjeđivanje praćenja od strane specijalizovanih lica;

- da obezbijedi podršku i pomoć asistenta u nastavi u školskoj 2019/2020 godini, vodeći računa o individualnim kapacitetima učenika XX;
  - da napredak u savladavanju nastavnih jedinica bilježi redovno i o tome obavještava Komisiju za usmjeravanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama;
- Komisiji za usmjeravanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama, Opština Bijelo Polje:
- da intezivira praćenje napretka učenika XX, imajući u vidu sticanje i usvajanje vještina i znanja potrebnih za svakodnevni život, cijeneći djetetov nivo razvoja, potencijal za učenje i usvajanje standarda znanja, lična svojstva, prepreke i otežavajuće faktore sredine;
  - da u svim budućim slučajevima sa dužnom pažnjom preispita prostorne, materijalne i kadrovske kapacitete obrazovne ustanove prije usmjeravanja učenika u redovno obrazovanje po prilagođenom programu.

U mišljenju od 17.07.2019. godine preporučeno je Univerzitetu Crne Gore:

- da ubuduće na osnovu objektivnih, mjerljivih i konzistentnih kriterijuma donosi i obrazlaže odluke o izboru kandidata u akademsko zvanje;
- da prilikom obrazloženja odluka o izboru u zvanje jasno naznači razloge na kojima se odluka temelji, što čini osnov za korišćenje pravnih sredstava kojima se može pobijati takva odluka u zakonom propisanom postupku;
- da u skladu sa zapisnikom sa sjednice i mišljenjem Vijeća za umjetnost Univerziteta Crne Gore od 02.07.2018. godine pokrene postupak i jasno definiše Pozorišnu produkciju kao stručnoumjetničku odnosno naučnu oblast.

U mišljenju od 19.07.2019. godine preporučeno je JU OŠ „Drago Milović“ Tivat:

- da ukoliko je to moguće u ovoj fazi postupka razmotri mogućnost zapošljavanja podnosioca pritužbe i preduzme sve potrebne mjere u cilju otklanjanja posljedica diskriminatornog postupanja prema njemu;
- da ubuduće vodi računa da u okviru svojih redovnih poslova i aktivnosti obavezno koristi kriterijume koji omogućavaju djelotvornu primjenu pravila pozitivnih mjera iz čl. 22 st. 1 Zakona o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom.

U mišljenju od 16.09.2019. godine preporučeno je „Montenegro Airlines-u“ A.D. Podgorica:

- da mišljenje i preporuku Zaštitnika objavi na oglasnoj tabli ili drugom vidnom mjestu u prostorijama tog pravnog subjekta u roku od 15 dana od dana prijema mišljenja sa preporukom. Takođe je potrebno da mišljenje i preporuka budu istaknuti najmanje 8 dana na oglasnoj tabli ili drugom vidnom mjestu u prostorijama „Montenegro Airlines-a“ A.D. Podgorica;
- da ubuduće vodi računa da prilikom određivanja kriterijuma za školovanje ne krši odredbe Zakona o zabrani diskriminacije, odnosno da se suzdrži od pravljenja razlike ili nejednakog postupanja i propuštanja (isključivanja, ograničavanja ili davanja prvenstva) u odnosu na lica ili grupe lica, koje se zasniva na starosnoj dobi ili bilo kom drugom ličnom svojstvu, a koje nema uporište u jasno ustanovljenom kriterijumu propisanom zakonom ili opštim aktom.

U mišljenju od 30.12.2019. godine preporučeno je Fondu penzijskog i invalidskog osiguranja - PJ Nikšić:

- da bez odlaganja preduzme sve neophodne mjere na obezbjeđivanju uslova za nesmetan pristup, kretanje i boravak u ustanovi, u skladu sa propisima kojima se propisuje uređenje prostora i izgradnja objekata;
- da od početka samog procesa prilagođavanja objekta konsultuje organizacije osoba sa invaliditetom i stručna lica za oblast pristupačnosti.

U mišljenju od 14.03.2019. godine preporučeno je Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija:

- da ljekari Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija ljekarske preglede kod lica kojih uoče povrede na tijelu sprovode u skladu sa Istambulskim protokolom i uočene povrede fotografišu;
- da Uprava Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija obezbijedi dosledno poštovanje nacionalnih propisa, potvrđenih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava, koji se odnose na lica lišena slobode, odnosno obezbijedi poštovanje njihovih prava.

**Podsjećamo da i u ovoj izvještajnoj godini nijesu ispunjene ili su djelimično ispunjene preporuke date u 2018. godini:**

#### Djelimično ispunjene preporuke

U mišljenju 17.05.2018. godine preporučeno je Ministarstvu prosvjete:

- da bez odlaganja razmotri zahtjev podnositeljke pritužbe i dostavi joj obrazloženi odgovor o zahtjevu;
- da u budućem radu blagovremeno razmotri svako obraćanje građana i u zavisnosti od svrhe obraćanja postupi u skladu sa nadležnostima i Zakonom o državnoj upravi i da po dobijanju pisanog podneska građanima pisanim putem dostavi odgovor;
- da definiše uslove za pružanje pomoći učenicima koji se nalaze na školovanju u inostranstvu.

U mišljenju od 26.10.2018. godine preporučeno je Javnoj predškolskoj ustanovi "Ljubica Popović":

- da preispita odluku o raspoređivanju dječaka XX u vaspitnu grupu, uzimajući u obzir njegove individualne kapacitete i ne gubeći iz vida činjenicu da je dječak već pohađao program vaspitne grupe u koju je raspoređen u školskoj 2018/2019 godini;
- da u svim budućim slučajevima upisa djece koja su rođena krajem jedne/početak druge kalendarske godine osim formalno-pravnog uslova godine rođenja uzme u obzir i procjenu pedagoga/psihologa prilikom raspoređivanja u vaspitne grupe.

#### Neispunjene preporuke

U mišljenju od 17.05.2018. godine preporučeno je Fondu za zdravstveno osiguranje Crne Gore, Ministarstvu zdravlja:

- da izvrše analizu primjene važećih propisa koji regulišu oblast zarade zaposlenih u zdravstvenim ustanovama, te naročito Instrukcije o obračunu zarada i ostalih ličnih primanja zaposlenih u zdravstvenim ustanovama br. 03-1063 od 21.03.2012. godine i ujednače način utvrđivanja rezultata rada i stimulacija u ustanovama na koje se ovaj akt odnosi;
- da za slučaj objektivno uvrđenih dispariteta u pogledu uslova i rezultata rada, odnosno uvećanja zarade po istom osnovu u svim ustanovama koje su obuhvaćene Instrukcijom, obezbijede otklanjanje nejednakosti kao posljedicu različitog postupanja prema zaposlenima (u Specijalnoj bolnici za psihijatriju Kotor, Opštoj bolnici Nikšić i KCCG).

Kliničkom centru Crne Gore:

- da pristupi pregovorima sa zaposlenima Klinike za psihijatriju radi utvrđivanja kriterijuma i mjerila za uvećanje zarade shodno zakonu, Opštem i Granskom kolektivnom ugovoru i Instrukciji za obračun zarada, bez pravljenja razlike u odnosu na ostale ustanove sistema koja nije objektivno i razumno opravdana de facto postignutim rezultatima rada.

U mišljenju br. 168/18 od 25.9.2018. godine preporučeno je Ministarstvu zdravlja:

- da hitno preduzme radnje i mjere na obezbjeđivanju adekvatnog medicinskog tretmana XX;

- da preduzme sve neophodne mjere kako bi se obezbijedila zaštita mentalnog zdravlja djece kao i njihov smještaj radi hospitalnog (stacionarnog) tretmana.

Ministarstvu zdravlja i Ministarstvu rada i socijalnog staranja:

- da uspostave protokol o postupanju u slučajevima kada su djeca ometena u razvoju ili imaju psihički poremećaj.

Centru za socijalni rad za opštine Pljevlja i Žabljak:

- da u skladu sa svojim nadležnostima iz dijela porodično pravne i socijalne zaštite preuzme sve raspoložive mjere u cilju zaštite interesa dječaka XX;

- da usvim budućim slučajevima pravovremeno i u saradnji sa specijalizovanim licima i/ili ustanovama preduzmu radnje i mjere na zaštiti prava i interesa svakog djeteta;

- da napravi procjenu dječaka XW i razmotri alternativne mogućnosti smještaja u skladu sa njegovim najboljim interesom.

U mišljenju od 6.4.2018. godine preporučeno je Ministarstvu prosvjete:

- da u skladu sa standardima i principima inkluzivnog obrazovanja u Crnoj Gori, obezbijedi podršku i pomoć asistenta u nastavi učeniku XX, koji je usmjeren u obrazovni program sa prilagođenim izvodenjem u OŠ "Mihailo Žugić" u Pljevljima;

- da u svim budućim slučajevima preduzme neophodne radnje i mjere za sprovođenje redovnog obrazovanja po prilagođenom programu, za svako dijete bez izuzetka, kada to procijeni Komisija za usmjeravanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama.

OŠ "Mihailo Žugić", Odžak-Pljevlja:

- da angažuje sve raspoložive kapacitete u pružanju neophodne podrške učeniku XX uz stalno praćenje od strane specijalizovanih lica;

- da obezbijedi podršku i pomoć asistenta u nastavi sve vrijeme trajanja nastavnih jedinica, vodeći računa o individualnim kapacitetima učenika XX;

- da napredak u savladavanju nastavnih jedinica bilježi redovno i o tome obavještava Komisiju za usmjeravanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama.

Komisiji za usmjeravanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama, Opština Pljevlja:

- da intezivira praćenje napretka učenika XX, imajući u vidu sticanje i usvajanje vještina i znanja potrebnih za svakodnevni život, cijeneći djetetov nivo razvoja, potencijal za učenje i usvajanje standarda znanja, lična svojstva, prepreke i otežavajuće faktore sredine.

U mišljenju od 6.4.2018. godine preporučeno je OŠ "Njegoš" Kotor:

- da uspostavi kontinuiranu saradnju sa Komisijom za usmjeravanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama i blagovremeno planira aktivnosti u cilju uključivanja djece sa smetnjama u redovan obrazovni proces;

- da angažuje sve raspoložive kapacitete u pružanju neophodne podrške učeniku XX uz stalno praćenje od strane specijalizovanih lica;

- da napredak u savladavanju nastavnih jedinica bilježi redovno i o tome obavještava Komisiju za usmjeravanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama.



Komisiji za usmjeravanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama, Opština Kotor:

- da u svim budućim postupanjima vrši procjenu djece i rešenja o usmjeravanju djece sa posebnim obrazovnim potrebama u redovan obrazovni proces donosi bez odlaganja i u najkraćem roku, vodeći računa o obrazovnom ciklusu kao i kapacitetima obrazovne ustanove u koju se dijete upućuje.

Ministarstvu prosvjete:

- da u skladu sa standardima i principima inkluzivnog obrazovanja u Crnoj Gori, obezbijedi podršku u nastavi učeniku XX koji je usmjeren u obrazovni program sa prilagođenim izvodenjem u OŠ "Njegoš" u Kotoru;
- da preduzme sve neophodne radnje i mjere kojima će obezbijediti da svi zaposleni u OŠ "Njegoš" prođu obuku/stručno usavršavanje na temu zabrane diskriminacije, sa posebnim akcentom na obrazovanje djece sa smetnjama u razvoju, kako bi se obezbijedila veća senzibilisanost svih zaposlenih;
- da sprovede kontinuirane edukacije zaposlenih i rukovodilaca u ustanovama obrazovanja i vaspitanja o obrazovanju djece sa smetnjama u razvoju, i to edukacije usmjerene na povećavanje osjetljivosti i sticanje praktičnih znanja i vještina u radu sa djecom sa smetnjama u razvoju;
- da preduzme sve neophodne mjere iz svoje nadležnosti, kako bi se kroz odgovarajuće programe, obuke i edukacije među učenicima osnovnih škola razvijao duh tolerancije, prihvatanja različitosti i nediskriminatornog ponašanja.

U mišljenju od 31.7.2018. godine preporučeno je OŠ "Njegoš" u Kotoru:

- da u školskoj 2018/2019 godini angažuje sve raspoložive kapacitete u pružanju neophodne podrške učeniku XX uz stalno praćenje od strane specijalizovanih lica (psihološke službe, defektologa, logopeda);
- da u školskoj 2018/2019 godini obezbijedi podršku i pomoć asistenta u nastavi sve vrijeme trajanja nastavnih jedinica, vodeći računa o individualnim kapacitetima učenika XX;
- da u školskoj 2018/2019 godini napredak u savladavanju nastavnih jedinica bilježi redovno i o tome obavještava Komisiju za usmjeravanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama.

Ministarstvu prosvjete:

- da u skladu sa standardima i principima inkluzivnog obrazovanja u Crnoj Gori, školske 2018/2019 godine obezbijedi podršku i pomoć asistenta u nastavi učeniku koji je usmjeren u obrazovni program sa prilagođenim izvodenjem u OŠ "Njegoš" u Kotoru;
- da u svim budućim slučajevima preduzme neophodne radnje i mjere za sprovođenje redovnog obrazovanja po prilagođenom programu, za svako dijete bez izuzetka, kada to procijeni Komisija za usmjeravanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama;
- da uspostave sistem protoka informacija sa komisijama za usmjeravanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama i osnovnim školama u Crnoj Gori u cilju pravovremenog preduzimanja potrebnih radnji i mjera na obezbjeđivanju kvalitetne inkluzije.

U mišljenju od 4.07.2018. godine preporučeno je Ministarstvu prosvjete:

- da utvrdi jasne kriterijume po kojima će u narednom periodu finansirati privatne obrazovne ustanove i srednje vjerske škole (koje izvode javno važeći obrazovni program) u skladu sa članom 139 Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju;
- da razmotri mogućnost daljeg finansiranja Škole za osnovno baletsko obrazovanje „Princeza Ksenija“ u skladu sa članom 139 Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju i Zaključkom Odbora za nauku, kulturu i sport od 11.12.2017. godine;
- da u buduće postupa blagovremeno i dostavlja odgovore podnosiocima zahtjeva na podnijete zahtjeve/molbe.

U mišljenju od 24.09.2018. godine preporučeno je Osnovnom sudu u Baru:

- da u što kraćem roku preduzme efektivne mjere i radnje i sprovede izvršenje u izvršno-pravnoj stvari (I. Br 80/16) povjerilaca maloljetnih XY i XY, koje zastupa zakonski zastupnik majka XY;
- da u postupcima u vezi sa porodičnim odnosima, kada su izraženi konflikti između djeteta i roditelja ili između roditelja, koristi zakonsku mogućnost i postavi djetetu lice za podršku ako ocijeni da okolnosti slučaja to zahtijevaju.

JU Centru za socijalni rad Bar:

- da preduzme radnje i mjere u cilju reuspostavljanja ličnih odnosa između djece X i XY i njihove majke XY;
- da kao organ starateljstva koristi zakonska ovlaštenja data Porodičnim zakonom, u slučajevima kada roditelj zloupotrebljava roditeljska prava ili ih grubo zanemaruje.

## V ZAKONODAVNE INICIJATIVE I MIŠLJENJA NA NACRTE I PREDLOGE ZAKONA

Zaštitnik je u 2020. godini, podnio jednu inicijativu za izmjenu zakona, odnosno propisa i dva mišljenja na predlog zakona.

### 5.1. Inicijativa Ministarstvu pravde za izmjenu i dopunu Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore

U Inicijativi koja je podnijeta Ministarstvu pravde navedeno je:

Uvođenje formalno pravnog sredstva (pravni lijek) za ubrzanje postupka u vidu urgencije, prigovora, zahtjeva, u konačnom i tužbe, sa atributima da ubrza postupak (akceleratori karakter) i da, u izuzetnim situacijama, obešteti građanina (kompenzatorski karakter).

Član 6 stav 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda propisuje da „*svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama..., ima pravo na pravičnu i javnu raspravu...pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona...*“

Ovaj konvencijski član u cjelosti je inkorporiran u članu 32 Ustava Crne Gore, koji propisuje da „*svako ima pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku pred nezavisnim, nepristrasnim i zakonom ustanovljenim sudom*“.

Nadalje, član 13 Evropske konvencije garantuje da „*svako kome su povređena prava i slobode predviđeni u ovoj Konvenciji ima pravo na djelotvoran pravni lek pred nacionalnim vlastima, bez obzira jesu li povredu izvršila lica koja su postupala u službenom svojstvu.*“

Pravni okvir člana 13 Konvencije, inkorporiran je u Ustavu Crne Gore, u članu 20: „*Svako ima pravo na pravni lijek protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu ili na zakonom zasnovanom interesu.*“

Dakle, član 13 EKLJP garantuje djelotvoran pravni lijek pred domaćim vlastima za navodnu povredu bilo kojih prava i sloboda garantovanih Konvencijom, uključujući pravo na suđenje u razumnom roku po članu 6 stav 1 Konvencije<sup>11</sup>.

Pitanje primjenjivosti člana 6 stav 1 Konvencije na postupak pred Ustavnim sudom u određenom broju predmeta, Evropski sud za ljudska prava je i ranije ispitivao.

Tako, u predmetu *Süßmann protiv Njemačke*<sup>12</sup> Evropski sud ispitivao je samo dužinu postupka pred Saveznim ustavnim sudom Njemačke<sup>13</sup>. Takođe, Evropski sud je vodio više desetina postupaka protiv Hrvatske, uključujući i postupke zbog dugog trajanja postupaka pred Ustavnim sudom Hrvatske po ustavnim žalbama. Tako je garancija postupanja u razumnom roku u postupku pred ovim sudom

<sup>11</sup> *Kudła protiv Poljske* [GC], br.30210/96, stav 156, ECHR 2000-XI

<sup>12</sup> *Süßmann v. Germany*, br. 20024/92, od 16. septembra 1996. godine., Reports 1996-IV. Takođe u predmetu *B. Janković protiv Hrvatske*, br. 43440/98, od 12. oktobra 2000. godine ispitivana je samo dužina postupka pred Ustavnim sudom.

<sup>13</sup> Takođe i u predmetu *Soto Sanchez protiv Španije*, od 25. novembra 2003. godine, Sud je ispitivao dužinu postupka pred Ustavnim sudom Španije, i konstatovao da je predmet za podnosioca bio posebno značajan (radilo se o zatvorskoj kazni, koju je podnosilac već služio) i da je postupak po ustavnoj žalbi pred Ustavnim sudom Španije, trajao pet godina, pet mjeseci i osamnaest dana. Sud je zaključio da je dužina postupka pred Ustavnim sudom bila nerazumna i utvrdio kršenje Konvencije.

ispitivana u većem broju predmeta, a među njima: *Janković protiv Hrvatske* (2000), *Lazarević protiv Hrvatske* (2000), *Djuričić protiv Hrvatske* (2003), *Pitra protiv Hrvatske* (2005), *Posedel Jelinović protiv Hrvatske* (2005), *Škare protiv Hrvatske* (2006), *Orsuš i drugi protiv Hrvatske* (2008), *Olujić protiv Hrvatske* (2009), *Šikić protiv Hrvatske* (2010) i tri presude iz 2013. godine: *Bečeheli protiv Hrvatske*, *Keko protiv Hrvatske* i *Aleksić protiv Hrvatske*. U pojedinim od navedenih predmeta Evropski sud nije našao povredu člana 6. stav 1. Konvencije, dok je u drugim predmetima utvrdio da je Ustavni sud Hrvatske dugotrajnim odlučivanjem o ustavnoj tužbi povrijedio pravo na suđenje o razumnom roku, ili pak zajedno sa drugim sudovima ili organima uprave „doprinio“ povredi ovog prava.<sup>14</sup>

Dakle i sam Ustavni sud Crne Gore, dužan je da poštuje Ustavom utvrđeno pravo na pravično suđenje, kada pruža zaštitu prava zagaranovanih Ustavom, kada su ova prava povrijeđena ili uskraćena od strane bilo kog organa ili tijela državne (javne) vlasti, kako i sam ne bi došao u paradoksalnu situaciju da krši pravo na suđenje u razumnom roku čije poštovanje sam čuva i brani od kršenja nacionalnih organa.

Nadalje, Ustavom Crne Gore, kao ni Zakonom o Ustavnom sudu Crne Gore, nije propisan rok kojeg bi se Ustavni sud, pridržavao prilikom odlučivanja u ustavnosudskom postupku prilikom ispitivanja ustavne žalbe.<sup>15</sup>

Za razliku od zaštite prava na suđenje u razumnom roku pred sudovima, analizirajući odredbe Ustava Crne Gore i Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, po utvrđenju Zaštitnika u pravnom sistemu Crne Gore ne postoji pravno sredstvo (ne samo djelotvorno, već uopšte), za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku pred Ustavnim sudom Crne Gore, a posebno u slučaju nerazumno dugog trajanja ustavnosudskih postupaka po ustavnim žalbama.

Naime, zahtjev za ubrzanje postupka, ne može biti djelotvorno pravno sredstvo, obzirom da se Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku („Sl.list CG” br.11/07), ne primjenjuje na postupke pred Ustavnim sudom Crne Gore.

Takođe, podnošenje zahtjeva za prioritetno razmatranje predmeta, vezuje se za određenu vrstu predmeta eksplicitno propisanim čl.53. st 2. Poslovnika Ustavnog suda, što ukazuje na njegovu ograničenu primjenu. Osim toga, ova odredba u tač.6 sadrži blanketnu normu i daje diskreciono ovlaštenje Ustavnom sudu da u jednom broju predmeta bez objektivnih kriterijuma daje prioritet u radu, što ostavlja utisak o mogućoj arbitrarnosti. Dakle, ne može predstavljati djelotvorno pravno sredstvo za ubrzanje postupka za sve predmete formirane po podnijetoj ustavnoj žalbi, nezavisno od prirode spora, tj.pravnog pitanja, posebno za slučajeve koji ne zahtijevaju prioritetno razmatranje, odnosno slučajeve koji ne traže posebnu, naročitu ili izuzetnu pažnju<sup>16</sup>, a ipak pretjerano dugo traju.

Jedina mogućnost koja građanima Crne Gore stoji na raspolaganju u ovom trenutku, jeste direktno obraćanje Evropskom sudu za ljudska prava podnošenjem predstavke.

Zaštitnik stoga zapaža i konstatuje da crnogorski zakonodavni sistem za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku pred Ustavnim sudom Crne Gore, pati od slabosti koje, inače djelotvoran sistem u ovom

---

<sup>14</sup> „Analiza rada Ustavnog suda Crne Gore usmjerena na pravnu sigurnost i pravo na konačnu odluku“ Bosa Nenadić, Podgorica 2019 “Horizontal facility FILL”

<sup>15</sup> Član 39 stav 2 Zakona o Ustavnom sudu koja je Odlukom Ustavnog suda U-I br.2/19 od 18.jula 2019. godine („Sl.list CG” br.55/9 od 27.septembra 2019. godine) stavljena van snage, bilo je propisano da „Ustavni sud u svakom predmetu mora odlučiti najkasnije u roku od 18 mjeseci od dana pokretanja postupka pred tim sudom, ako ovim zakonom nije drugačije određeno“.

<sup>16</sup> Kada se radi o postupcima u kojima se odlučuje o sporovima od izuzetne važnosti za odnose roditelja i djece, kada se radi o sporovima lica za koja se pretpostavlja „da će kraće živjeti“ jer boluju od neizlječivih bolesti, „te postoji rizik da bi svako odlaganje moglo da učini odluku suda bespredmetnom (vidjeti presudu *X protiv Francuske*, presude 23.marta 1991. godine)

segmentu (obzirom da je ustavna žalba djelotvorno pravno sredstvo za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku<sup>17</sup>) čini nedjelotvornim, što ukazuje na anomaliju sistemskog karaktera.

Zaštitnik podsjeća i da je osnovna karakteristika mehanizma zaštite ustanovljene Konvencijom, da bude podrška nacionalnim sistemima zaštite. Države ne moraju da odgovaraju pred međunarodnim tijelima za svoja djela prije nego što im se pruži mogućnost da riješe problem kroz svoje pravne sisteme, a oni koji žele da se pozovu na nadležnost Suda kada su u pitanju žalbe protiv države u obavezi su da prvo iskoriste pravne lijekove propisane tim pravnim sistemima.<sup>18</sup>

Članom 35 stav 1 Konvencije predviđeno je da predstavke koje se namjeravaju podnijeti Sudu u Strazburu, treba prvo da budu podnešene odgovarajućim domaćim organima, najmanje u suštini<sup>19</sup> i u skladu sa formalnim zahtjevima i vremenskim rokovima koji su propisani domaćim zakonima i, štaviše, da svako proceduralno sredstvo koje može spriječiti povredu Konvencije treba biti iskorišteno.<sup>20</sup>

Dakle, složićemo se sa tim da je pravo na djelotvorni pravni lijek pravo na zdravi, funkcionalni i sinhronizovani pravni sistem, na koji pojedinac prilikom ostvarenja svog prava može računati i koje „predstavlja svojevrsno olakšanje na nacionalnom nivou za prevenciju kašnjenja i saniranje povrede, pomoću kojeg može pokušati da rediguje takvu povredu, prije nego upotrijebi međunarodnu pravnu mašineriju pred Evropskim sudom za ljudska prava.“

Kada je sudski sistem manjkav u odnosu na uslov razumnog roka iz člana 6 stav 1 Konvencije, najdjelotvornije rješenje je pravni lijek koji je osmišljen da ubrza postupak da bi se spriječilo da on postane pretjerano dug.

Malobrojne zemlje koje poznaju pravna sredstva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku i pred ustavnim sudom (urgencije, prigovori, zahtjevi, pa i tužbe), odlučivanje o tom pravnom sredstvu zadržavaju isključivo u samom Ustavnom sudu i, po našem saznanju, nema rješenja u uporednom pravu da se o ovom pitanju utvrđuje nadležnost drugih organa, jer se smatra da bi to protivurječilo ustavu, odnosno njegovim odredbama o položaju i funkcijama ustavnog suda, te opšte prihvaćenom stanovištu da je ustavni sud gospodar svojih postupaka ustavnosudskog postupka.<sup>21</sup>

Neke države su u potpunosti shvatile ovu situaciju i odabrale su da kombinuju dva tipa pravnih lijekova, jedan osmišljen da ubrza postupak i drugi da obezbijedi naknadu štete.

Naime, zakonodavstvo Njemačke poznaje formalno pravno sredstvo (tužbu) u slučaju da postupak pred Ustavnim sudom traje nerazumno dugo, odnosno u slučaju očiglednog kašnjenja ovog suda. O tome da li se radi o nerazumno kašnjenju odlučuje sam Ustavni sud, po postupku i na način utvrđen Zakonom o Saveznom ustavnom sudu Njemačke.<sup>22</sup>

Dakle, Zakonom o Ustavnom sudu Crne Gore bi trebalo urediti vrste pravnih sredstava, uslove i rokove za njihovo podnošenje, nadležnost za odlučivanje po tim sredstvima (predsjednik Ustavnog suda ili vijeće Suda, odnosno Sud u plenumu), postupak odlučivanja i mjere koje se mogu izreći.

---

<sup>17</sup> Vidjeti *Siništaj i drugi protiv Crne Gore*, predstavke br. 1451/10, 7260/10 i 7382/10, presuda od 24. novembra 2015. godine

<sup>18</sup> vidite, između ostalog, *Akdivar i drugi protiv Turske*, 16. septembar 1996. godine, stav 65, Izvještaj o Presudama i Odlukama 1996-IV).

<sup>19</sup> vidite, na primjer, *Castells protiv Španije*, 23. april 1992. godine, stav 32, Serija A br. 236 i *Gäfgen protiv Njemačke* [VV], br. 22978/05, stav 144 i 146, ECHR 2010)

<sup>20</sup> Ibid. foosnote 9, st.66

<sup>21</sup> Ibid. foosnote 4

<sup>22</sup> Ibid. foosnote 4

Na osnovu naprijed navedenog, Zaštitnik smatra da je neophodno u tom pravcu izmijeniti i dopuniti Zakon o Ustavnom sudu Crne Gore na način što će se u što kraćem roku uvesti:

*- Formalno pravno sredstvo (pravni lijek) za ubrzanje postupka u vidu urgencije, prigovora, zahtjeva, u konačnom i tužbe, sa atributima da ubrza postupak (akceleratorski karakter) i da u izuzetnim situacijama obešteti građanina (kompenzatorski), budući da i samo nedosuđivanje štete u određenim slučajevima, može takođe predstavljati povredu ljudskih prava.*

O predmetnoj inicijativi Ministarstvo pravde se nije izjasnilo.

## **5.2. Mišljenje na Predlog zakona o izmjenama i dopunama zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju**

U Mišljenju koje je dato Skupštini Crne Gore, povodom Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, koji je Vlada Crne Gore utvrdila 16. 07. 2020. godine, a koji je bio skupštinskoj proceduri navedeno je:

I Predlog zakona ne tretira pitanje koje se odnosi na staž osiguranja koji se računa sa uvećanim trajanjem (član 71 stav 1 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju)

II Brisanje člana 36 Predloga zakona, kojim je propisano „Pravo na starosnu penziju u skladu sa stavom 1 ovog člana može se ostvariti do 31. decembra 2021. godine“

I. Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore podsjeća da je 28. 12. 2017. godine, Ministarstvu rada i socijalnog staranja podnio Inicijativu za izmjenu/dopunu člana 71 stav 1 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju.

U Inicijativi je navedeno sljedeće: "Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju ("Službeni list RCG", br. 54/03, 39/04, 79/04, 81/04 i "Službeni list RCG" br. 79/08, 14/10, 78/10, 34/11 i 66/12, 38/13, 61/13, 6/14, 60/14, 10/15 i 55/16), odredbom člana 71 stav 1, propisano je:

"Osiguraniku iz člana 69 stav 1 ovog zakona staž osiguranja računa se sa uvećanim trajanjem, pod uslovom da je na radnim mjestima, odnosno poslovima iz člana 70 ovog zakona efektivno proveo ukupno najmanje 10 godina, odnosno ukupno najmanje pet godina ako je, po osnovu rada na tim radnim mjestima, odnosno poslovima, utvrđena invalidnost".

Navedenom odredbom Zakona u suštini je određeno da se osiguranicima koji rade na naročito teškim, opasnim i za zdravlje štetnim poslovima, odnosno radnim mjestima i osiguranicima koji rade na radnim mjestima, odnosno poslovima na kojima poslije navršenja određenih godina života ne mogu obavljati svoju profesionalnu djelatnost, u odnosu na sticanje prava na penziju, staž osiguranja u efektivnom trajanju računa sa uvećanim trajanjem, pod uslovom da su na tim poslovima efektivno proveli najmanje 10 godina, odnosno ukupno najmanje pet godina ako im je po osnovu rada na tim radnim mjestima, odnosno poslovima, utvrđena invalidnost.

Iz navedene odredbe Zakona proizilazi da osiguranik ne može ostvariti pravo na beneficiranje staža, odnosno uvećanje staža osiguranja ako nije proveo 10 godina (efektivno) na naročito teškim, opasnim i po zdravlje štetnim poslovima, ili najmanje pet godina na poslovima na kojima, zbog prirode i težine posla, fiziološke funkcije osiguranika opadaju u mjeri da onemogućavaju njihovo dalje uspješno obavljanje (na kojima je po osnovu rada na tim radnim mjestima, odnosno poslovima, utvrđena invalidnost).

Ustavom Crne Gore, članom 58 stav 1, jamči se pravo svojine. Saglasno stavu 2 ovog člana Ustava, niko ne može biti lišen ili ograničen prava svojine, osim kada to zahtijeva javni interes, uz pravičnu naknadu.

Protokolom broj 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, članom 1, određeno je da svako fizičko i pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine, kao i da niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava, te da predhodne odredbe, međutim, ni na koji način ne utiču na pravo države da primjenjuje zakone koje smatra potrebnim da bi regulisala korišćenje imovine u skladu sa opštim interesima ili da bi obezbijedila naplatu poreza ili drugih dadžbina ili kazni.

Prema praksi Evropskog suda za ljudska prava, prava iz socijalnog osiguranja spadaju u domen prava na mirno uživanje imovine iz člana 1 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. Ovaj sud u predmetu Jović protiv Hrvatske (zahtjev br. 52748/99, odluka od 22. maja 2001), podsjeća da se prema članu 1 Protokola broj 1 može tražiti ostvarivanje prava koja proizlaze iz uplate doprinosa u sistem socijalnog osiguranja, posebno prava na ostvarivanje naknade iz takvog sistema – na primjer u obliku penzije, iako se ova odredba ne može tumačiti na način da daje pojedincu pravo na penziju u određenom iznosu (predmet Müller v. Austria, zahtjev br. 10671/83, odluka Komisije od 1. oktobra 1975., Decisions and Reports (DR) 3, str. 25; predmet Skorkiewicz v. Poland (dec.), br. 39860/98, 1. maja 1999., neobjavljeno, te naprijed citirani predmet Domalewski v. Poland).

Dakle, ustanovljavanje prava na uvećanje staža osiguranja osiguranicima koji rade na naročito teškim, opasnim i za zdravlje štetnim poslovima, odnosno poslovima na kojima poslije navršenja određenih godina života ne mogu uspješno obavljati svoju profesionalnu djelatnost, ima za cilj njihovu potpuniju zaštitu stvaranjem uslova da ranije ostvare pravo na penziju.

Međutim, navedenom odredbom Zakona se ne obezbjeđuje zaštita osiguranika koji su manje od 10 godina radili na naročito teškim, opasnim i za zdravlje štetnim poslovima, kao ni osiguranika koji su radili manje od pet godina na određenim poslovima kojima je po osnovu rada na tim poslovima utvrđena invalidnost. Zaštita se obezbjeđuje samo osiguranicima koji su radili 10 i više od 10, odnosno pet i više od pet godina na naročito teškim poslovima, opasnim za zdravlje na kojim štetnim poslovima odnosno poslovima na kojima poslije navršenja određenih godina života ne mogu obavljati svoju profesionalnu djelatnost.

Pri tome se, pored činjenice da su i jedni i drugi obavljali naročito teške, opasne i po zdravlje štetne poslove, prenebregava i činjenica da se, saglasno Zakonu o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, obračunava i plaća dodatni doprinos za staž osiguranja koji se računa sa uvećanim trajanjem, bez obzira na dužinu efektivnog rada na poslovima na kojima se staž osiguranja računa sa uvećanim trajanjem. Postavljanje uslova da su na tim poslovima efektivno proveli najmanje 10 godina, odnosno ukupno najmanje pet godina ako im je po osnovu rada na tim radnim mjestima, odnosno poslovima, utvrđena invalidnost (da bi im se staž osiguranja u efektivnom trajanju računao sa uvećanim trajanjem), nije u skladu sa načelom pravde i pravičnosti i neopravdano se zadire u pravo na mirno uživanje imovine po osnovu efektivno provedenog rada *na tim poslovima za koji je plaćen dodatni doprinos za taj (uvećani) staž osiguranja*.

Naime, odredbama člana 8 i člana 16 Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje ("Službeni list CG", br. 13/07, 79/08, 86/09, 78/10 i 14/12, 62/13, 8/15 i 22/17), propisano je da je poslodavac obaveznik dodatnog doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje za staž osiguranja koji se zaposlenom računa sa uvećanim trajanjem, u skladu sa zakonom kojim se uređuje obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje; da je preduzetnik obaveznik dodatnog doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje za staž osiguranja koji se računa sa uvećanim trajanjem, a koji kao osiguranik ostvaruje u skladu sa zakonom

koji uređuje obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje; da dodatni doprinos za staž osiguranja koji se računa sa uvećanim trajanjem koji plaća poslodavac, odnosno preduzetnik iznosi: 6% za obveznike raspoređene na radno mjesto na kojima se 12 mjeseci efektivnog rada računa kao 14 mjeseci staža osiguranja; 9% za obveznike raspoređene na radna mjesta na kojima se 12 mjeseci efektivnog rada računa kao 15 mjeseci staža osiguranja; 12% za obveznike raspoređene na radna mjesta na kojima se 12 mjeseci efektivnog rada računa kao 16 mjeseci staža osiguranja; 18% za obveznike raspoređene na radna mjesta na kojima se 12 mjeseci efektivnog rada računa kao 18 mjeseci staža osiguranja; 28% za obveznike raspoređene na radna mjesta na kojima se 12 mjeseci efektivnog rada računa kao 24 mjeseci staža osiguranja.

Saglasno navedenim odredbama Zakona, poslodavac i preduzetnik, uplaćuju dodatni doprinos za staž osiguranja koji se računa sa uvećanim trajanjem za sve osiguranike koji rade na poslovima za koje se staž osiguranja računa sa uvećanim trajanjem.

Međutim, prava iz penzijsko invalidskog osiguranja po osnovu tog doprinosa, odnosno po osnovu staža osiguranja sa uvećanim trajanjem ne ostvaruju svi osiguranici koji su radili na poslovima za koje se staž osiguranja računa sa uvećanim trajanjem.

Postavlja se pitanje kako je moguće da se ne priznaje staž osiguranja sa uvećanim trajanjem koji je ostvaren zakonito i za koji su uplaćeni doprinosi?

Postavlja se i pitanje ko koristi sredstva uplaćena na ime dodatnog doprinosa za određeno lice - osiguranika koji je proveo manje od 10 odnosno od pet godina na poslovima za koje se staž osiguranja računa u uvećanom trajanju. Kako je moguće da se ta sredstva uplaćena za određenog osiguranika prelivaju na druge osiguranike, a da on ostane bez uvećanog staža osiguranja koji je već ostvario?

Na osnovu izloženog, a u cilju zaštite prava osiguranika koji su radili na naročito teškim, opasnim i za zdravlje štetnim poslovima, odnosno poslovima na kojima poslije navršenja određenih godina života ne mogu uspješno obavljati svoju profesionalnu djelatnost i za koje su plaćeni doprinosi za obavezno socijalno osiguranje, smatramo da odredbu člana 71 stav 1 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju treba preispitati i izmijeniti/dopuniti na način da se omogući računanje staža osiguranja sa uvećanim trajanjem svim osiguranicima koji su radili na naročito teškim, opasnim i za zdravlje štetnim poslovima, odnosno poslovima na kojima poslije navršenja određenih godina života ne mogu uspješno obavljati svoju profesionalnu djelatnost".

Ministarstvo rada i socijalnog staranja 2018. godine, obavijestilo je Zaštitnika da će predmetnu Inicijativu razmotriti prilikom predstojećih aktivnosti na izradi Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju.

Budući da utvrđenim Predlogom zakona o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju Inicijativa nije uvažena, Zaštitnik se obratio da se predmetna Inicijativa razmotriti u cilju sagledavanja mogućnosti podnošenja amandmana na tekst Predloga navedenog zakona.

II Zaštitnik podržava inicijativu NVO Saveza udruženja roditelja djece i omladine sa teškoćama u razvoju "NAŠA INICIJATIVA" a koja se odnosi na brisanje člana 36 Predloga zakona, kojim je propisano „Pravo na starosnu penziju u skladu sa stavom 1 ovog člana može se ostvariti do 31. decembra 2021. godine“.

Sagledavajući položaj osoba sa teškim invaliditetom i položaj njihovih porodica, u dužem vremenskom periodu, a imajući u vidu nedovoljno razvijene usluge podrške ovim osobama i njihovim porodicama, Zaštitnik smatra da u ovom momentu nije dobro rješenje da se ostvarivanje prava na starosnu penziju sa



navršenih 20 godina staža osiguranja, bez obzira na godine starosti, jednom od roditelja ili staratelja ukine 31.decembra 2021. godine.

U prilog ovom stavu idu i finasijski podaci Fonda PIO Crne Gore (22.07.2020.) koji pokazuju: da je prosječna isplaćena penzija po ovom osnovu za mjesec jun 2020. godine iznosila 264,11€; da pravo koristi 435 roditelja ili staratelja i da se na mjesečnom nivou za ove namjene isplati 114.886,12 €.

Ukazano je i na činjenicu da bi u slučaju ostanka predložene odredbe, država bila u obavezi da shodno strateškim dokumentima i međunarodnim standardima preuzme brigu o ovim licima (na kraći ili duži vremenski period), a što bi zahtijevalo daleko veća finasijska sredstva u odnosu na postojeća izdvajanja za ove namjene.

Predmetno mišljenje je usvojeno.

### **5.3. Mišljenje na Predlog zakona o unutrašnjim poslovima**

U mišljenju koje je dato Ministarstvu unutrašnjih poslova, navedeno je:

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore podržava napore Ministarstva unutrašnjih poslova o modernijem konceptu uređenja unutrašnjih poslova i inoviranju postojećih zakonskih rješenja, uvođenju novih instituta policijskih ovlašćenja, detaljnijoj razradi prava i obaveza policijskih službenika i uređivanju ostalih pitanja u ovoj oblasti.

Članom 5 stav 1 Predloga zakona o unutrašnjim poslovima propisano je da Ministarstvo i Policija obavještavaju javnost o vršenju unutrašnjih poslova kad je to u interesu građana Crne Gore i njihove bezbjednosti. Ova odredba ostavlja dilemu koja je informacija u vršenju unutrašnjih poslova u interesu građana i njihove bezbjednosti i ko utvrđuje sadržaj takve informacije. Smatramo da je ovu odredbu potrebno precizirati u smislu da je rad Ministarstva i Policije javan, na način da redovno, blagovremeno i potpuno obavještavaju javnost o svom radu, osim u slučajevima preduzimanja mjera i radnji u skladu sa zakonom kojim se uređuje krivični postupak, kada bi to onemogućilo neometan rad Policije, ili ako bi se time ugrozila temeljna ljudska prava i slobode.

Članom 6 stav 1 Predloga zakona propisano je da je Policija u svom radu politički i ideološki neutralna. Smatramo da su ovi termini nedovoljno određeni i bi ova odredba trebala biti jasnija i preciznija, da odražava stav da djelovanje političkih partija i političkih pokreta nije dozvoljeno u policiji, da su policijski poslovi zasnovani na nečelima zakonitosti, demokratije, humanizma, etičnosti, otvorenosti, čuvanja profesionalne tajne, objektivnosti i nepristrasnosti.

Član 14 Predloga zakona odnosi se na policijska ovlašćenja u vršenju policijskih poslova. Ostaje nejasna odredba stava 3 ovog člana o tome koji su to drugi poslovi koji su u neposrednoj vezi sa policijskim poslovima, a vrše ih policijski službenici.

Odredbu člana 18 stav 1 ovog zakona potrebno je precizirati u dijelu koji se odnosi na obavezu da policijski službenik „u slučajevima kad je to moguće" vrši policijske poslove i van radnog vremena. Policijski službenik trebao bi da ima jasan i potpun uvid pod kojim uslovima i u kojim situacijama policijske poslove mora vršiti van radnog vremena. Na taj način bi izbjegao propuste u radu i odgovornost za te propuste, odnosno moguću arbitrnost kod utvrđivanja odgovornosti.

U odredbama Predloga zakona koje se odnose na saradnju sa javnim i privatnim sektorom, odnosno građanima, mišljenja smo da bi trebalo uvrstiti i saradnju sa nevladinim organizacijama.

Poslije člana 26 ovog zakona, treba dodati novi član sa nadnaslovom "Obraćanje Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore" koji glasi:

"Svako ko smatra da su mu vršenjem policijskih poslova i primjenom policijskih ovlaštenja povrijeđena ljudska prava i slobode može se obratiti Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore". Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, trebao bi i ovim zakonom da bude prepoznat kao samostalni i nezavisni organ koji na načelima pravde i pravičnosti preuzima mjere za zaštitu ljudskih prava i sloboda.

Član 47 stav 1 Predloga zakona potrebno je dopuniti riječima "vodeći računa o najboljem interesu maloljetnika", a stav 5 istog člana izmijeniti na način što bi policijski službenik mogao primijeniti policijska ovlaštenja prema maloljetniku bez prisustva lica naznačenih u prethodnim stavovima (roditelj, zakonski zastupnik, branilac i predstavnik organa nadležnog za socijalnu i dječju zaštitu), samo u slučaju ako primjena policijskog ovlaštenja ne trpi odlaganje, ako ova lica nije moguće obezbijediti ili ako okolnosti slučaja na to upućuju.

Mišljenja smo da, u cilju pune zaštite lica sa invaliditetom, poslije člana 47 treba dodati novi član sa nadnaslovom "Primjena policijskih ovlaštenja prema licima sa invaliditetom" koji bi mogao da glasi: "Licima sa invaliditetom će se prilikom postupanja u skladu sa ovim zakonom osigurati potrebno prilagođavanje i odgovarajuća podrška, uzimajući u obzir specifičnosti svakog pojedinačnog oštećenja (tjelesno, senzorno, intelektualno i mentalno).

Kod primjene policijskog ovlaštenja prema licu sa invaliditetom policijski službenik će, kada to ocijeni potrebnim, zatražiti pomoć lica koje raspolaže znanjem o ispravnom načinu komunikacije i ophođenju prema licu sa invaliditetom, zavisno od specifičnosti svakog pojedinačnog oštećenja".

Smatramo da u članu 54 stav 1 Predloga ovog zakona iza riječi "u mjeri koja je neophodna" treba dodati riječi "za postizanje legitimnog cilja u vršenju policijskih poslova i primjeni policijskih ovlaštenja".

U stavu 3 tačka 5 Predloga zakona nije jasno značenje situacije u kojoj Policija obrađuje podatke za lica koja su povezana sa licem koje se potražuje. Nalazimo da ova veza nije dovoljno pojašnjena i može da upućuje na različite zaključke o kojoj kategoriji lica se radi, odnosno koja ih veza čini povezanim u smislu ovog zakona (srodstvo, poznanstvo, partnerstvo, pripadnost grupi i dr). Nedostatak bližeg pojašnjenja ovog stava može dovesti do arbitrnosti u postupanju i do povrede ljudskih prava i sloboda.

U članu 55 stav 2 Predloga zakona u dijelu koji se tiče poštovanja prava na zaštitu privatnog života obim zaštite ovog prava treba proširiti i na druga prava privatnosti (porodični život i zaštitu privatnosti doma). Stav 4 ovog člana trebalo bi izmijeniti tako da bi mogao da glasi: "Ako se prikupljanjem podataka na način iz stava 1, 2 i 3 ovog člana ne bi mogao ostvariti legitimni cilj zaštite javnog interesa u okviru policijskih poslova, uključujući i sprječavanje moguće opasnosti, podaci se mogu prikupljati i na drugi zakonom propisani način".

U članu 56 ovog zakona trebalo bi razmotriti mogućnost inkorporiranja odredbe o pravu na podnošenje pritužbe nadležnom organu kada lice smatra da su mu prilikom prikupljanja podataka povrijeđena prava od strane Policije.

U članu 57, trebalo bi dodati i alineju da Policija o prikupljenim, obrađenim i korišćenim podacima vodi evidencije i o licima od kojih se prikupljaju obavještenja u svojstvu građanina.

U članu 64 stav 1, tački 10), izraz "obrazovne ustanove" potrebno je zamijeniti izrazom "obrazovno-vaspitne ustanove".

Smatramo da u članu 73 Predloga zakona, u cilju usklađenosti sa međunarodnim standardima, treba unijeti dva nova stava, u smislu da glase:

"Pregled lica koje se privodi obavlja lice istog pola.

Izuzetno, kad je nužan i hitan pregled lica radi oduzimanja oružja ili predmeta prikladnih za napad ili samopovrjeđivanje, pregled može obaviti i lice drugog pola".

Članom 80 Predloga zakona propisano je utvrđivanje prisustva alkohola i/ili psihoaktivnih supstanci u organizmu i podvrgavanju lica ispitivanju uz korišćenje odgovarajućih sredstava.

S tim u vezi, upitna je održivost stava 3 ovog člana prema kome je lice dužno da, bez odlaganja, postupi po naređenju policijskog službenika i omogući vršenje ispitivanja, odnosno da da uzorak krvi ili uzorak krvi i urina. Naime, postoje različiti vidovi uzimanja uzoraka od kojih su neki invazivni, a neki nijesu invazivni. Praksa Evropskog suda za ljudska prava ukazuje da nije moguće koristiti sve metode, naročito ne one koje su invazivne prirode.<sup>23</sup> Zbog toga je važno naglasiti razlikovanje između uzorkovanja uz saglasnost i uzorkovanja bez saglasnosti lica, odnosno isključiti izrazito invazivne metode koje uzrokuju nesrazmjernu patnju lica nad kojim se primjenjuje.

U poglavlju IV. Radni odnosi, nalazimo potrebnim da odgovarajuće mjesto treba naći odredba o posebnim mjerama koje su usmjerene na stvaranje uslova za ostvarivanje nacionalne, rodne i ukupne ravnopravnosti i zaštite lica koja su po bilo kom osnovu u nejednakom položaju. Tako na primjer, u situaciji kada kandidati ispunjavaju uslov za zasnivanje radnog odnosa u policiji mora biti vođeno računa i o statističkim ciljevima radi poboljšanja ravnomjerne etničke zastupljenosti u policiji i praćenju etničkog sastava policije radi mjerenja napretka.<sup>24</sup>

Član 145 stav 2 Predloga zakona potrebno je usaglasiti sa odredbom člana 3, na način što treba obuhvatiti sve osnove diskriminacije obuhvaćene ovim članom i ostaviti otvorenu listu ličnih svojstava.

---

<sup>23</sup> Slučaj R.S. vs. Mađarska, od 02. jula 2019, godine. Osoba bila prinuđena da se podvrgne testiranju putem katetera dok su mu ruke bile zavezane. Takođe, pocijepana mu je i košulja da bi se uzeo uzorak krvi.

<sup>24</sup> Preporuke za rad policije u multietničkim društvima, OSCE, februar 2006. godina; Generalni komentar broj 1 jednakost pred zakonom i Generalni komentar broj 5 Samostalni život, Komitet za prava osoba sa invaliditetom; Zakon o rodnoj ravnopravnosti.

## VI UPRAVA I PRAVOSUĐE

### 6.1. Uvod

U okviru ovog dijela Izvještaja predstavljena je aktivnost Zaštitnika u postupanju po pojedinačnim pritužbama, kao i opšta zapažanja koja se odnose na zaštitu prava i sloboda u oblastima uprave i pravosuđa. Imajući u vidu bitne karakteristike rada i specifičnost svake od naznačenih oblasti, ovaj Izvještaj je podijeljen na oblast uprave i oblast pravosuđa, kako zbog bolje preglednosti, tako i zbog fokusiranja na bitne činjenice i okolnosti od značaja za postupanje institucije u ovom periodu. Takođe, u klasterima ovog izvještaja obuhvaćeni su svi organi javne vlasti i organizacije koje vrše javna ovlašćenja u skladu sa nadležnošću Zaštitnika propisanim odredbama matičnog zakona, dok je oblast pravosuđa obuhvatila organe koji se smatraju pravosuđem u širem smislu, tj. sudove, tužilaštva, advokaturu, notarijat i javne izvršitelje. Kada su u pitanju sudovi, naglašavamo više puta ponovljenu činjenicu koja će biti elaborirana i u ovom izvještaju, a tiče se ograničenih nadležnosti Zaštitnika u odnosu na rad sudova. Takođe, bitno je napomenuti da se još uvijek održava trend nepoznavanja nadležnosti Zaštitnika kada je u pitanju upravo ovaj segment njegovog rada.

### 6.2. Uprava

Ovaj dio Izvještaja ima za cilj da predstavi pregled rada u izvještajnoj godini Zaštitnika u oblasti uprave, sa posebnim osvrtom na:

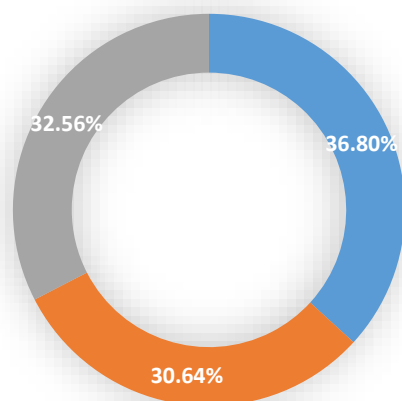
- a) broj pritužbi i uporedbi indeksa rasta unazad 3 godine u oblasti uprave
- b) državne organe u odnosu na koje je pritužba podnijeta
- c) pravo i slobodu čija se zaštita traži (Ustavom i Konvencijom zaštićeno pravo) pritužbom
- d) način odlučivanja, posebno broj predmeta okončanih na način što je povreda otklonjena u toku ispitnog postupka
- e) pregled i kratku obradu sa zaključcima iz određenih predmeta koji su okončani donošenjem mišljenja u 2020. godini
- f) pregled i kratku obradu predmeta primljenih u 2020. godini a prenešenih u 2021. godinu
- g) identifikovane probleme u oblasti uprave i ukazivanja, upozorenja i preporuke date u cilju prevazilaženja problema i prevencije mogućeg kršenja prava različitim subjektima u državnoj upravi, sa primjerima uočene prakse i postupanja.

U pogledu predmeta koji su okončani sačinjavanjem Službene zabilješke (predmeti okončani "na drugi način"), ukazuje se da su iste sačinjavane u situacijama kada su građani//ke tražili pravne savjete koje pravno sredstvo da koriste i koji pravni put da slijede, kako bi efikasno i potpuno ostvarili svoje pravo, a gdje je Zaštitnik ocijenio ili da nema nadležnost da postupa imajući u vidu sadržinu obraćanja ili bi racionalnije bilo da se stranka uputi da iskoristi druga pravna sredstva.

U tom pravcu, biće naveden broj predmeta koji su okončani sačinjavanjem Službene zabilješke, bez posebnog navođenja sadržaja odgovora.

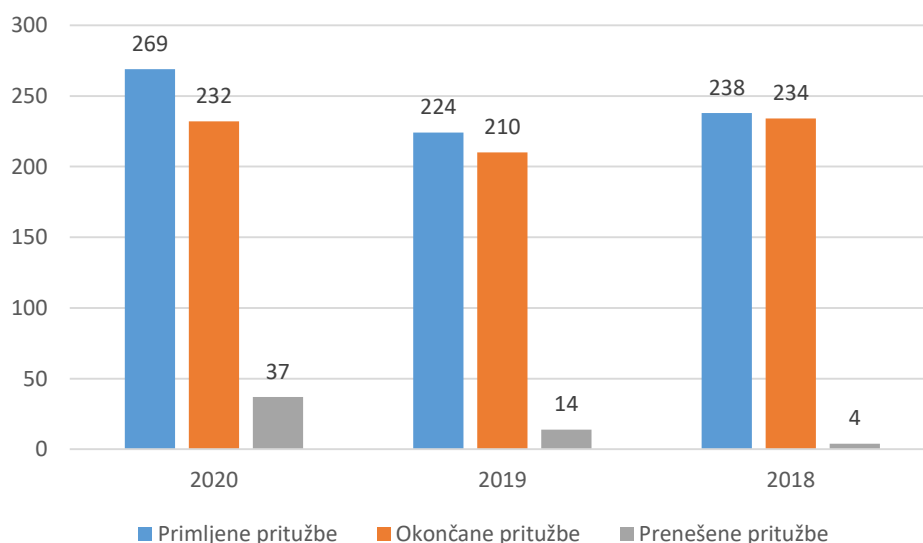
U konačnom, Izvještaj sadrži Zaključke o uočenim sistemskim anomalijama ili o uočenoj dobroj praksi, kao i preporuke za preventivno djelovanje u cilju smanjenja kršenja ljudskih prava, kako organa na čiji rad i postupanje se odnose mišljenja, tako i neposredno višim organima ili drugim nadležnim ustanovama koji vrše nadzor nad zakonitošću rada.

### 6.2.1. Ukupan broj pritužbi i uporedba indeksa rasta unazad 3 godine u ovoj oblasti



■ 2020 (269) ■ 2019 (224) ■ 2018 (238)

#### Prikaz primljenih i okončanih predmeta u 2020. godini



### 6.2.2. Državni organi, organi državne uprave, organi lokalne samouprave i lokalne uprave, javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlašćenja u odnosu na koje je pritužba podnijeta

Tabela – Primljene pritužbe iz 2020.godine

Osnovni sud u Podgorici	3
Upravni sud Crne Gore	2

Specijalno državno tužilaštvo	1
Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja	2
Ministarstvo saobraćaja i pomorstva	3
Ministarstvo rada i socijalnog staranja	1
Ministarstvo turizma	1
Ministarstvo unutrašnjih poslova	16
Ministarstvo zaštite životne sredine i uređenja prostora	1
Ministarstvo zdravlja	3
Poreska uprava	1
Uprava za nekretnine	7
Uprava za šume	2
Uprava policije	1
ZIKS Podgorica	2
Agencija za nacionalnu bezbjednost	1
Opština Bar	1
Opština Berane	2
Opština Budva	3
Opština Danilovgrad	2
Opština Kolašin	1
Opština Kotor	1
Glavni grad Podgorica	3
Opština Tivat	1
Opština Ulcinj	1
Pošta CG Podgorica	1
Centralna Banka Crne Gore	1
Uprava policije - Centar bezbjednosti Podgorica	2
Vlada CG	6
Zavod za zapošljavanje Crne Gore	1
Skupština CG	2
Centar za socijalni rad Podgorica	1
Centar za socijalni rad Berane	1
JP Radio difuzni centar	1
Fond za obestecenje CG	1
Ministarstvo odbrane	4
Komisija za žalbe Crne Gore	1
Fond Zdravstva CG	2
Organ nije određen	42
JZU Opšta bolnica Kotor	1
Zaštitnik ljudskih prava i sloboda	1
Fizicka lica	4
Ostalo (Pravni savjet)	1
JP Komunalne usluge Podgorica	1
Privredna drustva (AD, DD i slicno)	21
Druga pravna lica ( Banke, OS drustva, Mediji, Usluzne djelatnosti, ...)	8
Uprava za nekretnine - Područna jedinica Kotor	1
JP Vodovod i kanalizacija - Podgorica	1
Fond PIO - Crne Gore	6

Fond PIO - Područno odjeljenje Podgorica	3
Komisija za povraćaj i obeštećenje u Podgorici	2
Više državnih organa	1
Klinički centar Crne Gore	7
Vrhovno državno tužilaštvo Crne Gore	1
Uprava za nekretnine - Područna jedinica Podgorica	1
Uprava za nekretnine - Područna jedinica Danilovgrad	1
Komunalna policija Opštine Budva	3
Ministarstvo održivog razvoja i turizma	5
Ministarstvo prosvjete	3
Komunalna policija Opštine Nikšić	1
JZU Dom zdravlja Podgorica	2
Komisija za povraćaj i obeštećenje u Baru	4
Uprava za nekretnine - Područna jedinica Budva	1
JU Osnovna škola "Sutjeska"	1
Uprava za inspekcijske poslove	3
Komunalna policija Opštine Ulcinj	1
JZU Dom zdravlja Herceg Novi	1
Upravna inspekcija	1
Sekretarijat za prostorno planiranje i izgradnju - Opština Herceg Novi	1
Savjet za privatizaciju i kapitalne projekte	1
JP Vodovod i kanalizacija - Danilovgrad	1
RTCG - Radio Televizija Crne Gore	1
Sekretarijat za preduzetništvo i ekonomski razvoj B Polje	1
Fond PIO - Područno odjeljenje Bar	3
Ministarstvo unutrašnjih poslova	1
JZU Opšta bolnica Bijelo Polje	1
Agencija za sprječavanje korupcije	2
Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore	2
Uprava za nekretnine Područna jedinica Bijelo Polje	1
Uprava policije - Centar bezbjednosti Bar	1
Uprava policije - Centar bezbjednosti Berane	1
Ministarstvo javne uprave	1
Glavni grad Podgorica - Komunalna inspekcija	1
Željeznički prevoz Crne Gore	2
Komunalna policija Opštine Kotor	2
Sekretarijat za komunalne poslove i saobraćaj Podgorica	1
JZU Zavod za hitnu medicinsku pomoć - Jedinica Podgorica	1
Ministarstvo unutrašnjih poslova - Odjeljenje za unutrašnju kontrolu policije	1
Uprava za imovinu	1
Uprava za inspekcijske poslove - Odsjek za inspekciju rada	1
Uprava za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove	1
CEDIS - Crnogorski elektrodistributivni sistem	4
Komunalna policija Cetinje	1
Uprava za nekretnine - Područna jedinica Žabljak	2
Glavni Grad Podgorica - Sekretarijat za socijalno staranje	1
Centralni registar privrednih subjekata	1

D.O.O. Parking Servis Bijelo Polje	1
JU CNP - Crnogorsko narodno pozorište	3
Nacionalno koordinaciono tijelo za borbu protiv zaraznih bolesti	1
Fond PIO - Područna jedinica Berane	1
Disciplinska komisija Crne Gore	1
Institut za javno zdravlje	1
Uprava za statistiku	1
D.O.O. Vodovod i kanalizacija Kotor	3
JZU Opšta bolnica Pljevlja	1
Glavni grad Podgorica Sekretarijat za lokalnu samoupravu	1
JZU Dom zdravlja Bijelo Polje	1
JZU Dom zdravlja Pljevlja	1

U izvještajnoj godini iz 2019. godine prenešeno je 14 predmeta i postupci po tim pritužbama su okončani. Iz 2020. godine u 2021. godinu prenešeno je 37 predmeta.

U najvećem broju podnešenih pritužbi nije naveden organ na čije se postupanje podnosioci žale, već su se takve pritužbe u najvećem broju odnosile na nemogućnost stranke da ostvari neko svoje pravo, ili zahtjeve da im se pomogne/posreduje u ostvarivanju potencijalnog prava. U određenom broju pritužbi, u kojima bi se navodili određeni podaci koji zahtijevaju dalje ispitivanje (a nijesu se ticali zahtjeva za davanje pravnog savjeta i posredovanja u ostvarivanju prava), podnosioci pritužbe su pozivani da iste urede na način što će je sačiniti u skladu sa odredbama Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda. Prilikom razgovora ili neposrednih kontakata sa građanima, kao i pismenim putem, često su se razjasnile situacije o postupanju određenih organa, problemima sa kojima se susrijeću prilikom ostvarivanja svojih prava i dobijali informacije i pravne savjete o pravnom putu koji treba slijediti kako bi što brže i efikasnije ostvarili svoja potencijalna prava.

Određeni broj pritužbi podniet je na rad privrednih društava i privatnih lica. Navedeno ukazuje i na nedovoljnu obaviještenost građana o nadležnosti Zaštitnika, tačnije nenadležnosti da postupa u odnosu na privredna društva i privatna lica. Međutim i u tim predmetima građani su u određenim slučajevima i pored navedenog, upućivani na pravna sredstva koja bi trebali da upotrijebe u cilju zaštite svojih prava ili su spisi predmeta dostavljani nadležnim organima.

Primijećen je porast broja pritužbi vezano za rad i odlučivanje komisija za obeštećenje (Bar, Podgorica, Bijelo Polje), kao i područnih jedinica Uprave za nekretnine u kojima je identifikovan problem dugog trajanja postupaka, kao i nekorišćenje zakonske mogućnosti od strane drugostepenih organa (kao i Upravnog suda Crne Gore), da sami riješe upravnu stvar, koji problem će biti kasnije razrađen u okviru prava koje je prekršeno u konkretnom slučaju, zajedno sa preporukom u cilju prevazilaženja problema. Ovo posebno što je u određenom broju predmeta forimiranih po pritužbi uočeno, da nije bilo riječi o složenom pravnom pitanju koje bi opravdalo tako dugo trajanje ovih upravnih postupaka.

U pogledu rada inspeksijskih službi, iako je Zaštitnik zapazio njihov aktivniji rad, neophodno je proaktivnije djelovanje. Nedovoljan broj inspektora otežava rad inspekcije, i to je, po njihovim navodima jedan od razloga zašto dovoljno ne postupaju po službenoj dužnosti. U određenom broju predmeta, nakon zahtijevanog izjašnjenja od strane Zaštitnika u odnosu na navode podnosioca pritužbe da nijesu dobili odgovor od nadležnog inspeksijskog organa, isti bi u međuvremenu postupio i otklonio navedenu nepravilnost, odnosno povredu.



#### Primjeri:

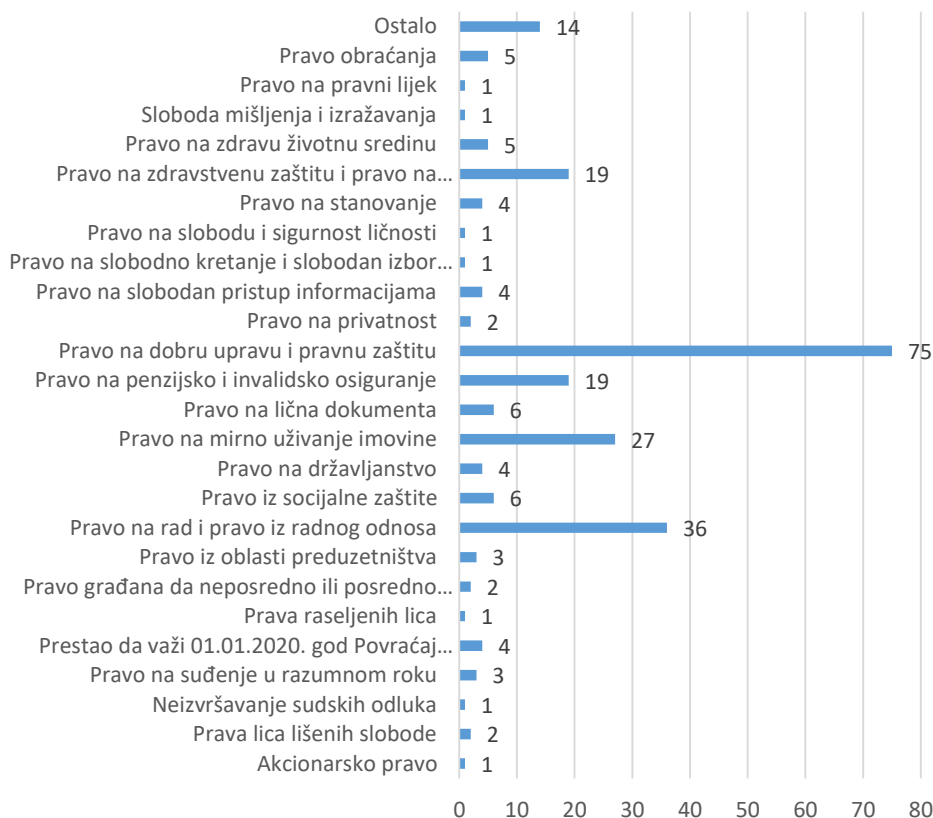
1. Podnosilac pritužbe žalio se na rad urbanističko građevinske inspekcije ukazujući da se obratio toj inspekciji za vršenje inspeksijskog nadzora, zbog nelegalne gradnje objekta, ali da do dana podnošenja pritužbe nije dobio odgovor.

Zaštitnik je u ispitnom postupku utvrdio da je Odsjek za inspeksijski nadzor za centralni region u međuvremenu obavijestio podnosioca inicijative o ishodu postupanja po njegovoj inicijativi i na taj način otklonio povredu prava na koju je ukazano u pritužbi.

2. Podnosilac pritužbe ističe da se više puta obraćao Komunalnoj policiji opštine Kotor zbog komunalne buke koju stvara rashladna jedinica-klima uređaj postavljena na stambenom objektu, ali da ga o ishodu svog postupanja komunalna policija nije obavijestila.

U sprovedenom ispitnom postupku utvrđeno je da je Komunalna policija, postupajući po prijavama podnosioca pritužbe na navedenoj adresi izvršila komunalni nadzor, te provjerom navoda iz odnosnih prijavi i izlaskom na lice mjesta konstatovala da nije bilo prekoračenja propisanog nivoa buke od klima uređaja i o svom postupanju upoznala podnosioca pritužbe.

### 6.2.3. Pravo i sloboda čija se zaštita traži (Ustavom i Konvencijom zaštićeno pravo) pritužbom



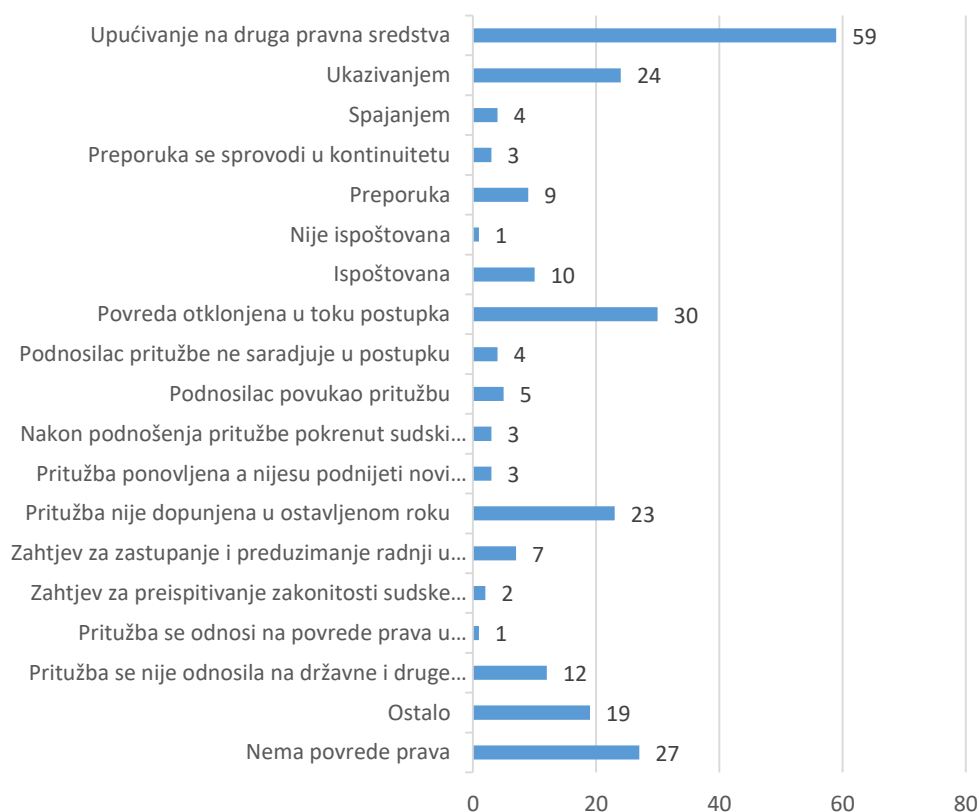
Kao što se vidi u datoj tabeli, najveći broj pritužbi podnešen je i evidentiran kao pravo na dobru upravu i pravnu zaštitu, predviđeno Evropskim kodeksom dobrog administrativnog ponašanja (2001) na nivou Evropske unije, Preporukom R(2007)7 o dobroj upravi, kao i Rezolucijom (77)31 Komiteta ministara državama članicama o zaštiti pojedinaca u odnosu na akte uprave, a koje je kao opšteprihvaćeno načelo prepoznato i od strane Evropskog suda za ljudska prava i slobode, o čemu će biti riječi u daljem tekstu Izvještaja.

Osim na dobru upravu, građani su se najviše žalili i na pravo na rad i prava iz radnog odnosa, pravo na mirno uživanje imovine, zdravstvenu zaštitu, pravo obraćanja, pravo na pravni lijek, pravo na zaštitu životne sredine itd, a koja će posebno biti analizirana u daljem tekstu Izvještaja.

I u ovoj izvještajnoj godini građani su se žalili na probleme i poteškoće sa kojima su se suočavali u postupku za sticanje crnogorskog državljanstva, izdavanje i produženje dozvola za privremeni i stalni boravak, na dugo trajanje postupaka po njihovim zahtjevima i na nezadovoljstvo odlukama organa.

U ispitnom postupku nadležni organ obavještavao je Zaštitnika da se pojedini postupci ne mogu okončati dok podnosioci zahtjeva ne dostave svu potrebnu dokumentaciju i dopune svoje zahtjeve, ili je Zaštitnik posredovao u dobijanju takvih dokumenata, pa su postupci završavani obustavom jer je takav propust u međuvremenu otklonjen.

#### 6.2.4. Način odlučivanja, sa posebnim osvrtom na broj predmeta okončanih na način što je povreda otklonjena u toku ispitnog postupka



Zaštitnik bi posebno ukazao na statistiku za način odlučivanja „povreda prava otklonjena u toku ispitnog postupka“ iz razloga što je zapaženo da su organi javne uprave u najvećem broju u toku ispitnog postupka, po prijemu zahtjeva Zaštitnika za izjašnjenje na navode podnosilaca pritužbi shvatili da su učinili određene propuste koji su doveli do kršenja prava građana i obavještavali Zaštitnika da su te propuste, odnosno povrede prava otklonili.

U određenom broju predmeta sačinjene su službene zabilješke nakon obavljenog razgovora sa strankama, prilikom prijema građana u instituciji ili nakon obavljenog telefonskog razgovora sa njima.

Takođe, neke od službenih zabilješki sačinjene su nakon upućenog zahtjeva od strane Zaštitnika onim građanima od kojih je traženo da dopune svoje obraćanje određenim podacima, kako bi Zaštitnik mogao

postupiti po obraćanju ili eventualno uputiti građanina na određena pravna sredstva. Budući da neki od njih nijesu odgovarali na upućeni zahtjev, o tome je sačinjena službena zabilješka.

U 23 predmeta u kojima je utvrđena povreda prava data je 71 preporuka, a u preostalim predmetima Zaštitnik nije mogao utvrditi povredu nekog posebnog prava zaštićenog, kako Ustavom Crne Gore, tako ni međunarodnim pravom, obzirom da shodno čl.9 Ustava Crne Gore potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni su dio unutrašnjeg pravnog poretka, imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva.

Što se tiče preporuka datih nadležnim organima, u većini slučajeva preporuke su ispoštovane, dok u nekim još uvijek nije istekao rok za izjašnjenje ili po istima nije postupljeno.

U tom pravcu, Zaštitnik je u jednom od predmeta, gdje je bilo riječi o povredi prava na isti način i to od strane iste javne ustanove, a koja je izjašnjavajući se na datu preporuku Zaštitnika, navela da se obavezuje da će se pridržavati preporuke Zaštitnika, odnosno postupati u skladu sa načelima zakonitosti i vladavine prava, ukazao navedenoj ustanovi da i dalje ne djeluje u skladu sa međunarodnim i nacionalnim propisima, standardima i načelima, niti vodi računa o poboljšanju kvaliteta svog rada kako bi odluke bile zasnovane na suštinskim principima dobre uprave, odnosno da budu čvrsto utemeljene na argumentovanom obrazloženju sa individualizovanim razlozima za donošenje, te da sadrže sve zakonom predviđene elemente.

Zaštitnik je izrazio zabrinutost zbog takvog postupanja javne ustanove i nesprovođenja datog mišljenja Zaštitnika, ukazujući da takvo postupanje predstavlja svjesno nepoštovanje i ignorisanje institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, što je neprihvatljivo i nedopustivo i za šta nema opravdanja.

#### Primjer:

Budući da Zaštitnik djeluje i na način što ukazuje, preporučuje, upozorava i kritikuje, shodno članu 20 stav 1 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda, Zaštitnik upozorava J.U. „Crnogorsko narodno pozorište“

da će, ukoliko u svom redovnom radu i djelovanju utvrdi, ili dođe do saznanja, da je J.U. „Crnogorsko narodno pozorište“ u još nekom slučaju u upravnim stvarima koje utiču na prava i/ili interese pojedinaca, postupala na način utvrđen u ovom ispitnom postupku po odnosnoj pritužbi i iznova uoči prepoznatu anomaliju u sprovođenju postupka zasnivanja radnog odnosa, Zaštitnik o tome odmah obavijestiti Vladu Crne Gore, kao osnivača J.U. „Crnogorsko narodno pozorište“, ili sačiniti poseban izvještaj o radu postupanju ove ustanove povodom preporuke, a sve shodno čl.42 Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda.<sup>25</sup>

### **6.2.5. Pregled i kratka obrada određenih predmeta koji su okončani donošenjem mišljenja u 2020. godine (uključujući predmete primljene u 2019. godini i okončane u 2020. godini)**

*1. Pritužba broj 590/19 – Podnosilac pritužbe se žalio na dugo trajanje postupka izdavanja građevinske dozvole pred Sekretarijatom za uređenje prostora Opštine Bar.*

Zaštitnik je donio mišljenje da je podnosiocu pritužbe neblagovremenim odlučivanjem i nepostupanjem ovog organa po rješenju Glavnog administratora Opštine Bar u postupku izdavanje građevinske dozvole, povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku iz člana 32 Ustava Crne Gore i člana 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda. U navedenom predmetu Zaštitnik je uputio na referentnu praksu Vrhovnog suda Crne Gore, kao i na važeću jurisprudenciju Evropskog suda za ljudska prava u

<sup>25</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1613473622\\_31122020-preporuka-cnp.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1613473622_31122020-preporuka-cnp.pdf)

kojima se odlučivalo o ispunjenosti uslova razumnog roka u upravnim postupcima prije nego što su dobili sudski epilog.

Zaštitnik je dao preporuke u cilju prevazilaženja identifikovanih problema vezano za upravne postupke koji su započeti, a nijesu okončani do dana stupanja na snagu novog Zakona o upravnom postupku i Zakona o upravnom sporu.

**Primjer:**

Sekretarijatu za uređenje prostora Opštine Bar

I Da u ovom upravnom postupku, kao i sličnim postupcima, koji su započeti a nijesu okončani do stupanja na snagu novog Zakona o upravnom postupku i Zakona o upravnom sporu, postupa sa izuzetnom hitnošću, što znači da prioritarno postupka i rješava u istom, imajući u vidu njegovo dugo trajanje.

II Da u cjelosti postupi po nalogima Glavnog administratora Opštine Bar, kao drugostepenog organa.

III Da donese odluku/e koje će sadržati valjano obrazloženje, odnosno u kojima će na valjan način utvrditi činjenično stanje i jasno obrazložiti zašto prihvata ili ne prihvata određeni dokaz, kao i zašto određenu činjenicu utvrđuje kao dokazanu ili nedokazanu, a sve kako bi neposredno viši organi, bili u mogućnosti da meritorno odluče u ovoj pravnoj stvari i okončaju predmete.

IV Da u budućim istim i/ili sličnim situacijama, kada se na postupke u toku ne premjenjuju odredbe novog ZUP-a i ZUS-a, prilikom donošenja odluke, postupa po nalogima neposredno viših organa i pribavi sve dokaze i utvrdi sve činjenice na koje mu je ukazano, kako bi omogućio istima da meritorno odluče i izbjegniju nepotrebno odugovlačenje postupka, obzirom da ne postoji djelotvorno pravno sredstvo čija bi upotreba spriječila višestruka i iscrpljujuća vraćanja predmeta na ponovni postupak<sup>26</sup>.

*2. Pritužba broj 609/19 – odnosila se na rad i postupanje Ministarstva unutrašnjih poslova - postupak ponovne raspodjele stanova, koji ni nakon više od 14 godina u predmetnoj pravnoj stvari nije okončan, nakon što je pravnosnažno poništen oglas.*

Ministarstvo unutrašnjih poslova smatralo je da je postupanje, odnosno okončanje postupka u konkretnoj pravnoj stvari u nadležnosti Upave policije, a Uprava policije smatra da je za to nadležno Ministarstvo unutrašnjih poslova. Ovakav stav organa po mišljenju Zaštitnika ne može biti prepreka, odnosno opravdanje za nepostupanje i dugo trajanje postupka, kao i njegovo neokončanje.

Data je preporuka Ministarstvu unutrašnjih poslova da bez odlaganja, u skladu sa zakonskim ovlaštenjima preduzme sve neophodne mjere u cilju okončanja postupka ponovne raspodjele stanova.

*3. Pritužba broj 640/19 – odnosila se na rad i postupanje J.U. Zavoda "Komanski most" u odnosu na mlđb.dijete sa autizmom, kao i na loše uslove i neadekvatnu njegu štíćenika ove ustanove*

Podnositeljka pritužbe suštinski se žalila na loše uslove i neadekvatnu njegu štíćenika ove ustanove. Mlđb.dijete, kao lice sa teškim autizmom, u više navrata ispoljavalo je agresivno ponašanje, fizički je nasrulo na drugog korisnika, a dan kasnije je i samo napadnuto od strane korisnika ove J.U. i zadobilo tjelesne povrede. Prema njemu je u više navrata primijenjena parenteralna terapija, ali nema evidencije ko je naložio ovakav vid terapije koja se daje "po potrebi".

Zaštitnik je u ovom predmetu donio mišljenje i dao određene preporuke.

<sup>26</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1605604458\\_19102020-preporuka-br.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1605604458_19102020-preporuka-br.pdf)

**Primjer:**

J.U. Zavod „Komanski most“, u Podgorici

I Da obezbijedi sigurno okruženje za korisnika M.B. i sve ostale korisnike i s dužnom pažnjom sprovodi mjere i aktivnosti za sprječavanje incidentnih događaja koji mogu da ugroze bezbjednost korisnika M.B. i bezbjednost drugih korisnika.

II Da stavi u funkciju poseban paviljon za korisnike sa autizmom.

III Da definiše jasne protokole i smjernice o primjeni sredstva mehaničkog i hemijskog ograničavanja slobode kretanja (fiksacije) u skladu sa domaćim propisima i međunarodnim standardima.

IV Da hemijske fiksacije primjenjuje po nalogu isključivo nadležnog ili konsultativnog ljekara, neposredno prije same aplikacije.

V Da uradi analizu potrebnog broja kadra svih profila, kako bi se korisnicima pružio adekvatan tretman u skladu sa standardima.

VI Da napravi plan i program za sve potrebne edukacije zaposlenih, sa posebnim osvrtom na lica sa autizmom, procjenu i upravljanje rizikom.

Ministarstvu zdravlja

Da uspostavi registar lica sa autizmom u Crnoj Gori.

Ministarstvu zdravlja i Ministarstvu rada i socijalnog staranja

I Da utvrde savremene standarde i programe koje nadležne ustanove i institucije u Crnoj Gori treba da zadovolje i sprovede kako bi se postigao adekvatni tretman i zaštita prava lica sa svim oblicima autizma, svih uzrasta;

II Da izradi nacionalnu strategiju za autizam. <sup>27</sup>

*4. Pritužba broj 682/19 – podnosilac pritužbe se žalio na rad i dugo trajanje postupka pred Upravom za nekretnine PJ Bijelo Polje (28 godina) u postupku povraćaja poljoprivrednog zemljišta.*

Zaštitnik je donio mišljenje da je podnosiocu pritužbe, nedonošenjem odluka i nepostupanjem po rješenjima Ministarstva finansija, u postupku povraćaja poljoprivrednog zemljišta, povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku iz člana 32 Ustava Crne Gore i člana 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda.

Podnosiocu pritužbe povrijeđeno je pravo na djelotvorni pravni lijek iz člana 20 Ustava Crne Gore i člana 13 EKLJP.

Zaštitnik je ponovio preporuke date u ranijim mišljenjima gdje je prepoznat identičan problem, što ukazuje na postojanje sistemskog problema u pogledu dugog trajanja upravnih postupaka koji su započeti a nijesu okončani do dana stupanja na snagu novih zakona.

---

<sup>27</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1590746269\\_20052020-preporuka-km.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1590746269_20052020-preporuka-km.pdf)

**Primjer:**

Upravi za nekretnine PJ Bijelo Polje

I Da u postupcima posl.oznaka br.463-105-108/1-14, br.463-105-109/1-2014 i 463-105-177/1-2014, postupava sa izuzetnom hitnošću, što znači da prioritarno postupava i rješava u istim, imajući u vidu pretjerano dugo trajanje ovih postupaka (punih 28 godina);

II Da u cjelosti postupi po nalogima Ministarstva finansija u predmetima bliže navedenim u prethodnom stavu.

III Da donese odluke koje će sadržati valjano obrazloženje, odnosno u kojima će na valjan način utvrditi činjenično stanje i jasno obrazložiti zašto prihvata ili ne prihvata određeni dokaz, kao i zašto određenu činjenicu utvrđuje kao dokazanu ili nedokazanu, a sve kako bi Ministarstvo finansija, a potom eventualno i Upravni sud Crne Gore, bili u mogućnosti da meritorno odluče u ovim pravnim stvarima i okončaju predmete.

IV Da u budućim istim i/ili sličnim situacijama, kada se na postupke u toku ne premjenjuju odredbe novog ZUP-a, prilikom donošenja odluke, postupava po nalogima neposredno viših organa i pribavi sve dokaze i utvrdi sve činjenice na koje joj je ukazano, kako bi omogućila istima da meritorno odluče, kako se ne bi nepotrebno odugovlačio postupak, obzirom da ne postoji djelotvorno pravno sredstvo čija bi upotreba spriječila višestruka i iscrpljujuća vraćanja predmeta na ponovni postupak.

Na osnovu člana 20 stav 1 Zakona o zaštitniku ljudskih prava i sloboda, Zaštitnik **upozorava**

Upravu za nekretnine PJ Bijelo Polje, u odnosu na čije postupanje je podnešena pritužba, da nastavljanje sa dosadašnjom praksom nepostupanja po nalogima neposredno viših organa i nedonošenje odluka u primjerenim zakonskim rokovima, što rezultira nerazumno dugim trajanjem postupaka, može imati za posljedicu vođenje postupaka u kojima bi se razmatrala odgovornost Države, kao i državnog/ih službenika, odnosno namještenika i sljedstveno tome, obavezu naknade štete po opštim pravilima o naknadi iste, a sve shodno Zakonu o državnim službenicima i namještenicima.<sup>28</sup>

*5. Pritužba broj 797/19 – podnositeljka pritužbe žalila se na rad i postupanje Uprave za kadrove i Osnovno državno tužilaštvo, navodeći da joj nije omogućeno da odradi još 21 dan stručnog osposobljavanja.*

Zaštitnik nije našao povredu prava zaštićenih Ustavom i Konvencijom, obzirom da je utvrdio da je podnositeljki pritužbe omogućeno da nastavi sa stručnim osposobljavanjem kod drugog poslodavca za sporni period, kao i da je ODT u Podgorici, postupilo po krivičnoj prijavi.

*6. Pritužba broj 418/20 – Podnosilac pritužbe se žalio na zakonitost procedure sprovođenja javnog oglasa za prijem na radno mjesto doktor stomatologije, navodeći da nije ispoštovana procedura u pogledu kriterijuma za izbor, kao i da je donijeta odluka bez obrazloženja.*

Zaštitnik je donio mišljenje da je podnosiocu pritužbe povrijeđeno pravo na odrazloženu odluku, kao jedno od segmenata zaštićenim pravom na pravično suđenje iz člana 32 ustava Crne Gore i člana 13 Evropske konvencije, donošenjem neobrazložene Odluke o izboru kandidata i Obavještenja o izboru kandidata i u tom pravcu dao preporuke.

<sup>28</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1601207519\\_10092020-preporuka-un.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1601207519_10092020-preporuka-un.pdf)

#### Primjer:

Kliničkom centru Crne Gore

I Da u budućim i sličnim situacijama, prilikom donošenja odluke o izboru kandidata, argumentovano obrazloži kojim se razlozima rukovodio, čime se izbjegava proizvoljnost i omogući kandidatima prijavljenim na konkursu da mogu da shvate suštinske razloge na temelju kojih je donijeta odluka, kako bi mogli procijeniti i ostvariti svoje pravo na ulaganje djelotvornog pravnog sredstva na konkretnu odluku.

II Ukoliko se ne dostavlja odluka o izboru kandidata, već samo obavještenje o izboru sa pravnom poukom, isto mora da sadrži broj odluke o izboru kandidata kako bi učesnik konkursa mogao biti upoznat sa postojanjem te odluke, kao i razloga zbog kojih je izabran jedan a ne drugi kandidat, a sve kako bi mogao blagovremeno i efikasno ostvariti svoja prava ukoliko je nezadovoljan takvom odlukom o izboru, ulaganjem odgovarajućeg pravnog sredstva nadležnom organu.<sup>29</sup>

*7. Pritužba broj 157/20 – Podnosilac pritužbe se žalio na činjenicu da Uprava policije ne postupa po njegovom zahtjevu koji je upućen više puta, za ustupanje službenog oružja u trajno vlasništvo.*

Zaštitnik je donio mišljenje u kojem je utvrdio povredu prava na obraćanje iz člana 57 Ustava Crne Gore, obzirom da, iako je navedeni organ po ovom pitanju zauzeo određeni stav, isti nije iznio u zakonom propisanoj formi i o tome obavijestio stranku, odnosno podnosioca zahtjeva.

Zaštitnik je ocijenio da ovakvo postupanje, neodgovaranje na zahtjev duže od 4 godine i 11 mjeseci, predstavlja ignorisanje zahtjeva stranke, ukazuje na neažurnost u postupanju, kršenje načela dobre uprave i prava podnosioca pritužbe. Zaštitnik je ukazao da standard dobrog postupanja uprave i etičko pravilo ponašanja u postupanju državnih organa, podrazumijeva obavezu da građanima, uvijek kad im se obrate podneskom ili zahtjevom, dostave pisani odgovor. Ako je građanim tražio određenu informaciju ili obavještenje, neophodno je da mu se pismeno odgovori, a po potrebi i da se ukaže na razloge zbog kojih je iste nemoguće pružiti. Data je preporuka da se podnosiocu pritužbe, bez odlaganja pisano, odgovori na zahtjev.

Po predmetnoj preporuci Zaštitniku nije dostavljen izvještaj o preduzetim radnjama na izvršenju preporuke.

#### **6.2.6. Pregled i kratka obrada predmeta primljenih u 2020. godini a prenešenih u 2021. godini**

Najveći broj pritužbi podnešenih Instituciji Zaštitnika, a koji su prenešeni u 2021. godinu, podnijeto je na rad državnih organa, organa državne uprave i organa lokalne uprave (Vlade CG, Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja, Kliničkog centra Crne Gore, Komisije za povraćaj i obeštećenje Podgorica, Fonda PIO i dr.), zbog povrede prava na dobru upravu, prava na mirno uživanje imovine, zdravstvene zaštite, prava obraćanja, prava na penzijsko i invalidsko osiguranje i prava na zdravu životnu sredinu.

Predmeti nijesu okončani zbog složenosti, tačnije, izjašnjenja i dopunskih izjašnjenja, prikupljanja činjenica radi pravilnog utvrđenja činjeničnog stanja i analogno tome, pravilne primjene materijalnog prava.

Jedan od razloga u značajnom broju prenešenih predmeta formiranih po pritužbi, jeste taj što je Zaštitnik dao prednost da se okonča predmet na način na koji bi stranka u suštini ostvarila svoje pravo ili bar bilo odlučeno o tom pravu i da se na taj način, posredstvom Zaštitnika pokuša otkloniti povreda.

<sup>29</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1599218041\\_310720202-preporuka-kccg.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1599218041_310720202-preporuka-kccg.pdf)

U svakom slučaju, stranke su obavještavane i kontinuirano se obavještavaju o toku postupka telefonskim putem ili putem mail-a, a u određenim situacijama i putem redovne pošte.

### **6.2.7. Identifikovani problemi u oblasti rada organa državne uprave (Upravnog suda CG organa trećeg stepena koji odlučuje u upravnom sporu) i ukazivanja, upozorenja i preporuke u cilju prevazilaženja uočenih problema i prevencije mogućeg kršenja prava koja su data su različitim subjektima, kao i pregled uočene dobre prakse u radu organa državne uprave**

Zaštitnik prvenstveno želi da istakne da se u najvećem broju pritužbi građani nijesu pozivali na određeno pravo garantovano Ustavom Crne Gore, međunarodnim ugovorom ili nacionalnim zakonodavstvom.

U cilju potpunog utvrđivanja činjeničnog stanja i pravilne primjene materijalnih propisa i standarda, kako nacionalnih, tako i nadnacionalnih (primarno prava EU i EKLJP), mišljenja se izrađuju na način što se jasno identifikuje pravo čije se kršenje implicira pritužbom, prepoznato kako u Ustavu CG, tako i EKLJP i drugim relevantnim međunarodnim dokumentima za zaštitu ljudskih prava, potom davanja opštih principa (kako ustanovljenih shodno domaćoj praksi, tako i praksi Evropskog suda za ljudska prava i drugih referentinih međunarodnih tijela), koji se primjenjuju za takav slučaj i njihova primjena na konkretni predmet.

Ono što je identifikovano kao problem u radu državnih organa, imajući u vidu učestalost pritužbi što je ponegdje vodilo uočavanju sistemskog problema u smislu ponavljanja povreda, biće predstavljeno kroz prava u odnosu na koje je povreda utvrđena.

#### **6.2.7.1. Dugo trajanje upravnih postupaka (suđenje u razumnom roku iz člana 32 Ustava Crne Gore i člana 6 EKLJP) i sljedstveno tome, pravo na djelotvorni pravni lijek iz člana 20 Ustava Crne Gore i analogno tome člana 13 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda**

Evropska komisija za efikasnost pravosuđa (The European Commission for the Efficiency of Justice – CEPEJ), u svom Izvještaju između ostalog navodi da, ako postupak u jednom stepenu suđenja traje preko dvije godine, ESLJP pažljivo ispituje slučaj da bi utvrdio da li je nacionalni sud postupao s potrebnom revnošću.

U složenim predmetima, ESLJP može ocijeniti dopuštenim i razdoblje duže od dvije godine, ali će, u pravilu pažljivo ocijeniti očigledna preduga razdoblja neaktivnosti. Postupak koji traje preko pet godina rijetko će biti ocijenjen saglasnim konvencijskom pravu na suđenje u razumnom roku, a gotovo nikad postupci koji traju preko osam godina.<sup>30</sup>

U predmetima u kojima se osporava dužina postupka pred upravnim sudovima, Evropski sud za ljudska prava, uzima u razmatranje i razdoblje postupka pred upravnim tijelom koji je prethodio podnošenju tužbe sudu.<sup>31</sup>

Nadalje, razdoblje koje se uzima u obzir u upravnim postupcima započinje danom kada je nastao "spor" u smislu člana 6. stav 1. Konvencije. To može biti dan kad je stranka prvi put podnijela redovni pravni

<sup>30</sup> "Analiza postojećeg zakonskog uređenja i prakse u vezi s učinkovitim pravnim sredstvima za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u upravnom postupku i upravnom sporu" Sanja Otočan, Podgorica 2019 "Horizontal facility FILL"

<sup>31</sup> ESLJP, *Schouten i Meldrum protiv Nizozemske*, presuda od 9. decembra 1994., zahtjevi br. 19005/91 i 19006/91, § 62.



lijek u upravnom postupku<sup>32</sup> ili dan kad je stranka prvi put podnijela sredstvo pravne zaštite protiv ćutanja uprave<sup>33</sup>.

Prema praksi ESLJP, razumna dužina postupka mora se cijeliti u svjetlu okolnosti predmeta i u odnosu na sljedeće kriterijume: složenost slučaja, ponašanje podnosioca predstavke i ponašanje nadležnih vlasti i važnost onoga što je važno za podnosioca predstavke u postupku<sup>34</sup>.

Naročito, ponovno preispitivanje jednog predmeta nakon vraćanja na ponovno odlučivanje može samo po sebi otkrivati ozbiljne nedostatke pravnog sistema države<sup>35</sup>.

Zaštitnik je kroz rad na pritužbama po ovom pitanju, uočio da se najveći broj pritužbi odnosi na dugo trajanje upravnih postupaka koji su započeti a nijesu okončani do dana stupanja na snagu novog Zakona o upravnom postupku<sup>36</sup> i Zakona o upravnom sporu<sup>37</sup>.

Po mišljenju Zaštitnika, glavni uzrok dugog trajanja postupaka u ovim upravnim stvarima, jeste nedostatak u ranije važećem Zakonu o opštem upravnom postupku i Zakonu o upravnom sporu, a koji se primjenjuju na ove postupke, koji omogućava vraćanje predmeta na ponovljeni postupak bez ograničenja, a koja su bila potrebna zbog navodno nepotpunih činjeničnih utvrđenja.

Napomene radi, upravo radi kontrole trajanja upravnih postupaka, usvojeni su novi zakoni o upravnom postupku i upravnom sporu, koji ograničavaju broj poništavanja i vraćanja predmeta na ponovni postupak.

Tako, članom 126 stav 6 Zakona o upravnom postupku ("Sl.list CG" br.56/2014, 40/2016 i 37/2017), propisano je da kada je drugostepeni organ po žalbi već jednom poništio prvostepeno rješenje, a stranka izjavi žalbu na novo rješenje prvostepenog javnopravnog organa, drugostepeni organ je dužan da poništi prvostepeno rješenje i sam riješi upravnu stvar.

Isto rješenje sadržano je u Zakonu o upravnom sporu ("Sl.list CG", broj 54 od 15. avgusta 2016. godine), u članu 36 stav 3 propisano je da kada je Upravni sud već jednom poništio osporeni akt u istoj upravnoj stvari, dužan je da sam riješi predmetnu stvar po tužbi protiv novog akta javnopravnog organa u toj upravnoj stvari, kada priroda upravne stvari to dozvoljava.

Zaštitnik je stoga konstatovao da crnogorski zakonodavni sistem za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u upravnim postupcima koji su započeti prije stupanja na snagu novog ZUP-a i još uvijek traju, pati od slabosti koje, inače djelotvoran sistem, čine nedjelotvornim, obzirom da upravni organi, kao ni Upravni sud Crne Gore, u upravnim stvarima često ne odlučuju meritorno – ne rješavaju sami upravnu stvar, posebno ne kada priroda stvari to dozvoljava ili u slučajevima kada je u istoj pravnoj stvari već poništen pravni akt, ili tuženi javnopravni organ nije postupio po rješenju ili presudi.

---

<sup>32</sup> ESLJP, *Janssen protiv Njemačke*, presuda od 20. decembra 2001., zahtjev br. 23959/94, § 40.

<sup>33</sup> ESLJP, *Počuča protiv Hrvatske*, presuda od 29. juna 2006., zahtjev br. 38550/02, § 30.

<sup>34</sup> ESLJP, *Frydlender protiv Francuske* [GC], br. 30979/96, § 43, ECHR 2000-VII

<sup>35</sup> vidjeti *Pavlyulynets protiv Ukrajine*, br. 70767/01, stav 51, 6. septembar 2005. godine.

<sup>36</sup> „Sl.list CG“, br.56/14, 20/15, 40/16 i 37/17. Zakon je stupio na snagu 1. januara 2015.godine, a počeo se primjenjivati 1. jula 2017. godine

<sup>37</sup> „Sl.list CG“ br.54/16. Stupio je na snagu 23. avgusta 2016. godine, a primjenjuje se od 1. jula 2017. godine Prelaznom i završnom odredbom člana 60. ZUS-a propisano je da će se postupci koji do dana primjene toga Zakona nisu pravosnažno okončani, okončati po odredbama toga Zakona.

### Primjeri:

Imajući u vidu relevantnu sudsku praksu, naročito u predmetima koji pokreću pitanja slična onima u ovom predmetu, karakteristične po ponovnim ispitivanjima od strane nižih organa nakon ponovnog postupanja viših organa (vidjeti, između ostalih, Stanka Mirković i dr. protiv Crne Gore, gore navedena, stav 55), Zaštitnik je mišljenja da je, budući da nije bilo okolnosti koje bi opravdale trajanje ovih postupaka preko 9 godina i 10 mjeseci, od kada se smatra da "postoji građanski spor", odnosno 14 godina od pokretanja ovih upravnih postupaka, u ovom postupku došlo do povrede prava na suđenje u razumnom roku iz člana 32 Ustava Crne Gore i člana 6 Evropske konvencije.<sup>38</sup>

Na osnovu svega naprijed navedenog, imajući u vidu relevantnu sudsku praksu, naročito u predmetima koji pokreću pitanja slična onima u ovom predmetu, karakteristične po ponovnim ispitivanjima od strane nižih organa nakon ponovnog postupanja viših organa (vidjeti, između ostalih, Stanka Mirković i dr. protiv Crne Gore, gore navedena, stav 55), Zaštitnik je mišljenja da je, budući da nije bilo okolnosti koje bi opravdale trajanje ovih postupaka preko 5, odnosno 11 godina, od kada se smatra da "postoji građanski spor", odnosno 28 godina od pokretanja ovih upravnih postupaka, u ovom postupku došlo do povrede prava na suđenje u razumnom roku iz člana 32 Ustava Crne Gore i člana 6 Evropske konvencije."<sup>39</sup>

## ZAKLJUČAK

I u ovom Izvještaju, kao i u prethodnom, Zaštitnik ukazuje da je neophodno nastaviti aktivnosti na podizanju nivoa svijesti zaposlenih, a posebno rukovodnog kadra, u pogledu dosljedne i ujednačene primjene odredbi ZUP-a i ZUS-a, koji je važio prije stupanja na snagu novog ZUP-a i ZUS-a, obzirom da se najveći broj pritužbi odnosi upravo na ove postupke, a od strane Zaštitnika je identifikovan nedostatak djelotvornog pravnog lijeka za ubrzanje takvih postupaka (posebno u slučaju višestrukih i ponovnih vraćanja, tzv. "ping-pong efekat").

Takođe je neophodno nastaviti i aktivnosti na uspostavljanju efikasnog sistema odgovornosti u javnom sektoru, zbog neblagovremenog postupanja, nezakonitog rada i kršenja prava građana.

U tom pravcu, zaključak Zaštitnika jeste da bi organi javne uprave trebali da ojačaju svoje kapacitete i osnaže mehanizme kontrole i nadzora javne uprave, edukuju se o posljedicama nepostupanja po zakonu i vođenju upravnih postupaka koji pretjerano dugo traju.

Zabrinjava činjenica i da u određenom broju predmeta, kada su donijeta mišljenja i date preporuke, na osnovu dokumentacije koja je priložena od strane stranaka i organa na čiji rad je podnijeta pritužba, organi i dalje istrajavaju na neprihvatanju kritike na rad i identifikovanog problema, što je loša praksa.

Zaštitnik zaključuje da je neophodno da neposredno viši organi u odnosu na one koji odlučuju u prvom stepenu, moraju shvatiti značaj i posljedice neblagovremenog vođenja postupaka, jer kao kontrolori vlasti koji shodno zakonskim odredbama koji se primjenjuju na njihovo odlučivanje, imaju jasne zakonske upute kada mogu sami riješiti upravnu stvar, naročito kada postoje jasni nalozi sadržani u sudskoj odluci.

Ipak stiče se utisak da koriste pravnu mogućnost da tako ne postupaju, tj. ne odlučuju meritorno, ne vodeći pri tom računa o interesu stranaka i nemaju u vidu da krše njihova ljudska prava u postupku stvarajući očiglednu pravnu neizvjesnost, tj. nesigurnost, pri tom ne dajući nikakvo obrazloženje zašto "nalaze da će uočene nedostatke prvostepenog postupka brže i ekonomičnije otkloniti prvostepeni organ" (čl.237. st.2. ZOUJ-a), u situacijama kada vraćaju predmet na ponovni postupak, a to je uočeno kao razlog koji se navodio prilikom poništaja i vraćanja na ponovni postupak i odlučivanje.

<sup>38</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1616491100\\_30122020\\_preporuka\\_kopg.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1616491100_30122020_preporuka_kopg.pdf)

<sup>39</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1601207519\\_10092020-preporuka-un.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1601207519_10092020-preporuka-un.pdf)

Takođe, zaključak Zaštitnika jeste da organi javne uprave ili nijesu svjesni ili zanemaruju činjenicu da nastavljanje sa dosadašnjom praksom nepostupanja po nalogima neposredno viših organa i nedonošenje odluka u primjerenim zakonskim rokovima, što rezultira nerazumno dugim trajanjem postupaka, može imati za posljedicu vođenje postupaka u kojima bi se razmatrala odgovornost Države, kao i državnog/ih službenika, odnosno namještenika i sljedstveno tome, obavezu naknade štete po opštim pravilima o naknadi iste, a sve shodno Zakonu o državnim službenicima i namještenicima, kao i Zakonom o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku.

Ovo posebno iz razloga što je Vrhovni sud Crne Gore već odlučivao po tužbama za pravično zadovoljenje u slučajevima dugog trajanja upravnih postupaka, koji još uvijek nijesu dobili sudski epilog pred Upravnim sudom Crne Gore i dosuđivao pravičnu naknadu, a na koju sudsku praksu je Zaštitnik ukazivao i upozoravao u svojim mišljenjima.

#### Primjer:

### III RELEVANTNA DOMAĆA I MEĐUNARODNA PRAKSA

#### A. Praksa Vrhovnog suda Crne Gore

Presuda Vrhovnog suda Crne Gore po tužbi za pravično zadovoljenje, Tpz.br.12/2019 od 1. aprila 2020. godine:

„Djelimično se usvaja tužbeni zahtjev pa je tužena Crna Gora dužna tužiocu B.B. na ime nematerijalne štete zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku u predmetu Ministarstva finansija - Komisije za povraćaj i obeštećenje Bar, br.03-u1-1-433/06, platiti 600,00 € sa zakonskom kamatom od presuđenja do isplate i nadoknaditi mu troškove postupka u iznosu od 100,00€, u roku od 15 dana od prijema ove presude“.

Iz obrazloženja:

„Dakle, Vrhovni sud konstatuje da period od 2 godine i 4 mjeseca, u kom nije donijeta prvostepena odluka u upravnom postupku koji je tužilac pokrenuo 2006.godine, a u kom postupku je ispitni postupak bio okončan i zaključena usmena rasprava prije perioda koji razmatra Vrhovni sud (pogledati prethodno), nije zadovoljio zahtjev razumnog roka zbog čega je došlo do povrede tužiočevog prava na suđenje u razumnom roku.

Odlučujući o visini tužbenog zahtjeva Vrhovni sud je imao u vidu odredbu čl.4 Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku kojom je propisano da se prilikom odlučivanja o tužbi za pravično zadovoljenje (ne samo o njenoj osnovanosti već i o visini postavljenog tužbenog zahtjeva), naročito uzima u obzir složenost predmeta, ponašanje podnosioca pravnog sredstva, ponašanje suda i drugih državnih organa, te interes podnosioca tužbe.

Dakle, polazeći od navedenih kriterijuma, a u skladu sa novijom praksom Evropskog suda za ljudska prava (Arčon i dr. v. Crne Gore-2018 br.15495/10; Montemlin Šajo v.Crne Gore - 2018, br.61976/10), Vrhovni sud je u konkretnom slučaju imao sveobuhvatan pristup kako kod odluke o osnovu tako i kod odluke o visini tužbenog zahtjeva. Dakle, cijenio je:

- da postupak donošenja prvostepene odluke, koja, ni nakon 2 godine i 4 mjeseca, još uvijek nije donijeta, prekomjerno traje i nije ispunio zahtjev razumnog roka,
- da tužilac tome nije doprinio, a urgencijama i žalbama preduzimao je pravna sredstva da pokuša ubrzati postupak,
- da je rješavanje pitanja povraćaja ili obeštećenja za oduzetu imovinu za tužioca je značajno, obzirom na vrijednost oduzetih nepokretnosti,
- da predmet nije bio naročito složen.

(...)

Po ocjeni Vrhovnog suda iznos od 600,00 € predstavlja onu mjeru pravičnog zadovoljenja koja će tužiocu nadoknaditi nematerijalnu štetu nastalu pretrpljenim frustracijama i neizvjesnošću zbog nerazumne dužine trajanja postupka donošenja Prvostepene odluke u upravnom postupku. Dosuđeni iznos naknade u skladu je sa dosadašnjom praksom ovog suda.“<sup>40</sup>

Sa druge strane, na osnovu određenog broja predmeta formiranih po pritužbama, Zaštitnik je zaključio da pojedini organi pravilno primjenjuju zakon i sprovode postupak u duhu relevantnih odredbi, što je u mišljenjima svakako prepoznato i pohvaljeno, u smislu podsticanja da nastave sa sprovođenjem takve dobre prakse.

<sup>40</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1603090879\\_11102020-preporuka-br.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1603090879_11102020-preporuka-br.pdf)

#### Primjer:

Kako se podnosilac pritužbe žali na nepostupanje Komunalne policije opštine Kotor, odnosno na njenu neaktivnost u preduzimanju odgovarajućih radnji i mjera u cilju rješavanja problema na koji je ukazao u svojoj prijavi, a iz navedenog odgovora Komunalne policije i utvrđenog činjeničnog stanja proizilazi da je nadležna policija u konkretnom slučaju sa aspekta svoje struke i u okviru svoje nadležnosti izvršila komunalni nadzor i o svom postupanju upoznala podnosioca pritužbe, Zaštitnik nije mogao utvrditi povredu bilo kojeg prava (ne)postupanjem Komunalne policije.

Ovo posebno iz razloga što je podnosilac pritužbe nakon podnošenja prijave, bio prisutan kada su ovlašćeni službenici Komunalne policije izašli na lice mjesta i sačinili službenu zabilješku, koju je potpisao i sam podnosilac pritužbe, koji pri tom nije imao primjedbi i prigovora i kojom prilikom mu je uručen primjerak iste. Zaštitnik cijeni da je postupanjem Komunalne policije opštine Kotor, na ovakav način, podnosilac pritužbe dobio odgovor na svoju prijavu i uručenjem primjerka službene zabilješke na adekvatan način, upoznat sa ishodom postupanja nadležnog organa po njegovoj prijavi.

U odnosu na vremenski period odlučivanja po žalbi drugostepenog organa, Zaštitnik ističe revnost u postupanju Glavnog administratora Opštine Bar, kroz blagovremeno razmatranje žalbi i odlučivanje po tim žalbama u zakonom propisanom roku<sup>41</sup>.

**Na osnovu svega prednjeg, a u cilju prevazilaženja uočenog sistemskog problema, kao i unapređenja postojećeg stanja vezano za trajanje postupaka započetih po ranije važećim zakonima koji regulišu ovu oblast, Zaštitnik daje sledeće preporuke:**

- ▶ Svim upravnim organima, kao i Upravnom sudu Crne Gore da u upravnim stvarima koje su započete, a nijesu okončane do stupanja na snagu novog Zakona o upravnom postupku i Zakona o upravnom sporu, postupaju sa izuzetnom hitnošću, što znači da prioritarno postupaju i rješavaju u istom, kada okolnosti ukazuju na njegovo/njihovo pretjerano dugo trajanje.
- ▶ Da donose odluku/e koje će sadržati valjano obrazloženje, odnosno u kojima će na valjan način utvrditi činjenično stanje i jasno obrazložiti zašto prihvata ili ne prihvata određeni dokaz, kao i zašto određenu činjenicu utvrđuje kao dokazanu ili nedokazanu, a sve kako bi neposredno viši organi, a potom eventualno i Upravni sud Crne Gore, bili u mogućnosti da meritorno odluče u određenoj pravnoj stvari i okončaju predmete.
- ▶ Da, kada se na postupke u toku ne premjenjuju odredbe novog ZUP-a i ZUS-a, prilikom donošenja odluke, postupaju po nalogima neposredno viših organa i pribave sve dokaze i utvrde sve činjenice na koje im je ukazano, kako bi omogućili istima da meritorno odluče i izbjegnu nepotrebno odugovlačenje postupka, obzirom da ne postoji djelotvorno pravno sredstvo čija bi upotreba spriječila višestruka i iscrpljujuća vraćanja predmeta na ponovni postupak.
- ▶ Da neposredno viši organi uprave u odnosu na one koji odlučuju u prvom stepenu, u svim postupcima, posebno onim koji su započeti a nisu okončani do stupanja na snagu novog ZUP-a i ZUS-a (vidjeti naprijed), blagovremeno odlučuju po žalbama protiv prvostepene odluke, a posebno da koriste pravnu mogućnost da sami riješe upravnu stvar, vodeći računa o interesu stranaka i dugom trajanju upravnih postupaka.
- ▶ Da u situacijama kada nađu da će uočene nedostatke prvostepenog postupka, brže i efikasnije riješiti prvostepeni organ, prilikom poništaja takve odluke, daju valjano obrazloženje zašto smatraju da će u konkretnom slučaju to prvostepeni organ brže i efikasnije riješiti.

<sup>41</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1605604458\\_19102020-preporuka-br.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1605604458_19102020-preporuka-br.pdf)

## **Ministarstvu javne uprave, digitalnog društva i medija**

► Da uvede sistemsko praćenje rada odnosno postupanja upravnih organa u upravnim postupcima koji su započeti a nijesu okončani do stupanja na snagu novog ZUP-a i novog ZUS-a, s ciljem utvrđivanja postupaju li upravni organi u skladu sa zakonskim obavezama koje se odnose na:

- poštovanje rokova za donošenje rješenja u upravnom postupku
- dužnost drugostepenih organa da bez vraćanja predmeta na ponovni postupak prvostepenom organu okončaju postupak (sami riješe upravnu stvar)
- ukupno trajanje ovih upravnih postupaka.

► U tom smislu potrebno je uvesti obavezu svim upravnim organima da uspostave i vode odgovarajuće evidencije i polugodišnje (ili čak i kraće), dostavljaju detaljne Izvještaje o ključnim elementima za praćenje stanja u pogledu trajanja upravnih postupaka i postupanja upravnih organa u skladu sa zahtjevom za donošenjem odluke u razumnom roku, sa navođenjem preciznih i jasnih razloga u slučaju nepostupanja i/ili odlaganja.

► Ako bi takvi Izvještaji pokazali da upravni organi ne postupaju u skladu sa svojim obavezama u pogledu poštovanja rokova za donošenje rješenja u upravnom postupku i/ili dužnošću da se u slučaju višestrukog poništavanja prvostepenih rješenja bez korišćenja mogućnosti drugostepenog organa da sam riješi upravnu stvar, pri čemu izostaje obrazloženje "zašto smatra da to prvostepeni organi brže i efikasnije mogu riješiti" - razmotre pokretanje inspekcijiskog nadzora i izricanje upravnih mjera, u smislu čl.290-293 Zakona o upravnom postupku, kao i pokretanje postupaka shodno čl.154-157 Zakona o državnim službenicima i namještenicima, kao i čl.13 -19 Zakona o inspekcijiskom nadzoru, za starješine organa, kao i odgovornog/ih lica kod kojega/ih je utvrđena povreda.

Sve prednje se posebno odnosi na postupke koji su započeti a nijesu okončani do dana stupanja na snagu ZUP-a i ZUS-a, imajući u vidu naprijed uočeni i navedeni nedostatak (ne postoji djelotvorno pravno sredstvo za ubrzanje postupka u slučajevima višestrukog vraćanja predmeta na ponovni postupak po važećim zakonima).

### **Upravi za kadrove**

► Da nastave ili dodatno osnaže obaveznu edukaciju državnih službenika, kao i rukovodnog kadra sa obaveznom evaluacijom ili provjerom znanja, koji postupaju u upravnim postupcima o Evropskoj konvenciji i praksi ESLJP-a koja se odnosi na ostvarivanje prava na donošenje odluke u razumnom roku i načinu vođenja postupaka u skladu s članom 6 stav 1 Konvencije i posljedicama nepostupanja u skladu sa zahtjevom razumnog roka, sa posebnim akcentom na postupke započete po ranije važećem Zakonu o upravnom postupku i Zakonu o upravnom sporu.

Poseban akcenat bi se trebao staviti na dobro ustanovljenu praksu ESLJP u odnosu na Crnu Goru, upravo u ovakvim upravnim situacijama, gdje je utvrđena povreda, kako bi se podigao nivo svijesti o obaveznosti primjene postojećih i relevantnih zakonskih normi u duhu zakona.

#### **6.2.7.2. Pravo na obrazloženu odluku i nedostatak pouke o pravnom lijeku (segment prava na pravično suđenje iz člana 32 Ustava Crne Gore I člana 6 EKLJP)**

Prema dobro ustanovljenoj praksi, kako nacionalnoj, tako i međunarodnoj, a koja odražava načelo pravilne primjene pravde, odluke sudova i tribunala (organa koji odlučuju o nečijem građanskom pravu ili obavezi zasnovanoj na zakonom utvrđenom interesu), treba na odgovarajući način da navedu razloge

na kojima se zasnivaju. U kom obimu će to obrazloženje biti dato, zavisice od prirode odluke i okolnosti slučaja.

Domaći organi su u obavezi da dovoljno i jasno izlože osnove na kojima zasnivaju svoju odluku i time omoguće stranki da uspješno ostvare pravo na ulaganje pravnog lijeka.

Pravo na obrazloženu odluku nije samo obaveza sudova, kako redovnih, tako i Ustavnog suda Crne Gore, već svih organa javne (državne) vlasti koji odlučuju u raznim postupcima o pravima fizičkih i pravnih lica.

Na važnost obrazloženja pojedinačnih odluka javne vlasti insistira i Savjet Evrope, koji je je Rezolucijom (77)31 o zaštiti pojedinaca od akata javne vlasti, odredio da - kada god akt može povrijediti pravo, slobodu ili interes osobe, ona mora biti obaviještena o razlozima na kojima se takav akt temelji.

Na nužnost obrazloženja odluke na istovjetan način pristupa i Evropski kodeks dobrog administrativnog ponašanja (član 18), koji utvrđuje da svaka odluka koja može negativno uticati na prava, obaveze i na zakonu zasnovanim interesima građana, mora sadržati obrazloženje.

Pretežni broj pritužbi podnešenih sa ukazivanjem na povredu ovog prava, odnosio se na postupke zasnivanja radnog odnosa, tj. postupke javnog oglašavanja i sljedstveno tome, odluke ili obavještenja koja su dostavljana učesnicima oglasa koja nisu imala ili adekvatno obrazloženje, ili obrazloženje uopšte.

Zaštitnik je u mišljenjima u kojima je utvrdio povredu, ukazao na važnost i nužnost obrazloženja odluke, koje pravo je propisano ne samo Konvencijom, već i našim zakonima kao takvo (Zakon o radu, Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Zakon o upravnom postupku).

Osim utvrđene povrede, Zaštitnik je dao i preporuke na koji način u budućim istim ili sličnim situacijama, prilikom donošenja odluke o izboru kandidata, treba da izbjegnu sumnju u proizvoljnost prilikom odlučivanja i šta takva odluka treba da sadrži, sve s pozivom na relevantne domaće i međunarodne standarde.

#### **Primjer:**

J.U. Crnogorsko narodno pozorište

I Da Rješenje - Odluku o izboru kandidatkinje XX, br. 01-4038, od 30. novembra 2020. godine, u što kraćem roku dostavi svim neizabranim učesnicima konkursa, kako bi dobili mogućnost da, ukoliko su istim nezadovoljni, iskoriste pravo na djelotvoran pravni lijek, radi zaštite svog prava.

II Da ubuduće prilikom donošenja rješenja-odluke o izboru kandidata/kinja isto sačini tako da sadrži argumentovano obrazloženje kojim se razlozima rukovodila pri donošenju odluke, čime bi se izbjegla proizvoljnost i omogućilo kandidatima/kinjama da procijene i shvate suštinske razloge na temelju kojih je donijeta odluka i kako bi djelotvorno ostvarili svoje pravo na ulaganje odgovarajućeg pravnog sredstva nadležnom organu, ukoliko su nezadovoljni takvom odlukom o izboru.

III Da ubuduće rješenja-odluke o izboru kandidata/kinja, osim izabranim kandidatima/kinjama, dostavlja svim učesnicima konkursa, jer bi takvo postupanje predstavljalo dobru praksu, a bilo bi u duhu člana 26 Zakona o radu.

IV Da, ukoliko odluči da učesnicima konkursa ne dostavlja Odluku o izboru kandidata/kinja, prilikom donošenja Obavještenja o izboru kandidata/kinja koji su primljeni u radni odnos, isto sačini tako da sadrži obrazloženje sa jasnim i dovoljnim razlozima kojima se rukovodila zbog kojih je izabran jedan a ne drugi kandidat/kinja, a sve kako bi učesnici konkursa mogli blagovremeno i efikasno ostvariti svoja prava ukoliko su nezadovoljni odlukom o izboru, ulaganjem odgovarajućeg pravnog sredstva nadležnom organu, kao i da takva obavještenja sadrže uputstvo o pravnoj zaštiti kako bi se obezbijedilo poštovanje zajemčenog ustavnog prava na pravni lijek.

V Da ubuduće, prilikom postupanja po javnim oglasima za prijem u radni odnos, formira komisiju koja bi sprovela postupak provjere prijavljenih kandidata/kinja, kako bi se relevantno ocijenilo i izvršilo njihovo bodovanje i rangiranje, pa samim tim i izbor.<sup>42</sup>

Zaštitnik podsjeća da je na ovaj nedostatak ukazivao i u svojim ranijim Izvještajima.

U određenom broju predmeta, Zaštitnik je zaključio da su relevantni državni organi ili organi državne uprave, donosili odluke sa valjanim i dovoljnim obrazloženjem, u formalnom smislu, pri čemu se Zaštitnik nije upuštao u ocjenu zakonitosti odluke.

U određenom broju predmeta, koji su se prevashodno odnosili na dugo trajanje upravnih postupaka, koje karakteriše višestruka vraćanja na ponovni postupak i u kojima je inicijalno utvrđena povreda prava na suđenje u razumnom roku iz člana 32 Ustava Crne Gore i sljedstveno tome člana 6 EKLJP, Zaštitnik je uočio da je jedan od razloga upravo nedavanje adekvatnog obrazloženja ili obrazloženja uopšte.

U takvim predmetima, Zaštitnik je osim ostalih preporuka dao preporuke i u tom pravcu, tačnije, da donose odluke koje će sadržati valjano obrazloženje, odnosno u kojima će na valjan način utvrditi činjenično stanje i jasno obrazložiti zašto se prihvata ili ne prihvata određeni dokaz, kao i zašto određenu činjenicu utvrđuje kao dokazanu ili nedokazanu, a sve kako bi neposredno viši organi koji će odlučivati po žalbi, a potom eventualno i Upravni sud Crne Gore, bili u mogućnosti da meritorno odluče u ovoj pravnoj stvari i okončaju predmete.

Nadalje, Zaštitnik je u svojim mišljenjima ukazivao i upozoravao da je u značajnom broju predmeta Evropski sud za ljudska prava, obavezu obrazloženja odluka od strane organa koji iste donose, doveo u vezu sa pravom na djelotvorni pravni lijek, jer sve dok u takvoj odluci nijesu navedeni uvjerljivi i relevantni razlozi kojima se organ rukovodio prilikom donošenja, ne može se smatrati da ta odluka zadovoljava opšte zahtjeve koji proizilaze iz Konvencijom i Ustavom zajemčenog prava na pravično suđenje .

Zaštitnik je stoga ukazivao i da osim što se strankama mora dostaviti obrazložena odluka kojom se odlučuje o njihovim pravima, ista mora da sadrži i uputstvo o pravnoj zaštiti.

Zaštitnik napominje da je Evropskim kodeksom dobrog administrativnog ponašanja propisano da odluka organa javne vlasti sadrži pouku o pravnom sredstvu koje se protiv nje može iskoristiti. Poukom o pravnom sredstvu građanima se posebno ukazuje na pravnu prirodu sredstva, organ (organe) pred kojim se sredstvo može koristiti i rok za njegovo podnošenje. U pouci o pravnom sredstvu građani se posebno upućuju na mogućnost sudskog ispitivanja odluke

<sup>42</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1613473622\\_31122020-preporuka-cnp.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1613473622_31122020-preporuka-cnp.pdf)

## ZAKLJUČAK

Obrazloženje odluke, po mišljenju Zaštitnika, izuzetno je važno, jer nedostatak relevantnih i uvjerljivih razloga za njeno donešenje, prvi je i najvažniji znak koji upućuje na arbitrarno odlučivanje. Nedostatak obrazloženja ostavlja utisak proizvoljnosti i samovolje kod odlučivanja i donošenja odluke.

Nedostatak obrazloženja nužno vodi i odugovlačenju postupka, jer isti prouzrokuje poništaj ili ukidanje takve odluke shodno čl.140 st.1 i 3 ZUP-a, posebno u posljednjem slučaju kada već postoji stav Evropskog suda za ljudska prava u istovjetnoj stvari po odluci koja je bila donijeta do pravosnažnosti rješenja, a može biti od uticaja na zakonitost rješenja.

Zaštitnik ukazuje da javne vlasti u svakoj pravnoj situaciji koja se odnosi na donošenje odluka koje utiču na prava i/ili interese pojedinaca moraju postupati u skladu sa međunarodnim pravom, zakonom ali i opštim načelima prava i standardima koja uređuju njenu strukturu, nadležnost i postupanje. Takvim postupanjem isključuje se svaki oblik pristrasnosti u odlučivanju i sprječava nejednako postupanje prema strankama.

Zaštitnik je na osnovu stanja u spisima predmeta koji su formirani po pritužbama čiji predmet razmatranja je bilo i ovo pravo, utvrdio da još uvijek nije na zadovoljavajućem nivou shvatanje značaja šta zapravo znači poštovanje ovog prava i kakve pravne posljedice njegovo nepoštovanje može prouzrokovati.

Stiče se utisak da nadležni državni organi koji odlučuju u prvom stepenu, a potom i u postupku po žalbi, nijesu svjesni da nedavanjem obrazloženja za svoje odluke, ne samo da nanose štetu građanima već stvaraju i nesumnjive sudske troškove, ukoliko takvi postupci dobiju sudski epilog, jer nedostatak obrazloženja odluke vodi njenom sigurnom poništaju, u kojim postupcima nastaju troškovi koji na kraju padaju na teret budžetskih sredstava.

## PREPORUKA

### **Svim upravnim organima**

► da u upravnim postupcima, donose odluku/e koje će sadržati valjano obrazloženje, odnosno u kojima će na valjan način utvrditi činjenično stanje i jasno obrazložiti zašto prihvata ili ne prihvata određeni dokaz, kao i zašto određenu činjenicu utvrđuje kao dokazanu ili nedokazanu, a sve kako bi neposredno viši organi, a potom eventualno i Upravni sud Crne Gore, bili u mogućnosti da meritorno odluče u određenoj pravnoj stvari i okončaju predmete, izbjegavajući nepotrebno odlaganje u postupku pred sudom kod donošenja meritorne odluke.

### **Upravi za kadrove**

► Iako je Uprava za kadrove, izjašnjavajući se na preporuke date u Mišljenjima Zaštitnika, obavijestila da kontinuirano sprovodi edukaciju državnih službenika i rukovodnog kadra, uočeni problem ukazuju da je neophodno ne samo nastaviti sa edukacijom, već da se dodatno osnaži obavezna edukacija o Evropskoj konvenciji i praksi ESLJP-a državnih službenika, kao i rukovodnog kadra sa obaveznom evaluacijom ili provjerom znanja. Ista bi trebala biti usmjerena i na praksu domaćih sudova, kako Upravnog suda i Vrhovnog suda CG, tako i Ustavnog suda Crne Gore.



### **6.2.7.3. Pravo na obraćanje – odgovor iz člana 57 Ustava Crne Gore i analogno tome, kompatibilno pravo zaštićeno članom 13 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda (pravo na djelotvorni pravni lijek)**

Pravo obraćanja zagantovano članom 57 Ustava Crne Gore, podjednako podrazumijeva i pravo da se građanin obrati i pravo da dobije odgovor, što nužno ne znači pravo da se donese odluka, već da se podnosilac zahtjeva obavijesti o konačnom ishodu postupanja na zakonom propisan način.

U predmetu *Grobelny protiv Poljske*, predstavka br. 60477/12, ESLJP izričito je naveo da je prema principu "dobre uprave", gdje je opšti interes u pitanju, obaveza državnih vlasti da postupaju blagovremeno, na odgovarajući način i dosljedno (*Beyeler protiv Italije* [VV], br. 33202/96, § 120, ECHR 2000 I i *Megadat.com S.r.l. protiv Moldavije*, br. 21151/04, § 72, 8. april 2008).

Preporuka R. (2007) 7 o dobroj upravi je veoma važan dokument koji postavlja načela i pravila koja organi javne uprave treba da primenjuju u svom odnosu sa građanima, tj. javnošću, kako bi se izgradila dobra uprava .

Rezolucija (77) 31 Komiteta ministara državama članicama o zaštiti pojedinaca u odnosu na akte uprave sadrži preporuke državama članicama da se u svojoj zakonskoj i upravnoj praksi uvažavaju sledeća načela: a) pravo na saslušanje, b) pravo na pristup informacijama, c) pravo na pomoć i pravnu zaštitu, d) navođenje razloga i obrazloženje, i e) pouka o pravnim ljekovima.

Ova Rezolucija doneta je 1977. godine i načela koja ona predviđa odnose se na upravne akte koji se definišu kao pojedinačne odluke ili mjere koje se donose prilikom vršenja vlasti, a koje su takve prirode da neposredno pogađaju prava, slobode i interese. Cilj ovih načela je zaštita lica, bilo fizičkih ili pravnih, u upravnim postupcima koji se mogu okončati autoritativnim upravnim aktom.

Na nužnost dostavljanja odgovora ukazuje i Evropski kodeks dobrog administrativnog ponašanja (član 13) koji utvrđuje da je službenik dužan da se postara da svaki građanin koji se pismenim putem obrati instituciji dobije odgovor .

Obaveza implementacije navedenih pravnih standarda, odnosno prava EU u nacionalni pravni poredak proizilazi iz odredbe člana 72 Sporazuma o asocijaciji i stabilizaciji koji je za Crnu Goru stupio na snagu 1. maja 2010. godine, naročito kod harmonizacije prava i prakse u odnosu na principe sadržane u Povelji o temeljnim pravima EU.

Vezano za navodnu povredu ovog prava, Zaštitnik ukazuje da se određeni broj pritužbi odnosio na neodgovaranje nadležnih organa na podnieti zahtjev i stim u vezi donijeta su mišljenja gdje je utvrđena povreda ovog prava sa preporukom da se bez daljeg odlaganja odgovori na podnešene zahtjeve.

U tom pravcu primjetna je i pohvalna saradnja sa pojedinim organima državne uprave i određeni pomak u institucionalnoj saradnji sa Zaštitnikom, kroz ažurno postupanje po zahtjevima Zaštitnika i dostavljanje iscrpnih izjašnjenja i relevantne dokumentacije.

Međutim, bilo je slučajeva u kojima su organi ignorisali zahtjev Zaštitnika za izjašnjenje, ne izjašnjavajući se i neizražavajući svoj stav o osnovanosti pritužbi. U ovim slučajevima ponovljen je zahtjev za izjašnjenje, odnosno upućena urgencija, što je svakako negativno uticalo na efikasnost postupka. U nekim slučajevima od neposredno viših organa zatražena je intervencija, kako bi u okviru svojih ovlašćenja preduzeli odgovarajuće mjere da nadležni organ, bez daljeg odlaganja, dostavi Zaštitniku izjašnjenje i relevantnu dokumentaciju.

S tim u vezi, Zaštitnik je ukazao da državni organi nemaju pravo da ocjenjuju koju će svoju zakonsku obavezu ispuniti, a koju neće, već je osnovni uslov za postojanje pravne države i jačanje povjerenja građana, da svi državni organi u potpunosti poštuju i primjenjuju sve njene pozitivne propise.

Neizvršavanje zakonom propisane obaveze saradnje sa Zaštitnikom, vodi posrednom zaključku da organ uprave koji ima takav pristup ovoj zakonskoj obavezi, može sebi da dozvoli nepoštovanje zakona i kada postupa po zahtjevima građana i odlučuje o njihovim pravima i obavezama, što odstupa od standarda "dobre uprave".

**Primjer:**

Komsiji za povraćaj i obeštećenje Podgorica

Da u budućem radu blagovremeno postupa po zahtjevima Zaštitnika i dostavlja potpune, precizne i konkretne odgovore, potkrijepljene odgovarajućom dokumentacijom kao potvrdom pruženih informacija, jer se drugačije postupanje tretira kao povreda zakonskih odredbi o obaveznoj saradnji sa Zaštitnikom.<sup>43</sup>

Sa druge strane, u određenom broju predmeta utvrđena je povreda ovog prava. U mišljenjima koje je donio u tim slučajevima, Zaštitnik je ukazao na važnost sprovođenja principa "dobre uprave", koja podrazumijeva da je uprava okrenuta građanima, da je otvorena i dostupna građanima da blagovremeno postupa po njihovim zahtjevima.

**Primjer:**

Zaštitnik je ukazao da dobra uprava, shodno svojim načelima i principima, podrazumijeva da je uprava okrenuta potrebama građana, da je otvorena i dostupna građanima, da postupa sa uvažavanjem i pažnjom, da jednako postupa sa građanima u istim i sličnim situacijama, kao i da blagovremeno postupa po zahtjevima građana.

Positivni propisi i načela dobre uprave zahtijevaju od organa uprave da postupaju i preduzimaju mjere u okviru svoje nadležnosti u zakonom propisanom roku. Standard dobre uprave ne dozvoljava nečinjenje i pasivnost, već traži aktivan, angažovan stav organa uprave prema obavljanju poslova iz svog djelokruga i zakonito vršenje tih poslova. Standard dobre uprave takođe ne dozvoljava organima uprave da građanima uskraćuju mogućnost preispitivanja odluka u žalbenom postupku i/ili u upravnom sporu. Nevršenje poslova i radnji iz djelokruga svoje nadležnosti ima za posljedicu stvaranje pravne nesigurnosti, otežavanje pravnog položaja građana i kršenje njihovih prava.

U određenim predmetima pritužbe su se odnosile na nepostupanje određenih organa, odnosno neaktivnost u preduzimanju odgovarajućih radnji, ali Zaštitnik nije utvrdio povredu ovog prava.

**Primjer:**

U sprovedenom ispitnom postupku utvrđeno je da je Uprava za inspeksijske poslove – Odsjek za ekološku inspekciju, po zahtjevu podnositeljke pritužbe za vršenje inspeksijskog nadzora nad objektom – pekara »Minipek«, u Nikšiću, zbog emitovanja štetnih materija u okolinu, prije podnošenja pritužbe Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, četiri dana nakon podnošenja zahtjeva, izvršila vanredni inspeksijski nadzor kod naznačenog subjekta i tom prilikom, sa aspekta svoje struke i u okviru svoje nadležnosti, nije utvrdila nepravilnosti, kao i da je o ishodu postupanja uredno obavijestila podnositeljku pritužbe.

Nadalje, kao što je to naprijed naznačeno, pravo na obraćanje ne podrazumijeva samo pravo da se građaninu odgovori, već i da mu se takav odgovor dostavi.

<sup>43</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1616491100\\_30122020\\_preporuka\\_kopg.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1616491100_30122020_preporuka_kopg.pdf)

S tim u vezi u određenom broju predmeta, Zaštitnik je primijetio da odgovori po pojedinim zahtjevima nijesu dostavljani na način na koji to uređuju relevantni zakonski propisi, pa je Zaštitnik nalazio povredu ovog prava i iz tog razloga, a u vezi sa pravom na djelotvorni pravni lijek, obzirom da nedostavljanjem odluke donijete po njegovom zahtjevu, podnosilac je uskraćen da efikasno ostvari neko svoje pravo.

U takvim mišljenjima Zaštitnik je posebno ukazivao da je obaveza blagovremenog dostavljanja u skladu sa zakonskim odredbama o dostavljanju, prepoznat kao segment načela pravne sigurnosti jer obezbjeđuje djelotvorno i efikasno ostvarivanje prava i sloboda zaštićenih kako Ustavom Crne Gore, tako i EKLJP.

Dakle, osim preporuka da se bez daljeg odlaganja odgovor dostavi podnosiocima zahtjeva (a to je podnosilac pritužbe), date su i preporuke tim organima da blagovremeno i ažurno postupaju po zahtjevima.

## ZAKLJUČAK

Analiza podnijetih pritužbi i dalje pokazuje da se građani žale na sporost, neefikasnost i teškoće u ostvarivanju prava pred organima državne uprave, lokalne samouprave, lokalne uprave, ustanova i drugih subjekata koji vrše javna ovlašćenja, da se građani osjećaju nejednaki pred zakonom, da se o njihovim pravima ne odlučuje u zakonskom roku i da usljed sporosti administracije otežano ostvaruju svoja prava.

Uočeno je da u određenim slučajevima stranka nije obaviještena o ishodu postupanja po njenom zahtjevu, čime joj je uskraćena mogućnost preispitivanja odluke, odnosno korišćenja pravnog sredstva i eventualno pokretanje upravnog spora.

Sve ovo ukazuje da organi javne uprave još uvijek u dovoljnoj mjeri ne obezbjeđuju efikasnu zaštitu prava i na zakonu zasnovanih interesa fizičkih i pravnih lica, te da su i dalje česti slučajevi u postupanju i praksi organa javne uprave koji nijesu u skladu sa principima dobre uprave.

## PREPORUKE

- ▶ Neophodno je nastaviti aktivnosti na podizanju svijesti zaposlenih o principima dobre uprave i uspostavljanje efikasnog sistema odgovornosti u javnom sektoru, zbog neblagovremenog, nezakonitog rada i kršenja prava građana.
- ▶ Sistem javne uprave treba da bude transparentniji i pristupačniji svim građanima. Javna uprava mora biti dobro organizovana i pripremljena za poštovanje ljudskih prava i sloboda i stvaranje mogućnosti za ostvarivanje ovih prava.
- ▶ Neophodno je da organi uprave unaprijede ostvarivanje pisane komunikacije sa građanima, što između ostalog podrazumijeva dosljednu primjenu odredbi propisa u oblasti upravnog postupka, posebno koji se tiče dostavljanja, kako u prvostepenom tako i u drugostepenom postupku.
- ▶ Potrebna je pravilna kvalifikacija primljenih podnesaka i blagovremeno odlučivanje i dostavljanje pisanih odgovora podnosiocima zahtjeva.

#### 6.2.7.4. Pravo na pristup sudu kao jedan od segmenata prava na pravično suđenje iz člana 32 Ustava Crne Gore i analogno tome, člana 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda

U pogledu ovog prava, Zaštitnik je u jednom mišljenju utvrdio povredu. Podnosilac pritužbe se žalio da mu je Komunalna policija opštine Ulcinj, blokirala bankovni račun zbog kazne iz prošle godine, da nije bilo okačeno nikakvo obavještenje na njegovo putničko motorno vozilo, odnosno da mu nije nikada dostavljeno ili uručeno obavještenje o blokadi računa, da je trebao biti obaviješten, a u krajnjem je mogao platiti kaznu u iznosu manjem za 1/3 novčane kazne.

Prije nego se upustio u ocjenu osnovanosti, Zaštitnik je podsjetio na relevantne međunarodne principe koji su iznijeti u obimnoj praksi Evropskog suda za ljudska prava. Sud je utvrdio da član 6 stav 1 Konvencije, "svakome osigurava pravo da svaki njegov građanski zahtjev koji se odnosi na prava i obaveze bude iznijet pred sud ili tribunal". Na ovo "pravo na sud", od kojeg je pravo na pristup jedan aspekt, može se osloniti svako ko smatra, na spornoj osnovi, da je miješanje u vršenje njegovih ili njenih građanskih prava, nezakonito i žali se da mu nije pružena mogućnost da podnese takvu tužbu sudu u skladu sa zahtjevima člana 6 stav 1 Konvencije.

Pravo na pristup sudu nije apsolutno pravo, već podliježe ograničenjima koja ne smiju narušavati samu suštinu prava i njegov legitimni cilj, a to je pristup pravnom sredstvu. Ta ograničenja, prema praksi ESLJP, biće kompatibilna sa članom 6 stav 1 EKLJP, samo ako su u skladu sa relevantnim domaćim zakonima i drugim propisima, ukoliko teže ka legitimnom cilju i ukoliko postoji razuman odnos srazmjernosti sredstava koja su upotrijebljena i čijem se ostvarenju teži (*Golder protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 21. februara 1975. godine, serija A, broj 18, tav 35; *Phillis protiv Grčke*, presuda od 27. avgusta 1991. godine, serija A, broj 209, stav 59).

Zaštitnik je utvrdio da je postupanjem nadležnog organa, odnosno neurednim dostavljanjem prekršajnog naloga, bez ponovnog pokušaja ličnog dostavljanja, podnosiocu povrijeđeno pravo na pristup sudu kao segment prava na pravično suđenje, obzirom da su mu bez prethodnog obavještenja blokirana novčana sredstva na ime prinudne naplate kazne, o kojoj nije obaviješten na zakonom propisan način i time je onemogućen u ostvarivanju svog ustavnog prava na pristup sudu, da nakon dostavljanja i obavješćavanja o postojanju naloga, odluči da li će da podnese sudu za prekršaje prekršajni nalog za sudsko odlučivanje, ili u krajnjem da dobrovoljno plati izrečenu kaznu.

U skladu sa utvrđenom povredom, Zaštitnik je dao i određene preporuke.

##### Primjer:

Komunalnoj policiji opštine Ulcinj

IDA u konkretnom predmetu, ukoliko nije okončan postupak prinudne naplate novčane kazne, sa istim zastane i da iznova pokuša lično dostavljanje prekršajnog naloga identifikacioni broj 0020642989 na adresu podnosioca pritužbe iz spisa predmeta, tražeći od dostavljača da u svemu postupi po pravilima o obaveznom ličnom dostavljanju ili o odbijanju prijema pismena, sadržanih u odredbama Zakona o prekršajima

IIDA u budućem postupanju, prilikom dostavljanja prekršajnih naloga, striktno formalno i sadržinski primjenjuje odredbe Glave XVI DOSTAVLJANJE PISMENA Zakona o prekršajima.

U određenim predmetima, eventualna povreda prava na pristup sudu usljed neuredne dostave otklonjena je u toku postupka, što je rezultiralo obustavom postupka pokrenutog povodom ispitivanja navoda pritužbe.

Navedeno ukazuje da određeni organi dobronamjerno shvataju značaj uloge Zaštitnika i pravovremenim uočavanjem svog nepravilnog postupanja na vrijeme otklone takvu povredu i spriječe da predmet ili određena pravna situacija dobije svoj sudski epilog.

## ZAKLJUČAK

Kao što se vidi iz navedenog primjera, kršenje ovog prava pojavilo se kroz pitanje neuredne dostave, tj. neadekvatno dostavljanje pismena shodno eksplicitnim zakonskim odredbama.

Zaštitnik je, imajući u vidu izjašnjenje ovog organa nakon datog mišljenja sa preporukama, utvrdio da još uvijek nije na potrebnom i zadovoljavajućem nivou svijest državnih organa o važnosti pravilnog sprovođenja odredbi o dostavljanju pismena i koje pravne reperkusije takvo nepostupanje može imati.

Obaveza dostavljanja je i u skladu sa načelom pravne sigurnosti jer obezbjeđuje djelotvorno i efikasno ostvarivanje prava i sloboda.

## PREPORUKA

### Upravi za kadrove

► da kontinuirano sprovodi obuke državnih službenika, koji postupaju u upravnim postupcima, posebno u dijelu koji se odnosi na pravilno sprovođenje odredbi zakona o dostavljanju pismena, ukazujući na važnost blagovremenog i urednog dostavljanje pismena i na posljedice neurednog dostavljanja u smislu onemogućavanja prava na pristup sudu.

### 6.2.7.5. Pravo na svojinu/imovinu iz člana 58 Ustav Crne Gore i analogno tome člana 1 Protokola 1 uz Konvenciju

Pravo na imovinu kao osnovno ljudsko pravo je važno i utiče na sva druga prava i kao takvo zahtijeva posebnu pažnju i posvećenost u regulisanju i osiguravanju uživanja ovog prava vlasnicima.

Pravo svojine i i pravo na neometano uživanje imovine zajamčeni su Ustavom Crne Gore i međunarodnim instrumentima. Ustavna garancija na neometano uživanje imovine data je u cilju zaštite ovog prava od akata javne vlasti kojima se ukidaju, ograničavaju ili ometaju prava vlasnika na korišćenje, plodouživanje ili raspolaganje.

Najveći broj navodnih povreda ovog prava odnosio se na dugo trajanje upravnih postupaka, posebno pred Komisijom za povraćaj i obeštećenje, ili Uprave za nekretnine, gdje je primarno utvrđena povreda prava na suđenje u razumnom roku iz člana 32 Ustava CG i člana 6 EKLJP, koje neposredno utiču i na njihova imovinska prava.

Jedan predmet odnosio se na nepostupanje Uprave za šume, jer nije postupala po zahtjevima podnosioca pritužbe za doznačavanje šume za sječu. Zaštitnik je utvrdio inicijalno povredu prava na suđenje u razumnom roku, a potom i prava na imovinu. Data je preporuka Upravi za šume kao i Ministarstvu poljoprivrede i ruralnog razvoja.

#### **Primjer:**

Upravi za šume

- da bez odlaganja, a kako bi se stekli uslovi za okončanje postupka i donošenje odluke po zahtjevu podnosioca pritužbe od 7. 10. 2019. godine, preduzme sve potrebne radnje i mjere kako bi se u vezi naznačene šume iz pritužbe donio plan gazdovanja privatnom šumom na period od 10 godina, nakon toga donese godišnji plan gazdovanja tom privatnom šumom, a nakon toga donese odluku po zahtjevu od 7. 10. 2019. godine, uz poštovanje načela navedenih u ovom mišljenju.

- da ubuduće, u istim ili sličnim situacijama, blagovremeno preduzima sve potrebne radnje kako bi se postupci okončali u razumnom roku.

Ministarstvu poljoprivrede i ruralnog razvoja

- da bez daljeg odlaganja preduzme potrebne radnje i mjere radi obezbjeđivanja funkcionisanja Uprave za šume - Područna jedinica Kotor.

Jedan broj predmeta odnosio se na nepostupanje određenih centara bezbjednosti Uprave Policije po zahtjevima za povraćaj privremeno oduzetih motornih vozila. Postupci po pritužbi su okončani na način što je vozilo, nakon zahtjeva Zaštitnika za izjašnjenje, vraćeno vlasnicima i na taj način je povreda otklonjena.

### **ZAKLJUČAK**

Zaštitnik i kroz povredu ovog prava, ne samo kroz povredu prava na suđenje u razumnom roku, primjećuje da nadležni državni organi nijesu svjesni potrebe i interesa građana da se o njihovim imovinskim zahtjevima odluči u razumnom roku, na koji način se otklanjaju nedoumice u pogledu eventualnih smetnji i pravne nesigurnosti i nepredvidivosti njegovog položaja, kao i da usljed dugog trajanja postupka neminovno dolazi i do povrede prava na mirno uživanje imovine i rezultira vođenjem postupaka za naknadu štete zbog nepravilnog i nezakonitog rada državnih organa i sljedstveno tome obavezi naknade štete koja pada na teret budžetskih sredstava.

### **PREPORUKA**

Imajući u vidu da je identifikovan problem dugog trajanja upravnih postupaka pred nadležnim komisijama za povraćaj i obeštećenje, gdje se odlučuje o imovini građana, Zaštitnik daje preporuku

#### **Regionalnim komisijama za povraćaj i obeštećenje (Podgorica, Bar i Bijelo Polje)**

► da ubrzaju postupke za obeštećenje, posebno one koji su započeti a nisu okončani do stupanja na snagu novog Zakona o upravnom postupku i upravnom sporu.

#### **Ministrastvo finansija**

Imajući u vidu da se radi o postupcima u kojima se ispravljaju moguće nepravilnosti iz ranijeg perioda i građanima omogućava ostvarivanje prava na mirno uživanje imovine koje im je dugi niz godina uskraćivano i dalje se uskraćuje, navedeno predstavlja razlog više da se ovim postupcima pokloni znatno veća pažnja i da se isti okončaju što prije, na zakonit, pravilan i pravičan način, poštujući Ustavom zagarantovnano pravo na svojinu/imovinu.

## **Shodno tome preporuka Zaštitnika jeste**

► da izvrši analizu broja predmeta koji su započeti a neokonačni do stupanja na snagu novih zakona, da utvrdi razlog njihov odugovlačenje i napravi strategiju ili preduzme odgovarajuće mjere u cilju njihovog okončanja.

### **6.2.7.6. Pravo na životnu sredinu iz člana 23 Ustava Crne Gore, prepoznato kao pravo na privatni i porodični život i dom iz člana 8 EKLJP**

Pravo na zdravu životnu sredinu je jedno od osnovnih ljudskih prava. Zaštita životne sredine i očuvanje prirode jedna je od najviših vrijednosti ustavnog poretka. Očuvana i zdrava životna sredina je osnova za razvoj države i društva. Svako je dužan da u okviru svojih mogućnosti štiti i unaprjeđuje životnu sredinu.

Briga o životnoj sredini je prioritet svakog društva. Od trenutka kada čovjek počne da razmišlja o svom životnom okruženju, kada počne da okruženje čuva i da se osjeća njegovim dijelom, a njegova savjest preraste u ekološku etiku, može se govoriti o zaštiti životne sredine. Mnogi problemi, kao što su prenaseljenost, opasnost od radioaktivnog zračenja, iscrpljivanje neobnovljivih resursa - sirovinskih energetskih izvora, opasnost od veoma ozbiljnih zagađivanja u atmosferi i nestajanje čitavih ekosistema ugrožavaju savremeno čovječanstvo, tako da zaštita životne sredine mora postati jedna od glavnih preokupacija svakog građanina i svih subjekata društva.

Deklaracijom o ekološkoj državi Crnoj Gori 1991. godine i kasnije Ustavom Crne Gore zaštita životne sredine određena je kao jedan od osnovnih državnih prioriteta. Pravo na zdravu životnu sredinu, pravo na informisanost o stanju životne sredine, kao i pravo učešća u procesu donošenja odluka koje se odnose na oblast životne sredine, prepoznata su kao temeljna ljudska prava.

Crna Gora unaprijedila je normativni okvir u oblasti zaštite životne sredine i ostvarila dobar napredak u usklađivanju zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU. Osnažila je institucionalni okvir za ostvarivanje prava na zdravu životnu sredinu.

U jednom predmetu formiranim po podnijetoj pritužbi, podnosilac se žalio da je nanijeta šteta njegovoj kući i dvorištu zbog rekonstrukcije starog puta Spuž – Danilovgrad, da plac i kuća tonu, da stubovi kuće pucaju usljed ogromne količine vode i fekalija koje se slivaju, da je napravljena septička jama na metar od njegove kuće, žaleći se pri tom na rad Uprave javnih radova i Komunalne policije Opštine Danilovgrad.

Zaštitnik nije mogao utvrditi povredu prava jer su pomenuti organi u konkretnom slučaju sa aspekta svoje struke i u okviru svoje nadležnosti preduzeli određene radnje i mjere i o ishodu svog postupanja blagovremeno obavijestili podnosioca pritužbe.

U cilju rješavanja imovinsko pravnih odnosa i eventualne naknade štete Zaštitnik je podnosiocu pritužbe ukazao da ima mogućnost da pokrene građanski postupak pred nadležnim sudom. U okviru tog postupka eventualnim vještačenjem od strane vještaka odgovarajuće struke i ocjenom ostalih dokaza utvrdilo bi se relevantno činjenično stanje i donijela meritorna odluka, koja bi imala pravno obavezujući karakter.

U nekim slučajevima podnosioci pritužbe žalili su se na komunalnu buku koju stvara rashladna jedinica-klima uređaj postavljena na stambenom objektu i nepostupanje komunalne policije po njihovi prijavama.

U sprovedenom ispitnom postupku utvrđeno je da je Komunalna policija, postupajući po prijavama podnosioca pritužbi izvršila komunalni nadzor, te provjerom navoda iz odnosnih prijava i izlaskom na lice

mjesta konstatovala da nije bilo prekoračenja propisanog nivoa buke od klima uređaja i o svom postupanju upoznala podnosiocice pritužbe.

U izvještajnoj godini Zaštitniku su se obratili mještani jednog naselja žaleći se da u vrijeme epidemije izazvane COVIDOM 19 "vodu dobijaju na kapljice", da nemaju uslova za normalan život i da je živjeti bez vode u ovakvoj situaciji nehumano i ponižavajuće. Tim povodom obratili su se Vodovodu i kanalizaciji Kotor, ali bez rezultata.

Budući da u konkretnom slučaju podnosioci pritužbi prigovaraju nedovoljnom pristupu komunalnoj usluzi i onemogućavanju minimuma uslova za normalan i dostojanstven život, Zaštitnik je prepoznao da se suština predmeta odnosi na pozitivnu obavezu države, odnosno lokalne vlasti da preduzme razumne i primjerene mjere kako bi se obezbijedilo neometano uživanje privatnog i porodičnog života.

U jednom predmetu građanin se žali na rad DOO "Vodovod i kanalizacija" ukazujući da njegovo i još tri domaćinstva već dva mjeseca nemaju vodu koja je nestašica posljedica kvara na površini koja se nalazi van njegovog gazdinstva.

U toku ispitnog postupka, nadležni organ je otklonio kvar i podnosiocu pritužbe i drugim domaćinstvima, omogućeno je snabdijevanje vodom, iz kojih razloga je postupak pred Zaštitnikom obustavljen.

Uzimajući u obzir progresivni period razvoja javne infrastrukture i široku diskreciju države u prioritizaciji resursa, te stav Evropskog suda da uvjerljivi razlozi poput ozbiljnog rizika za zdravlje, predstavljaju osnov za obavezu države da preduzme ili pojača mjere na obezbjeđivanju pristupa vodi, Zaštitnik je ocijenio cjelishodno da u ovom Izvještaju ukaže, a posebno imajući u vidu situaciju nastalu usljed epidemije nastale virusom COVID-19 kada se preporučuje pojačana lična i higijena prostora, da je dužnost svih državnih organa da preduzmu sve neophodne mjere na potrebnom snabdijevanju vodom domaćinstava.

Zaštitnik smatra neophodnim ukazati da ljudsko pravo na vodu predstavlja temelj za ostvarivanje ljudskog dostojanstva i zadovoljavanje osnovnih potreba pojedinca. Dostupnost snabdijevanja vodom za piće i sanitarne potrebe predstavlja sastavni dio šireg koncepta ljudske bezbjednosti kao osnove razvoja. Kada nijesu zadovoljeni uslovi dostupnosti vode, građani se suočavaju sa akutnim rizikom na njihovu bezbjednost kroz ugrožavanje zdravlja i poremećaju snabdijevanju sredstava neophodnim za život. Nesigurnost u snabdijevanju vodom za piće i sanitarne potrebe ugrožava temeljna načela socijalne pravde i socijalni minimum grantovanog pristupa resursima koji je dovoljan za zadovoljenje osnovnih potreba i život u dostojanstvu. Ovaj resurs prepoznat je i u Ciljevima održivog razvoja do 2030. godine UN, gdje se državama nalaže da u okviru cilja 6 obezbijede "univerzalno snabdijevanje ispravnom vodom za piće po pristupačnoj cijeni do 2030. godine i nalažu investicije u adekvatnu infrastrukturu, sanitarne objekte i unapređenje higijene na svim nivoima".

Isto tako, Evropski sud za ljudska prava, u slučaju *Hudorovič i ostali protiv Slovenije*, stoji na stanovištu da se ova oblast može staviti u kontekst poštovanja prava na dom, saglasno čl.8 EKLJP, pri čemu se pored ostalog cijenila i pozitivna obaveza države u obezbjeđenju elementarnih uslova za život, kao što je to pijaća voda. Ovo proizilazi i iz Preporuke Komiteta ministara Savjeta Evrope Rec(2001)14 o Evropskoj povelji o vodnim resursima u kojoj se kaže:

*„Svako ima pravo na dovoljnu količinu vode za svoje osnovne potrebe.*

*Međunarodni instrumenti o ljudskim pravima priznaju temeljno pravo svih ljudskih bića slobodu od gladi i na odgovarajući životni standard za sebe i svoje porodice. Sasvim je jasno da ova dva zahtjeva uključuju pravo na minimalnu količinu vode zadovoljavajućeg kvaliteta sa stanovišta zdravlja i higijene. Trebale bi se uspostaviti socijalne mjere kako bi se spriječilo prekidanje snabdijevanja vode siromašnim osobama.”*



U cilju zaštite zdravlja građana i životne sredine, Zaštitnik i u ovom Izvještaju ukazuje da nadležni inspekcijski organi treba da kontinuirano vrše inspekcijski nadzor, preduzimaju mjere u skladu sa zakonom, a naročito mjere odgovornosti, kao i da je potrebno ojačati administrativne kapacitete na državnom i lokalnom nivou, a naročito ekološke inspekcije.

Takođe, neophodno je jačati svijest građana o potrebi odgovornog odnosa prema prirodi.

### 6.2.7.9. Pravo na rad garantovan članom 62 Ustava Crne Gore

Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, podnešen je određeni broj pritužbi, koje su se odnosili na konkretno pravo na rad.

#### Primjer:

Podnositeljka pritužbe žali se da joj je od strane Glavnog grada Podgorica povrijeđeno pravo na rad, donošenjem rješenja gradonačelnika Glavnog grada Podgorica, kojim se stavlja na raspolaganje Sekretarijatu za lokalnu samoupravu, kao i da joj je onemogućeno da uđe u poslovne prostorije Službe gradonačelnika i obavljanje poslova u toj Službi.

„U odnosu na navode u kojoj podnositeljka ističe da joj nije omogućen prilaz službenim prostorijama u Službi Glavnog grada i obavljanje poslova, a polazeći od činjenice da se ovim pitanjem bavila i nadležna inspekcija tokom inspekcijskog nadzora, koja u konkretnom slučaju nije utvrdila nepravilnosti, Zaštitnik ukazuje da nije u mogućnosti utrdivati činjenice mimo onih koje su već utvrđene nalazima nadležne inspekcije, pa ni u ovom dijelu Zaštitnik nije mogao utvrditi povredu prava na koju je ukazala podnositeljka pritužbe.

Po mišljenju Zaštitnika, tumačenje pravnog pitanja, kada stupa na snagu sporno rješenje o stavljanju na raspolaganje, između ostalog je bilo i povod za podnošenje pritužbe. Činjenica je da u izreci tog rješenja nije jasno naznačeno od kojeg trenutka se ono smatra izvršnim, ali je i naznačeno da se podnositeljka pritužbe stavlja na raspolaganje od dana 25. februara 2020. godine. Zaštitnik primjećuje i da podnositeljki pritužbe nije nepoznata praksa preuzimanja i ponovnog raspoređivanja na druga radna mjesta donošenjem posebnih rješenja, imajući u vidu njena všestruka raspoređivanja (vidjeti st.14 i 15 ovog Mišljenja), gdje u nekima je bilo jasno naznačeno da je to danom donošenja, u određenim situacijama danom konačnosti, a nekim rješenjima je to naznačenje izostalo.

Iako je nedefinisanje ovog pravnog trenutka i eventualno propust Glavnog grada Podgorica da preciznije i jasnije naznači kada navedeno rješenje stupa na snagu, izazvalo dilemu i negodovanje podnositeljke pritužbe, takvo postupanje Glavnog grada Podgorica po mišljenju Zaštitnika nije povrijedilo njeno pravo na rad, jer joj nije onemogućeno da obavlja rad obzirom da joj je obavljanje rada obezbijeđeno na drugom na radnom mjestu u okviru istog pravnog lica. Dakle, podnositeljki predstavke, po mišljenju Zaštitnika shodno naprijed navedenim standardima, nije uskraćeno pravo na rad u esencijalnom smislu, a kao što je to naprijed navedeno, ocjenu zakonitosti raspoređivanja, odnosno stavljanja na raspolaganje na drugo radno mjesto, ocijenice nadležni organi, odnosno Upravni sud Crne Gore.

U tom pravcu Zaštitnik ukazuje da je Evropski sud za ljudska prava u Strazburu potvrdio kroz praksu da je, koliko god da su jasno napisane odredbe zakona, u svakom pravnom sistemu, neizbježan elemenat sudijskog tumačenja. Uvijek će postojati potreba za objašnjenjem sumnjivih djelova kao i za prilagođavanje izmijenjenih okolnosti. Isto tako, iako je sigurnost izuzetno poželjna, ona može za posljedicu imati pretjeranu rigidnost a zakon mora da bude u stanju u korak sa okolnostima koje se mijenjaju. Shodno tome, mnogi zakoni su neizbježno formulisani izrazima koji, u većoj ili manjoj mjeri, jesu nejasni i čije su tumačenje i primjena stvar prakse. Uloga presuđivanja koja je povjerena sudovima je upravo da otklone preostale sumnje vezane za tumačenje.

S toga, ocjenu zakonitosti postupanja Glavnog grada Podgorica, kao i eventualno naknade štete zbog nemogućnosti obavljanja rad na prethodnom radnom mjestu u odnosu na novo radno mjesto na koje je stavljena na raspolaganje, u okviru čega će se cijeliti i momenat stupanja na snagu spornog akta, izvršiće nadležni sud, pa se Zaštitnik ne može upuštati u ova pravna pitanja, jer nema zakonska ovlašćenja za to.<sup>44</sup>

<sup>44</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1603961201\\_09102020-misljenje-.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1603961201_09102020-misljenje-.pdf)

U određenom broju predmeta iz rada i prava iz radnih odnosa, iako nije pritužbu posmatrao sa aspekta prava na rad jer se pritužba nije vezivala na povredu tog prava, kao što ni činjenice i okolnosti konkretnog slučaja nijesu upućivale na povredu, Zaštitnik je uočio određene nepravilnosti i na njih je ukazao kroz mišljenja, a tiču se sprovođenja postupka javnog oglašavanja i prijema u radni odnos.

U nekim predmetima konstatovano je da odluke o izboru kandidata koje sadrže pravnu pouku i naznačenje lica koje je izabrano, nijesu dostavljene podnosiocima pritužbi, već samo obavještenja.

Takođe, konstatovano je i da Odluke o izboru kandidata, sadrže samo formalno obrazloženje, ali ne i konkretne razloge za izbor.

Prosto navođenje da kandidati ne ispunjavaju uslove i da je uz saglasnost poslodavca donešena odluka o izboru, bez iznošenja obrazloženih činjenica koje bi temeljno potkrijepile takve navode, po mišljenju Zaštitnika ne može se smatrati opravdanim, objektivnim i dovoljnim razlogom za donošenje odluke.

#### **Primjer:**

Ministarstvu odbrane

Da u budućim i sličnim situacijama, prilikom obavještanja kandidata o odlukama o izboru, koji su učestvovali na javnom oglasu, ukoliko ne dostavlja odluku o izboru već samo obavještenje:

- u istom naznači broj odluke o izboru kandidata, kako bi učesnik konkursa bio upoznat o postojanju te odluke i koje lice je izabrano;

- da obrazloži kojim se razlozima rukovodio pri donošenju odluke, sa uputstvom o pravnoj zaštiti, čime bi se izbjegla proizvoljnost i omogućilo kandidatima da shvate suštinske razloge na temelju kojih je donijeta odluka i kako bi mogli procijeniti i djelotvorno ostvariti svoje pravo na ulaganje odgovarajućeg pravnog sredstva nadležnom organu, ukoliko su nezadovoljni takvom odlukom o izboru;

- da ubuduće odluke o izboru kandidata/kinja, osim izabranim kandidatima/kinjama, dostavlja svim učesnicima konkursa, jer bi takvo postupanje predstavljalo dobru praksu.<sup>45</sup>

Istovremeno je zapaženo da u pojedinim slučajevima ne postoje dokazi da je po oglasu obrazovana Komisija koja je sprovela postupak provjere prijavljenih kandidata/kinja, odnosno obavila pojedinačne intervjuje sa kandidatima/kinjama radi njihovog ocjenjivanja i bodovanja po svakom pojedinačnom kriterijumu i sveukupno po svim kriterijumima koji su propisani uslovima i Pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji poslova i radnih zadataka, što opravdano otvara pitanje na koji način su cijenjeni prijavljeni kandidati/kinje i izvršeno njihovo bodovanje i rangiranje, pa samim tim i izbor.

Imajući u vidu da je sprovođenje usmenog intervjua segment provjere sposobnosti, koji u velikoj mjeri zavisi od subjektivnog utiska članova komisije o nastupu i kvalitetima kandidata a koji može presudno uticati na odluku o izboru kandidata, Zaštitnik smatra da je neophodno obezbijediti visok nivo transparentnosti dobijenih rezultata. Drugačije postupanje bi moglo stvoriti utisak pristrasnog ocjenjivanja, što bi za posljedicu imalo ugrožavanje kredibiliteta tijela za provjeru sposobnosti i transparentnosti zapošljavanja, kao i do gubljenja povjerenja u rad nadležne komisije, odnosno njene nezavisnosti, objektivnosti i profesionalnog obavljanja njenih poslova.

Pritužbe vezane za pravo iz rada i po osnovu rada (radni odnosi), pretežno su vezivane i u tom pravcu donošena su mišljenja, po osnovu prava na obrazloženu odluku i pravo na djelotvorni pravni lijek, koja

<sup>45</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1613554236\\_15022021-prpeoruka-mo.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1613554236_15022021-prpeoruka-mo.pdf)

zapažanja su ranije obrađena u ovom Izvještaju u tim oblastima. Zato se neće iznova vršiti njihova dalja analiza, jer su data kroz obradu pojedinačnih prava i u tom pravcu dati su Zaključak i Preporuka u cilju pravilnog rada u smislu poštovanja ne samo domaćih zakona, već i međunarodnih standarda za tu oblast.

Za napomenuti je i u da je u određenom broju predmeta, nadležni organ koji je napravio propust vezano za pravo na rad podnosioca pritužbe, nakon zahtjeva za izjašnjenje upućeno od strane Zaštitnika, uočio propust u svom postupanju i sam otklonio povredu na koju se impliciralo, što svakako predstavlja dobar i pravilan primjer rada i postupanja nadležnog organa, a što je svakako prepoznato i posebno pohvaljeno od strane Zaštitnika.

#### **Primjer:**

Podnositeljka pritužbe žali se da joj je od strane Glavnog grada Podgorica Sekretarijata za lokalnu samoupravu povrijeđeno pravo na rad, time što joj nije omogućeno da učestvuje u postupku internog oglasa koji je objavio pomenuti organ na osnovu Odluke Sekretarijata za preduzetništvo za popunu radnog mjesta samostalni/a savjetnik/ca i za upravno rješavanje i normativno pravne poslove u tom Sekretarijatu, a da pri tom ispunjava sve uslove propisane internim oglasom.

Kako je na osnovu stanja u spisima predmeta Zaštitnik utvrdio da je tokom trajanja javnog oglasa od 11. septembra 2020. godine, Sekretarijat za lokalnu samoupravu Glavnog grada Podgorica, uočio napravljeni propust i da je tim povodom donio Odluku o povlačenju navedenog oglasa, odlučujući da se sprovede postupak popune radnog mjesta po prethodno objavljenom internom oglasu, te da je sačinjena lista kandidata koji ispunjavaju uslove internog oglasa na kojoj listi se nalazi i podnositeljka pritužbe, o čemu je ista obaviještena, navedeno ukazuje da je u konkretnom slučaju, u toku postupka, otklonjena povreda na koju je podnositeljka pritužbe ukazala svojom pritužbom.

Imajući u vidu naprijed izloženo, Zaštitnik pohvaljuje revnost u postupanju Sekretarijata za lokalnu samoupravu, kroz uočavanje svog propusta prilikom objavljivanja internog oglasa za predmetno radno mjesto i njegovog otklanjanja, čime je izbjegnuto eventualno vođenje sudskih postupaka što bi za podnositeljku pritužbe de facto bio kompleksniji način zaštite i ostvarivanja prava iz rada i po osnovu rada.

## **6.2.8. Posebna korektivna i preventivna nadležnost Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, koje crpi iz člana 20 stav 1 Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda**

### **Član 20**

*Zaštitnik/ca u vršenju svoje funkcije djeluje na način što: ukazuje, upozorava, kritikuje, predlaže ili preporučuje. Na zahtjev organa, Zaštitnik/ca može dati mišljenje o zaštiti i unaprjeđenju ljudskih prava i sloboda.*

### **Član 21**

*Zaštitnik/ca se bavi i opštim pitanjima od značaja za zaštitu i unaprjeđenje ljudskih prava i sloboda i saraduje sa organizacijama i institucijama koje se bave ljudskim pravima i slobodama*

Vrlo je važno ukazati da je u određenom broju predmeta formiranim po pritužbama, budući da u vršenju svoje funkcije djeluje na način što ukazuje, upozorava, kritikuje ili preporučuje, Zaštitnik smatrao da je neophodno preventivno, u cilju sprječavanja mogućih budućih kršenja ljudskih prava i sloboda, ukazati na propuste i dati preporuke u cilju prevazilaženja identifikovanih problema.

Recimo, u jednom predmetu koji je okončan obustavom postupka, od strane MUP-a pokrenut je postupak po službenoj dužnosti za gubitak crnogorskog državljanstva, a istovremeno je podniet i zahtjev za prestanak crnogorskog državljanstva.

**Primjer:**

Ministarstvu unutrašnjih poslova - Direktoratu za građanska stanja i lične isprave, ukazano je da u budućim istim ili sličnim pravnim situacijama, kada osim uslova koji dovode do gubitka crnogorskog državljanstva ex lege, postoji i zahtjev za prestanak crnogorskog državljanstva, postupi po službenoj dužnosti i sprovede postupak za gubitak crnogorskog državljanstva po sili zakona, nezavisno od podnijetog zahtjeva.

U određenom broju predmeta, Zaštitnik je, pored donijetog mišljenja, uputio kritiku zbog postojeće prakse određenih državnih organa u pogledu nedostataka kod procedure odlučivanja i upozorio da nastavljanje sa takvom praksom može sa sigurnošću dovesti do povreda prava.

**Primjer:**

**KRITIKA NA RAD KOMISIJE ZA ŽALBE**

► Jer je u svojem postupanju dala prednost arbitrenom vođenju postupka i odlučivanju, jer kao kontrolor vlasti koji shodno zakonskim odredbama koji se imaju primijeniti na predmetni postupak ima jasne zakonske upute kada može sam riješiti upravnu stvar, ipak koristi pravnu mogućnost da tako ne postupa, tj. ne odlučuje meritorno, ne vodeći pri tom računa o interesu stranaka i nema u vidu da krši njihova ljudska prava u postupku i koja trpe očiglednu pravnu neizvjesnost i nesigurnost, pri tom ne dajući nikakvo obrazloženje zašto "nalazi da će uočene nedostatke prvostepenog postupka brže i ekonomičnije otkloniti prvostepeni organ" (čl.237. st.2. ZOUP-a). Ovo posebno pri činjenici da prvostepeni organ uporno flagrantno kršeći propisane vremenske rokove, donosi djelimična rješenja.

► Jer se iscprijuje u ponavljanju navoda u svojim odlukama kojim poništava rješenja "da prvostepeni organ nije, shodno članu 202 stav 1 ZUP-a, odlučio o zahtjevu u cjelosti, iako je za to bilo osnova, jer iz spisa predmeta proizilazi da je sproveden dokazni postupak za sve nepokretnosti koje su predmet zahtjeva", a zanemaruje zakonsku odredbu koja se odnosi na odlučivanje u slučaju "čutanja uprave" iz čl. 241. st.1. ZOUP-a. Ovo posebno pri činjenici da su se podnosioci zahtjeva žalbom na djelimično rješenje žalili upravo na dio o kojem nije odlučeno, podnoseći na taj način u suštini pravno sredstvo u slučaju čutanja uprave<sup>46</sup>

Zaštitnik je takvo stanovište potkrijepio relevantnom praksom ESLJP u odnosu na Crnu Goru upravu za takve situacije, kao i praksom Vrhovnog suda Crne Gore vezano za iste pravne situacije (primjer naveden ranije u Izvještaju).

**Primjer:**

**B. RELEVANTNE PRESUDE EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA U STRAZBURU U ODNOSU NA CRNU GORU (odnose se na dugo trajanje upravnog postupka)**

**KIPS D.O.O.i Drekalović protiv Crne Gore, br. 28766/06, presuda od 26. juna 2018. godine**

Dužina trajanja upravnog postupka za dekompletiranje urbanističke parcele više od 11 godina i 10 mjeseci, tokom kojeg perioda su domaći sudovi vraćali predmet na ponovno suđenje sedam puta predstavljalo povredu člana 6 stav 1 Konvencije. Utvrđena je i povreda člana 13 ESLJP a je bilo povrede člana 13 Konvencije, u vezi sa članom 6 stav 1, zbog nedostatka djelotvornog pravnog lijeka na osnovu domaćeg prava u relevantnom vremenu za žalbe podnosilaca predstavke koje se tiču dužine trajanja postupka

**Živaljević protiv Crne Gore, br.17229/04, presuda od 8. marta 2011. godine**

Dužina trajanja upravnog postupka vezanog za eksproprijaciju kuće i zemljišta, pošto je Konvencija stupila na snagu za Crnu Goru 3. marta 2004. godine, trajali su duže od šest godina i jedanaest mjeseci, a uz to, bili su neriješeni više od sedam godina i četiri mjeseca prije tog datuma.

<sup>46</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1603090879\\_11102020-preporuka-br.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1603090879_11102020-preporuka-br.pdf)

**Stanka Mirković i drugi protiv Crne Gore, presuda od 7. marta 2017. godine, predstavka br.33781/15, 33785/15, 34369/15, 34371/15**

Dužina trajanja upravnog postupka za nakandu eksproprisanog zemljišta 10 godina, 6 mjeseci i 11 dana, predstavljalo povredu člana 6 stav 1 EKLJP

**Novaković i drugi protiv Crne Gore, br.44143/11, presuda od 20. marta 2018. godine**

Dužina trajanja upravnog postupka povodom naknade zbog nacionalizacije od 7 godina na tri nivoa nadležnosti predstavljalo povredu prava na suđenje u razumnom roku iz člana 6 stav 1 EKLJP

**MONTEMLIN ŠAJO protiv Crne Gore, br.61976/10, presuda od 20. marta 2018. godine**

Dužina trajanja postupka u vezi sa tenderom – 5 godina i 4 mjesec na 2 nivoa nadležnosti predstavljalo povredu člana 6 stav 1 EKLJP

**Nedić protiv Crne Gore, br.15612/10, presuda od 10. oktobra 2017. godine**

Dužina trajanje upravnog postupka 5 godina i 4 mjeseca, na jednom nivou nadležnosti predstavljalo povredu člana 6 stav 1 EKLJP

**SINEX D.O.O. protiv Crne Gore, br.44354/08, presuda od 5. septembra 2017. godine**

Dužina trajanje upravnog postupka 12 godina i 8 mjeseci, na tri nivoa nadležnosti predstavljalo povredu člana 6 stav 1 EKLJP<sup>47</sup>

Vrlo važno je za ukazati, što zavrjeđuje poseban osvrt i komentar, a što je okarakterisalo 2020. godinu, jeste pandemija novim koronavirusom.

Kriza koju doživljava cijeli svijet, nije samo zdravstvena, već i kriza demokratije i ljudskih prava.

Sasvim je jasno da mjere koje su se donosile i donose, utiču na ljudska prava uopšte. Uvijek kada postoji kriza u društvu, postoji i napetost između individualnih prava i javnog interesa. To je srž zaštite Konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda.

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda ocijenio je da zbog negativnih efekata na ekonomiju, socijalnu sferu, povećanje nezaposlenosti i sriomaštva, kao i negativnog uticaja na ranjive grupe, u ovoj godini došlo je ne samo do ograničavanja ljudskih prava, već i do njihovih kršenja, odnosno povreda.

Međutim, svaki novi izazov pokazatelj je u stvari koliko su ljudska prava ranjiva i daje šansu za uočavanje manjkavosti sistema i samim tim unapređenja stanja.

U tom pravcu važno je napomenuti da su tokom 2020. godine, u sektoru uprave primljene 2 pritužbe koje su se odnosile na konkretna kršenja prava.

U jednom predmetu od strane podnosioca pritužbe ukazano je da je kreiranjem web aplikacija <https://www.crnagorakorona.com/home> na način da generiše lične podatke građana i građanki Crne Gore, čiji se identiteti (imena, prezimena i adrese) objavljuju na internet stranici Vlade Crne Gore <http://www.gov.me/naslovna/samoizolacija>, a kojima su izdata rješenja o obaveznoj samoizolaciji u trajanju od 14 dana, zbog COVID19 i da se generisanjem ovih podataka krše prava građana.

Zaštitnik je ukazao da ovakvo kreiranje web adrese ne može biti opravdano i ista je protivna evropskom standardu zaštite ličnih podataka, kao važnog aspekta prava na privatnost. Ova web stranica opravdano je mogla podstaći stigmatizaciju lica koja su se nalazila u zdravstvenom riziku od strane šire društvene zajednice.

<sup>47</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1603090879\\_11102020-preporuka-br.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1603090879_11102020-preporuka-br.pdf)

U konkretnom slučaju, nesporan je legitimni cilj zaštite javnog zdravlja, ali se opravdano postavlja pitanje da li je radnja miješanja posjetilaca sajta, u privatni život i naročito lica koja su se nalazila u samoizolaciji, ispunjava zahtjev nužnosti i primjerenosti u kontekstu ostvarenja legitimnog cilja.

Istovremeno nameće se pitanje da li se zaštita javnog zdravlja u smislu sprečavanja širenja virusa COVID-19 mogla postići drugim manje restriktivnim sredstvima, kojima se lica sa spiska u samoizolaciji ne bi izložila kontroli, osudi i stigmatizaciji od strane društvene zajednice. Kontrola lica u samoizolaciji nije se smjela prepustiti pojedincima, već je bilo za očekivati iznalaženje drugih primjerenih rješenja radi praćenja i eventualne sankcije za ona lica koja su prekršila mjere samoizolacije.

Zaštitnik konstatuje da je u konkretnom slučaju upitna ne samo nužnost i proporcionalnost kreiranja spornog web sajta, već i njegova djelotvornost, budući da javnost nije upoznata sa učincima korišćenja ovog web sajta, niti bilo kakvom analizom koja bi ukazivala na njegovu opravdanost u smislu prekida lanca širenja virusa.

Evropski sud za ljudska prava ističe da se pravo na privatnost posebno primjenjuje kada je riječ o zaštiti povjerljivosti podataka koji se odnose na viruse, jer otkrivanje takvih podataka može izazvati pogubne posljedice na privatni i porodični život pojedinca, uključujući izlaganje stigmi i mogućeg isključenja iz zajednice. Sud je naglasio da se bez pružanja zaštite privatnosti onima kojima je potrebna ljekarska pomoć mogli odvratiti od otkrivanja ličnih podataka koji su potrebni da bi se primilo odgovarajuće liječenje pa čak i od traženja takve pomoći. Na taj način oni mogu ugroziti svoje zdravlje u slučaju zaraznih bolesti i zdravlje zajednice (vidjeti presude *Z. protiv Finske*, *Mockute protiv Italije*).

Prema stavu Evropskog suda za ljudska prava (vidjeti predmet *Copland protiv Ujedinjenog Kraljevstva*), sama činjenica da su podaci zakonito pribavljeni (na primjer iz telefonskih računa) ne predstavlja smetnju za utvrđivanje miješanja u prava zajamčena članom 8 Evropske konvencije. Sud smatra da prikupljanje i pohranjivanje ličnih podataka, bez znanja lica na koje se odnose ti podaci, predstavlja miješanje u pravo na poštovanje privatnog života.

Naknadna upotreba i stavljanje u promet podataka iz sfere privatnog života pojedinaca, mimo osnovnog cilja zbog kojih su ti podaci javno objavljeni takođe predstavljaju akt miješanja u pravo na privatnost. Svako korišćenje tih podataka, mimo prećutne ili izričite saglasnosti lica na koja se ti podaci odnose sadrži moguće elemente njihove zloupotrebe u svrhe koje nemaju legitimna opravdanja.

S tim u vezi, Zaštitnik ukazuje da se internet kao javni prostor na kojem su dostupni brojni podaci iz sfere privatnog života pojedinaca mora s dužnom pažnjom i razvijenim kontrolnim mehanizmima pratiti, radi sprečavanja i prevencije moguće zloupotrebe ličnih podataka.

Obaveza je i dužnost nadležnih tijela da u okviru svojih preventivnih i reaktivnih aktivnosti preduzmu sve potrebne mjere u cilju prevencije i sprečavanja ovakvih pojava.

**Primjer:**

U ovom predmetu data je preporuka:

Ministarstvu javne uprave - Direkciji za informatičku bezbjednost i odgovor na kompjuterske inscidente ( CIRT), da u skladu sa svojim nadležnostima, izvrši analizu i obavi detaljnu istragu u slučaju kreiranja web stranice [www.crnagorakorona.com](http://www.crnagorakorona.com) i preduzme sve potrebne radnje i mjere, radi njenog daljeg djelovanja i sprečavanja neosnovanog miješanja u lične podatke pojedinaca.

Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama da u svim budućim analognim situacijama djeluje proaktivno svojim mišljenjima i drugim aspektima djelovanja u cilju sprečavanja zloupotrebe ličnih podataka, kao i kontrole izrade i korišćenja sličnih web stranica<sup>48</sup>.

U drugom predmetu, podnosioci pritužbe žalili su se da su im određivanjem karantina od strane sanitarnog inspektora na graničnom prelazu Dobrakovo, povrijeđena ljudska prava i slobode, jer nijesu pregledana medicinska dokumentacija koja je predočena na granici, kao i da ne postoje jasno propisani kriterijumi i smjernice na osnovu kojih se cijene činjenice i okolnosti kako bi se odredilo u kojim slučajevima zdravstveno sanitarni inspektor određuje mjeru obaveznog smještaja u karantin, a u kojem slučaju obaveznu mjeru samoizolacije za crnogorske državljane i rezidente koji dolaze u Crnu Goru iz država sa kojima trenutno nije dozvoljeno odvijanje međunarodnog putničkog saobraćaja. Pet dana nakon podnošenja pritužbe navedena lica su izašla iz karantina.

Kako su se podnosioci pritužbe u suštini žalili na odluke kojima su stavljeni u karantin, na koje nisu u skladu sa pravnom poukom uložili žalbu, u tom pravcu, Zaštitnik je ukazao da ne sprovodi instacionu kontrolu, niti preuzima funkciju državnih organa, kao što ne može istupati kao supervizijski organ koji može oduzeti pravnu valjanost akata/odluka koje su ti organi donijeli u okviru svojih nadležnosti.

Stoga, preispitivanje zakonitosti pobijanih odluka nije bilo u nadležnosti Zaštitnika, posebno pri činjenici da su navodnu povredu isti mogli otkloniti upotrebom pravnog lijeka-žalbe Ministarstvu zdravlja.

Po mišljenju Zaštitnika, nekorišćenjem pravnog lijeka koje im je stavljeno na raspolaganje, imenovani nijesu pružili mogućnost nadležnim organima da uklone eventualnu povredu na koju bi im ukazali žalbom i tako isprave moguće nepravilnosti.

Iz tog razloga, a posebno cijeneći činjenicu da je nakon 14 dana od dana donošenja navedenih rješenja, prestalo njihovo dejstvo, Zaštitnik nije mogao utvrditi eventualnu povredu određenog prava postupanjem Uprave za inspeksijske poslove – Odsjeka za zdravstveno-sanitarnu inspekciju, obzirom da je svaka eventualna povreda mogla biti ispravljena žalbom i dokazima dostavljenim uz istu, što podnosioci nisu učinili, pa se Zaštitnik nije ni mogao, niti je imao ovlašćenja u tom pravcu, upuštati u ocjenu valjanosti ovih rješenja.

Međutim, budući da Zaštitnik u vršenju svoje funkcije djeluje na način što ukazuje, upozorava, kritikuje ili preporučuje shodno članu 20 Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, to je smatrao da je u konkretnom slučaju bilo neophodno preventivno, u cilju sprječavanja mogućih budućih kršenja ljudskih prava i sloboda, ukazati na određene propuste i dati preporuke u cilju prevazilaženja identifikovanih mogućih problema.

Predmetno ukazivanje, zbog njegovog značaja prenosimo integralno.

<sup>48</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1595843204\\_21072020-preporuka-mju.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1595843204_21072020-preporuka-mju.pdf)

\* \* \* \* \*

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, na osnovu člana 20. Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", br.46/10, 40/11, 18/14, 42/17), nakon ispitivanja osnovanosti pritužbe građana xxxxxxx, oboje iz Budve,

## U K A Z U J E

### **Insitututu za javno zdravlje Crne Gore i Upravi za inspekcijske poslove – Odsjek za zdravstveno sanitarnu inspekciju**

da nastavljanje sa dosadašnjom praksom u pogledu određivanja karantina, može da ugrozi određena ljudska prava i slobode pojedinaca kojima se određuje karantin, kao i što nedovoljna transparentnost i dostupnost samih kriterijuma na osnovu kojih se odlučuje na licu mjesta da li određeno lice ispunjava uslove za karantin ili pak samoizolaciju, može dovesti do neispunjavanja uslova zakonitosti u smislu standarda Evropskog suda za ljudska prava.

### **Postupak pred Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda**

Postupajući po pritužbi građana XX i YX, oboje iz Budve, na postupanje Uprave za inspekcijske poslove- Odsjek za zdravstveno sanitarnu inspekciju, Zaštitnik je donio Mišljenje gornje poslovne oznake u kojem je naveo, da na osnovu stanja u spisima predmeta nije mogao utvrditi da je XX i YX, povrijeđeno bilo koje Ustavom Crne Gore, kao i Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, zagarantovano ljudsko pravo i sloboda, donošenjem rješenja o stavljanju lica u karantin od strane Uprave za inspekcijske poslove – Odsjek za zdravstveno-sanitarnu inspekciju br.0301/3-725/20-10429 i br.0301/3-725/20-10419, oba od 21. jula 2020. godine.

Međutim, budući da Zaštitnik u vršenju svoje funkcije djeluje na način što ukazuje, upozorava, kritikuje ili preporučuje shodno članu 20 Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, to smatra da je u konkretnom slučaju neophodno preventivno, u cilju sprječavanja mogućih budućih kršenja ljudskih prava i sloboda, ukazati na određene propuste i dati preporuke u cilju prevazilaženja identifikovanih mogućih problema.

U tom pravcu, Zaštitnik ukazuje da stavljanje lica u karantin ili kućnu samoizolaciju, predstavlja miješanje u ostvarivanje raznih prava i sloboda pojedinaca (građana).

Takvo miješanje je opravdano samo ako je „u skladu sa zakonom“, teži jednom ili više legitimnih ciljeva i ako je „nužno u demokratskom društvu“ kako bi se postigao taj cilj ili ciljevi (vidjeti između ostalih, Kvasnica protiv Slovačke, br.72094/01, stav 77, 9. juna 2009).

Izraz „u skladu sa zakonom“ u načelu zahtijeva, prvo, da sporna mjera ima određeni temelj u domaćem propisu; takođe se odnosi i na kvalitet predmetnog propisa koji treba biti u skladu s vladavinom prava i dostupan osobi na koju se odnosi, koja mora biti u mogućnosti predvidjeti posljedice za sebe (vidjeti naprimjer, *Kruslin protiv Francuske*, 24. april 1990., stav 27., Serija A br. 176-A).

Međutim, kad se ova ovlašćenja izvršavaju bez jasnih kriterijuma, opasnost od proizvoljnosti može biti očigledna. Prema tome, domaći zakon mora biti dovoljno precizan kako bi se pojedincu jasno ukazalo na to u kojim okolnostima i pod kojim uslovima organi javne vlasti imaju ovlašćenja posegnuti za takvim mjerama (*Dragojević protiv Hrvatske*, br.68955/11 od od 15. januara 2015. godine).



Konkretnije, polazeći od standarda uspostavljenih praksom Evropskog suda u Strazburu, u pogledu „kvaliteta zakona“ prema kojem norma mora biti predvidiva, jasna i precizna kako bi je razumio adresat i kako ne bi stvarala nedoumice o primjeni kod organa koji treba da je primjenjuje. U konkretnom slučaju bi se izvjesno moglo nametnuti pitanje ocjene u tom smislu norme, koja u primjeni izaziva nepredvidivost i nejasnoću.

Naime, članom 1 stav 1 tačka 1 Naredbe za preduzimanje privremenih mjera za sprječavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja novog koronavirusa („Sl.list CG“ br.070/20 od od 15. jula 2020. godine) propisano je da se radi sprječavanja unošenja zaraznih bolesti u zemlju, suzbijanja i sprječavanja prenošenja u druge zemlje, kao i zaštite stanovništva od novog koronavirusa, u skladu sa epidemiološkim rizikom, naređuju privremene mjere i to obaveza smještaja u karantin ili samoizolaciju crnogorskih državljana i rezidenata Crne Gore koji dolaze iz država sa kojima nije dozvoljeno odvijanje međunarodnog putničkog saobraćaja, u skladu sa propisanim epidemiološkim kriterijumima, u trajanju od 14 dana, na osnovu rješenja sanitarne inspekcije, u skladu sa Protokolom postupanja sa oboljelima i kontaktima COVID-19 pacijenata Instituta za javno zdravlje Crne Gore (u daljem tekstu: Protokol Instituta).

Zaštitnik je na osnovu stanja u spisima predmeta oformljenih po prethodno ukazanoj pritužbi uočio, da je Uprava za inspeksijske poslove Crne Gore, u svom izjašnjenju navela da su kategorije lica koja se upućuju u kućnu samoizolaciju, a ne karantin definisane „smjernicama Operativnog tima Covid 19“ dok je Institut za javno zdravlje Crne Gore u svom izjašnjenju naveo da je navedeno definisano „zaključkom donešenim na jednoj od sjednica Nacionalnog koordinacionog tijela“. U samoj naredbi od 15. jula 2020. godine, naznačeno je da se karantin određuje „u skladu sa Protokolom postupanja sa oboljelima i kontaktima COVID-19 pacijenata Instituta za javno zdravlje“.

Niti jedna od pomenutih institucija Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, nije dostavila službeni, tj.zvanični akt kojim su navedeni kriterijumi definisani, niti su naveli da li su i gdje su ovi akti dostupni javnosti.

Imajući naprijed navedeno, a slijedeći praksu i standarde Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu, Zaštitnik nalazi da kriterijumi koji opredjeljuju da li će određenom licu biti određen karantin ili samoizolacija, nijesu dovoljno transparentni niti dostupni da bi građanin mogao predvidjeti posljedice za sebe i prilagoditi svoje ponašanje takvom pravilu.

Nadalje, Zaštitnik je uočio i da su rješenja koja su uručena podnosiocima pritužbe, tj.njihovom djetetu i njegovoj prijateljici „tipska“, što znači odštampana prema unaprijed pripremljenom sadržaju.

Zaštitnik razumije da, imajući u vidu novonastalu epidemiološku situaciju izazvanu novim koronavirusom, koja efektivno traje od marta mjeseca 2020. godine, angažovanja nadležnih vlasti su usložnjena i zahtijevaju brza i efikasna djelovanja.

Međutim, evidentno je da rješenja kojim se određuje karantin za određena lica ne sadrže obrazloženje zašto lice kojem je određen karantin kao u konkretnom slučaju, ispunjava uslov za takvu vrstu ograničenja kretanja, kao i lišenje slobode, a ne za kućnu samoizolaciju.

Nastavljanje sa dosadašnjom praksom nadležnih organa po ovom pitanju, po mišljenju Zaštitnika moglo bi predstavljati indikator da ovakvo postupanje i određivanje karantina, može imati za posljedicu arbitrnost, odnosno proizvoljnost u vršenju ovlašćenja.

Kako bi se postupalo u skladu sa vladavinom prava, rješenja moraju biti obrazložena. Imajući u vidu specifičnost situacije u kojoj se takva rješenja izdaju, sa jedne strane, kao i miješanje u ljudska prava pojedinaca (građana), sa druge strane, po mišljenju Zaštitnika, neopohodno je iznaći rješenja.

Shodno tome, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda ukazuje da bi nastavljanje sa dosadašnjom praksom moglo da ugrozi određena ljudska prava i slobode pojedinaca kojima se određuje karantin, kao i što nedovoljna transparentnost i dostupnost samih kriterijuma na osnovu kojih se odlučuje na licu mjesta da li određeno lice ispunjava uslove za karantin ili pak samoizolaciju, može dovesti do neispunjavanja uslova zakonitosti u smislu standarda Evropskog suda za ljudska prava, pa daje

## **PREPORUKU**

### **Upravi za inspeksijske poslove (Odsjek za zdravstveno-sanitarnu inspekciju)**

Da unaprijed odštampani obrasci rješenja o stavljanju lica u karantin ili samoizolaciju, budu upotpunjeni opcijama (kriterijumima), koji opredjeljuju da li će licu biti određen karantin ili samoizolacija, ili ostaviti dovoljno prostora u obrascu, kako bi nadležni inspektor na licu mjesta bio u mogućnosti dodatno pojasniti razloge, ili dati kratko a dovoljno obrazloženje osnova za određivanje karantina.

### **Institutu za javno zdravlje Crne Gore**

Da učini dostupnim javnosti službeni akt/e kojim su jasno određeni kriterijumi koji opredjeljuju da li će licu biti određen karantin ili samoizolacija, objavljivanjem istog na sajtu, ili na drugi prigodan i adekvatan način.

### **Ministarstvu zdravlja**

Da izda instrukcije, ili preporuke za efikasno postupanje po žalbama na rješenja o određivanju karantina ili samoizolaciji (čak i u roku 24-48h), kako sama izjavljena žalba ne bi bila teoretska i iluzorna, umjesto efikasna i djelotvorna, imajući u vidu da vremenski period za koji se određuju iznosi 14 dana.

## **6.2.9. Pravo na slobodu izražavanja i medijske slobode**

Sloboda izražavanja, odnosno njena ograničenja, bila su često u fokusu pažnje javnosti tokom izvještajne godine. Kao što smo već naveli u dijelu Izvještaja o uticaju Covid-a 19 na ljudska prava, hapšenja novinara, ali i građana zbog izazivanja panike i nereda i kao vid borbe sa dezinformacijama, izazvali su reakcije nezadovoljstva i ukazivanja na štetnost i opasost takvih pojava.

Podsjećamo na stav Zaštitnika da je pogrešno shvaćeno ovlašćenje države u kontroli slobode govora, te da su pojedini slučajevi bili, "u najmanju ruku diskutabilni, sa stanovišta primjene konvencijskih standarda". Što se tiče hapšenja novinara kao restriktivne mjere borbe sa dezinformacijama, ukazano je da to može biti učinjeno kao krajnja nužna mjera, upotrijebljena nakon što su iscrpljene sve druge mogućnosti i trajati najkraće moguće. (vidjeti detaljnije u dijelu Izvještaja *Ljudska prava u doba COVID19-ključna zapažanja*).

Sloboda izražavanja ima svoje granice, koje su ustanovljene i domaćim pravom, ali još više međunarodnim standardima - u kojima prednjače presude Evropskog suda za ljudska prava, koje imaju primat u odnosu na nacionalno zakonodavstvo. Međutim, svako ograničenje slobode govora mora se primijeniti restriktivno, odnosno svako miješanje u slobodu govora mora ispuniti određene uslove. Na

osnovu člana 10 Evropske Konvencije o ljudskim pravima, sloboda govora može se ograničiti zbog interesa nacionalne bezbjednosti, teritorijalnog integriteta ili javne bezbjednosti, radi sprječavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, zaštite ugleda ili prava drugih, sprječavanja otkrivanja obavješena dobijenih u povjerenju ili radi očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva.

Dakle, ako se radi o nečemu što “ne udara” u temelje navedenih interesa države i društva, onda se teško može reći da je ograničenje slobode govora opravdano.

Posebno problematičnim pokazao se prostor društvenih mreža, portala i interneta generalno, koji je krajnje nedefinisan po pitanju kontrole sadržaja i odgovornosti, a sa druge strane ima veliki uticaj na kreiranje javnog mnjenja i ponašanje građana.

Tek je usvajanjem Zakona o medijima (jul 2020.) definisano šta su online mediji i da je “osnivač internetske publikacije dužan da ukloni komentar koji predstavlja očigledno nezakonit sadržaj, bez odlaganja, a najkasnije u roku od 60 minuta od saznanja ili od dobijanja prijave drugog lica da predstavlja nezakonit sadržaj”, pa ostaje da se vidi koliko će to uticati na smanjenje govora mržnje u online svijetu. Međutim, to ne bi trebao biti povod da se zloupotrijebi kontrolna funkcija i onemogućiti sloboda govora, razmjena i distribucija informacija, sloboda saopštavanja informacija i ideja, javna debata o pitanjima od opšteg interesa i slično. Kada su u pitanju objave na društvenim mrežama, pod pretpostavkom da ne sadrže ono što ne štiti ni Konvencija, ni domaće pravo, sve restriktivne mjere moraju biti primijenjene samo izuzetno i jedino ako su usmjerene protiv osnovnih vrijednosti i najviših vitalnih interesa jednog društva – to su najčešće ekstremni slučajevi govora mržnje u kojima se poziva na nasilje.

Budući da se država Crna Gora odlučila da dekriminalizuje uvredu i klevetu, ova sporna pitanja trebalo bi da su predmet građanskih tužbi, dok se krivičnopravna i prekršajnopravna zaštita moraju koristiti samo izuzetno kao način ograničenja slobode govora, u već opisanim izuzetnim situacijama.

U kontekstu burnih društveno-političkih događaja u Crnoj Gori u izvještajnoj godini, podsjećamo i ovom prilikom da je politički govor, odnosno politička debata u svim oblicima posebno suptilna oblast koja traži najviše slobode i u kojem država ima najmanje prostora i osnova da je ograničava.

Evropski sud za ljudska prava kaže da iako ta debata ponekada može da obiluje i uvredljivim govorom, nečim što zgražava ili šokira javnost, bitnije je što će takva politička debata dovesti do pojašnjenja i rješenja određenih pitanja, možda i konsenzusa ili samo pokrenuti procese koji mogu donijeti krajnje dobro jednom društvu.

Iako na problem izraženog prisustva neprimjerenog govora i govora mržnje na Internetu institucija Zaštitnika upozorava već duže, zapažamo da posebno problematčan period nastupa kada na red dođu osjetljive društveno-političke teme, čega nije nedostajalo u 2020. godini.

Atmosfera i događaji u vezi sa donošenjem Zakona o slobodi vjeroispovijesti, predizborni i postizborni period, kao i vijesti o tim dešavanjima, pratio je veliki broj neprimjerenih komentara kako na portalima, tako i na privatnim profilima korisnika društvenih mreža.

Generalno posmatrano, kultura dijaloga i tolerancija definitivno nisu bili nešto čime se možemo pohvaliti u izvještajnoj godini. Nacionalna, politička i vjerska pripadnost, uz seksualnu orijentaciju, najčešći su osnovi po koji su se ljudi međusobno vrijeđali i etiketirali.

Ono što nas je posebno zabrinulo jeste činjenica što se opet u prvi plan vratila etnička distanca, odnosno međuetnička i međuvjerska netrpeljivost. Ona se ne ogleda samo u porukama koje smo vidjeli u grafitima

i anonimnim komentarima, već se povremeno javljala i u javnom diskursu. Zaštitnik je u jednoj od izjava tim povodom ukazao "da smo u želji za ekonomskim razvojem i jačanjem evroatlantskih integracija, zaboravili da Crna Gora još uvijek predstavlja trusan teren kada je u pitanju multietnički sklad, ali da su nakon izbora ovi problemi izbili u prvi plan".

Efikasno i djelotvorno procesuiranje, proporcionalno i odvraćajuće kažnjavanje lica koja se nađu u ulozi počinilaca ovih delikata, uz nedvosmisleni javnu osudu, jedini su put očuvanja multietničkog i multivjerskog sklada- koji se tako olako uznemirava i testira zloupotrebom slobode izražavanja.

U 2020. godini nešto češće nego ranije ukazivano nam je i na izloženost ovoj vrsti online nasilja i prijetnji nosilaca javnih funkcija i drugih ličnosti iz javnog života (političari, novinari, analitičari, aktivisti civilnog sektora, pojedinci iz pravosuđa, tužilaštava, policije i sl.), mada su sa druge strane na zaoštren polemički ton uticali i pojedinci iz intelektualnih krugova.

U skladu sa praksom ESLJP u Strazburu i međunarodnom praksom, nosioci javnih funkcija izloženiji su sudu javnosti i treba da trpe veći stepen kritike i verbalnih napada, pa čak i kada je to na granici uvredljivog govora. Međutim, mjerenje te granice dopuštenosti koju treba odrediti u svakom konkretnom slučaju nekada je otežano u „poplavi“ brojnih primjera problematičnih izjava. To svakako ne podrazumijeva maltretiranje i nasilje bilo koje vrste. Takođe, ne može se smatrati polemikom i oštrijom retorikom upotreba riječi čiji je isključivi cilj da uvrijedi pojedinca ili određenu društvenu grupu, jer takav govor prelazi granice slobode izražavanja. Umjesto pojedinačne analize i reakcije na sve te sporne izjave i javna obraćanja, cijenili smo da je u aktuelnom momentu bilo svrsishodnije javno i nedvosmisleno reagovati i ukazivati bez zasebne analize „ove“ ili „one“ struje već jedinstvenim stavom i porukom. Tako je mjesecima prije izbora, ali i pred sami izborni dan, zaštitnik bio aktivan promoter drugačijeg pristupa rješavanja tenzija, a što su prenosili elektronski i štampani mediji. Više puta apelovali smo da se izražavanje političkih stavova prilagodi načinima koji ne ugrožavaju bilo koje i bilo čije garantovano pravo. Primijećeno je da postojeći mehanizmi administracije sadržaja očigledno nisu djelotvorni i da pružaju prostor za zloupotrebu slobode izražavanja i kršenja prava pojedinaca i grupa građana, što je razlog za zabrinutost. Brine i veliki broj spornih komentara koji prate pojedine aktuelne vijesti, što ukazuje na neophodnost jedne veće i združene društvene akcije i kontinuiranih kampanja podizanja demokratskog kapaciteta zajednice i svijesti javnosti o štetnosti i opasnosti tolerisanja takvih obrazaca ponašanja.

S tim u vezi, iako nemamo nadležnost kada su u pitanju društvene mreže i privatni mediji (izuzev kad se radi o diskriminaciji), i dalje bilježimo obraćanja građana koji ukazuju na neprimjerene sadržaje/komentare koji se tiču njih lično, ali i drugih osoba i/ili različitih procesa i dešavanja u zemlji, a od Zaštitnika se traži i da komentariše način i kvalitet medijskog izvještavanja, istražuje kršenje Kodeksa novinara i sl.

U turbulentnoj godini o kojoj izvještavamo važnost i uticaj medija na društveno-političke procese bili su veoma izraženi. Pozivali smo na poštovanje pravila struke kao doprinos smirivanju tenzija i relaksaciji situacije u društvu, posebno opštinama u kojima su zabilježeni vjerski i nacionalno motivisani incidenti. Ukazivali smo na pojačanu društvenu odgovornost medija i apelovali da se izbjegnu senzacionalizam, nepotrebno targetiranje i insinucije, a posebno neprovjereno stavljanje nacionalnog predznaka u prvi plan u uslovima kada su poljuljane vrijednosti suživota i tolerancije.

Apostrofiramo i ovog puta ulogu medija i njihove profesionalnosti, u kontekstu činjenice da je poslednjih godina izražen i sve više jača uticaj društvenih mreža, tj. informisanje građana na društvenim mrežama, koje su često izvor lažnih vijesti, različitih montaža i dezinformacija.



U kontekstu ostvarivanja prava na slobodu izražavanja, temelju demokratije zasnovanog na slobodnom protoku i razmjeni informacija, posebno važno mjesto ima sloboda medija, s obzirom na ulogu u javnom informisanju i kreiranju javnog mnjenja. Bez toga nema debate o važnim pitanjima od opšteg značaja i interesa. Osim te primarne informativne uloge, mediji vrše konstantan monitoring sprovođenja javnih politika, svojevrsan su korektiv vlasti i uslovi njihovog rada oduvijek se smatraju jednim od ključnih repera demokratičnosti nekog društva. Da bi ostvarivali svoju misiju, ključni preduslov je sloboda od bilo kog pritiska – ekonomskog, političkog i svakog drugog koji atakuje na rad i uređivačku nezavisnost.

Evidencije Zaštitnika u bazama podataka ne vode se po osnovu zanimanja podnosioca pritužbi, tako da ne posjedujemo informaciju o broju novinara koji nam se obraćaju. Među podnosiocima pritužbi svakako su i pripadnici ove profesije, sa napomenom da ta obraćanja često nisu povezana sa poslom kojim se bave, već sa problemima iz svakodnevnog života. Obraćanja koja smo imali u prethodnom periodu ticala su se i radno-pravnog statusa, zaštite od diskriminacije, ali i odnosa policije prema novinarima na radnom zadatku (javni skupovi i prekoračenja ovlašćenja), uskraćivanja mogućnosti prisustva događaju, zbog komentara kojima su bili izloženi na društvenim mrežama i portalima, izjava javnih ličnosti o njima, a ukazivano nam je i na propuste u izvještavanju drugog medija, odnosno kršenje Kodeksa, zakona i sl.

Sa druge strane, prilika je da pomenemo da imamo gotovo svakodnevni kontakt sa novinarima, jer dobijamo veliki broj upita iz oblasti našeg rada. Osim toga, ono što smo često isticali u prethodnom periodu jeste da su novinari veoma važan izvor saznanja za pokretanje postupaka po sopstvenoj inicijativi, odnosno službenoj dužnosti. I ovom prilikom zahvaljujemo na predusretljivosti i kooperativnosti kada se obratimo za povezivanje sa građanima koji su putem medija ukazali na probleme u ostvarivanju svojih prava.

Nismo imali obraćanja novinara zbog promjena u uslovima rada izazvanim pandemijom Covid19. Ono što je Ombudsman ranije konstatovao u odnosu na situaciju sa koronavirusom i radom medija, jeste da je period neizvjesnosti i izazova podsjetio sve nas na nezamenjivu ulogu novinara u pouzdanom i pravovremenom informisanju javnosti i značaj koji imaju u svakom demokratskom društvu.

U susret Danu slobode medija 2020. godine institucija Ombudusmana pridružila se apelu Generalne sekretarke Savjeta Evrope Marije Pejčinović Burić, koja je pozvala vlade da izbjegnu neopravdana ograničenja slobode medija tokom krize COVID-19 i upozorila da se situacija ne smije koristiti za učutkivanje ili ometanje novinara. S tim u vezi, Zaštitnik je ukazivao da pritvor novinara mora uvijek biti samo krajnje nužna mjera u suzbijanju nezakonitih radnji i trajati najkraće moguće vrijeme.

Borba za slobodu medija u Crnoj Gori i dalje je otvoren proces i zahtijeva združen napor više odgovornih subjekata kako bi doprinijeli unapređenju radnih uslova, odsustvu bilo kakvih pritisaka, sigurnosti radnog okruženja i imovine medija, kao i ekonomskoj stabilnosti.

Taj proces ne trpi dalja odlaganja budući da se već duže u toj oblasti ne bilježe osjetna poboljšanja.

Na osnovu domaćih i međunarodnih izvještaja, praćenja stanja i događaja u ovoj oblasti, stiče se utisak da status novinara i dalje ne održava značaj uloge koji oni imaju u društvu. Tokom 2020. godine nije učinjeno mnogo da bi se ova slika popravila, a medijska scena suočavala se sa slučajevima privođenja i hapšenja novinara, prijetnjama i uvredama kojima su izloženi zbog obavljanja svog posla, dominantno u online sferi, kao i negativnim uticajem korona virusa na rad (koji je potvrdilo 86% zaposlenih anketiranih u okviru istraživanja Sindikata medija), a tokom pisanja ovog dijela Izvještaja (početak februara 2021.) pojavile su se informacije i o navodnom nezakonitom prisluškivanju novinara u prethodnom periodu.

Dalje, neriješeni slučajevi ubistva, pokušaja ubistava i napada iz prethodnog perioda, nesređen radno pravni status dijela zaposlenih, zabrinjavajuća finansijska situacija u većini lokalnih javnih emitera, uz izraženu podijeljenost medijske zajednice, ali i borbu sa lažnim vijestima- već izvjesno vrijeme usporavaju očekivani napredak.

Kao važan preduslov unaprjeđenju položaja novinara u društvu, Zaštitnik vidi obavezu posvećenosti i istrajnosti nadležnih organa javne vlasti, prvenstveno u obezbjeđivanju pretpostavki za bezbjedan rad novinara kao i poboljšanju njihovog radno-pravnog i ekonomskog statusa. Takođe, pojedini mediji iskazali su bojazan za svoj status i budućnost zbog političkih izjava u kojima se najavljivalo, insinuiralo njihovo "gašenje", otpuštanje, pozivanje na odgovornost i na slične načine iskazivalo nezadovoljstvo njihovim radom, što su doživjeli kao prijetnje, revanšizam i udar na medijske slobode.

Načelo na kom insistiramo jeste da se nezadovoljstvo radom nekog medija treba iskazati kroz formalne zahtjeve mehanizmima samoregulacije i/ili zakonom previđene mogućnosti. Sama ideja čistog političkog revanšizma, u vidu nezakonitih i vaninstitucionalnih smjena od bilo koga da dolazi i ka bilo kom mediju da je usmjerena, neopravdana je, opasno udara u temelje slobode medija, ali je, vjerujemo i teško izvodljiva u savremenim demokratskim sistemima.

Budući da ovakvi primjeri i navodi o neprimjerenom političkom pritisku na rad medija nisu novina, već su se javljali i u prethodnim godinama, jasan je signal da se mora dodatno jačati ambijent za slobodan i istinski nezavisan rad medija i otklon od političkog uticaja, kako poruke i iskazi podrške medijskim slobodama ne bi ostali samo deklarativne izjave u danima važnih datuma i jubileja novinarstva.

Istovremeno očekujemo da profesionalizam, objektivnost i odgovornost, kao neupitni postulati novinarske profesije, neće popustiti pred izazovima i interesima koje stvara i nameće društveno-politički kontekst. U tom pravcu neophodna je i veća saradnja unutar same medijske zajednice, kako bi se uticalo na očekivane promjene, koje se tiču poštovanja strukovnih načela i postupanja.

Još se očekuju i efekti novog Zakona o medijima, a iz ugla našeg mandata prvenstveno u dijelu adekvatnog ažuriranja komentara na portalima, jer je zloupotreba slobode izražavanja i govora mržnje u online svijetu zaista i dalje izražen problem crnogorskog društva.

Imajući u vidu značaj slobode izražavanja i medija za ostvarivanje drugih prava i sloboda građana, prateći aktuelnosti i izvještaje strukovnih organizacija i drugih relevantnih subjekata koji se bave medijima, direktnom saradnjom u vidu učešća na skupovima i razmjenom podataka, nastojimo da damo doprinos jačanju ambijenta za slobodno novinarstvo.

U nastavku navodimo neke od podataka, izjava i informacija koje su od značaja za medijski sektor ili ilustruju stanje u ovoj oblasti:

-U Skupštini je u julu, osim **Zakona o medijima, usvojen i Zakon o nacionalnom javnom emiteru Radio i Televiziji Crne Gore (RTCG)**. Na oba zakonska teksta bilo je primjedbi iz opozicionih redova i civilnog sektora. Najviše polemike izazvala je odredba koja se odnosi na zaštitu novinarskih izvora, odnosno to što je novinar dužan da na zahtjev državnog tužioca otkrije izvor informacija "kada je to neophodno radi zaštite interesa nacionalne bezbjednosti, teritorijalnog integriteta i zaštite zdravlja", kao i vrijeme donošenja zakona-mjesec pred parlamentarne izbore.

Uz razumijevanje medijskih poslenika da se svako ograničavanje sloboda doživljava kao bojazan za dodatno pogoršanje ambijenta rada medija, posebno istraživačkih novinara, Zaštitnik podsjeća da pravo na zaštitu izvora, kao dio prava na slobodu izražavanja zaštićenog članom 10 EKLJP-a, nije izuzetak, već je slično principima i pravilima koji postoje u većini zemalja članica Saveta Evrope (budući da ova

sloboda nije apsolutna već se može podvrgnuti određenim ograničenjima). Kao što su ukazali eksperti Savjeta Evrope uključeni u proces izrade Zakona - sudije i sudovi prilikom tumačenja zakonskih odredbi moraju poštovati standarde i praksu koje su uspostavile relevantne evropske institucije.

- Najavljeno je da će **Komisija za praćenje postupanja nadležnih organa u istragama slučajeva prijetnji i nasilja nad novinarima** dobiti nove članove. Iz MUP-a je saopšteno da će prioriteti u radu Komisije u narednom periodu biti predmeti koji najprije zastarijevaju, a to su napadi na redakciju ND Vijesti i novinara Tufika Softića, kao i da će ingerencije Komisije u novom sazivu biti veće, u smislu njenog učešća u kontroli procesa.

-Zaštitnik je i za potrebe ovog godišnjeg izvještaja zatražio **podatke od Uprave policije (UP)** u vezi sa bezbjednošću novinara, odnosno o prijavljenim napadima na novinare, njihovu ili imovinu medija za koji rade.

Obaviješteni smo da je u toku 2020. godine Upravi policije prijavljeno 18 događaja u kojima se kao oštećeni pojavljuju novinari, mediji ili njihova poslovna i lična imovina.

Kako su kazali iz UP, od navedenog broja događaja nadležni državni tužilac je četiri (4) događaja kvalifikovao kao krivično djelo koje se goni po službenoj dužnosti - svi događaji su rasvijetljeni i izvršioци procesuirani<sup>49</sup>.

Od ova četiri događaja, tri su se odnosila na krivično djelo ugrožavanje sigurnosti (dva slučaja putem društvene mreže Facebook i jedan telefonskim pozivima), a četvrti na proganjanje (takođe putem društvene mreže Facebook i neovlašćeno praćenje).

Takođe, u 5 događaja ovlašćeni policijski službenici su analizirajući spise predmeta cijenili da se u radnjama prijavljenih lica stiču elementi izvršenja prekršaja iz Zakona o javnom redu i miru, u svim slučajevima su pokrenuti prekršajni postupci protiv izvršioца prekršaja<sup>50</sup>.

U 9 događaja nadležni državni tužilac je cijenio da u prijavljenim događajima nema elemenata izvršenja krivičnog djela po službenoj dužnosti.

- Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija pokrenuće **Kontinuirani dijalog sa medijskom zajednicom** u cilju identifikacije problema i izazova, kreiranja sistemskih, dugoročnih i održivih rješenja, kao i unaprjeđenja međusobne saradnje. Uputiće i poziv zainteresovanima da predlože strukturu radnog tijela za pripremu Medijske strategije Vlade Crne Gore 2021-2025, sa posebnim akcentom na učešće i zastupljenost predstavnika medija, novinarskih i medijskih asocijacija u Crnoj Gori.

-U **Izvještaju Evropske komisije za Crnu Goru**<sup>51</sup> navodi se da generalno nije postignut napredak u pogledu slobode izražavanja. Između ostalog se kaže da je napredak u medijskom zakonodavstvu zasijenjen hapšenjima i postupcima protiv urednika internet portala i građana zbog sadržaja koji su objavljivali ili dijelili na internetu tokom 2020. godine.

“Medijska scena i dalje je visoko polarizovana, a mehanizmi samoregulacije i dalje su slabi. Rastući obim dezinformacija širom regiona dodatno je polarizovao društvo nakon usvajanja Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica i tokom izborne kampanje. Nadležni organi, uključujući pravosuđe, treba da budu bolje pripremljeni za primjenu sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava o slobodi izražavanja”.

Konstatuje se da je Skupština imenovala novi Savjet RTCG, ali da i dalje postoji zabrinutost zbog uredničke nezavisnosti i profesionalnih standarda RTCG-a, te da prelazak iz državne medijske

<sup>49</sup> U ovim događajima u svojstvu oštećenih našle su se četiri novinarkе i dva novinara

<sup>50</sup> U pitanju su prekršaji iz čl.7 st 1 i 2 Zakona o javnom redu i miru (vrijeđanje ili drsko ponašanje/grubo vrijeđanje ili naročito drsko, bestidno ili uvredljivo ponašanje), član 8 izazivanje osjećaja ugroženosti, član 10 st 2 fizički napad

<sup>51</sup> <https://www.eu.me/radna-verzija-prevoda-izvjestaja-evropske-komisije-o-crnoj-gori-za-2020-godinu/>

organizacije u istinski javni servis još nije dovršen. EK podsjeća na nekoliko sudskih presuda u 2019. godini kojima je utvrđeno da su članovi Savjeta i uprave RTCG nezakonito otpušteni 2018. godine.

Ukazano je da se uoči izbora u avgustu 2020. godine anonimno uznemiravanje novinara kritičara vlade pojačalo putem namjenske internet stranice.

-U godišnjem izvještaju organizacije **Reporteri bez granica**<sup>52</sup> Crna Gora našla se na 105. mjestu i nazadovala je za jednu poziciju u odnosu na prethodu godinu. U izvještaju te organizacije se ocjenjuje da u Crnoj Gori nije bilo napretka.

“Profesionalni mediji i novinari i dalje su pod pritiskom vlasti, a ključni napadi na novinare nijesu riješeni”. Takođe se dodaje da je transformacija RTCG u javni servis u potpunosti obustavljena nakon imenovanja nove uprave bliske vladajućem krugu.

“Samocenzura je i dalje veliki problem. Iako je kleveta dekriminalizovana 2011. godine, nekoliko tužbi je podnijeto protiv nezavisnih novinara i medija” ukazano je u ovom izvještaju. Ocjenjuje se i da su profesionalni mediji bili suočeni sa ozbiljnim ekonomskim poteškoćama, a da ogromna većina državnih institucija podržava provladine medije, objavljivanjem reklama u njihovim izdanjima.

-**Medijski savjet za samoregulaciju** u saopštenju<sup>53</sup> povodom obilježavanja 150 godina novinarstva u Crnoj Gori, ocijenio je kao “nikad neizvjesniji ambijent” za opstanak ove profesije. Prema njihovim riječima, finansijska kriza koja je došla sa koronom ugrozila je opstanak mnogih medija. Skrenuli su pažnju da su nove tehnologije i društvene mreže ubrzale, pogotovo u doba korone, transformaciju medija i dale po prvi put primat društvenim mrežama i internet portalima u odnosu na tradicionalne medije.

“Kod nas, rast klerikalizma i ekstremne desnice, populizma i nacionalizma, podržan od pojedinih autoritarnih režima izvana, stvorili su potpuno nove izazove pred naše novinare i medije. Veliki broj prijetećih poruka koje se posljednjih mjeseci šalju novinarima i medijima, povremeno i od strane pojedinih funkcionera nove vlasti, ne obećavaju povoljan ambijent za rad medija i novinara u bliskoj budućnosti”, saopštili su iz MSS-a.

-**Media centar** nastavio je monitoring rada Javnog servisa. Pozvali su Skupštinu Crne Gore da hitno izvrši izmjene Zakona o nacionalnom javnom emiteru RTCG i predložili rješenja kojima se, kako smatraju, jača njegova samostalnost i funkcionalnost. Iz ove organizacije saopštili<sup>54</sup> su da se, između ostalog, zalažu za povećanje broja članova Savjeta, kao i povećanje broja predstavnika civilnog sektora, da se umanje naknade za članstvo, duži period “hlađenja” od partijskih funkcija (4 godine) kako bi se smanjila mogućnost uticaja političkih stranaka, podizanje stepena odgovornosti generalnog direktora RTCG itd. Smatraju da tek nakon izmjena Zakona treba pristupiti izboru novih članova Savjeta koji će, nakon imenovanja, birati generalnog direktora i izvršiti neohodne reforme u radu javnog medijskog servisa.

-**Sindikata medija** pratio je uticaj virusa Covid-19, kao i privremenih mjera koje su donosili nadležni na rad zaposlenih u medijima, ažurno ukazujući na sporne situacije, a tražili su i da se medijski radnici uvrste u prioritetne grupe prilikom imunizacije stanovništva protiv ove zarazne bolesti.

U saopštenju<sup>55</sup> povodom Dana novinara podsjetili su da je njihovo istraživanje iz oktobra pokazalo da 86% novinara online medija smatra da je korona negativno uticala na njihov rad, ali je čak 15% njih

---

<sup>52</sup> <https://rsf.org/en/montenegro>

<sup>53</sup> <http://www.medijskisavjet.me/index.php/mne/aktuelnosti/99-saopstenje-za-javnost-23-01-2021>

<sup>54</sup> <http://mediacenter.me/saopstenja/skupstina-da-hitno-pristupiti-izmjeni-zakona-o-rtcg/?fbclid=IwAR2dGFPfDYmzhCFhZyDh7koUMR0ZLBo8yqc7pp-uV2NZF-8VjAdWOODSs0E>

<sup>55</sup> <https://www.sindikatomedija.me/index.php/saopstenja/740-novinarska-profesija-obiljezava-150-godina-postojanja>



saopštilo da im je smanjena plata tokom epidemije. Samo manji broj novinarki i novinara u svim medijima dobio je adekvatnu satisfakciju za svoj rad u vidu povećanja plata ili bonusa iako je, po procjenama Sindikata medija, država zbog epidemije pomogla gotovo sve crnogorske medije sa više od 600 hiljada eura. U vezi sa zakonodavnim okvirom, konstatovali su određena poboljšanja u vidu osnivanja Fonda za medijski pluralizam, ali i veliku zabrinutost dijela medijske zajednice zbog djelimičnog ograničavanja prava na zaštitu izvora. SMCG očekuje da sudovi neće zloupotrebjavati novinarsko pravo na zaštitu izvora, a da će najavljena pomoć države privatnim medijima preko Fonda biti jasno uslovljena time da dio te pomoći bude usmjeren na poboljšanje ekonomskog položaja zaposlenih, jer će oni proizvoditi medijske sadržaje za koje će njihovi mediji dobijati novac iz ovog Fonda.

- U analizi **Društva profesionalnih novinara Crne Gore** *Izveštavanje medija o lokalnim javnim okupljanjima u Crnoj Gori*<sup>56</sup>, (oktobar 2020.) preporučeno je da bi: Strukovna udruženja, nevladine organizacije, medijski ombudsmani i mediji trebalo da organizuju stalnu edukaciju novinara/ki i urednika/ca o standardima Evropskog suda za ljudska prava i poštovanju etičkih načela iz Kodeksa novinara i novinarki Crne Gore, u cilju poznavanja standarda i podizanja stepena odgovornosti i važnosti poštovanja Kodeksa. Navodi se da bi isti akteri trebalo konstantno da budu dio široke debate o važnosti poštovanja Kodeksa novinara i novinarki i najčešćim problemima i izazovima u njegovoj primjeni i da promovišu pozitivne primjere etičnog izvještavanja, uključujući i javne pohvale, uvođenje nagrade za etičnost u medijskom izvještavanju. Ukazano je na neophodnost rodnog senzibilisanja novinara i urednika i kontinuiranih edukacija o načinu izvještavanja sa javnih okupljanja.

Smatramo da je pozitivno što je unutar same medijske zajednice prepoznata potreba za unaprjeđenjem profesionalnih standarda i odgovornosti i nadamo se da će se steći uslovi za široko prihvaćeni konsezus o ovim pitanjima, te da to može voditi i usaglašavanju nekog novog modela jedinstvene samoregulacije. Osim preporuka datih u Analizi Društva profesionalnih novinara, radi unaprjeđenja stanja u ovoj oblasti potrebno je i:

- Nastaviti dijalog i druge aktivnosti u svrhu poboljšanja saradnje predstavnika ključnih institucija države sa medijskom zajednicom, a sve u cilju unaprjeđenja medijskih sloboda, u prvom redu nezavisnosti i bezbjednog radnog okruženja;
- Osnažiti djelovanje Komisije za praćenje istraga napada na novinare;
- Sprovoditi kontinuirane kampanje u cilju podizanja svijesti javnosti u borbi protiv govora mržnje;
- Razviti Strategiju jačanja kulture dijaloga i tolerancije u javnom diskursu, s fokusom na predizborne periode;
- Prekinuti praksu nosilaca javnih ovlaštenja i političara da prijete otkazima, gašenjem medija i ugrožavanjem medijskih sloboda i podstiču atmosferu netrpeljivosti u odnosu na novinare pojedinačno, ali i cijele redakcije zbog nezadovoljstva načinom rada i izvještavanja;
- S tim u vezi, ojačati mehanizme pritužbi na rad medija, rad medijskih ombudsmana i samoregulatornih tijela i uspostaviti efikasne mehanizme kontrole sprovođenja Zakona o medijima;
- Uspostaviti efikasne mehanizme borbe protiv nasilja i govora mržnje na internetu;
- Nastaviti edukacije za policijske službenike, tužioce i sudije o međunarodnim standardima u oblasti slobode izražavanja;
- Nastaviti sa edukacijama i promovisanjem koncepta medijske pismenosti i nenasilne komunikacije, posebno za djecu i mlade;
- Pooštriti kontrole radno-pravnog statusa zaposlenih u medijima;
- Razmotriti mogućnosti za dodatnu podršku lokalnim javnim emiterima, čija održivost je ugrožena već duži period;

---

<sup>56</sup> <https://dpncg.me/images/pdf/Analiza-medijskog-izvjetavanja-o-javnim-okupljanjima-DPNCG.pdf>

- Nastaviti proces depolitizacije i profesionalizacije Javnog servisa na svim nivoima, u skladu sa zakonom, kako se ne bi ponavljale situacije naknadnih sudskih presuda o nezakonitim smjenama i radnjama.

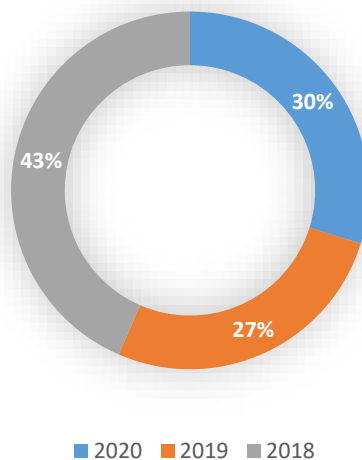
### 6.3. Pravosuđe

Ovaj dio Izveštaja ima za cilj da predstavi statistički pregled rada i osnovna zapažanja o sistemu pravosuđa u širem smislu u izvještajnoj godini za ovu oblast, sa posebnim osvrtom na:

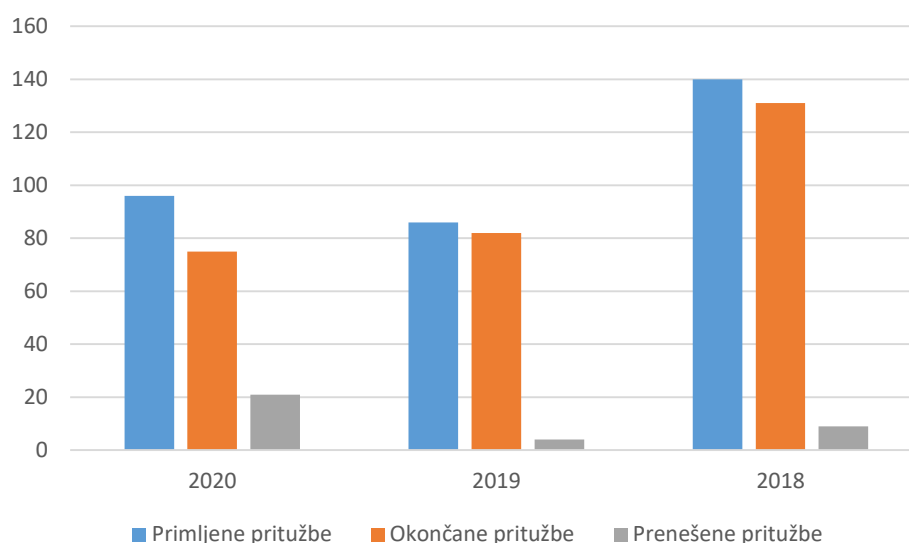
- a) broj pritužbi i uporedbu indeksa rasta unazad 3 godine u oblasti pravosuđa
- b) način odlučivanja, posebno na broj predmeta okončanih na način što je povreda otklonjena u toku ispitnog postupka
- c) pravo i slobodu čija se zaštita traži (Ustavom i Konvencijom zaštićeno pravo) pritužbom
- d) Organe na čiji rad i postupanje su se odnosile pritužbe okončane u 2020. godine
- e) pregled i kratku obradu sa zaključcima određenih predmeta koji su okončani donošenjem mišljenja u 2020. godini
- f) pregled i kratku obradu predmeta primljenih u 2020. godini a prenešenih u 2021. godinu
- g) identifikovane probleme u oblasti pravosuđa i ukazivanja, upozorenja i preporuke date u cilju prevazilaženja problema i prevencije budućeg kršenja prava, sa primjerima uočene pobre prakse i postupanja.

U konačnom, Izveštaj sadrži Zaključke o uočenim anomalijama u postupanju, kao i o uočenoj dobroj praksi, te Preporuke za preventivno djelovanje u cilju smanjenja kršenja konvencijskih prava, kako organa na čiji rad i postupanje se odnose mišljenja, tako i neposredno višim organima ili drugim referentnim ustanovama koji vrše nadzor nad zakonitošću rada institucija pravosuđa.

#### 6.3.1. Ukupan broj pritužbi i uporedba indeksa rasta unazad 3 godine u ovoj oblasti



### 6.3.2. Prikaz primljenih i okončanih predmeta u 2020. godini



U periodu od 01.01. do 31.12.2020. godine, primljeno je ukupno 96 predmeta, dok su iz 2019. godine prenijeta 4 predmeta. Okončano je ukupno 75 predmeta, pri čemu su svi predmeti prenijeti iz 2019. godine okončani u 2020. godini.

### 6.3.3. Tabela prikaz načina na koji je okončan rad po pritužbama podnijetih na rad sudova, Ustavnog suda Crne Gore, državnih tužilaštava, advokature, notara, medijatora i javnih izvršitelja

<b>Nema povrede prava</b>	<b>8</b>
<b>Nenadležnost</b>	<b>22</b>
Ostalo	6
Zahtjev za preispitivanje zakonitosti sudske odluke	16
<b>Nepostupanje</b>	<b>3</b>
Pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku	1
Pritužba ponovljena a nijesu podnijeti novi dokazi	2
<b>Obustava</b>	<b>13</b>
Podnosilac povukao pritužbu	1
Povreda otklonjena u toku postupka	12
<b>Preporuka</b>	<b>5</b>
Ispoštovana	3
Preporuka	2
<b>Spajanjem</b>	<b>3</b>
<b>Ukazivanjem</b>	<b>3</b>
<b>Upućivanje na druga pravna sredstva</b>	<b>21</b>
Inicijativa za donošenje zakona ili izmjena i dopuna zakona ili drugih propisa	1
<b>Ukupno</b>	<b>79</b>

Zaštitnik posebno ukazuje na statistiku u pogledu načina odlučivanja kod „povreda prava otklonjena u toku ispitnog postupka“ (12), iz razloga što je zapaženo da su pravosudni organi – sudovi i državna tužilaštva, u određenom broju predmeta tokom ispitnog postupka, a po prijemu zahtjeva Zaštitnika za

izjašnjenje na navode podnosioca pritužbi, uočili određene propuste koji su doveli do kršenja prava građana i obavještavali Zaštitnika da su te propuste, odnosno povrede prava otklonili.

Najveći broj predmeta formiranih po pritužbama građana, okončan je upućivanjem na druga pravna sredstva (21), potom nenadležnošću (22) iz razloga što je zahtijevano preispitivanje zakonitosti donešene odluke (njih 16), obustavom (13) od kojih iz razloga što je povreda otklonjena u toku postupka (12).

U pogledu predmeta koji su okončani sačinjavanjem službene zabilješke (predmeti okončani "na drugi način"), ukazuje se da su iste sačinjavane u situacijama kada su građani/ke tražile/li pravne savjete o pravnom sredstvu koje mogu da koriste i koji pravni put da slijede, čime bi efikasno i potpuno ostvarili svoje pravo, a gdje je Zaštitnik ocijenio da svakako nema nadležnost da postupa imajući u vidu sadržinu obraćanja.

Takođe, neke od službenih zabilješki sačinjene su nakon upućenog zahtjeva od strane Zaštitnika onim građanima od kojih je traženo da dopune svoje obraćanje određenim podacima, kako bi mogao postupiti po obraćanju ili eventualno uputiti građanina na određena pravna sredstva. Budući da nijesu odgovarali na upućeni zahtjev o tome je sačinjena službena zabilješka, a postupak obustavljen.

U određenom broju pritužbi, u kojima bi se navodili podaci koji zahtijevaju dalje ispitivanje (a nisu se ticali zahtjeva za davanje pravnog savjeta i posredovanja u ostvarivanju prava), podnosioci pritužbe su pozivani da iste uredi na način što će je sačiniti u skladu sa odredbama Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda. Prilikom razgovora ili neposrednih kontakata sa građanima, kao i pismenim putem, često su se razjasnile određene situacije o postupanjima organa (sudova, državnih tužilaštava, javnih izvršitelja, kao i Ustavnog suda Crne Gore), problemi sa kojima se susreću prilikom ostvarivanja svojih prava i dobijali informacije i pravne savjete o pravnom putu koji treba slijediti kako bi što brže i efikasnije ostvarili svoja prava.

Određeni broj pritužbi (njih 16) odnosio se na zahtjev za preispitivanje zakonitosti odluke. U tim situacijama, Zaštitnik je ukazivao na njegovu ograničenu nadležnost u pogledu rada sudova i državnog tužilaštva, tačnije da nije ovlašćen da preispituje zakonitost odluka, kao ni da mijenja, poništava ili ukida akte ovih organa.

Navedeno ukazuje i na nedovoljnu obaviještenost građana o nadležnosti Zaštitnika u oblasti pravosuđa, tačnije da u odnosu na sudove ima ograničenu nadležnost samo u slučajevima dugog trajanja postupka, neizvršenja sudskih odluka i zloupotrebe procesnih ovlašćenja.

Međutim i u tim predmetima, građani su svakako upućivani na pravna sredstva koja bi trebali da upotrijebe u cilju zaštite svojih prava ili bi spisi predmeta bili proslijeđeni nadležnim organima.

#### **6.3.4. Pravo i sloboda čija se zaštita traži (zagarantovano Ustavom i međunarodnim ugovorom) pritužbom na rad sudova, državnog tužilaštva, javnih izvršitelja, medijatora, notara i Ustavnog suda Crne Gore**

Neizvršavanje sudskih odluka	3
Zloupotreba procesnih ovlašćenja	4
Pravo na suđenje u razumnom roku	27
Pravo iz socijalne zaštite	1
Pravo na privatnost	1
Pravo na pristup sudu	28

Pravo na pretpostavku nevinosti	1
Pravo na pravni lijek	5
Pravo obraćanja	5
Ostalo	4
<b>Ukupno</b>	<b>79</b>

Kao što se vidi u datoj tabeli, najveći broj pritužbi podnešen je s pozivom na navodnu povredu prava na suđenje u razumnom roku, kao i na pravo na pristup sudu.

Osim na navedena prava, građani su se žalili i na povredu prava na obraćanje, pravni lijek, zloupotrebu procesnih ovlašćenja, na neizvršenje sudske odluke i ostalo.

Primijećen je porast broja pritužbi vezano za nepostupanje državnih tužilaštva po krivičnoj prijavi, a što će biti predmet posebnog razmatranja u daljem tekstu Izvještaja, imajući u vidu da je u ovoj izvještajnoj godini dominirala upravo ova problematika.

#### **Napomena:**

Zaštitnik ukazuje da je tokom 2020. godine primljena pritužba u kojoj se građanin žalio na povredu istog prava, na isti način i to od strane istog državnog organa, u odnosu na koje je Zaštitnik ranije donio mišljenje gdje je našao da su podnosiocu pritužbe, postupanjem Specijalnog državnog tužilaštva povrijeđena ljudska prava po dva osnova i data preporuka da bez daljeg odlaganja preduzme sve procesne radnje radi okončanja postupka po predmetnoj krivičnoj prijavi, da mu bez odlaganja dostavi pisani odgovor na zahtjeve, kao i da u budućem radu, blagovremeno postupa po zahtjevima Zaštitnika i dostavlja potpuna, precizna i konkretna izjašnjenja, potkrijepljena odgovarajućom dokumentacijom kao potvrdom pruženih informacija.

S tim u vezi, Zaštitnik ukazuje da poštovanje pozitivnih propisa Crne Gore predstavlja obavezu svih njenih građana, a prije svega svih državnih organa, koji svojim primjerom moraju pokazati da njihov rad bezuslovno zasnivaju na poštovanju Ustava, međunarodnih ugovora i zakona.

#### **6.3.5. Organi na čiji rad i postupanje su se odnosile pritužbe okončane u 2020. godini**

Ustavni sud	9
Sudovi	40
Državno tužilaštvo	12
Državni organi, organi državne uprave i druge organizacije	15
Drugi organi, organizacije, fizička i pravna lica i drugi slučajevi	2
Lokalna samouprava i lokalna uprava	1
<b>Ukupno</b>	<b>79</b>

U ovoj Izvještajnoj godini nije bilo pritužbi na rad notara, advokata, medijatora, niti na rad Notarske komore.

### 6.3.6. Pregled i kratka obrada određenih predmeta koji su okončani donošenjem mišljenja u 2020. godine (uključujući predmete primljene u 2019. godini i okončani u 2020. godini)

1. *Pritužba broj 66/2020 – Podnosilac pritužbe se žalio na rad Privrednog suda Crne Gore i Javnog izvršitelja X.Y, navodeći da su parnični troškovi koje je dosudio Privredni sud određeni nezakonito, kao i da je u postupku izvršenja donijeto rješenje o izvršenju, bez prava na prigovor, određujući izvršenje na njegovoj penziji, predlažući da se nezakonita rješenja ukinu.*

Zaštitnik je donio mišljenje da podnosiocu pritužbe nije povrijeđeno pravo na pristup sudu iz člana 32 Ustava Crne Gore i člana 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao ni pravo na djelotvorni pravni lijek iz člana 20 Ustava Crne Gore i člana 13 Konvencije. Istovremeno je upućen i da, po pravnosnažnosti odluke, ukoliko smatra da mu je aktom ili radnjom povrijeđeno određeno pravo garantovano Ustavom, ima pravo podnijeti ustavnu žalbu Ustavnom sudu, saglasno odredbi čl.68 i 69 st.1 tač.1 Zakona o Ustavnom sudu.

#### Primjer:

10. Nakon sprovedenog postupka, Zaštitnik je utvrdio da je podnosilac pritužbe protiv prvostepene presude Privrednog suda Crne Gore, predmet P.br.164/18 od 28.12.2018. godine, blagovremeno izjavio žalbu, povodom koje je Apelacioni sud Crne Gore odlučivao o pravu koje je bilo predmet preispitivanja prvostepene presude. U konačnom, žalba podnosioca pritužbe odbijena je kao neosnovana i prvostepena presuda potvrđena.

11. Takođe, u postupku izvršenja navedene presude, podnosilac pritužbe je Rješenjem Javnog izvršitelja I.br.627/19 od 07.06.2019. godine, poučen o pravu na prigovor nadležnom sudu, u roku od 5 dana od dana dostavljanja rješenja. Podnosilac pritužbe blagovremeno je Osnovnom sudu u Podgorici izjavio prigovor na rješenje o izvršenju Javnog izvršitelja I.br.627/19 od 07.06.2019. godine. U postupku preispitivanja pobijanog rješenja sud je donio odluku, kojom je prigovor podnosioca pritužbe odbio kao neosnovan i potvrdio Rješenje o izvršenju Javnog izvršitelja I.br.627/19 od 07.06.2019. godine.

12. Dakle, podnosilac pritužbe ostvario je Ustavom i zakonom zagantovano pravo na pravni lijek, pravo na žalbu u parničnom, odnosno pravo na prigovor u izvršnom postupku, pa Zaštitnik konstatuje da je u postupku pred sudom i Javnim izvršiteljem, podnosiocu pritužbe omogućeno pravo iz čl.20 Ustava Crne Gore i čl.13 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda.

13. Saglasno navedenom, Zaštitnik konstatuje da je podnosiocu pritužbe omogućeno pravo na pristup sudu u smislu čl.32. Ustava Crne Gore iz čl.6 st.1 Konvencije, jer je po mišljenju Zaštitnika podnosiocu pritužbe omogućeno pravo da nadležni sud pravično raspravi i odluči o pravu podnosioca pritužbe, odnosno pravnoj dopuštenosti i osnovanosti pravnog lijeka – izjavljene žalbe tj.prigovora.

2. *Pritužba broj 802/20 – podnositeljke pritužbe su se žalile na dugo trajanje sudskog postupka, koji je nakon nastavka, prekinut i predmet je dobio novu poslovnu oznaku, smatrajući da su se stekli uslovi za donošenje odluke, te da bi drugačije postupanje vodilo nepotrebnom odugovlačenju postupka.*

Zaštitnik je nakon sprovedenog ispitnog postupka, a na osnovu činjenica utvrđenih na osnovu navoda podnositeljke pritužbe, izjašnjenja Osnovnog suda u Kotoru, te cjelokupne dokumentacije sadržane u spisima predmeta, utvrdio da im postupanjem navedenog suda nije povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku iz člana 32 Ustava Crne Gore i članom 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda, jer je nadležni sud u razumnom roku raspravio i odlučio o svim zahtjevima (pravnim osnovima) stranaka u postupku.

3. *Pritužba broj 691/20 – Podnosilac pritužbe se žalio na nepreduzimanje zakonskih mjera od strane Višeg državnog tužilaštva u Podgorici, kao i na nedobijanje odgovora na prijavu povodom ranjavanja na radnom mjestu.*

Zaštitnik je nakon sprovedenog ispitnog postupka utvrdio da je podnosiocu pritužbe, nepostupanjem po krivičnoj prijavi, povodom koje je Više državno tužilaštvo u Podgorici formiralo predmet kao ubistvo u pokušaju iz čl.143 u vezi čl.20 Krivičnog zakonika, ovo državno tužilaštvo povrijedilo procesnu obavezu da valjano istraži navode u vezi sa ugrožavanjem tjelesnog i psihičkog integriteta (pravo na život) iz člana 28 Ustava Crne Gore i analogno tome, člana 2 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao i pravo na djelotvorni pravni lijek garantovano članom 20 Ustava Crne Gore i članom 13 Evropske Konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda.

Zaštitnik je u mišljenju dao određene preporuke u cilju prevencije nastanka istih ili sličnih kršenja prava, a o čemu će biti riječi u daljem tekstu Izvještaja.

#### **Primjer:**

##### **Višem državnom tužilaštvu u Podgorici**

- Da bez daljeg odlaganja odluči po krivičnoj prijavi, zavedenoj pod brojem Ktn.br.3/06;
- Da blagovremeno postupa u predmetima u kojima prijete nastupanje zastarjelosti krivičnog gonjenja, te s tim u vezi razmotri mogućnost davanja uputstva za postupanje u pojedinom predmetu, imajući u vidu već dato Uputstvo opšteg karaktera, Tu.br.292/19;
- Da razmotri mogućnost eventualnog donošenja rješenja o odbačaju krivične prijave, nakon što preduzme sve radnje i upotrijebi sva sredstva, a koja nisu dovela do pravovremenog odlučivanja, kako bi se oštećenom dala mogućnost da se uključi u postupak prije nego bude uskraćen za preduzimanje neke od zakonom propisanih procesnih radnji i mogućnosti, zbog nastupanja zastarjelosti krivičnog gonjenja.

##### **Vrhovnom državnom tužilaštvu**

- Da u okviru svojih nadležnosti, osigura poštovanje i primjenu Uputstva opšteg karaktera Tu.br.292/19 od 7. maja 2019. godine, od strane svih državnih tužilaštava;
- Da na osnovu sopstvene analize postupanja u predmetima formiranim po krivičnim prijavama protiv nepoznatih učinilaca zbog krivičnih djela koja se gone po službenoj dužnosti, koja je zahtijevana na osnovu pomenutog Uputstva, izda konkretne smjernice za dalje postupanje radi jedinstvene primjene zakona, a posebno kako bi se onemogućilo da usljed nastupanja zastarjelosti krivičnog gonjenja, oštećena strana bude uskraćena za preduzimanje neke od zakonom propisanih procesnih radnji i mogućnosti, već da bude uključena u sam postupak, prije nego nastupi zastarjelost krivičnog gonjenja;
- Da razmotri mogućnost davanja Uputstva opšteg karaktera koje se tiče blagovremenog i periodičnog obavještanja oštećenog o radnjama koje su preduzete ili o stanju postupka po podnijetoj krivičnoj prijavi.

### **6.3.7. Pregled i kratka obrada predmeta primljenih u 2020. godini, a prenešenih u 2021. godinu**

Najveći broj pritužbi podnešenih Instituciji Zaštitnika, a koji su preneseni u 2021. godina, podnijeto je na rad državnih tužilaštava, a nijesu okončani zbog složenosti, tačnije, izjašnjenja i dopunskih izjašnjenja, prikupljanja činjenica radi pravilnog utvrđenja činjeničnog stanja i analogno tome, pravilne primjene materijalnog prava.

Jedan od razloga u značajnom broju prenešenih predmeta formiranih po pritužbi, jeste taj što je Zaštitnik dao prednost da se okonča predmet na način na koji bi stranka u suštini ostvarila svoje pravo ili bar bilo odlučeno i da se na taj način, posredstvom Zaštitnika pokuša otkloniti povreda.

U svakom slučaju, stranke su obavještavane i kontinuirano se obavještavaju o toku postupka telefonskim putem, putem elektronske pošte, a u određenim situacijama i putem redovne pošte.

### **6.3.8. Identifikovani problemi u oblasti rada sudova, Ustavnog suda Crne Gore, državnih tužilaštava i javnih izvršitelja i ukazivanja, upozorenja i preporuke date u cilju prevazilaženja uočenih problema i prevencije budućeg kršenja prava različitim subjektima, kao i pregled uočene dobre prakse u njihovom radu**

Zaštitnik prvenstveno želi da istakne da se u određenom broju pritužbi građani nijesu pozivali na određeni član Ustava Crne Gore, dok su se u odnosu na rad sudova, kao i Ustavnog suda Crne Gore, pritužbe odnosile na suđenje u razumnom roku iz člana 32 Ustava Crne Gore i člana 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda.

U cilju potpunog utvrđivanja činjeničnog stanja i pravilne primjene materijalnih propisa i standarda, kako nacionalnih, tako i nadnacionalnih (pravo EU i EKLJP i drugih međunarodnih dokumenata), mišljenja se izrađuju na način što se jasno identifikuje pravo čije se kršenje implicira pritužbom, prepoznato kako u Ustavu CG, tako i EKLJP i drugim relevantnim međunarodnim dokumentima za zaštitu ljudskih prava, potom davanje opštih principa (kako ustanovljenih shodno domaćoj praksi, tako i praksi Evropskog suda za ljudska prava i drugih referentinih međunarodnih tijela), koji se primjenjuju za takav slučaj i njihova primjena na konkretni predmet.

Ono što je identifikovano kao problem u radu naprijed navedenih subjekata, imajući u vidu učestalost pritužbi što je ponegdje vodilo uočavanju sistemskog problema u smislu ponavljanja povreda, biće predstavljeno kroz prava u odnosu na koja je povreda utvrđena i u odnosu na svaki subjekat pojedinačno.

#### **6.3.8.1. Pritužbe u odnosu na rad sudova**

U periodu od 01.01. do 31.12.2020. godine primljeno je 40 pritužbi koje su se odnosile na rad sudova i to: Vrhovnog suda Crne Gore dvije (2), Višeg suda u Podgorici devet (9), Privrednog suda Crne Gore tri (3), Upravnog suda Crne Gore tri (3), Suda za prekršaje jedan (1), Višeg suda za prekršaje jedna (1) i na osnovne sudove dvadesetjedna (21).

Pritužbe su se odnosile u najvećem broju na postupanje Osnovnog suda u Podgorici – 7, Kotoru - 4 predmeta, po 2 predmeta na postupanje Osnovnih sudova u Baru, Beranama i Nikšiću, po 1 na postupanje Osnovnih sudova u Danilovgradu, Herceg Novom, Pljevljima i Ulcinju, kao i 9 predmeta na postupanje Višeg suda u Podgorici.

Ono što je primijećeno u odnosu na rad sudova jeste da su se građani najviše žalili na zakonitost i pravilnost sudskih odluka i to u najvećem broju u građanskoj materiji, u kojem pravcu je Zaštitnik ukazivao na svoju nenadležnost, jer bi u protivnom takva intervencija Zašitnika, predstavljala miješanje u meritorno odlučivanje sudova, obzirom da su sudovi nezavisni i samostalni u svom radu, saglasno članu 118 stav 1 Ustava Crne Gore.



#### Primjer:

“Stoga, kako je u predmetu P.br.xxx, po žalbi na presudu P.br.xxxx od 23.05.2014. godine, nadležni sud donio odluku u postupku po žalbi i time pravosnažno okončao postupak, a imajući u vidu da Zaštitnik nije nadležan da ispituje pravilnost i zakonitost sudskih odluka, to Zaštitnik nije imao osnova za postupanje po pritužbi, saglasno odredbi čl.34. st.1. Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore.

Naime, u skladu sa Ustavom Crne Gore, sudovi su samostalni i nezavisni i drugačije postupanje Zaštitnika, u konkretnom slučaju, predstavljalo bi miješanje u meritorno odlučivanje.

Stoga, ukazujemo Vam da je, po pravosnažnosti postupka, po eventualno izjavljenom vanrednom pravnom sredstvu za ocjenu o tome da li je postupanje, pojedinačnom radnjom ili nepostupanjem državnog organa, povrijeđeno ljudsko pravo ili sloboda zajemčena Ustavom, nadležan Ustavni sud Crne Gore, u postupku koji se pokreće po ustavnoj žalbi, saglasno odredbi čl.68 i 69 st.1. tač.1 Zakona o Ustavnom sudu CG.

Stim u vezi, Zaštitnik podsjeća da se prema stavu ESLJP, ustavna žalba smatra djelotvornim pravim lijekom od 20. marta 2015. godine (presuda *Siništaj i drugi protiv Crne Gore*, br.1451/10 i druge, st.123, 2. novembar 2015. godine).

Kao što je to naprijed navedeno, ova činjenica ukazuje na nedovoljnu informisanost vezano za nadležnosti Zaštitnika, tačnije njegovu ograničenu nadležnost i to samo u slučaju odugovlačenja postupka, neizvršenja odluke i zloupotrebe procesnih ovlašćenja.

U određenom broju predmeta, nakon dostavljanja pritužbe na izjašnjenje sudu na čiji se rad u konkretnom slučaju podnosilac pritužbe žali, isti bi otklonio povredu, na način što bi u kratkom roku zakazao ročište ili preduzeo radnju u cilju blagovremenog postupanja i okončanja postupka u što kraćem roku.

Postupajući po pritužbama u kojima su se građani žalili na odugovlačenje postupka, iz čije sadržine bi proizlazila očigledna neosnovanost (npr. tužba je podnešena redovnom sudu u izvještajnoj godini, ili neko vrijeme ranije), Zaštitnik je shodno čl.33 Zakona o Zaštitniku, upućivao podnosioc/podnositeljke pritužbe da u skladu sa članom 9 Zakona o Zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, imaju pravo da podnesu kontrolni zahtjev pred sudom pred kojim se vodi postupak, kao i na član 33 istog Zakona, shodno kojem imaju pravo podnošenja tužbe za pravično zadovoljenje Vrhovnom sudu Crne Gore.

Imajući u vidu ograničenu nadležnost Zaštitnika u pogledu rada sudova, u Izvještaju će se obraditi pritužbe u kojima je donijeto mišljenje u pogledu dugog trajanja postupka, neizvršenja odluke, kao i osvrt na nadležnost Zaštitnika koja se tiče zloupotrebe procesnih ovlašćenja, te u konačnom dati zaključak i preporuke.

#### **6.3.8.1.1. Dugo trajanje sudskih postupaka (suđenje u razumnom roku iz člana 32 Ustava Crne Gore i člana 6 EKLJP)**

Zaštitnik ukazuje da se o tome da li je dužina nekog postupka razumna, mora cijeliti u svjetlu okolnosti konkretnog predmeta i uzevši u obzir kriterijume koji su predviđeni u sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava i slobode, a naročito složenost predmeta, ponašanje stranaka i relevantnih organa vlasti i značaj predmeta spora za podnosioca predstavke (v. između ostalog, *Mikulić protiv Hrvatske*, br. 53176/99, stav 38, ECHR 2002-I).

U predmetima u kojima nije utvrđena povreda, Zaštitnik je ocijenio da su sudovi blagovremeno i u razumnom roku postupali i donosili odluke, uzimajući u obzir složenost predmeta u činjeničnom i pravnom smislu, ponašanje podnosioca pravnog sredstva, suda, te interes i značaj predmeta spora za podnosioca pritužbe, ukazujući nadležnim sudovima u svojim mišljenjima svakako na odredbu člana 11 Zakona o

parničnom postupku, da ubuduće sprovede postupak bez odugovlačenja i u razumnom roku, radi blagovremenog okončanja i donošenja odluke u tim pravnim stvarima.

#### Primjer:

16. Uzevši u obzir kriterijume predviđene u svojoj praksi i domaćem pravu uopšte, te utvrđene okolnosti ovog predmeta, Zaštitnik smatra da cjelokupna dužina spornog postupka nije takva da ne ispunjava uslov razumnog roka.

17. Zaštitnik je posebno cijenio i okolnost trajanja postupka u predmetu P.1157/18/18, koji se vodio između istih parničnih stranaka, a u kojem je sud odlučivao o prethodnom pitanju-pravnoj valjanosti odnosno ništavosti ugovora o doživotnom izdržavanju, od kojeg pitanja zavisi osnovanost svojinsko-pravnog zahtjeva u predmetnom postupku P.br.1113/20/19.

18. Pri tome, Zaštitnik primjećuje, uzimajući u obzir složenost predmeta u činjeničnom i pravnom smislu, ponašanje podnosioca pravnog sredstva, ponašanje suda, te interes i značaj predmeta spora za podnosiocice pritužbe da su u ovom postupku, sudovi u prvostepenom i drugostepenom postupku blagovremeno i u razumnom roku postupali i donijeli odluke. Postupak je u dva nivoa nadležnosti (prvostepenom i drugostepenom) trajao dvije godine, što po ocjeni Zaštitnika ispunjava uslov razumnog roka za odlučivanje i donošenje odluke u prvostepenom postupku, odnosno postupku po žalbi.

19. Zaštitnik posebno podsjeća da, u slučaju prekida postupka, parnica i dalje teče i kad je postupak prekinut, ali kod prekida prestaju teći procesni rokovi, zakonski i sudski. Naime, pravne posljedice ovog procesno-pravnog instituta imaju značaj, jer parnične radnje koje se preduzimaju dok traje prekid postupka, nemaju nikakvo pravno dejstvo, njihovo dejstvo počinje tek pošto postupak bude nastavljen.

20. Stoga, po mišljenju Zaštitnika, podnositeljicama pritužbe nije povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku iz čl. 32 Ustava Crne Gore i čl. 6 st.1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda, jer je nadležni sud u razumnom roku raspravio, preispitao i odlučio po svim zahtjevima (pravnim osnovima) stranaka u postupku.

21. Zaštitnik posebno ukazuje podnositeljicama pritužbe da je kontrolni zahtjev (za ubrzanje postupka), postao djelotvoran od 3. marta 2013. godine (vidjeti *Vukelić protiv Crne Gore*, br. 58258/09, stav 85, 4. jun 2013. godine), tužba za pravično zadovoljenje od 18. oktobra 2016. godine (vidjeti *Vučeljić protiv Crne Gore* (odl.) br. 59129/15, stav 30, 18. oktobar 2016. godine), a ustavna žalba od 20. marta 2015. godine (vidjeti *Siništaj i drugi protiv Crne Gore*, br. 1451/10 i 2 dr., stav 123, 24. novembar 2015. godine i *Vučeljić protiv Crne Gore* (odl.), gore citirana, stav 31), te ukoliko budu smatrale da sudovi predmetni postupak u budućem postupanju nepotrebno odugovlače, imaju mogućnost uložiti navedena pravna sredstva u skladu sa Zakonom o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, i/ili iznova podnijeti pritužbu Zaštitniku ljudskih prava i sloboda

U predmetu u kojem je donijeto mišljenje gdje je utvrđena povreda ovog prava, Zaštitnik je uočio da je u predmetu formiranim po zahtjevu za otklanjanje nepravilnosti odluka donijeta, ali da u spisima predmeta nije bilo dokaza da je takva odluka uručena izvršnom dužniku lično, odnosno punomoćniku izvršnog dužnika. Pozivajući se na relevantnu sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava, Zaštitnik je utvrdio da je nepostupanjem nadležnog osnovnog suda podnosiocu pritužbe povrijeđeno pravo iz člana 32 Ustava Crne Gore i analogno tome člana 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i dao preporuku da se bez daljeg odlaganja punomoćniku izvršnog dužnika dostavi predmetno rješenje, istovremeno im ukazujući da se na taj način izvršni dužnik onemogućava da nadležni sudovi rasprave i odluče o njegovom pravu (član 20 Ustava i član 13 EKLJP).

#### 6.3.8.1.2. Neizvršenje sudske odluke

Određeni (pretežni) broj predmeta, koji su formirani po pritužbama povodom odugovlačenja sudskih postupaka, ticao se bračnih sporova, tj. sporova između roditelja i djece, pa je iz razloga pretežnijeg prava (prava djeteta), dužina postupaka razmatrana u oblasti prava djeteta i socijalne zaštite.

Jedan predmet odnosio se na neizvršenje odluke Ustavnog suda Crne Gore od strane Osnovnog suda u Nikšiću. Naime, podnosilac pritužbe se žalio da je i nakon dvije godine od pokretanja postupka, isti još uvijek u fazi zakazivanja glavnog pretresa. Ukazao je da mu je pritvor određen 22. juna 2018. godine,

koji mu uz redovna produženja i dalje traje, da je protiv odluke o produženju pritvora uložio više ustavnih žalbi koje su usvojene, ali da i pored jasnih instrukcija Ustavnog suda, Osnovni sud u Nikšiću, kao ni Viši sud u Podgorici, ne postupaju po istim.

Zaštitnik je podsjetio da princip vladavine prava u savremenim sistemima, zahtijeva od države da na nacionalnom nivou, u sistemu unutrašnjeg prava, obezbijedi pravo na pristup sudu djelotvornim izvršenjem pravde kroz blagovremeno izvršenje presude, kao i da stavovi o određenim pitanjima, izraženi u odlukama Ustavnog suda obavezujući su za sve donosioce odluka, na svim nivoima vlasti, pa su nadležni organi dužni da u ponovnom postupku poštuju pravne razloge Ustavnog suda izražene u odluci. Zaštitnik je zaključio da je posebna uloga sudova, kako redovnih, tako i najvišeg suda, da poštujući pravne razloge i stavove Ustavnog suda, garantuju, sprovedu i štite prava građana zagwarantovanih Ustavom Crne Gore.

Zaštitnik je dao i određene preporuke u cilju otklanjanja uočene povrede.

**Primjer:**

**Osnovnom sudu u Nikšiću i Višem sudu u Podgorici**

- da imajući u vidu izloženo stanovište Ustavnog suda Crne Gore u odluci U br. U-IIIxxxx od 09.07.2020. godine, postupe u skladu sa odredbom čl.77 st.2 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore i u ponovnom postupku poštuju pravne razloge Ustavnog suda izražene u toj odluci.

**Osnovnom sudu u Nikšiću**

- na dalje hitno postupanje u ovom pritvorskom predmetu i poštovanje prava okrivljenog na suđenje bez odlaganja.

### **6.3.8.1.3. Zloupotreba procesnog ovlašćenja**

Ova nadležnost prema sudovima uopšte, bila je znatno preciznije formulisana odredbama prethodno važećeg Zakona. Naime, shodno odredbi 24 ranije važećeg Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, Zaštitnik je imao ovlašćenja u odnosu na rad sudova kada je u pitanje zloupotreba procesnih ovlašćenja samo za postupak koji je u toku.

Novi, sada važeći zakon, izbrisao je ovo bliže određenje, pa je ostalo neprecizno i na slobodno tumačenje o tome da li Zaštitnik može po ovoj nadležnosti djelovati samo dok je postupak u toku (kao što je to bilo jasno definisano po ranije važećem zakonu) ili i nakon okončanja postupka (što takođe ima logike, obzirom da se i u građanskoj materiji npr. na ništavost određenog posla može pozvati stranka i svako drugo lice koje ima pravni interes i to u bilo koje doba, tj. pravo na isticanje ovog zahtjeva ne zastarijeva). Ništav je posao ili radnja, postupanje, koje je suprotno prinudnim propisima, običaju i moralu što se analogno može primijeniti i na tumačenje zloupotrebe procesnih ovlašćenja u smislu zaštite građanina za bilo koji vid postupanja protivno zakonu.

Zaštitnik je do sada imao dobro ustanovljenu praksu utemeljenu na matičnom zakonu kada je u pitanju zloupotreba procesnih ovlašćenja, a sve u skladu sa opšteprihvaćenim načelima i standardima iz uporednog prava, odnosno prihvatio je nadležnost po osnovu zloupotrebe procesnih ovlašćenja samo za postupke koji su u toku.

Međutim, ostaje drugo sporno pitanje, a to je šta se sve smatra zloupotrebom procesnog ovlašćenja. Tačnije, da li je potrebna namjera, ili je riječ o grubom (nenamjernom) kršenju procesnih odredbi, ili je riječ o flagrantnom kršenju prava u sprovođenju postupka i donošenju odluke, ili pak očigledno proizvoljnom i arbitrarnom tumačenju i primjeni određene pravne norme itd. Ovo posebno što shodno

Zakonu o Zaštitniku/ci ljudskih prava i osnovnih sloboda, Zaštitnik ne vrši instancionu kontrolu rada sudova, niti može mijenjati, ukidati i poništavati njihove akte.

Za ukazati je da je po pitanju ove nadležnosti, u Izvještajnoj godini Zaštitnik okončano 4 predmeta i u svakom od njih se oglasio nenadležnim, upravo zbog naprijed navedenih razloga.

\*\*\*\*\*

Prema informacijama koju je dostavio Sudski Savjet za 2020. godinu, broj primljenih kontrolnih zahtjeva za sve sudove iznosio je 409. Do 31.12.2020. godine riješeno je 313 predmeta, dok je neriješenih ostalo 96 predmeta. Najveći broj podnešenih kontrolnih zahtjeva bio je pred Upravnim sudom Crne Gore (178), isti organ riješio je 88, dok je neriješenih ostalo 90. Viši sud u Podgorici imao je u radu 56, riješeno je svih 56, a Osnovni sud u Podgorici postupao je u 52 predmeta, od čega je riješen 51, dok je 1 ostao neriješen.

Prema informacijama Sudskog savjeta, pred Vrhovnim sudom Crne Gore u 2020. godini, u radu je bilo 62 predmeta po tužbi za pravično zadovoljenje. Neriješenih predmeta na dan 31.12.2020. godine je bilo pet (5), dok je okončano 57 predmeta.

## ZAKLJUČAK

► Rezultati postupanja po predmetima formiranim po pritužbama na rad sudova, upućuju na zaključak da **po pitanju dužine trajanja postupaka**, sudovi prepoznaju važnost blagovremenog i hitnog postupanja, uz poštovanje procesno-pravnih garancija stranaka u postupku, kako bi se obezbijedila zaštita prava na suđenje u razumnom roku iz člana 32 Ustava Crne Gore i analogno tome, člana 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Takođe, imajući u vidu da je u samo jednom predmetu utvrđena povreda ovog prava (i to zbog nedostavljanja odluke, a ne i zbog faktički dugog trajanja postupka), navedeno ukazuje da pravna sredstva za ubrzanje postupka ili naknadu štete predviđena Zakonom o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, predstavljaju očigledno djelotvorna pravna sredstva za saniranje moguće povrede prava na suđenje u razumnom roku, posebno imajući u vidu naprijed navedene podatke iz Izvještaja Sudskog savjeta za 2020. godinu u pogledu odlučivanja po kontrolnim zahtjevima i tužbama za pravično zadovoljenje, kao i broj primljenih pritužbi kod Zaštitnika.

► **Po pitanju neizvršenja sudske odluke** a koji zaključak je proistekao iz samo jednog predmeta formiranog po pritužbi vezano za neizvršenje, Zaštitnik konstatuje da se od strane redovnih sudova ne pridaje značaj koji bi trebalo u pogledu obaveznosti i izvršnosti odluka Ustavnog suda i u tom pravcu obaveza poštovanja uputa i primjene prakse u predmetima određivanja pritvora – lica lišenih slobode, kao i posljedica koje takvo (ne) postupanje može imati na prava lica lišenih slobode prvobitno, a takođe i na obavezu države da eventualno naknadi štetu ukoliko nepostupanje rezultira postupkom gdje bi se preispitala njena odgovornost zbog nepravilnog i nezakonitog rada. Izvjesna nesaradnja u tom pravcu između redovnih sudova i Ustavnog suda već je prepoznata od strane stručne javnosti i u tom pravcu uspostavljen je dijalog između Ustavnog i Vrhovnog suda Crne Gore.

► **U pogledu zloupotrebe procesnih ovlašćenja**, Zaštitnik zaključuje da je riječ o očigledno neprimjenjivoj nadležnosti imajući u vidu njeno nejasno određenje i formulaciju, a posebno imajući u vidu da shodno čl.22 st.1. Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda, Zaštitnik nije ovlašćen da mijenja, ukida ili poništava akte organa.

Takođe, neprecizno definisanje faze postupka (na postupke u toku ili i nakon okončanja) u kojoj se može preispitivati moguća zloupotreba procesnih ovlašćenja, stvara dodatnu konfuziju i neprimjenjivost ove nadležnosti Zaštitnika. Za ukazati je da navedeni problem nije identifikovan samo u Crnoj Gori već i u zemljama regiona sa istom pravnom tradicijom, od kojih neke imaju slična rješenja u pogledu nadležnosti Zaštitnika na rad sudova.

## P R E P O R U K E

### **Sudskom Savjetu, Vrhovnom sudu Crne Gore i Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu**

- ▶ Da se nastavi sa kontinuiranom obukom sudija u pogledu primjena standarda EKLJP, posebno u okviru člana 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.
- ▶ Da se na adekvatan način prepozna obaveza poštovanja i izvršavanja odluka Ustavnog suda CG i u tom pravcu neophodno je da Ustavni sud CG i Vrhovni sud CG nastave i ojačaju započeti pravosudni dijalog o uticaju odluka Ustavnog suda na redovne sudove, kao i na njihovu obaveznost i mehanizme sprovođenja.

U tom pravcu Zaštitnik upućuje na zaključak Evropske Komisije u Izvještaju za Crnu Goru za 2020. godinu, u kojem je navedeno da *“činjenica da redovni sudovi ne slijede (poštuju) odluke Ustavnog suda, izaziva zabrinutost.”*

- ▶ Neophodno je kroz kontinuiranu naprednu edukaciju sudija, povećati senzibilitet za zaštitu ljudskih prava u njihovom svakodnevnom radu, kao i da neadekvatno obrazloženje posebno u pogledu repetitivnih razloga o određivanju pritvora, na koje je od strane Ustavnog suda ukazano da nijesu u skladu sa zakonom i Ustavom, neminovno vodi dugom trajanju pritvora i sljedstveno tome može dovesti do povrede ljudskog prava i samim tim obaveze naknade štete.

### **Ministarstvu pravde, ljudskih i manjinskih prava**

- ▶ Da razmotri mogućnost da se, uz saradnju sa Institucijom Zaštitnika, na bazi prihvatljivih i uporedno priznatih standarda, izmjeni Zakon o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda u pravcu potpune, jasne i precizne definicije njegove nadležnosti koja se tiče “zloupotrebe procesnih ovlašćenja” kako bi oživjela zakonska norma koja definiše ovu njegovu nadležnost.

### **6.3.8.2. Pritužbe na rad Ustavnog suda Crne Gore**

U izvještajnoj 2020. godini, Zaštitnik je okončao 9 predmeta na rad Ustavnog suda Crne Gore.

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda podsjeća da je čl.2. st.2. i čl.17. Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda, propisano u kojim slučajevima ima nadležnost u odnosu na rad sudova.

S obzirom na ustavni položaj, funkciju i ovlašćenja Ustavnog suda CG, nametnulo se pitanje da li se odredba člana 32 Ustava proteže i na Ustavni sud CG, obzirom da isti nije dio sudske vlasti, već nezavisni i samostalni ustavni organ (sud *sui generis*), koji štiti ustavnost i zakonitost (čl.11 st.5 Ustava)<sup>57</sup>.

Osim toga, pitanje primjenjivosti člana 6 stav 1 Konvencije na postupak pred Ustavnim sudom Crne Gore u određenom broju predmeta, ESLJP je ranije ispitivao.

<sup>57</sup> „Analiza rada Ustavnog suda Crne Gore usmjerena na pravnu sigurnost i pravo na konačnu odluku“ Bosa Nenadić, Podgorica 2019 “Horizontal facility FILL”

U tom pravcu, Zaštitnik je potpuno svjestan posebne uloge i položaja Ustavnog suda, čiji je zadatak da osigura da se zakonodavne, izvršne i sudske vlasti pridržavaju Ustava i koji pruža dodatnu pravnu zaštitu građanima na nivou cijele države u odnosu na njihova osnovna prava zajamčena Ustavom.<sup>58</sup>

Međutim i sam Ustavni sud Crne Gore dužan je da poštuje Ustavom utvrđeno pravo na pravično suđenje, kada pruža zaštitu prava zagaranovanih Ustavom, kada su ova prava povrijeđena ili uskraćena od strane bilo kog organa, ili tijela državne (javne) vlasti, kako i sam ne bi došao u paradoksalnu situaciju da krši pravo na suđenje u razumnom roku čije poštovanje sam čuva i brani od kršenja od strane nacionalnih organa.

Recimo, Evropski sud za ljudska prava, u naprijed citiranom predmetu *Sußmann protiv Njemačke* (fusnota broj 2), ispitivao je samo dužinu trajanja postupka pred Saveznim Ustavnim sudom Njemačke. Takođe, u predmetu *Janković protiv Hrvatske*, br.43440/98, od 12. oktobra 2000. godine, ispitivana je samo dužina postupka pre Ustavnim sudom.

Takođe, Evropski sud je vodio više desetina postupaka protiv Hrvatske, uključujući i postupke zbog dugog trajanja postupaka pred Ustavnim sudom Hrvatske po ustavnim žalbama. Tako je garancija postupanja u razumnom roku u postupku pred ovim sudom ispitivana u većem broju predmeta, a među njima: *Janković protiv Hrvatske* (2000), *Lazarević protiv Hrvatske* (2000), *Djuričić protiv Hrvatske* (2003), *Pittra protiv Hrvatske* (2005), *Posedel Jelinović protiv Hrvatske* (2005), *Škare protiv Hrvatske* (2006), *Oršuš i drugi protiv Hrvatske* (2008), *Olujić protiv Hrvatske* (2009), *Šikić protiv Hrvatske* (2010) i tri presude iz 2013. godine: *Bečeheli protiv Hrvatske*, *Keko protiv Hrvatske* i *Aleksić protiv Hrvatske*.

U pojedinim od navedenih predmeta Evropski sud nije našao povredu člana 6 stav 1 Konvencije, dok je u drugim predmetima utvrdio da je Ustavni sud Hrvatske dugotrajnim odlučivanjem o ustavnoj tužbi povrijedio pravo na suđenje o razumnom roku, ili pak zajedno sa drugim sudovima ili organima uprave „doprinio“ povredi ovog prava (B.Nenadić, u pomenutoj Analizi)

Stoga, Zaštitnik jeste nadležan da preispituje osnovanost pritužbi koje se odnose na rad Ustavnog suda zbog odugovlačenja postupka, u smislu čl.17 u vezi čl.2. st.2. Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda, imajući u vidu da Ustavni sud nije izuzet iz nadležnosti Zaštitnika shodno odredbi čl.2. istog Zakona.

Ispitujući podnijete pritužbe, Zaštitnik nije utvrdio povredu ovog prava u pritužbama koje je preispitivao i okončao u 2020. godini.

---

<sup>58</sup> *Sußmann protiv Njemačke* br.20024/92, od 16. septembar 1996. godine, *Reports* 1996-IV, str.1171, st.37

**Primjer:**

21. Iako se ova obaveza primjenjuje i na Ustavni sud, ona se ne može tumačiti na isti način kao u odnosu na redovni sud. Uloga čuvara ustava koju ima Ustavni sud čini posebno nužnim da on ponekad uzme u obzir i druga razmatranja kao što su priroda predmeta i njegova važnost u političkom i socijalnom smislu, osim samog hronološkog reda prema kojem predmeti dolaze na popis.

22. Istina je da se iz odluka ESLJP može uočiti da se određeni broj godina pred jednom sudskom instancom, može smatrati granicom čijim prekoračenjem slučaj postaje za Sud „sumnjiv“ sa stanovišta povrede prava na suđenje u razumnom roku. Doduše, smjernice CEPEJ-a koje tretiraju ovu materiju odnose se na postupke pred građanskim, upravnim i krivičnim sudovima,

23. Međutim i tada će, po mišljenju Zaštitnika, ocjena da li u konkretnom postoji povreda, kao i uvijek, zavisiti isključivo od posebnih okolnosti konkretnog slučaja.

24. Naime, prilikom ocjene dužine trajanja postupka pred ustavnim sudom, kao što je to naprijed navedeno, pored ustaljenih kriterijuma, posebno je značajno da se uzmu u obzir i druge okolnosti osim samo redosleda registracije, kao što su priroda slučaja i njegova politička i društvena važnost. Postupku koji je od posebnog značaja za opšte dobro treba dati prioritet. Nadalje, imajući u vidu praksu Evropskog suda za ljudska prava, Venecijanska komisija nalazi da „obaveza da organizuje svoje pravosudne sisteme na način koji je u skladu sa zahtjevima razumnog roka za suđenje takođe se odnosi i na sam Ustavni sud“.

25. Uzimajući u obzir položaj i brojne nadležnosti Ustavnog suda propisane članom 149 Ustava Crne Gore, kao i sve naprijed navedene elemente zahtjeva prava na pravično suđenje cijenjene kroz konkretne okolnosti ovog predmeta, tačnije da, iako predmet nije kompleksan za razmatranje, isti nije od posebnog značaja za opšte dobro, tj. nema političku i društvenu važnost, kao što nije od izuzetnog, posebnog značaja za podnosioca pritužbe, jer ne dovodi u pitanje njegovu egzistenciju, Zaštitnik zaključuje da, iako postupak traje 2 godine i 10 mjeseci pred Ustavnim sudom, njegovo trajanje u ovom trenutku nije kao takvo pretjerano nerazumno.

Međutim, Zaštitnik je u istom predmetu, a imajući u vidu i ranije podnešene pritužbe po ovom pitanju, zaključio da podnosilac pritužbe nema na raspolaganju posebno djelotvorno pravno sredstvo za ubrzanje postupka, tj. za sprječavanje eventualnog kršenja prava na suđenje u razumnom roku, niti je iz kumulativno sagledanih pravnih lijekova moguće izvući zaključak, da bi njegovo pravo moglo biti zaštićeno i sljedstveno tome, stekao pravo na kompenzaciju, iz kojeg razloga je Zaštitnik zaključio da mu je uskraćeno pravo iz člana 20 Ustava Crne Gore i člana 13 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda.

Ovo bez obzira na činjenicu da se sa posebnom pažnjom ovo pitanje tretira kada je u pitanju autoritet Ustavnog suda. To u konkretnom slučaju znači da pred nacionalnim organima vlasti, podnosiocu nije omogućeno pravno sredstvo za ubrzanje postupka, odnosno, kompenzaciju za kašnjenje, adekvatno onom koje zahtijeva konvencijski pravni poredak.

U tom pravcu Zaštitnik je zaključio da, za razliku od zaštite prava na suđenje u razumnom roku pred sudovima, analizirajući odredbe Ustava i Zakona o Ustavnom sudu CG, u pravnom sistemu Crne Gore, ne postoji pravno sredstvo (ne samo djelotvorno već uopšte), za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku pred Ustavnim sudom, a posebno u slučaju nerazumno dugog trajanja ustavnosudskih postupaka po ustavnim žalbama.

Jedina mogućnost koja građanima stoji na raspolaganju u ovom trenutku jeste ulaganje predstavke Evropskom sudu za ljudska prava.

Zaštitnik podsjeća da član 13 EKLJP garantuje djelotvoran pravni lijek pred domaćim vlastima za navodnu povredu bilo kojih prava i sloboda garantovanih Konvencijom, uključujući pravo na suđenje u

razumnom roku po članu 6 stav 1 Konvencije. Osnovna karakteristika mehanizma zaštite ustanovljenog Konvencijom i jeste da bude podrška nacionalnim sistemima zaštite.

Dakle, države ne moraju da odgovaraju pred međunarodnim tijelima za svoja djela, prije nego što im se pruži mogućnost da riješe problem kroz svoje pravne sisteme, a oni koji žele da se pozovu na nadležnost Suda kada su u pitanju žalbe protiv države, u obavezi su prvo da iskoriste pravne lijekove propisane tim pravnim sredstvima.<sup>59</sup>

Zaštitnik stoga zapaža i konstatuje, da crnogorski zakonodavni sistem za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku pred Ustavnim sudom, pati od slabosti, koje inače djelotvoran sistem u ovom segmentu čini nedjelotvornim (obzirom da ustavna žalba jeste djelotvorno pravno sredstvo za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku<sup>60</sup>), što ukazuje na anomaliju sistemskog karaktera.

Imajući u vidu utvrđenu povredu člana 20 Ustava Crne Gore i člana 13 EKLJP, Zaštitnik je istovremeno sa donošenjem mišljenja, podnio Inicijativu za izmjenu i dopunu Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore ("Sl.list CG 2 53/14), na način što će uvesti formalno pravno sredstvo (pravni lijek) za ubrzanje postupka u vidu urgencije, prigovora, zahtjeva, u konačnom tužbe, sa atributima da ubrza postupak (akceleratorni karakter) i da u izuzetnim situacijama obešteti građanina (kompenzatorski karakter), budući da i samo nedosuđivanje štete u određenim slučajevima, može takođe predstavljati povredu ljudskih prava.

U nastavku, biće dat pregled jednog dijela podnijete inicijative:

## **MINISTARSTVO PRAVDE**

Na osnovu člana 18 stav 1 Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda ("Sl.list CG" br.42/11, br.32/14) i člana 10 Pravila o radu ("Sl.list CG" br.53/14), podnosim

### ***INICIJATIVU***

Za izmjenu i dopunu Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore ("Sl.list CG" br.11/2015), na način što bi se uvelo:

*- Formalno pravno sredstvo (pravni lijek) za ubrzanje postupka u vidu urgencije, prigovora, zahtjeva, u konačnom i tužbe, sa atributima da ubrza postupak (akceleratorni karakter) i da, u izuzetnim situacijama, obešteti građanina (kompenzatorski karakter).*

### **O b r a z l o ž e n j e**

(...)

Naime, zahtjev za ubrzanje postupka, ne može biti djelotvorno pravno sredstvo, obzirom da se Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku ("Sl.list CG" br.11/07), ne primjenjuje na postupke pred Ustavnim sudom Crne Gore.

Takođe, podnošenje zahtjeva za prioritarno razmatranje predmeta, vezuje se za određenu vrstu predmeta eksplicitno propisanim čl.53. st 2. Poslovnika Ustavnog suda, što ukazuje na njegovu ograničenu primjenu. Osim toga, ova odredba u tač.6 sadrži blanketnu normu i daje diskreciono ovlašćenje Ustavnom sudu da u jednom broju predmeta bez bliže propisanih kriterijuma daje prioritet u

<sup>59</sup> Vidjeti među brojnim drugim, *Akdivar i drugi protiv Turske*, 16. septembar 1996, stav 65 Izvještaj o presudama i odlukama 1996-IV

<sup>60</sup> *Siništaj i drugi protiv Crne Gore*, predstavka br.1451/10, 7260/10 i 7382/10 od 24. novembra 2015. godine



radu, što ostavlja utisak o mogućoj arbitrnosti. Dakle, ne može predstavljati djelotvorno pravno sredstvo za ubrzanje postupka za sve predmete formirane po podnijetoj ustavnoj žalbi, nezavisno od prirode spora, tj. pravnog pitanja, posebno za slučajeve koji ne zahtijevaju prioritarno razmatranje, odnosno slučajeve koji ne traže posebnu, naročitu ili izuzetnu pažnju, a ipak pretjerano dugo traju.

Jedina mogućnost koja građanima Crne Gore stoji na raspolaganju u ovom trenutku, jeste direktno obraćanje Evropskom sudu za ljudska prava podnošenjem predstavke.

Zaštitnik stoga zapaža i konstatuje da crnogorski zakonodavni sistem za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku pred Ustavnim sudom Crne Gore, pati od slabosti koje, inače djelotvoran sistem u ovom segmentu (obzirom da je ustavna žalba djelotvorno pravno sredstvo za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku) čini nedjelotvornim, što ukazuje na anomaliju sistemskog karaktera.

Zaštitnik podsjeća i da je osnovna karakteristika mehanizma zaštite ustanovljene Konvencijom, da bude podrška nacionalnim sistemima zaštite. Države ne moraju da odgovaraju pred međunarodnim tijelima za svoja djela prije nego što im se pruži mogućnost da riješe problem kroz svoje pravne sisteme, a oni koji žele da se pozovu na nadležnost Suda kada su u pitanju žalbe protiv države u obavezi su da prvo iskoriste pravne lijekove propisane tim pravnim sistemima.

Članom 35 stav 1 Konvencije predviđeno je da predstavke koje se namjeravaju podnijeti Sudu u Strazburu, treba prvo da budu podnešene odgovarajućim domaćim organima, najmanje u suštini i u skladu sa formalnim zahtjevima i vremenskim rokovima koji su propisani domaćim zakonima i, štaviše, da svako proceduralno sredstvo koje može spriječiti povredu Konvencije treba biti iskorišteno.

Dakle, složićemo se sa tim da je pravo na djelotvorni pravni lijek pravo na zdravi, funkcionalni i sinhronizovani pravni sistem, na koji pojedinac prilikom ostvarenja svog prava može računati i koje „predstavlja svojevršno olakšanje na nacionalnom nivou za prevenciju kašnjenja i saniranje povrede, pomoću kojeg može da pokuša da rediguje takvu povredu, prije nego upotrijebi međunarodnu pravnu mašineriju pred Evropskim sudom za ljudska prava.“

Kada je sudski sistem manjkav u odnosu na uslov razumnog roka iz člana 6 stav 1 Konvencije, najdjelotvornije rješenje je pravni lijek koji je osmišljen da ubrza postupak da bi se spriječilo da on postane pretjerano dug.

Malobrojne zemlje koje poznaju pravna sredstva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku i pred ustavnim sudom (urgencije, prigovori, zahtjevi, pa i tužbe), odlučivanje o tom pravnom sredstvu zadržavaju isključivo u samom Ustavnom sudu i, po našem saznanju, nema rješenja u uporednom pravu da se o ovom pitanju utvrđuje nadležnost drugih organa, jer se smatra da bi to protivrječilo ustavu, odnosno njegovim odredbama o položaju i funkcijama ustavnog suda, te opšte prihvaćenom stanovištu da je ustavni sud gospodar svojih postupaka ustavnosudskog postupka.

Neke države su u potpunosti shvatile ovu situaciju i odabrale su da kombinuju dva tipa pravnih lijekova, jedan osmišljen da ubrza postupak i drugi da obezbijedi naknadu štete.

Naime, zakonodavstvo Njemačke poznaje formalno pravno sredstvo (tužbu) u slučaju da postupak pred Ustavnim sudom traje nerazumno dugo, odnosno u slučaju očiglednog kašnjenja ovog suda. O tome da li se radi o nerazumno kašnjenju odlučuje sam Ustavni sud, po postupku i na način utvrđen Zakonom o Saveznom ustavnim sudu Njemačke.

Dakle, Zakonom o Ustavnom sudu Crne Gore bi trebalo urediti vrste pravnih sredstava, uslove i rokove za njihovo podnošenje, nadležnost za odlučivanje po tim sredstvima (predsjednik Ustavnog suda ili vijeće Suda, odnosno Sud u plenumu), postupak odlučivanja i mjere koje se mogu izreći.

(...)

**Imajući u vidu sve naprijed navedeno, gdje je sublimiran zaključak Zaštitnika u pogledu ove problematike koja se odnosi na rad Ustavnog suda Crne Gore, Zaštitnik dalje sledeću**

## **P R E P O R U K U**

### **Ministarstvu pravde, ljudskih i manjinskih prava**

Da razmotri podnijetu Incijativu za izmjenu Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore

### **Ustavnom sudu Crne Gore**

Da blagovremeno odlučuje po podnijetim ustavnim žalbama, vodeći računa o standardima razumnog roka, budući da u crnogorskom zakonodavnom sistemu ne postoji djelotvorno pravno sredstvo za ubrzanje ustavnosudskih postupaka pred Ustavnim sudom Crne Gore.

### **6.3.8.3. Pritužbe na rad državnih tužilaštava**

Tokom 2020. godine, Zaštitnik je okončao 11 pritužbi koje su se odnosile na rad državnih tužilaštava. Pritužbe su se odnosile na rad Osnovnog državnog tužilaštva u Baru - 2, Herceg Novom – 1, Kotoru - 2, potom u Pljevljima i Ulcinju po 1 i Podgorici - 2, potom Specijalnog državnog tužilaštva – 1 i Višeg državnog tužilaštva - 1.

Za razliku od sudova, gdje postoji jasna zakonom propisana restriktivna nadležnost, Zaštitnik nema ograničenja u odnosu na rad državnih tužilaštava, osim ograničenja datog u čl.22 st.1. Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda, da nije ovlašćen da mijenja, ukida ili poništava akte organa.

Zaštitnik ukazuje da su se u najvećem broju predmeta podnosioci pritužbe pretežno žalili na odluku donijetu od strane nadležnog tužilaštva, dok je većina tih odluka bila preispitivana od strane sudova, ili su se žalili na postupanje i rad određenog državnog tužioca.

U tom pravcu, Zaštitnik je ukazao da nema ovlašćenja da mijenja, ukida ili poništava odluke državnih organa, niti može preispitivati njihovu zakonitost ili zakonitost postupka koji je prethodio njihovom donošenju, dakle da ne istupa kao supervizijski organ koji može oduzeti pravnu valjanost određenom aktu.

Podnosioci pritužbi su upućivani da je, po pravnosnažnosti postupka, za ocjenu o tome da li je pojedinačnim aktom, radnjom ili nepostupanjem državnog organa, povrijeđeno ljudsko pravo ili sloboda zajemčena Ustavom Crne Gore, u daljem toku postupka nadležan Ustavni sud Crne Gore, u postupku koji se pokreće po ustavnoj žalbi, saglasno odredbi čl.68 i 69 st.1 tač.1 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

U odnosu na pritužbe koje su se odnosile na rad određenog državnog tužioca, Zaštitnik je upućivao podnosiocima pritužbe na odredbe čl.37 st.1 tač.10 Zakona o Državnom tužilaštvu ("Sl.list CG" br.011/15 od 12.03.2015. godine, 942/15 od 29.07.2015. godine, 080/17 od 01.12.2017. godine i 010/18 od

16.02.2018. godine), shodno kojoj Tužilački savjet, pored nadležnosti utvrđenih Ustavom, razmatra pritužbe na rad državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava u pogledu zakonitosti rada.

Po pitanju postupaka koji su pokrenuti povodom ispitivanja navoda iz pritužbe, a koje su rezultirale donošenjem mišljenja, svi su se odnosili na nepostupanje po krivičnoj prijavi.

U jednom predmetu je nastupila i zastarjelost krivičnog gonjenja.

Shodno tome, u ovom dijelu Izvještaja izvršice se analiza ove problematike i dati zaključci i preporuke u cilju prevencije mogućih budućih kršenja.

Stim u vezi, Zaštitnik je prvobitno, cijeneći pravo za koje se implicira da je povrijeđeno nepostupanjem nadležnog državnog tužioca utvrdio, da se u konkretnom slučaju takva pritužba ima razmatrati sa aspekta člana 57 Ustava Crne Gore – pravo obraćanja u vezi ispitivanja zahtjeva ažurnosti i razumne brzine postupanja po podnijetoj krivičnoj prijavi i stim u vezi eventualne povrede prava na djelotvorni pravni lijek iz člana 20 Ustava Crne Gore i 13 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Obaveza propisana Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, nameće državi proceduralnu obavezu da istraži moguće povrede prava, ne samo od strane državnih službenika već i drugih (nepoznatih) pojedinaca (vidjeti, na primjer, *Branko Tomašić i drugi protiv Hrvatske*, br. 46598/06, stav 62, 15. januar 2009. godine; *Tođcu protiv Turske*, br. 27601/95, stav 109, 31. maj 2005. godine; i *Menson protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (odl.), br. 47916/99, 6. maj 2003. godine).

Obaveza sprovođenja blagovremene i efikasne istrage u smislu autonomnog koncepta „istrage“ u okviru konvencijske garancije ne podrazumijeva pravo podnosioca predstavke na krivično gonjenje ili kažnjavanje trećih strana za krivično djelo ili apsolutnu obavezu da se sva krivična gonjenja završe osuđujućim presudama ili tačno određenim krivičnim sankcijama.

Međutim, čak i ako Konvencija ne garantuje pravo na pokretanje krivičnog postupka protiv trećih lica, prema praksi Evropskog suda za ljudska prava, obaveza uspostavljanja djelotvornog pravosudnog sistema može, a u određenim okolnostima mora, da uključi i pribjegavanje krivičnom pravu.

Država stoga mora svim sredstvima koja su joj na raspolaganju osigurati odgovarajuću reakciju – pravosudnu ili neku drugu – kako bi se zakonodavni okvir postavljen u svrhu zaštite prava pravilno sproveo i kako bi se sve povrede tog prava suzbile i kaznile.

Shodno konvencijskom tumačenju, termin „istraga“, ne podrazumijeva isključivo koncept istrage shodno značenju prema nacionalnom pravu, već podrazumijeva jedinstven termin i za postupak koji prethodi sudskom odlučivanju, bez obzira da li njime rukovodi tužilac ili policija (zavisno od toga kako je to regulisano u unutrašnjem pravu određene države).

Takođe, mora postojati implicitni zahtjev ažurnosti i razumne brzine postupanja u ovom kontekstu (vidi predmet *Yaša protiv Turske*, 2. septembra 1998., stavovi 102. - 104., Izvještaj 1998-VI i predmet *Mahmut Kaya protiv Turske*, br. 22535/93, stavovi 106. - 07., ESLJP 2000-III). Blagovremenost i ažurnost su suštinske komponente djelotvorne istrage.

Pored toga što predstavlja operativni imperativ, standard blagovremenosti služi imperativima politike o održavanju javnog povjerenja u vladavinu prava i sprječavanje nastanka pristrasnosti putem tolerancije nezakonitih akata.

Kada određeno postupanje u cilju utvrđenja krivične odgovornosti učinioca određenog krivičnog djela, može voditi ka pokretanju postupaka pred domaćim sudovima, po utvrđenju Zaštitnika, postupci u cjelosti, uključujući i pretkrivični postupak (prethodni postupak, odnosno izviđaj), moraju ispuniti zahtjeve pozitivnih obaveza zaštite prava propisanih zakonom.

Nadalje, pravo obraćanja zagantovano Ustavom Crne Gore, podrazumijeva pravo da se građanin obrati i pravo da blagovremeno dobije odgovor, što znači ne samo da se odluka donese, već i da se podnosilac zahtjeva, u konkretnom slučaju krivične prijave, obavijesti o ishodu na zakonom propisan način, dok, sa druge strane, sama Konvencija ne garantuje i ne štiti pravo da se pokrene krivični postupak protiv određenog lica.

Relevantni dio odredbi Zakonika o krivičnom postupku ("Sl.list CG", br.057/09 od 18.08.2009, 049/10 od 13.08.2010, 047/14 od 07.11.2014, 002/15 od 16.01.2015, 035/15 od 07.07.2015, 058/15 od 09.10.2015, 028/18 od 27.04.2018), koji se odnosi na postupanje po krivičnoj prijavi glasi kako slijedi:

### **Član 256a**

*(1) Rukovodilac državnog tužilaštva ili državni tužilac kome je predmet dodijeljen u rad dužan je da donese odluku, najkasnije u roku od tri mjeseca od dana prijema predmeta.*

*(2) Izuzetno, u složenim predmetima zbog obima, činjeničnih ili pravnih pitanja, odluka se mora donijeti najkasnije u roku od 6 mjeseci, sa izuzetkom predmeta u kojima se primjenjuju mjere tajnog nadzora kada odluka treba biti donijeta u roku od tri mjeseca od završetka mjere tajnog nadzora. U predmetima u kojima su pribavljani dokazi po zamolnicama za međunarodnu pravnu pomoć, odluka se mora donijeti u roku od mjesec dana od dana pribavljanja dokaza po zamolnicama.*

*(4) Rukovodilac državnog tužilaštva može uz pisano obrazloženje tražiti odobrenje za produženje roka najduže mjeseca dana od rukovodioca neposredno višeg državnog tužilaštva, a državni tužilac kojem je predmet dodijeljen u rad uz pisano obrazloženje tražiti odobrenje za produženje roka od rukovodioca državnog tužilaštva najduže mjesec dana.*

Nadalje, članom 271a istog zakona propisano je da "oštećeni ili podnosilac krivične prijave kada nema oštećenog, ili je oštećeni nepoznat, imaju pravo da, u roku od 8 dana od dana prijema obavještenja iz člana 271 stav 2 ovog zakonika (o odbačaju krivične prijave), neposredno višem državnom tužilaštvu podensu pritužbu kojom zahtijevaju preispitivanje rješenja o odbačaju krivične prijave".

Propisani rok od 3 mjeseca u kojem se ima odlučiti po podnijetoj prijavi, odnosno 6 mjeseci u slučaju složenih predmeta, svakako nije prekluzivni rok, već instruktivni i postupanje izvan tog roka nužno ne znači i povredu nekog Ustavom ili Konvencijom garantovanog prava, već se postupanje nadležnog tužilaštva cijeni u svakom konkretnom slučaju.

Tako, u određenim predmetima Zaštitnik je našao da iako nije u predviđenom roku odlučeno, nije došlo do povrede prava na obraćanje iz člana 57 Ustava Crne Gore.

**Primjer:**

22. Ovo iz razloga što je nesumnjivo utvrđeno da je Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici postupilo po svim krivičnim prijavama i zahtjevima podnositeljke pritužbe u predmetima tog tužilaštva Kt.br.1473/18, Ktr.317/19 i Ktr.1011/19, kao i da je Tužilački savjet uredno obavijestio podnositeljku o pritužbama podnijetim na rad državnih tužilaca u navedenim predmetima.

23. Istina je da je navedeno tužilaštvo odlučilo o podnijetim krivičnim prijavama van zakonom propisanih rokova (tri mjeseca, odnosno 6 mjeseci u naročito složenim predmetima). Međutim, po mišljenju Zaštitnika, navedeno nije uticalo na povredu bilo kojeg prava podnositeljke pritužbe, jer joj je o svim podnijetim prijavama odlučeno, a posebno što je podnositeljki urednim dostavljanjem rješenja o odbačaju, odnosno obavještenja sa pravnom poukom, omogućeno da se od strane neposredno višeg organa preispita takva odluka, ili da sama preuzme odnosno nastavi gonjenje.

24. Nadalje, Zaštitnik je, imajući u vidu citirane odredbe Ustava Crne Gore da se jemče i štite prava i slobode, da svako ima pravo da se obrati državnom organu i da dobije odgovor, kao i na pravni lijek protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu, našao da u konkretnom slučaju pravni lijekovi koji su podnositeljki pritužbe stajali (i još uvijek stoje) na raspolaganju, posmatrajući ih zajedno, obezbjeđuju dovoljno pravnih sredstava za utvrđivanje činjenica i obezbjeđivanje mogućeg obeštećenja navodnim žrtvama.

25. Zaštitnik konstatuje da su sva rješenja o odbacivanju krivične prijave dostavljena podnositeljki pritužbe, ali da ista nije podnosila pritužbu neposredno višem državnom tužilaštvu kojom zahtijeva preispitivanje rješenja o odbacivanju krivične prijave, kao ni da je preduzela, odnosno, nastavila gonjenje.

Ispitujući navode iz pritužbe u drugom predmetu Zaštitnik je, nakon sprovedenog ispitnog postupka utvrdio, da je u jednom slučaju postupak po krivičnoj prijavi trajao duže od 6 mjeseci, ali je uočio i da je nadležno državno tužilaštvo inicijalno postupilo u roku od tri mjeseca, a potom ekspeditivno postupalo svaki put nakon što bi Više državno tužilaštvo u Podgorici, nakon preispitivanja rješenja o odbačaju, vratilo predmet na ponovno postupanje, pri čemu su podnositeljki pritužbe i njenom punomoćniku blagovremeno i uredno dostavljana obavještenja o odbačaju krivične prijave, kao i odluke neposredno višeg državnog tužilaštva u postupku preispitivanja pritužbe.

Međutim, ovaj predmet privukao je pažnju Zaštitnika iz razloga što je uočio da ne postoji ograničenje koliko se puta povodom preispitivanja po pritužbi, predmet može vratiti na ponovni postupak. Ovo iz razloga što višestruka ponovna vraćanja mogu dovesti oštećenog u položaj pravne nesigurnosti, posebno što takvim postupanjem može eventualno doći i do zastare krivičnog gonjenja.

Na uočeni nedostatak ukazano je i na radnom sastanku, na kojem je Zamjenica Zaštitnika uzela učešća, a na kojem su razmatrane preporuke za usklađivanje domaćeg zakonodavstva u oblasti prava žrtava sa pravnom tekovinom Evropske unije, standardima razvijenim u praksi Evropskog suda za ljudska prava i standardima Ujedinjenih nacija, na kojima su uzeli učešće predstavnici Vrhovnog suda Crne Gore, Apelacionog suda Crne Gore, Osnovnog državnog tužilaštva u Podgorici, Osnovnog suda u Podgorici, Višeg i Osnovnog državnog tužilaštva u Podgorici, Kancelarija Zastupnika pred Evropskim sudom za ljudska prava, Ministarstva pravde, ljudskih i manjinskih prava, kao i predstavnici Evropske delegacije u Crnoj Gori, EU Agencije za fundamentalna prava (FRA) u organizaciji Programske kancelarije Savjeta Evrope, u okviru zajedničkog projekta EU/Savjeta Evrope "Horizontal Facility for the Western Balkans and Turkey 2019-2022".

Naime, u sklopu zajedničkog projekta Evropske unije i Savjeta Evrope urađena je analiza usklađenosti procesnih garancija u krivičnom postupku Crne Gore sa Direktivama EU i standardima razvijenim u praksi Evropskog suda za ljudska prava. Sa tim ciljem, izrađene su tri analize o (i) pravima osumnjičenih i okrivljenih lica, (ii) pravima lica lišenih slobode i (iii) pravima žrtava.

U saradnji sa Ministarstvom pravde, ljudskih i manjinskih prava i relevantnim nacionalnim institucijama, a uzimajući u obzir i preporuke date u navedenim analizama, biće izrađen akcioni plan za usaglašavanje

nacionalnog zakonodavnog okvira i prakse sa relevantnim standarima, vezano za položaj i prava žrtava u krivičnom postupku.

Sa druge strane, u određenim predmetima nadležna tužilaštva ili nisu postupala ili su neblagovremeno postupala po krivičnim prijavama, iz kojih razloga je Zaštitnik utvrdio da tužilaštva nijesu adekvatno i pravovremena odgovorila zahtjevima procesnih obaveza za zaštitu ljudskih prava na koje je obavezano i nacionalnim i nadnacionalnim propisima.

Iako istraga (samim tim i pretkrivični, odnosno prethodni postupak, obzirom da može dovesti do pokretanja postupka), u smislu standarda EKLJP nije istraga rezultata već sredstava, neblagovremeno preduzimanje ili nepreduzimanje bilo kakve radnje i nedonošenje bilo kakve odluke od strane ovog tužilaštva, ukazivalo je na povredu.

Posebno ukoliko usljed takve potpune neaktivnosti dođe do gubitka prava na preduzimanje daljeg gonjenja u odnosu na prijavljeno za ovo krivično djelo.

U ovim predmetima u kojima je utvđena povreda Zaštitnik je ukazivao da je obaveza blagovremenog obavještanja oštećenog o toku postupka, kao i o ishodu krivične prijave, u skladu sa načelom pravne sigurnosti jer obezbjeđuje djelotvorno i efikasno ostvarivanje prava i sloboda zaštićenih, kako Ustavom Crne Gore i Konvencijom, tako i drugim međunarodnim pravno obavezujućim instrumentima.

Takav zahtjev pravne sigurnosti ne proizilazi samo iz odredbi Ustava Crne Gore, već i Direktive 2012/29/EU Evropskog parlamenta i Savjeta od 25. oktobra 2012. godine o uspostavljanju minimalnih standarda za prava, podršku i zaštitu žrtava krivičnih djela, te o zamjeni Okvirne odluke Savjeta 2001/220/PU, koja daje posebnu važnost informacijama koje omogućavaju žrtvi da bude obaviještena o trenutnoj fazi bilo kog postupka.

Obaveza implementacije navedenih pravnih standarda, odnosno prava EU u nacionalni pravni poredak proizilazi iz odredbi člana 72 Sporazuma o asocijaciji i stabilizaciji koji je u odnosu na Crnu Goru stupio na snagu 1. maja 2010. godine.

Posebno što je članom 9 Ustava Crne Gore propisano da su potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni dio unutrašnjeg pravnog poretka, imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva.

Na pomenutu Direktivu Zaštitnik je ukazao i u predmetu u kojem je utvrdio povredu prava na obraćanje iz člana 57 Ustava Crne Gore, obzirom da, iako je u roku propisanim članom 256a ZKP-a tužilaštvo donijelo odluku po krivičnoj prijavi, podnosiocu krivične prijave nije dostavilo rješenje o odbačaju zajedno sa obavještenjem u skladu sa zakonskim odredbama o ličnom dostavljanju, obzirom da pravo obraćanja podrazumijeva ne samo pravo da se građanin obrati, već i da dobije odgovor, što znači ne samo da se odluka donese, već i da se dostavi podnosiocu krivične prijave, odnosno podnosilac obavijesti o konačnom ishodu na zakonom propisan način.

#### Primjer:

31. Takav zahtjev pravne sigurnosti ne proizilazi samo iz odredbi Ustava Crne Gore, već i Direktive 2012/29/EU Evropskog parlamenta i Savjeta od 25. oktobra 2012. o uspostavljanju minimalnih standarda za prava, podršku i zaštitu žrtava krivičnih djela, kojom se mijenja Okvirna odluka Savjeta 2001/220/PU, a koja daje posebnu važnost informacijama koje omogućavaju žrtvi da bude obaviještena o trenutnoj fazi bilo kog postupka. Ovo je podjednako važno za informacije koje omogućavaju žrtvi da odluči da li da traži reviziju odluke o nepreduzimanju krivičnog gonjenja. Direktivom se upućuje da bi trebalo obezbijediti da informacije budu proslijeđene žrtvi usmenim ili pismenim putem, uključujući i posredstvom elektronskih sredstava.

32. Takođe, Direktiva propisuje da informacije žrtvi treba da budu dostavljene na poslednju poznatu adresu za dostavljanje pošte ili elektronske kontakte koje je žrtva dostavila nadležnom organu.

33. Citirani međunarodni standardi o informisanju, u jednom dijelu su implementirani u našem Zakonu o krivičnom postupku, u kojem je propisana obaveza ličnog dostavljanja rješenja o odbačaju krivične prijave.

34. U tom pravcu Zaštitnik podsjeća i da pomenuta Direktiva ukazuje da se informacije saopštavaju ne samo pismeno već i usmeno, što znači da nadležni državni organi u cilju potpunog i valjanog saopštavanja informacija o toku postupka, pri tom u duhu odredbi ZKP-a, ukoliko nijesu u mogućnosti izvršiti urednu dostavu na adresi koja je dostavljena, osim odredbi koji pokrivaju slučajeve neposrednog (ličnog) i posrednog dostavljanja, imaju mogućnost usmenog obavještenja – putem telefona, obzirom da u izvjesnim situacijama podnosilac krivične prijave prilikom dostavljanja ličnih podataka – generalija (adresa prebivališta/boravišta, zaposlenja i slično), ostavlja i kontakt telefon.

35. Stoga, imajući u vidu prednje citirane zakonske norme i dovodeći ih u vezu sa utvrđenim činjeničnim stanjem, Zaštitnik je mišljenja da je postupanjem ODT-a u Kotoru na prednji način, odnosno neadekvatnim dostavljanjem rješenja o odbačaju krivičnih prijava zajedno sa obavještenjima koja datiraju od mjeseca oktobra, odnosno novembra 2019. godine, a još uvijek neuručena, podnositeljki predstavke povrijeđeno pravo na obraćanje, odnosno pravo na odgovor u smislu obavještanja o ishodu postupka po podnijetim krivičnim prijavama.

Posebnu pažnju Zaštitnika privuklo je postupanje nadležnih državnih tužilaštava, u predmetima zavedenim protiv nepoznatih učinilaca, tzv. "NN počinioci".

U takvom jednom predmetu, Zaštitnik je donio Mišljenje u kojem je utvrđeno da je podnosiocu pritužbe, nepostupanjem po krivičnoj prijavi od strane Višeg državnog tužilaštva u Podgorici, Ktn.br.xxx povrijeđena procesna obaveza da se istraže navodi u vezi sa ugrožavanjem života podnosioca pritužbe iz člana 28 Ustava Crne Gore i analogno tome, člana 2 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda, kao i pravo na djelotvorni pravni lijek iz člana 20 Ustava Crne Gore i člana 13 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Zaštitnik je zaključio da se apsolutno nepostupanje nadležnog državnog tužilaštva duže od 14 godina, pri čemu je u konačnom krivično gonjenje za izvršenje krivičnog djela – ubistvo u pokušaju iz člana 143 KZ CG u konkretnom zastarjelo, ne može smatrati efikasnom krivičnom istragom u skladu sa članom 28 i 20 Ustava Crne Gore, odnosno 22 i 13 EKLJP, čiji su zahtjevi širi od obaveze istrage nametnute članom 2 Konvencije.

U tom pravcu Zaštitnik podsjeća da je Vrhovno državno tužilaštvo izdalo Uputstvo opšteg karaktera Tu.br.292/19 od 7. maja 2019, godine, koje je uslijedilo nakon Mišljenja Zaštitnika<sup>61</sup>, upravo radi jedinstvene primjene zakona u načinu postupanja u predmetima formiranim po krivičnim prijavama protiv nepoznatih učinilaca, zbog krivičnih djela za koja se gonjenje preuzima po službenoj dužnosti, a koje je obavezujuće shodno čl.131 st.3 Zakona o državnom tužilaštvu, koje Više državno tužilaštvo očito nije slijedilo, već je naprotiv, potpunom neaktivnošću dozvolilo da krivično gonjenje za ovako teško krivično djelo, na kraju zastari.

<sup>61</sup> Broj 758/18-5 od 4. februara 2019. godine

Zaštitnik je postavio pitanje smisla ovako izdatog Uputstva i uticaja na postupanje (pravilno/nepravilno), nadležnih državnih tužioca, obzirom da se i pored postojanja istog, dozvoljava apsolutno nepostupanje po krivičnoj prijavi dugi niz godina i kao rezultat toga, nastupanja zastare.

Vrlo zabrinjavajuće za Zaštitnika, jeste izjašnjenje Višeg državnog tužilaštva u Podgorici u pogledu preporuka nakon donijetog mišljenja u kojem je utvrđena povreda, u kojem je navedeno da po njihovom mišljenju

*“...Transponovanje evropskih direktiva u nacionalno zakonodavstvo nije u nadležnosti Višeg državnog tužilaštva u Podgorici, već ovo tužilaštvo primjenjuje propise koji su na snazi u okviru nacionalnog zakonodavstva”.*

Nadalje, analizirajući podnijete pritužbe, Zaštitnik je uočio i da ne postoji rok u kojem Tužilački savjet razmatra pritužbu i donosi odluku po istoj.

Na osnovu podnijetih pritužbi po kojima je Zaštitnik pokrenuo ispitni postupak i koji su rezultirali donošenjem mišljenja u kojima je utvrđena ili nije utvrđena povreda, Zaštitnik je donio sledeći

## ZAKLJUČAK

► Da u prekrivičnom postupku nisu na adekvatan način zaštićena prava oštećenih koji su podnijeli krivičnu prijavu - ili kroz neobavještanje o stanju u spisima predmeta, ili obzirom na moguća višestruka vraćanja spisa predmeta formiranih po podnijetoj krivičnoj prijavi, a koji su vraćeni nadležnom tužilaštvu nakon preispitivanja po uloženoj pritužbi u slučaju kada je odbačena krivična prijava.

Zaštitnik je zaključio da izostaje obavještenje/obavještanje o radnjama koje su preduzete ili o stanju postupka po podnijetoj krivičnoj prijavi. Ovo se posebno odnosi na postupanje po krivičnoj prijavi od strane nadležnog državnog tužioca, u predmetima koji traju više godina. Upravo radi obezbjeđivanja poštovanja prava oštećenog na informaciju, Zaštitnik je u više mišljenja, dao preporuku Vrhovnom državnom tužilaštvu da razmotri mogućnost davanja u tom pravcu Uputstva opšteg karaktera.

U određenom broju predmeta formiranim po pritužbama građana, uočeno je da se predmet više puta vraća na ponovni postupak, u postupku preispitivanja rješenja o odbacivanju krivične prijave, što može voditi povredi prava na djelotvorni pravni lijek koji stoji na raspolaganu oštećenom, a u konačnom i prava na pristup sudu usljed nastupanja određenih okolnosti (npr. u slučaju nastupanja zastarjelosti krivičnog gonjenja).

► Da nisu jasne posljedice nepostupanja u zakonom predviđenim rokovima. Ovo iz razloga jer je kroz rad na pritužbama uočeno da se njihov najveći broj odnosi upravo na nepostupanje u predviđenim rokovima i nije izvjesno koja je posljedica nepostupanja i koje pravo oštećeni ili podnosilac krivične prijave može imati u slučaju nepostupanja u roku. Ovo posebno ukoliko se ima u vidu da je čl.449 st.1 ZKP-a predviđeno pravo oštećenog u slučaju “ćutanja državnog tužioca”, ali samo u odnosu na skraćeni postupak.

Svako “dužan je” kao datost u zakonu, nužno bi trebalo da povlači i pravnu posljedicu u slučaju kršenja.

► Da nadležna tužilaštva ne sprovode dosljedno Uputstvo opšteg karaktera koje je donijeto u pogledu predmeta koji su formirani protiv nepoznatih učinilaca.



- ▶ Zaštitnik je kroz rad na pritužbama, uočio i da ne postoji rok za odlučivanje po pritužbama na rad državnih tužilaštava od strane Tužilačkog savjeta.
- ▶ Zaštitnik je zaključio i da nije na zadovoljavajućem nivou svijest o obaveznosti primjene EU direktiva i drugih relevantnih međunarodnih pravnih instrumenata.

Imajući u vidu naprijed uočene nedostatke, Zaštitnik daje sljedeće

## **PREPORUKE**

### **Ministarstvu pravde, ljudskih i manjinskih prava**

Da nastavi sa izradom akcionog plana za usaglašavanje nacionalnog zakonodavnog okvira i prakse sa relevantnim standardima razmotri mogućnost izmjene Zakonika o krivičnom postupku u pogledu obezbjeđenja prava oštećenih/žrtava u krivičnom postupku u skladu sa pravnom tekovinom Evropske unije, standardima razvijenim u praksi Evropskog suda za ljudska prava i standardima Ujedinjenih nacija.

### **Vrhovnom državnom tužilaštvu**

Da razmotri mogućnost davanja Uputstva opšteg karaktera koje se tiče blagovremenog i periodičnog obavještanja oštećenog o radnjama koje su preduzete ili o stanju postupka po podnijetoj krivičnoj prijavi.

### **Tužilačkom savjetu**

Da blagovremeno postupa po pritužbama na rad državnih tužilaca, imajući u vidu da Zakonom o državnom tužilaštvu, kao ni Poslovnikom o radu Tužilačkog savjeta, nije propisan rok za odlučivanje po istim.

Da pažljivije razmatraju eventualnu odgovornost državnih tužilaca po uložnim pritužbama na njihov rad, posebno u situacijama očiglednog nepoštovanja rokova i ukoliko se takvo postupanje ponavlja.

### **Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu**

Da kroz obuke koje kontinuirano sprovode posebno ukažu na način i obavezu sprovođenja Direktiva EU, sa posebnim akcentom u kojem obimu su iste obavezujuće u odnosu na Crnu Goru.

#### **6.3.8.4. Pritužbe na rad javnih izvršitelja**

U 2020. godini, ukupno je podnešeno 13 pritužbi na rad Javnih izvršitelja. U tri (3) predmeta Zaštitnik nije utvrdio povreda prava, u pet (5) predmeta podnosioci pritužbe su upućeni na druga pravna sredstva, u tri (3) predmeta se oglasio nenadležnim, dok su dva (2) predmeta okončana obustavom.

Građani su ukazivali na neizvršavanje sudskih odluka i odugovlačenje postupka. Zaštitnik je u svom postupanju utvrdio da su javni izvršitelji prilikom sprovođenja pravosnažnih sudskih odluka preduzimali potrebne mjere i radnje, da su stranke pokretale ili su upućivane na sudski postupak, u određenim predmetima stranka nije dopunila pritužbu ili je povreda otklonjena tokom postupka. Zaštitnik je u svom postupanju informisao i upućivao građane da kontrolu rada Javnih izvršitelja, u okviru svoje nadležnosti, vrše Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava i Komora javnih izvršitelja.

## **ZAKLJUČAK I PREPORUKA**

Neophodno je nastaviti kontinuirano i organizovano sprovođenje unapređivanja sistema izvršenja u pogledu ostvarenja prava građana na djelotvorno i blagovremeno izvršenje pravde, uz obavezno i redovno vršenje nadzora nad radom i postupanjem javnih izvršitelja i drugih učesnika u izvršnom postupku.

## VII ZAŠTITA OD TORTURE

### 7.1. Prava lica lišenih slobode i zaštita od zlostavljanja

Zabrana mučenja odnosno zlostavljanja predstavlja jedno od apsolutno zaštićenih ljudskih prava u međunarodnom pravnom poretku, a time i unutrašnjem pravu. Sljedstveno tome, svaki oblik narušavanja psihičkog i fizičkog integriteta koji nema uporište u zakonu, odnosno koji nije uzrokovan objektivnim okolnostima i ponašanjem potencijalne žrtve predstavlja oblik narušavanja ljudskog dostojanstva i povredu prava zagarantovanog članom 3 Evropske konvencije o ljudskim pravima.

Koncept zaštite od mučenja podrazumijeva preventivne, reaktivne i represivne instrumente, sa ciljem da se njihovim otkrivanjem i procesuiranjem doprinese odvraćanju onih koji imaju namjeru da zlostavljaju u budućnosti.

Ovo konkretno znači da je država dužna da zabrani, spriječi i procesuiraju mučenje i zlostavljanje u svakom kontekstu pritvora ili stavljanja pojedinaca pod kontrolu države—prostorijama policijskog zadržavanja, u zatvorima, bolnicama, institucijama socijalne zaštite i smještajima za stare i lica sa mentalnim teškoćama, i u svakom drugom okruženju, gdje bi propust države mogao da izazove opasnost od nanošenja bola i patnje.

Ove izvještajne godine, kao i ranije, lica lišena slobode su se obraćala Zaštitniku pojedinačnim i grupnim pritužbama, putem sandučića postavljenih u Upravi za izvršenje krivičnih sankcija (UIKS), preko Uprave UIKS-a (u zapečaćenoj koverti), poštom i putem telefona.

U ime lica lišenih slobode, Zaštitniku su se obraćali članovi njihovih porodica ili njima bliske osobe, nevladine organizacije i advokati. U ovim slučajevima, prije postupanja, a shodno zakonskoj odredbi, tražena je saglasnost lica u čije ime je pritužba podnešena.

Kao i ranijih godina, broj lica lišenih slobode, koji su nam se obratili značajno je veći od broja novootvorenih predmeta. Primjera radi, telefonom su nam se obraćale porodice zatvorenika koje smo, zbog brzine postupanja, najčešće bez otvaranja predmeta detaljno informisali o mogućnostima zaštite njihovih prava i mogućim otklanjanjem nepravilnosti.

Zaštitnik je nastavio ustaljenu praksu obavljanja razgovora sa licima lišenim slobode u mjestima gdje se nalaze ili mogu naći ova, kao i lica kojima je ograničeno kretanje. Bez obzira na epidemiološku situaciju, i ove izvještajne godine obavljen je veliki broj razgovora. Licima lišenim slobode omogućeno je dovoljno vremena za razgovore u kojima su najčešće iznosili svoje priče, dileme i lične, odnosno porodične probleme. Kako je izvještajnu godinu obilježilo uskraćivanje posjeta licima lišenim slobode, dobili smo povratnu informaciju da su posjete predstavnika Institucije imale dodatni značaj za lica koja smo posjetili.

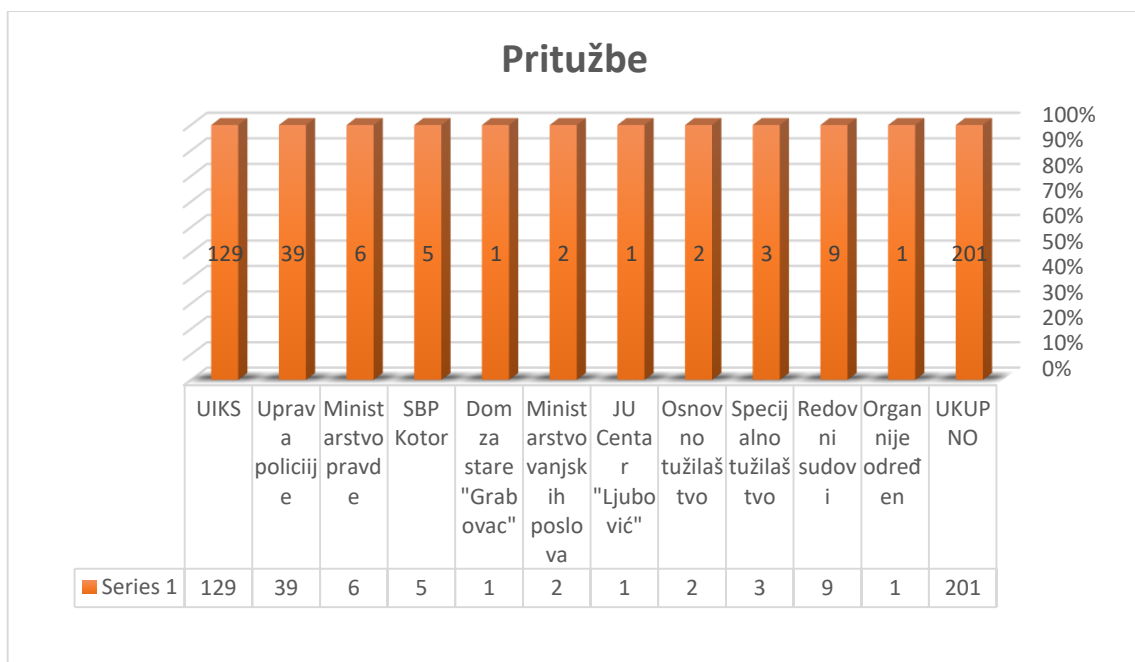
### 7.2. Statistički podaci o pritužbama

Ovi podaci se odnose na sva lica uključujući lica lišena slobode koja se nalaze pod policijskim ovlaštenjem, odnosno od strane drugih organa vlasti kada im je ograničeno kretanje u skladu sa standardima Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava.

Zaštitnik je u 2020. godini formirao 201 predmet. Naime, sektor Zaštita od zlostavljanja, bezbjednost i Nacionalni mehanizam za prevenciju torture (NPM) je imao u radu 189 predmeta, dok su ostali predmeti rađeni u okviru drugih grupa poslova Zaštitnika. Žene su podnijele 29 pritužbi.

Pritužbe su se odnosile na rad: UIKS-a (129), Uprave policije (39), Ministarstva pravde šest (6); Specijalne bolnice za psihijatriju u Kotoru pet (5); Doma za stare "Grabovac" Risan jedan (1); Ministarstva vanjskih poslova Crne Gore dva (2); JU Centar „Ljubović“ jedan (1); Organ nije određen jedan (1); Osnovnih tužilaštva dva (2); Specijalnog tužilaštva tri (3) i redovni sudovi devet (9). Pritužbe na rad tužilaštva i sudova obrađene su u dijelu Izvještaja, pod podnaslovom Pravo na suđenje u razumnom roku.

Po sopstvenoj inicijativi, a povodom informacija iz medija, od NVO-a ili na drugi način, formirani su predmeti: na rad UIKS-a jedan (1) i na rad Uprave policije pet (5).



### 7.2.1. Pritužbe na UIKS

Statistički podaci pokazuju da je u izvještajnoj godini, od strane lica lišenih slobode, najviše pritužbi podnijeto na rad UIKS-a (129). U poređenju sa prethodnom godinom, evidentan je porast broja pritužbi. Porast broja pritužbi je posledica redovnog prisustva predstavnika Institucije u UIKS-u i preventivnog djelovanja, kao i činjenice da je, usljed epidemioloških prilika, kontakt lica sa spoljašnjim svijetom bio dodatno ograničen. Pohvalno je da je, obzirom na otežane uslove, unaprijeđen sistem rješavanja problema na temelju saradnje, dostupnosti, poštovanja i povjerenja između Zaštitnika i Uprave UIKS-a, što je rezultiralo da se većina zahtjeva, problema i nepravilnosti, rješava efikasno, odnosno bez nepotrebnih formalnosti i dugih postupaka.

Pritužbe su se odnosile na: pravo na zdravstvenu zaštitu dva (2); zabranu mučenja i surovog neljudskog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja tri (3); zabranu diskriminacije dva (2); pravo na privatnost jedan (1); prava djeteta jedan (1); prava iz socijalne zaštite (1) i na druga prava ili zakonom predviđenih mogućnosti lica lišenih slobode (118), kao što je uslovni otpust, reklasifikacija, amnestija, korišćenje zavodskih i vanzavodskih benefita, razvrstavanje po sobama, premještaj u drugu zatvorsku jedinicu, nedostatak sredstava za higijenu, prekid izdržavanja kazne, odsustvo radnog angažovanja, ostvarivanje kontakata i dr. Dvije pritužbe su podnešene zbog navodnog diskriminatornog tretmana po osnovu zdravstvenog stanja i zbog nemogućnosti ostvarivanja van zavodskih benefita, što je obrađeno u dijelu izvještaja koji se bavi stanjem u oblasti zaštite od diskriminacije. Jedna pritužba se odnosila na uslove u

maloljetničkom zatvoru i biće obrađena u dijelu izvještaja Prava djeteta. Sve pritužbe, koje su se odnosile na rad UIKS-a su okončane.



Postupci po pritužbama okončani su na sledeći način: u osam (8) predmeta utvrđena je povreda prava, pa je Zaštitnik dao preporuke za otklanjanje utvrđenih nepravilnosti dok u (22) predmeta nije utvrđena povreda prava. U ovim predmetima Zaštitnik je sačinio mišljenja, u kojima je konstatovao nalaze i obrazložio svoj stav. U 53 predmeta postupak je obustavljen, jer je u toku postupka otklonjena povreda prava ili je udovoljeno zahtjevu podnosioca pritužbi (omogućavanjem adekvatne ili tražene zdravstvene zaštite, radnim angažovanjem, premještajem u drugu prostoriju, reklasifikacijom u povoljniju klasifikacionu grupu, omogućavanjem vanredne šetnje ili posjete i sl.) dok u deset (10) predmeta je postupak obustavljen jer podnosioci nijesu sarađivali u postupku. U osam (8) predmeta je ponovljena pritužba istovjetnog sadržaja, po kojima je već postupano i gdje su postupci bili završeni, u (16) predmeta Zaštitnik nije mogao postupati (nije bio nadležan), u pet (5) predmeta takođe nije mogao postupati, jer je pokrenut sudski postupak, u četiri (4) predmeta podnosioci su upućeni na nadležne organe, budući da su se obraćali nenadležnim organima dok u tri (3) predmeta pritužbe je podnijeta od strane neovlašćenih lica.

**Jasno je da se struktura pritužbi u izvještajnoj godini znatno promijenila, na šta je uticala epidemiološka situacija u zemlji i uglavnom se odnosila na nezadovoljstvo u ostvarivanju prava na posjete rodbine i ostvarivanju kontakta sa istim.**

Pritužbe na povredu prava (118), odnosno mogućnosti ostvarivanja određenih zahtjeva i benefita, odnosile su se na premještaj u drugu prostoriju ili organizacionu jedinicu, na nedostatak radnog angažovanja, na nedostatak sredstava za ličnu higijenu, na otežan prelazak u povoljnije klasifikacione

grupe i ostvarivanje higijenskog paketa, na nedovoljnu uključenost u socijalne i kulturne aktivnosti i na dugo čekanje na razgovor sa realizatorima tretmana.

- Osuđeni X.Y., tražio je premještaj iz sobe Z u sobu Z1 u Zatvoru za duge kazne u Spužu. Nakon razgovora između predstavnika Zaštitnika i Uprave UIKS-a, zahtjev podnosioca pritužbe je pozitivno riješen.
- Osuđeni X.Y., tražio je premještaj iz A paviljona u D paviljon u Zatvoru za duge kazne u Spužu. Uprava Zatvora se složila sa predlogom Zaštitnika i premjestila ovo lice u drugi paviljon.
- Osuđeni X.Y. je u pritužbi tražio da mu uprava UIKS-a omogući prelazak u II klasifikacionu grupu. Zaštitnik je konstatovao da je Uprava, sledećom reklasifikacijom, udovoljila zahtjevu podnositelju pritužbe.

Pritužbe zatvorenika i njihove rodbine odnosile su se na provođenje preventivnih epidemioloških mjera u zatvorima. Zatvorenici kao i članovi rodbine bili su uplašeni nemogućnošću održavanja distance te, prema njihovom mišljenju, nedovoljnom količinom zaštitne opreme koja im je bila na raspolaganju. Kako je prvi talas epidemije slabio, tako su se zatvorenici obraćali s pritužbama usmjerenim na potrebu ublažavanja preventivnih mjera, poput ponovnog omogućavanja posjete bez nadzora i slično.

Iako su evidentirana ulaganja u materijalne uslove u izvještajnoj godini, uslovi smještaja su i dalje nezadovoljavajući, naročito u Istražnom zatvoru u Spužu. Zaštitnik je u kontekstu materijalnih uslova u ovom zatvoru, ustanovio da je važno hitno preduzeti sve mjere koje ne zahtijevaju velika materijalna ulaganja, a koje mogu unaprijediti kvalitet životnih uslova pritvorenih lica u sobama i upodobiti ih minimalnim standardima u pogledu površine i broja lica koja u njima mogu boraviti. Loši materijalni uslovi, uz prekobrojnost u sobama zbirno rezultiraju ponižavajućim postupanjem u odnosu na pritvorena lica. Zaštitnik podsjeća, da je Evropski sud za ljudska prava u predmetu Bigović protiv Crne Gore<sup>62</sup> utvrdio povredu člana 3 Konvencije u odnosu na podnosioca predstavke, između ostaloga, zbog prenatrpanosti zatvorskih ćelija. I u predmetu Bulatović<sup>63</sup> ESLJP je utvrdio povredu člana 3 jer je podnosilac predstavke, između ostalog, boravio u pritvoru u sobi koja je bila prenatrpana.

U izvještajnoj godini opremljen je i stavljen u funkciju i zatvor za maloljetnike, kako je Zaštitnik i preporučio.

Zatvorenici se i dalje žale na predugo čekanje na specijalističke preglede, a nezadovoljstvo je pojačano nepružanjem povratnih informacija o tome da li su uopšte zakazani. Ukazuju i na probleme u komunikaciji sa psihijatrom u zatvoru. Problem se javlja prilikom promjene terapije - smanjenja doze buprenorfina. Zdravstvena zaštita zatvorenika obavljala se u složenim epidemiološkim uslovima, ali u nekoliko obraćanja uvidom u hronologiju postupanja ustanovili smo, da su sa svoje strane, preduzeli sve potrebne korake i radnje, kako bi se pobrinuli za adekvatno pružanje ljekarskih usluga. S tim u vezi, Zaštitnik je iskazao razumijevanje da su se, shodno nastaloj epidemiološkoj situaciji, morali poštovati postavljeni prioriteti u radu zdravstvenih radnika, kada su se prvenstveno obavljale neodložne i hitne specijalističke intervencije u bolnicama. Postupci po pritužbama, koje su se odnosile na pravo na zdravstvenu zaštitu, okončani su na sledeći način: u jednom (1) predmetu nije utvrđena povreda prava, u drugom predmetu nakon pokretanja postupka udovoljeno je zahtjevu osuđenog lica (omogućena terapija koja je tražena).

- Osuđeni X.Y, se žalio na rad zdravstvene službe UIKS-a. Na osnovu uvida u postojeću medicinsku dokumentaciju i razgovora sa podnosiocem pritužbe i osobljem zdravstvene službe UIKS-a, te izvještaja konzilijuma psihijatarata iz Specijalne bolnice za psihijatriju Kotor, ustanovljeno je da zatvoreniku nije potrebno bolničko liječenje u toj ustanovi, i da mu nijesu povrijeđena prava.

<sup>62</sup> Bigović protiv Crne Gore (predstavka br. 48343/16).

<sup>63</sup> Bulatović protiv Crne Gore (67320/10).

Zaštitnik i u ovom Izvještaju ponovo konstatuje da još uvijek nije u cjelosti ispoštovana preporuka Zaštitnika iz 2015. godine koja se odnosi na slučaj zlostavljanja u ZIKS-u, tzv. januarski događaj u disciplinskom odjeljenju. U ovom slučaju izostala je pravovremena reakcija Uprave - izvještavanje nadležnom organu, identifikacija odgovornih službenih lica i utvrđivanje njihove disciplinske odgovornosti. Ovakvo postupanje/nepostupanje Uprave ZIKS-a nije u skladu sa načelom zabrane mučenja i drugih oblika zlostavljanja, jer se, ne preduzimanjem efikasnih mjera i nesprovođenjem disciplinskog postupka šalje loša poruka službenicima da to mogu činiti bez posledica. Svrha disciplinskih postupaka i kažnjavanja je da odvrate službenike od činjenja kažnjivih djela.

Međutim, tokom izvještajne godine, evidentirana je pozitivna promjena u postupanju Uprave nakon incidentnih događaja. Slučajevi su odmah propisno evidentirani, prijavljeni Upravi policije i nadležnom Tužilaštvu, a u okviru UIKS-a su pokrenuti i pravovremeno sprovedeni disciplinski postupci protiv svih učesnika, zatvorenika i službenika, utvrđena je odgovornost i izrečena je disciplinska kazna. Svakako da su ovo primjeri koji predstavljaju snažnu poruku da se svi oblici zlostavljanja i lošeg postupanja neće više tolerisati i da će biti sankcionisani.

Veoma izazovna godina za pritvorena lica i lica na izdržavanju kazne zatvora praćena restrikcijama u odnosu na održavanje kontakta sa spoljnim svijetom, a u cilju zaštite zdravlja, loše je uticala na ionako ranjivu populaciju, dovodeći generalno do pogoršanja njihovog mentalnog zdravlja. U odnosu na novonastale okolnosti, UIKS je uspješno uspio da kontroliše širenje virusa u zatvoru uprkos činjenici da su i službenici odsustvovali usljed liječenja. I pružanje druge neophodne ljekarske pomoći se obavljalo u skladu sa prioritetima u navedenim otežanim okolnostima.

Sa druge strane, primijećeno je da je UIKS mogao uraditi više na obezbjeđivanju alternativnih načina komunikacije kao što je omogućavanje češćih video poziva pritvorenim licima i licima koja su na izdržavanju kazne, odnosno pojačati prisustvo (hronično deficitarnog) psihijatra i psihologa kako bi se lakše prevazišla novonastala situacija.

Iako su evidentirana ulaganja u poboljšanje materijalnih uslova, i dalje važi zaključak da dio soba u Istražnom zatvoru ne ispunjava minimalne standarde. Zaštitnik još jednom ukazuje da loši materijalni uslovi, uz prekobrojnost u sobama zbirno rezultiraju ponižavajućim postupanjem kako je to i ustanovio Evropski sud za ljudska prava u odnosu na našu državu. Sa tim u vezi Zaštitnik još jednom ukazuje na neophodnost unaprijeđenja materijalnih uslova, posebno u segmentima koji ne zahtijevaju značajnija ulaganja (održavanje higijene, pristup svježem vazduhu i sl.). U pogledu materijalnih uslova pohvalno je da su maloljetnici dobili prostor u skladu sa standardima, kako je Zaštitnik ranije preporučio.

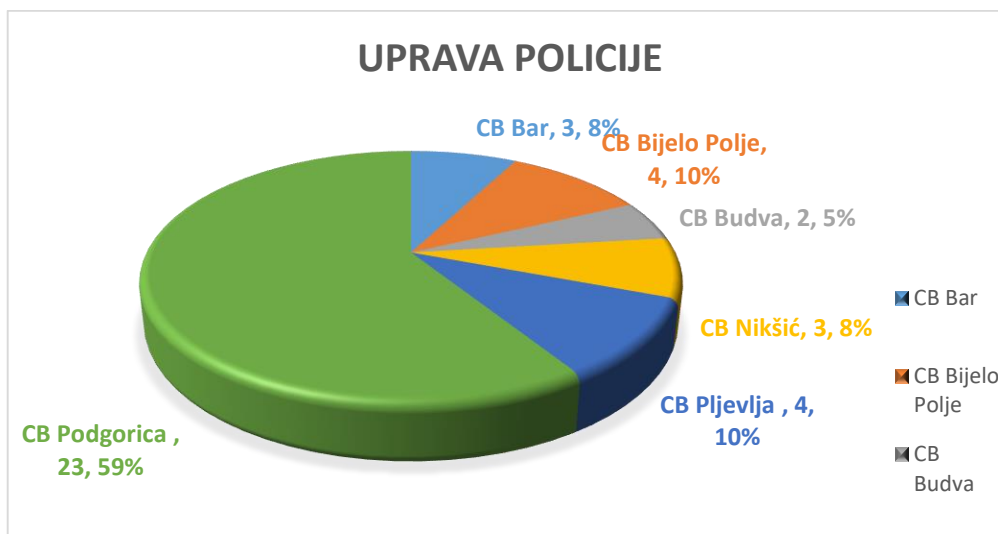
Zaštitnik pohvalnim ocjenjuje i činjenicu da ni dodatni pritisak uzrokovan epidemijom u kojem se odvijao život i rad u UIKS-u nije doveo do porasta incidentnih događaja. Naprotiv, evidentirana je pozitivna promjena u postupanju Uprave u ovakvim prilikama. Slučajevi su odmah propisno evidentirani, prijavljeni Upravi policije i nadležnom Tužilaštvu, a u okviru UIKS-a su pokrenuti i pravovremeno sprovedeni disciplinski postupci protiv svih učesnika, zatvorenika i službenika, utvrđena je odgovornost i izrečene su disciplinske kazne.

Konačno, Zaštitnik i u ovom izvještaju konstatuje da još uvijek nijesu u cjelosti ispoštovane preporuke Zaštitnika iz 2015. godine koja se odnosi na slučaj zlostavljanja u ZIKS-u, tzv. januarski događaj u disciplinskom odjeljenju. U ovom slučaju izostala je pravovremena reakcija Uprave - izvještavanje nadležnom organu, identifikacija odgovornih službenih lica i utvrđivanje njihove disciplinske odgovornosti što je nedopustivo imajući u vidu obavezu da se obezbijedi nulta tolerancija mučenja i zlostavljanja.

## 7.2.2. Pritužbe na rad Uprave policije

Pritužbe na rad Uprave policije (ukupno 39) odnosile su se: devet (9) na zabranu mučenja i surovog neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja; jedan (1) na zabranu diskriminacije; dva (2) na

slobodu udruživanja i mirnog okupljanja i 27 na druga prava lica lišenih slobode (zdravstvena zaštita, pristup toaletu, obavještenje porodice i obavještenje advokata). Pritužbe su podnesene na rad: CB Podgorica (23), CB Bar tri (3), CB Bijelo Polje četiri (4), CB Budva dva (2), CB Nikšić tri (3) i CB Pljevlja četiri (4).



Predmeti su okončani na sledeći način: u (12) predmeta utvrđena je povreda prava, pa je Zaštitnik dao preporuke za otklanjanje utvrđenih nepravilnosti, u osam (8) predmeta nije utvrđena povreda prava, u deset (10) predmeta pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku a ni nakon tog roka, bez činjenica i okolnosti koje bi bile od uticaja na postupanje, u dva (2) predmeta postupak je obustavljen, jer su lica izričito tražila da se po pritužbama dalje ne postupa (pritužbe podnijeli bez osnova, u alkoholisanom stanju) dok su u tri (3) predmeta povrede su otklonjene u toku postupka. U četirin (4) predmeta postupak je nastavljen u 2021. godini (pritužbe podnijete krajem decembra).

Tokom 2020. godine, vrijeđanje, omalovažavanje, te prekoračenje ovlašćenja u primjeni sredstava prinude bili su najčešći razlozi pritužbi na postupanje policijskih službenika.

U jednom broju predmeta Zaštitnik je ocijenio, da su lica lišena slobode bili žrtve nezakonitog postupanja policijskih službenika odnosno nečovječnog i ponižavajućeg postupanja. Nečovječno i ponižavajuće postupanje sastoji se u namjernom vrijeđanju fizičkog integriteta i ljudskog dostojanstva pojedinca, i u odnosu na mučenje ima za posledicu manji fizički bol, a više povredu dostojanstva. U tim predmetima u postupanju policijskih službenika bili su sadržani svi elementi nečovječnog i ponižavajućeg postupanja: učešće službenih lica, namjera kažnjavanja, bespomoćnost žrtve dok je izostao četvrti element – intenzitet nanijetog bola u većem obimu, kada bi zlostavljanje preraslo u mučenje.



• Zaštitniku se obratio X.Y., a povodom postupanja šest nepoznatih policijskih službenika CB Podgorica, za koje je naveo da su ga dana 25.5.2020. godine lišili slobode, a zatim ga mučili i prijetili mu, kako bi od njega dobili informacije potrebne za otkrivanje učinilaca više počinjenih krivičnih djela, uključujući i navod da su službenici više puta upotrijebili elektrošoker kako bi iznudili izjavu od njega. Nakon sprovedenog postupka Zaštitnik je ustanovio da su policijski službenici CB Podgorica povrijedili prava podnosioca pritužbe zlostavljajući ga nečovječnim i ponižavajućim postupanjem, na koji način je povrijeđeno njegovo ustavno pravo na zaštitu dostojanstva i nepovrjedivost fizičkog i psihičkog integriteta u vezi sa čim je data preporuka Upravi policije da bez odlaganja, preduzme mjere za identifikaciju i utvrđivanje odgovornosti svih policijskih službenika, koji su prekoracili ovlaštenja prema podnosiocu pritužbe. Zaštitnik je ponovio i ranije date preporuke UP da obezbijedi da prilikom sačinjavanja zapisnika o obavještenju prikupljenom od građanina, unese podatke kao što su vrijeme početka i završetka prikupljanja obavještenja; da ustanovi vođenje preciznih i tačnih evidencija o privođenju i zadržavanju lica od strane službenika Uprave policije, kako bi se ustanovilo tačno vrijeme lišenja slobode i obezbijedile odgovarajuće procesne garancije prava osumnjičenog u smislu standarda koje priznaje praksa Evropskog suda za ljudska prava, kao i da razmotri mogućnost da snima tok saslušanja audio i video uređajem, uz dosljedno poštovanje ljudskih prava i sloboda lica koja se saslušavaju. UP do izrade ovoga izvještaja nije postupila po datoj preporuci, odnosno nije identifikovala službenike kako je preporučeno.

Nadalje u većini predmeta, dovelo se u pitanje postupanje odnosno tretman policijskih službenika prema licima lišenim slobode odnosno licima zadržanim u prostorijama za zadržavanje, u vezi poštovanja osnovnih prava, koji su ujedno i garancija protiv zlostavljanja (prava na pristup ljekaru i advokatu, pravo da o svom lišenju slobode obavijeste rodbinu i načinu na koji se informišu o svojim pravima). Dokumentacija za lica koja su se žalila Zaštitniku, bila je potvrda istinitosti navoda iznesenih u pritužbama.

**S tim u vezi, Zaštitnik je ukazao da zdravstveni radnici moraju biti svjesni da njihovi izvještaji predstavljaju osnov za reagovanje nadležnih organa i pokretanje disciplinskog postupka u slučajevima upotrebe sredstava prinude od strane policije, odnosno prekoračenja ovlaštenja.**

Ovim povodom Evropski komitet za sprječavanje mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT) naglašava značajan doprinos koji na mjestima lišenja slobode službe zdravstvene zaštite mogu i treba da pružaju u borbi protiv zlostavljanja lica lišenih slobode metodičnim evidentiranjem povreda i davanjem informacija nadležnim vlastima. Tačno i blagovremeno dokumentovanje i prijavljivanje takvih medicinskih dokaza u značajnoj mjeri će olakšati istragu eventualnih slučajeva zlostavljanja i utvrđivanje odgovornosti počinilaca, što djeluje kao snažno sredstvo odvratanja od zlostavljanja u budućnosti. Osim toga, CPT je u ovim slučajevima ukazao da bi bilo poželjno da se naprave fotografije povreda kao i da se vodi zaseban registar povreda u kome će se zabilježiti sve vrste uočenih povreda.

**Zaštitnika posebno zabrinjava i činjenica da je u izvještajnoj godini, pored navedenog, postupao još po jednoj pritužbi u kojoj je, između ostalog, navedeno da su službenici CB Podgorica pribjegavali posebno svirepim tehnikama mučenja prema podnosiocima, kao što je, primjera radi, upotreba elektro-šokera u predjelu glave i tijela.**

Instituciji Zaštitnika se građani nijesu ranije obraćali sa ovakvim navodima, niti je NPM neposredno kroz svoj rad došao do sličnih saznanja. Kako je u jednom predmetu Zaštitnik utvrdio da je zaista došlo do zlostavljanja podnosioca pritužbe, Zaštitnik je podsjetio i da je CPT, u izvještaju povodom svoje posljednje posjete Crnoj Gori 2017. godine naveo da: „...kultura policijskog zlostavljanja nije djelotvorno suzbijena i da se osobe lišene slobode u Crnoj Gori i dalje nalaze u ozbiljnom riziku da će ih policijski službenici zlostavljati; da je zlostavljanje od strane policijskih službenika u Crnoj Gori činjenica koja se ne tiče samo nekoliko nečasnih službenika, već izgleda da je prihvaćena praksa unutar trenutne policijske kulture, posebno među kriminalističkim inspektorima.“ Kako počinioци nijesu identifikovani kako je Zaštitnik

preporučio, to će u narednoj godini posebna pažnja biti posvećena suzbijanju opisanog nezakonitog postupanja, a u svijetlu datih preporuka i ranijih zapažanja CPT- a.

### 7.2.3. Postupanje policije za vrijeme javnih okupljanja

U više crnogorskih gradova je tokom izvještajnog perioda došlo do okupljanja građana, suprotno propisanim mjerama. Imajući u vidu značaj ostvarivanja prava građana/ki na mirno okupljanje, a s obzirom da su ova dešavanja dovela do povišenih tenzija u društvu, Zaštitnik je pratio javna okupljanja tokom perioda njihovog trajanja, prikupljajući informacije iz više izvora.

Obavljeni su razgovori sa većim brojem lica. Takođe, pregledan je obiman video materijal dostupan na internet platformi za razmjenu video sadržaja koji je interpretiran u mišljenjima.

### 7.2.4. Predmeti koji se odnose na postupanje policijskih službenika CB Podgorica

Tokom litija koje su se održavale u Podgorici, odnosno okupljanja velikog broja građana zbog iskazivanja nezadovoljstva u odnosu na usvajanje Zakona o slobodi vjeroispovijesti i položaja vjerskih zajednica kao i kršenja propisanih mjera, Zaštitnik je imao u radu 6 predmeta.

Name, od tih 6 predmeta, 3 su se odnosila na materijalne uslove, 2 na upotrebu sredstava prinudne-hemijska sredstva/suzavac i 1 na povredu dostojanstva i privatnosti.

Način okončanja: u 2 predmeta su donešene preporuke (u jednom je utvrđena povreda odnosno ponižavajuće postupanje, dok je u drugom predmetu Zaštitnik ustanovio nedostatak smještajnih kapaciteta zbog prevelikog broja zadržanih lica i lica lišenih slobode), u 2 predmeta nije data saglasnost za postupanje dok su dva 2 predmeta okončana ukazivanjem.

• Na osnovu navoda iznijetih u jednom dnevnom listu, Zaštitnik je formirao predmet po sopstvenoj inicijativi. U pritužbi je između ostalog navedeno, da su podnosioca pritužbe policijski službenici CB Podgorica, ispred zgrade CB Podgorica lišili slobode i priveli bez upotrebe sile; da je bio smješten u jednoj od prostorija od oko 40m<sup>2</sup> u CB Podgorica, zajedno sa 25 zadržanih lica i dva do četiri policijska službenika, koja su se mijenjala; da niko u prostoriji od zadržanih lica, niti policijskih službenika nije imao zaštitne maske na licu, uprkos mjerama, koje su bile propisane te da ga je ovakvo postupanje policijskih službenika izložilo povećanom riziku od virusa COVID -19. Zaštitnik je ovim povodom, između ostalog, ustanovio da zadržanom licu nije obezbijeđen krevet za spavanje što je neprimjereno i dao je Upravi policije preporuku: da u situacijama, kada broj lica lišenih slobode ili zadržanih, prevazilazi kapacitete pritvorske jedinice, licima obezbijede potrebne uslove u pritvorskim jedinicama u najbližim CB i OB.

• U pritužbi je u bitnom ukazano na zlostavljanje podnosioca pritužbe i njegove porodice, od strane policijskih službenika CB Podgorica, prilikom vršenja pretresa u njihovoj porodičnoj kući zbog učestvovanja na litijama. Zaštitnik je ustanovio da su podnosilac pritužbe i članovi njegove porodice bili izloženi psihološkim stresu, koji je kod njih izazvao osjećanje straha, uznemirenosti i bespomoćnosti, što se kvalifikuje kao ponižavajuće postupanje u smislu člana 3 Evropske konvencije i preporučio CB Podgorica da ispita cjelokupno postupanje policijskih službenika prilikom pretresa stambenog objekta podnosioca pritužbe X.Y, a posebno prema njegovom sinu X.X i preduzme mjere i radnje u cilju identifikacije, procesuiranja i eventualnog kažnjavanja službenog lica; da u budućim aktivnostima, koje uključuju pretres prostorija, u kojem se nalaze pripadnici ranjivih kategorija, a posebno djeca, policijski službenici preduzmu sve mjere u cilju njihove, a posebno zaštite najboljeg interesa djeteta i da u budućim aktivnostima, koje uključuju pretres, razmotre mogućnost redovnog audio-vizuelnog snimanja, u smislu člana 81 stav 8 ZKP-a. Međutim Uprava policije je negirala navode i nije preduzela mjere i radnje povodom date preporuke. Postupak po krivičnoj prijavi je u toku pred ODT-om u Podgorici.

• Građanin/ka koji nije htio/la da mu/joj se ime otkrije u postupku, iz Podgorice, podnio/la je pritužbu na rad Uprave policije – CB Podgorica. U pritužbi je, između ostalog, navedeno: da živi u naselju Zlatice; da su policijski službenici dana 25.01.2020. godine, pored pasarele na Zlatici, bacili preko 30 patrona suzavca i šok bombi, na grupu od oko dvadesetak okupljenih građana, pa i na njega/nju; da snimci na društvenim mrežama, pokazuju istinitost njegovih/njenih navoda; da je imao/la zdravstvenih problema i da je, količina suzavca bila prevelika i nepotrebna. Na osnovu utvrđenih činjenica i iskaza građana koji žive u blizini mjesta događaja, Zaštitnik je ocijenio da u radnjama policijskih službenika nije došlo do prekoračenja policijskih ovlaštenja i povreda prava na štetu podnosioca pritužbe. Međutim, Zaštitnik je dao preporuke Upravi policije: da u budućem periodu sprovedu obuke policijskih službenika o: pregovaračkom upravljanju protestima; opasnostima od hemijskih iritansa, praktičnom i dosljednom poštovanju uputstva za bezbjednu upotrebu hemijskih iritansa, rizicima višestrukog izlaganja, faktorima životne sredine i rizicima direktnog izlaganja traumama od slabo ciljane municije kao i drugih faktora rizika sa posebnim osvrtom na osjetljivije grupe.

### 7.2.5. Predmeti koji se odnose na postupanje policijskih službenika CB Budva

U odnosu na okupljanja građana koja su se u izvještajnoj godini održavala u Budvi, nakon pregledanih video snimaka objavljenih na društvenim mrežama koji su izazvali posebnu pažnju javnosti, u radu je bilo 5 predmeta.

Predmeti su se odnosili na: 4 prekomjerna upotreba sile i 1 hemijska sredstva (prava djeteta).

Predmeti su okončani tako što u 2 predmeta nije data saglasnost za postupanje, 1 predmet je okončan ukazivanjem, u 1 predmetu Zaštitnik nije mogao utvrditi povredu prava dok je u 1 predmetu utvrđena povreda prava u vezi sa ponižavajućim postupanjem na štetu podnosioca pritužbe.

#### Primjeri:

X.Y. je podnio pritužbu na postupanje CB Budva, u kojoj je naveo da se dana 24.06.2020. godine nalazio na platou iza zgrade Opštine, da je nakon nekih 20 minuta primijetio da mu nema telefona u džepu, da se ispostavilo da se telefon nalazio kod policijskog službenika koji je odbio da mu vrati telefon, kao i da su još dva službenika povrijedila njegova prava na način što su ga izudarali i ponižavajuće postupali prema njemu. Zaštitnik je utvrdio da su dva službenika ovom prilikom prekoračila službena ovlaštenja na način što su nesrazmjerno primijenili sredstvo prinude – fizičku snagu, čime su ponižavajuće postupili na štetu podnosioca pritužbe. Zaštitnik je ovim povodom preporučio da se u zakonitom postupku ispita eventualno postojanje disciplinske odgovornosti navedenih službenika, učesnika predmetnog događaja, kao i da se obezbijedi dosljedno poštovanje nacionalnih propisa, potvrđenih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava.

Predsjednica Sindikata zaposlenih u Opštini Budva, obratila se pritužbom kojom je u bitnom navedeno da su, iz nepoznatih razloga, bez predstavljanja i objašnjenja, službenici UP dana 17.6.2020. godine evakuisali sve prisutne zaposlene sa svojih radnih mjesta i tokom toga dana onemogućili ulazak zaposlenih službenika i namještenika u zgradu Opštine Budva, kao i da su četiri dana za redom, od 23. do 26.06.2020.godine, zaposlenim službenicima i namještenicima onemogućili ulaz u zgradu Opštine Budva od strane službenika UP čime su bili onemogućeni da pristupe radnom mjestu. Zaštitnik je ustanovio da su službenici Uprave policije trebali prisutnim građanima, prema kojima su vršili ovlaštenja, dati objašnjenje o zakonskom osnovu na osnovu kojeg su vršili službene radnje i dao preporuku Upravi policije da u budućem postupanju dosljedno poštuju pravo lica prema kome se primjenjuje policijsko ovlaštenje da ono bude upoznato sa razlozima za preduzimanje policijskog ovlaštenja u skladu sa Zakonom. UP je najavila da će postupiti u skladu sa datom preporukom.

### 7.2.6. Predmeti koji se odnose na postupanje policijskih službenika CB Nikšić

Povodom javnog okupljanja u Nikšiću, Zaštitnik je postupao u 14 predmeta.

Predmeti su se odnosili na: 10 predmeta na materijalne uslove i 4 na prekomjernu upotrebu sile.

Predmeti su okončani na sljedeći način: u 1 predmetu utvrđena je prekomjerna upotreba sile; u 9 predmeta utvrđena je povreda prava u odnosu na 9 lica koja su podnijela pritužbu (8 pritužbi je zbog činjenične i pravne podloge spojeno sa devetim, koji je okončan spajanjem predmeta); u 1 predmetu nije utvrđena povreda, u 2 predmeta lica nijesu dala saglasnost za postupanje dok je u 1 predmetu otklonjena povreda u toku postupka.

X.Y. je podnio pritužbu na rad CB Nikšić. U pritužbi je u bitnom naveo da je 13. maja učestvovao u spontanom okupljanju građana u Nikšiću; da se ovo okupljanje sastojalo od uzvikivanja parola i mirne šetnje; da, kako se kasnije ispostavilo, ova činjenica je bila dovoljna da isprovocira policijske službenike da ga najprije opkole, da bi zatim uslijedilo batinjanje; da je od samog starta držao ruke na glavi i da nije pružao bilo kakav otpor; da su ga oborili na tlo, a zatim udarali čizmama po cijelom tijelu, od čega najviše u predjelu glave, odnosno lica. U ovom predmetu Zaštitnik je ocijenio da je prilikom lišenja slobode maloljetnog lica X.Y., navedenom prilikom, došlo do nečovječnog i ponižavajućeg postupanja, koje je kod podnosioca pritužbe izazvalo lakše tjelesne povrede i duševne patnje, a što se dokazuje kako nalazom vještaka, tako i ordiniranom terapijom i činjenicom da je još uvijek predmet ljekarskog praćenja. U ovom konkretnom predmetu Zaštitnik je dao preporuke da UP bez odlaganja, preduzme mjere za identifikaciju i utvrđivanje odgovornosti svih policijskih službenika, koji su dana 13.05.2020.godine prekoracili ovlašćenja prema maloljetnom licu X.Y., kao i da Opšta bolnica u Nikšiću u budućim postupanjima tačno i blagovremeno dokumentuje medicinske dokaze koji ukazuju na eventualno zlostavljanje, u skladu sa smjernicama datim u Istambulskom protokolu.

### **7.2.7. Predmeti koji se odnose na postupanje policijskih službenika u Pljevljima**

Povodom dešavanja u Pljevljima, odnosno kršenja propisanih mjera i javnog okupljanja građana, Zaštitnik je 19. maja 2020. godine posjetio Pljevlja i obavio razgovore sa vjerskim poglavarima, predstavnicima lokalne samouprave, predstavnicima Uprave policije i sa građanima. Tom prilikom je ukazao na potrebu smirivanja strasti i težnji ka jačanju zajedničkih vrijednosti, multietničkog i multivjerskog sklada.

U Pljevljima je formirano 8 predmeta, od kojih 3 predmeta su se odnosila na prekomjernu upotrebu sile, dok se 5 predmeta odnosilo na upotrebu hemijskih sredstava - suzavca.

Predmeti su okončani na način: u 1 predmetu donešena je preporuka i utvrđeno nečovječno i ponižavajuće postupanje (ovaj predmet je spojen sa drugom 2 predmeta imajući u vidu da se istim povodom obratilo više lica), dok u 5 predmeta nije utvrđena povreda prava.

• X.Y. se obratio pritužbom povodom postupanja policijskih službenika CB Pljevlja, u vezi sa okupljanjem građana 13. maja 2020. godine u Pljevljima, u bitnom navodeći da je tokom okupljanja pretučen od strane policijskih službenika; da nije pružao nikakav otpor, dok ga je nekoliko policijskih službenika tuklo pendrecima; da ga je policijski službenik Y.Z., udario svom snagom zatvorenom šakom u predjelu grudi, i tuki-vokijem po glavi; da je doktorica X.X. bila neprofesionalna, i da tokom prvog pregleda ga nije pregledala adekvatno, niti konstatovala povrede koje je imao po tijelu; da kada je drugi put odveden Opštu bolnicu na insistiranje njegove majke doktorica odradila valjdan pregled, a da je tek treći put doktor na hirurgiji opisao sve povrede. U ovom predmetu Zaštitnik je utvrdio da je došlo do nečovječnog i ponižavajućeg postupanja, koje je kod podnosioca pritužbe izazvalo lakše tjelesne povrede i duševne patnje i dao preporuke da Uprava policije bez odlaganja, preduzme mjere za identifikaciju i utvrđivanje odgovornosti svih policijskih službenika, koji su dana 12.05.2020.godine prekoracili ovlašćenja prema građaninu X.Y., kao i da Opšta bolnica u Pljevljima u budućim postupanjima tačno i blagovremeno dokumentuje i prijavljuje medicinske dokaze koji ukazuju na eventualno zlostavljanje lica.

• X.Y. se obratila pritužbom povodom postupanja policijskih službenika CB Pljevlja, u vezi sa okupljanjem građana 13. maja 2020. godine u Pljevljima, navodeći da je povrijeđena usled upotrebe hemijskih sredstava od strane policijskih službenika, kada je zadobila povrede u vidu posjekotina i opekotina. Zaštitnik nije našao da su podnositeljki pritužbe povrijeđena prava nezakonitim postupanjem ili prekoračenjem zakonom utvrđenih ovlašćenja, od strane pripadnika policije. Međutim, na osnovu sprovedenog ispitnog postupka a polazeći od načela pravde i pravičnosti, Zaštitnik je podsjetio na preporuke date Upravi policije da u budućem periodu sprovede obuke policijskih službenika o pregovaračkom upravljanju protestima i o opasnostima od hemijskih iritansa, praktičnom i dosljednom poštovanju uputstva za bezbjednu upotrebu hemijskih iritansa, rizicima višestrukog izlaganja, faktorima životne sredine i rizicima direktnog izlaganja traumama od slabo ciljane municije kao i drugih faktora rizika sa posebnim osvrtom na osjetljive grupe i upućuje i ponovio preporuku u vezi sa izvještavanjem o upotrebi sredstava prinude, kao i mogućnosti audio-vizuelnog snimanja svih akcija policije.

• X.Y. je podnio pritužbu povodom postupanja policijskih službenika CB Pljevlja, u vezi sa okupljanjem građana 13. maja 2020. godine u Pljevljima, navodeći da je prethodnog dana u CB Pljevlja dao izjavu povodom okupljanja građana 12. maja 2020. godine kojom prilikom je ostavio kontakt telefon, ali nije bio pozvan naknadno, već su mu policijski službenici „pod punom ratnom opremom upali u stan“, kako bi ga priveli da opet da izjavu da li je organizator protesta, kao i da mu je porodica ovom prilikom pretrpjela neprijatnost. Zaštitnik nije mogao naći da su službenici CB Pljevlja povrijedili prava podnosioca pritužbe, ali je kao i u više drugih predmeta, primijetio nastavak loše prakse prilikom primjene instituta pozivanja građana radi prikupljenja obavještenja u svojstvu građana, koja nije u skladu sa članom 259 ZKP-a. Konačno, Zaštitnik je podsjetio na preporuku datu Upravi policije da u svom budućem postupanju građane poziva radi prikupljanja obavještenja, u potpunosti u skladu sa zakonom, o čemu je već bilo riječi.

### **7.2.8. Pritužbe koje se odnose na postupanje policijskih službenika u Andrijevica**

Zaštitnik je nakon medijskih natpisa i video snimaka na društvenim mrežama, na kojima su se mogla vidjeti javna okupljanja u Andrijevici, pokrenuo postupke po sopstvenoj inicijativi u 5 predmeta. Svi predmeti su se odnosili na prekomjernu upotrebu sile. Naime, ni jedno lice nije dalo saglasnost za postupanje.

### **7.3. Materijalni uslovi u prostorijama za zadržavanje**

Iako će materijalni uslovi u prostorijama za zadržavanje na nivou UP detaljno biti predstavljeni u godišnjem izvještaju o radu Zaštitnika kao Nacionalnog preventivnog mehanizma, ovdje treba napomenuti da se Zaštitnik, postupajući po pritužbama u dva slučaja bavio i ovim aspektom (po jedan predmet u Nikšiću i Podgorici), od kojih je u jednom utvrdio povredu prava (u Nikšiću).

• Postupajući po pritužbi iz maja 2020. godine u odnosu na postupanje službenika CB Nikšić u odnosu na sveštenike Mitropolije crnogorsko-primorske i episkopa budimljansko-nikšićkog Joanikija, Zaštitnik je uvrđio povredu prava u vidu ponižavajućeg postupanja. Naime, nakon njihovog lišenja slobode i određivanje zadržavanja u prostorijama za zadržana lica u Nikšiću, njih 9 je bilo smješteno u prostoje za zadržavanje koja ima 7 kreveta, odnosno u tom trenutku nije imalo dovoljno smještajnih kapaciteta, što je dovelo do toga da dva sveštenika se smjenjuju 72 časa na stolici. S tim u vezi preporučeno je da se lica lišena slobode i zadržana lica u pritvorskim jedinicama smještaju isključivo u skladu sa predviđenim kapacitetima.

### **7.4. Postupak sprovođenja bezbjednosne procjene**

Zaštitnik je u periodu od 2017. godine do danas imao veći broj pritužbi koje su podnijela lica na izdržavanje kazne zatvora, a koje su se odnosile na bezbjednosne procjene.

Po pravilu, ova lica su se žalila da im nije omogućen uslovni otpust odnosno korišćenje pogodnosti, usljed činjenice da nijesu dobili odgovarajuće mišljenje od strane Uprave policije, istovremeno navodeći da im takvo mišljenje nije obrazloženo niti se moglo zaključiti na osnovu čega je donijeto.

U mišljenjima koje je donio Zaštitnik postupajući po ovim pritužbama, zapaženo je sljedeće: da ne postoje propisi koji jasno definišu šta podrazumijeva bezbjedonosna procjena lica lišenog slobode, šta se konkretno provjerava, odnosno postupak iste, što dovodi do različitog razumijevanja zadatka i proizvoljnog zaključivanja.

Takođe, Zaštitnik ukazuje, da su neke terenske provjere sprovedene od strane Uprave policije bile upitne i ostavljale su prostor za arbitrarno i proizvoljno zaključivanje o bezbjedonosnoj situaciji, neadekvatnu procjenu i kršenje prava lica lišenog slobode, kako je to u mišljenjima detaljno obrazloženo. Zaštitnik je takođe zapazio i da je jedan broj lica na izdržavanju kazne zatvora, u cilju izigravanja norme koja se odnosi na procjenu, pribjegavao promjeni mjesta prebivališta, što je dodatno otežavalo rad službenika zaduženih za provjeru na terenu.

Sa druge strane, Zaštitnik ukazuje da ukoliko lice tokom izdržavanja kazne poštuje Pravilnik o kućnom redu UIKS-a, zatim bude dobro ocijenjeno od strane realizatora tretmana a ostvari neki od uslova za korišćene pogodnosti koje su mu Zakonom propisane, nakon što dobije negativno mišljenje o bezbjedonosnoj procjeni koje nije utemeljeno, gubi motivaciju za dobrim vladanjem u UIKS-u, čime se može direktno uticati na rad cjelokupnog zatvorskog sistema i napora da se lica lišena slobode resocijalizuju.

Zaštitnik je, u ukupno četiri (4) mišljenja u izvještajnoj godini donio set preporuka u kojima je ukazao na potrebu donošenja Pravilnika ili smjernica, koji bi bliže definisali postupak vršenja bezbjednosne procjene, koje su dostavljene Upravi policije, odnosno postupajućim Centrima i Odjeljenjima bezbjednosti.

X.Y. je podnio pritužbu na rad CB Podgorica. U pritužbi je, između ostalog, naveo da je osuđen na deset godina zatvorske kazne; da mu je do isteka kazne ostalo 3 godine i 5 mjeseci; da je nekoliko puta odbijan za pogodnosti; da je CB Podgorica do sada dao nekoliko negativnih mišljenja po pitanju njegove procjene bezbjednosti; da su te procjene bez ikakvog obrazloženja. Nakon sprovedenog ispitnog postupka, Zaštitnik je dao preporuke UP da sprovede ponovni postupak bezbjedonosne procjene za podnosioca pritužbe X.Y. u skladu sa stavovima i zapažanjima koje je Zaštitnik tim povodom iznio; da se u budućem postupanju bezbjedonosne procjene jasno obrazlože, kao i da UP donese akt koji će bliže definisati postupak bezbjedonosne provjere za lica lišena slobode.

U izvještajnoj godini Zaštitnik nije utvrdio mučenje niti u jednom predmetu. U predmetima u kojima je utvrdio nečovječno i ponižavajuće postupanje, primjećeno je da se navodi lica lišenih slobode da su bili pretučeni, čak i kad postoji medicinska dokumentacija, ne ispituju u dovoljnoj mjeri ili uopšte se ne ispituju.

Ovakva praksa je nedopustiva jer se radi o mogućim povredama Ustava Crne Gore, odnosno čl. 3 EKLJP. S tim u vezi, primjećujemo, da i dalje u policijskom postupanju nije stvorena atmosfera prijavljivanja nezakonitog postupanja ili prekoračenja ovlašćenja.

Postupajući po pritužbama lica lišenih slobode u jednom broju predmeta, Zaštitnik je utvrdio propuste u postupanju policijskih službenika i uputio preporuke da u budućem radu licu koje se dovodi, lišava slobode ili zadržava u skladu sa odredbama Zakonika o krivičnom postupku, uručuje pisano obaveštenje o njegovim pravima, na maternjem jeziku ili jeziku koji razumije. Zaštitnik je više puta ukazao i da zdravstveni radnici moraju biti svjesni da njihovi izvještaji predstavljaju osnov za reagovanje nadležnih organa i pokretanje disciplinskog postupka u slučajevima upotrebe sredstava prinude od strane policije, odnosno prekoračenja ovlašćenja.

Više puta je ponovljeno da su policijski službenici u izvještajnoj godini postupali u veoma složenim okolnostima imajući u vidu masovna javna okupljanja kojima su kršene mjere donijete u cilju suzbijanja širenja virusa korona. S tim u vezi, Zaštitnik je u jednom broju predmeta utvrdio nečovječno i ponižavajuće postupanje na štetu učesnika protesta. Ono što je uočeno kao obrazac u tim predmetima je da su službenici pribjegavali sili u znak odmazde u odnosu na podnosioc pritužbe, istrajavajući na upotrebi sile u okolnostima kad za tim nije bilo potrebe.

Spontana okupljanja su bila praćena i upotrebom sredstava prinude od strane policijskih službenika, na prvom mjestu hemijskih sredstava. Iako je Zaštitnik u ovim događajima ocijenio, da su hemijska sredstva upotrijebljena u skladu Zakonom o unutrašnjim poslovima, odnosno radi odbijanja napada i savlađivanja otpora, kao i radi uspostavljanja narušenog javnog reda i mira od strane učesnika okupljanja važno je napomenuti da je potrebno unaprijediti način izvještavanja o upotrebi sredstava prinude.

Konačno, zaključuje se da je i ove izvještajne godine Uprava policije uglavnom zadržala od ranije prepoznati stav u pogledu neprihvatanja odgovornosti čak i za očigledne propuste, opredijelivši se za solidarisanje sa pojedinim službenicima koji su postupali nezakonito, čime je bačena sjenka na veliku većinu službenika koji su profesionalno i zakonito obavljali policijske poslove u veoma izazovnoj godini kako u pogledu složenosti i obima radnih zadataka, tako i u odnosu na epidemiološku situaciju.

## 7.5. Pritužbe na rad Specijalne bolnice za psihijatriju u Kotoru

Pritužbe su se odnosile: jedna na druga prava lica lišenih slobode i četiri na zabranu mučenja i surovog neljudskog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja.

Postupci po pritužbama su okončani na sledeći način: u tri predmeta je utvrđena povreda prava, pa je Zaštitnik dao preporuke za otklanjanje utvrđenih nepravilnosti dok je jedan postupak obustavljen, jer je u toku postupka otklonjena povreda prava (omogućavanjem posjete).

Nepovoljan položaj lica lišenih slobode u psihijatrijskim ustanovama i ustanovama socijalne zaštite domskog tipa je, između ostalog, posledica nedostataka normativnog okvira koji reguliše ovu oblast. Stoga Zaštitnik kao i prethodnih godina, ukazuje na potrebu za unapređenje, naročito u pogledu stvaranja uslova za efikasno i održivo funkcionisanje sistema „deinstitucionalizacije“. Ovaj sistem pored zdravstvenog, podrazumijeva i socijalni aspekt, odnosno stvaranje odgovarajućih uslova za zbrinjavanje i potrebnu podršku osobama sa mentalnim smetnjama i njihovim porodicama za život van psihijatrijskih ustanova, u okruženju koje je u što manjoj mjeri određeno njihovim mentalnim smetnjama. Tome bi u velikoj mjeri, ukoliko se bude sprovodila u skladu sa predviđenim aktivnostima, trebalo da doprinese i Strategija o zaštiti mentalnog zdravlja u Crnoj Gori.

• Dana 24.6.2020. godine, prilikom redovnog obilaska SBP Dobrota, savjetnici Zaštitnika ljudskih prava i sloboda su, u skladu sa navodima, da je došlo do nanošenja tjelesnih povreda pacijentu sa Odjeljenja za liječenje bolesti zavisnosti X.Y. od strane bolničkog stomatologa, razgovarali sa povrijeđenim pacijentom, koji je dao saglasnost za postupanje ovim povodom i naveo da ga je stomatolog u bolnici, dr X.X. fizički napao, kojom prilikom mu je udarcem pesnicom u glavu polomio nos i nanio druge tjelesne povrede. Zaštitnik je nakon sprovedenog ispitnog postupka našao da je postupanjem stomatologa povrijeđeno pravo na fizički integritet podnosioca pritužbe i dao preporuke Specijalnoj bolnici za psihijatriju u Kotoru da u budućem periodu sprovede hitnu obuku na temu postupanja sa uznemirenim pacijentima za sve službe podrške u bolnici odnosno njihove službenike koji su u kontaktu sa pacijentima, uključujući i radnike koji vrše poslove obezbjeđenja bolnice. SBP je najavila da će postupi u skladu sa preporukom u vezi sa čim je preduzela korake.

• X.Y. se obratio pritužbom, između ostaloga i povodom postupanja bolnice u bitnom ističući da mu je 25.5.2020. godine nezakonito ukinuta terapija dok se nalazio na liječenju, nakon čega je u ranim jutarnjim časovima narednog dana bez prethodne najave i obavještenja predat pripadnicima CB Podgorica, gdje su ga mučili i zlostavljali kako bi od njega iznudili priznanje da je izvršio više krivičnih djela. U odnosu na postupanje Bolnice Zaštitnik je utvrdio da je postupanjem odgovornih lica povrijeđeno pravo podnosioca pritužbe na adekvatnu i blagovremenu zdravstvenu zaštitu, pravo na slobodan izbor, informisanje i obavještenje i to uskraćivanjem terapije u večernjim časovima 25. maja 2020. godine – bez medicinski opravdanog razloga, nesaopštavanjem istine pacijentu (podnosiocu pritužbe), kao i njegovo pravo da podnese prigovor u vezi sa navedenim. U vezi sa utvrđenom povredom Zaštitnik je preporučio Bolnici da postupa u skladu sa propisanim obavezama u cilju zaštite prava pacijenata u skladu sa Zakonom o pravima pacijenata.

• X.Y. je podnijela pritužbu na postupanje Specijalne bolnice za psihijatriju u Kotoru u odnosu na njenog brata, koji je preminuo u Bolnici u oktobru 2019. godine, navodeći da joj je ostalo sumnjivo kako je isti umro. Zaštitnik je zaključio da mu je povrijeđeno pravo na život, zaštićeno članom 2 Evropske konvencije o ljudskom pravima i osnovnim slobodama. Naime, Bolnica je samostalno utvrdila da je smrt kod pacijenta, inače gluvonijeme osobe sa istorijom liječenja mentalnih oboljenja u Bolnici, nastupila usljed gušenja hranom. Isti pacijent se jedanaest dana prije smrti, tokom ručka već jednom gušio hranom, kada mu je ljekarskom intervencijom spašen život. Dalje, četiri dana prije njegove smrti, evidentirano je i da je pacijent otežano gutao, a što je sve nedvosmisleno ukazivalo da je povećana opasnost po život pacijenta. Iz dostavljenog izjašnjenja i dokumentacije proističe da niti jedna mjera predostrožnosti nije naložena ni preduzeta u odnosu na okolnosti koje su ukazivale da može doći do fatalne posljedice. Takođe, Zaštitnik je primjetio da je izostalo sprovođenje temeljne istrage na nivou Bolnice u vezi smrti pacijenta, koja bi, shodno smjernicama datim u Istanbulskom protokolu, obezbijedila pouzdane dokaze za kasniju nezavisnu istragu nadležnih organa i mogla dati pouzdane odgovore na važna pitanja u vezi sa ovim smrtnim slučajem. Ovim povodom Zaštitnik je ponovio ranije date preporuke bolnici da se zaposli nedostajuće osoblje u skladu sa prioritetima u svakodnevnom radu i preduzmu mjere na procjeni opravdanosti daljeg boravka tzv. socijalnih pacijenata u Bolnici u skladu sa propisima. Konačno, bolnici je preporučio i da sprovede hitnu i temeljnu istragu o smrti svakog pacijenta, obezbijedi sve dokaze u skladu sa Zakonom i smjernicama datim u Istanbulskom protokolu i obavijesti nadležne državne organe i porodicu i uspostavi protokol postupanja sa pacijentima koji su ispoljili sklonost ka gušenju hranom u cilju preveniranja sličnih neželjenih i fatalnih posledica u budućem periodu. SBP je najavila da će postupiti u skladu sa preporukom u vezi sa čim je i preduzela korake.

Zaštitnik je u izvještajnoj godini u tri predmeta ustanovio povredu prava pacijenata Specijalne bolnice za psihijatriju, od kojih je najznačajnija povreda prava na život jednog od pacijenata kod koga je u oktobru 2019. godine nastupila smrt usljed gušenja hranom. S tim u vezi, Zaštitnik je ukazao i da su evidentirani i opštepoznati infrastrukturni nedostaci u bolnici takođe doprinijeli pomenutom smrtnom slučaju u bolnici. Zaštitnik je podsjetio da je ranijih godina više puta davao preporuke u vezi sa uočenim problemima, uključujući činjenicu da u prosjeku o 18 pacijenata brinu 2 medicinska tehničara/sestre, tako da nemaju objektivnu mogućnost da odgovore na svaki zahtjev ili potrebu pacijenta, čime neminovno dolazi do propuštanja ili odlaganja određenih radnji koje spadaju u zdravstvenu njegu.

Zaštitnik je ponovio i da je konkretnoj situaciji dodatno doprinijela činjenica da je bolnica godinama opterećena tzv. socijalnim pacijentima, odnosno pacijentima za čijim liječenjem je prestala potreba, ali u bolnici ostaju godinama jer ih porodica i šira zajednica ne prihvataju.

Konačno, Zaštitnik pohvalnim ocjenjuje činjenicu da je bolnica u svakom od navedenih slučajeva bez odlaganja preduzela korake u cilju ispunjavanja datih preporuka, o čemu je Zaštitnik i obaviješten.

## 7.6. Pritužbe na rad Ministarstva pravde

Pritužbe, ukupno 6 su se odnosile: na prava djeteta četiri 4 i 2 na pravo na prekid kazne tj. na odluku o prekidu kazne zatvora usled lošeg zdravstvenog stanja zatvorenika i na donijeti zakon o amnestiji. Pritužbe koje se odnose na prava djeteta biće obrađene u poglavlju koje se odnosi na prava djeteta.



Prekid izvršenja kazne zatvora u konkretnom predmetu je odobren na zahtjev zatvorenika jer se njegova hronična bolest pogoršala, a u Upravi nije postojalo uslova za liječenje. U ovom predmetu nadležno Ministarstvo je blagovremeno donijelo rješenje.

Na donešeni Zakon o amnestiji odnosila se 1 pritužba. Razumljivo je da je amnestija tema od interesa za svakog zatvorenika, ali u isključivoj nadležnosti Skupštine Crne Gore je da odlučuje i donosi zakone o tome<sup>64</sup>, kao i da odlučuje za koja krivična djela ili za koju visinu kazne će dati amnestiju, što predstavlja njeno diskreciono pravo sa širokom marginom procjene.

## 7.7. Zaštita od zlostavljanja

U izvještajnoj godini posebna pažnja posvećena je informacijama i obavještenjima o eventualnim oblicima mučenja i zlostavljanja, bilo povodom pritužbi ili saznanja na drugi način. U ovom cilju obavljen je razgovor sa 220 lica lišenih slobode, na povjerljiv način bez prisustva službenih ili drugih lica. Održano je 25 sastanaka sa predstavnicima Uprave i organizacionih jedinica UIKS-a i izvršeno 12 obilazaka pojedinih prostorija. Svi obilasci su bili nenajavljeni. Zaštitnik i u ovoj godini konstatuje dobru saradnju sa Upravom UIKS-a, što je rezultiralo otklanjanjem povreda prava ili udovoljavanjem zahtjevima zatvorenika, odmah u toku postupka. Nije bilo slučajeva zlostavljanja u UIKS-u kako je već navedeno.

Zlostavljanje, odnosno moguća tortura, nečovječno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje nad osobama koja se nalaze na izdržavanju kazne zatvora, nad pritvorenim, odnosno zadržanim licima ili licima kojima je ograničeno kretanje, kao kompleksna i osjetljiva tema, predmet je posebne pažnje Zaštitnika, budući da i pored postojanja velikog broja međunarodnih dokumenta, i puno uloženog napora odgovornih institucija i samog Zaštitnika i u zaštiti i u prevenciji, ova pojava u svojim različitim oblicima ipak, još uvijek ne pripada prošlosti. Zaštitnik je s tim u vezi uputio i više preporuka: da se ljekarski pregledi nakon primjene mjera prinude, kao i uvijek kada se na pregledu uoče povrede na tijelu pritvorenog ili osuđenog lica sprovode u skladu sa Istanbulskim protokolom, da se uočene povrede fotografišu, detaljno opišu u zdravstvenom kartonu i posebnom izveštaju o utvrđenim povredama koji ljekar upućuje direktoru, kao i da ljekar unese navode lica o načinu nastanka povreda i iznese svoje mišljenje povezanosti navoda lica i nastalih povreda, kako je već i navedeno.

## 7.8. Prinudna udaljenja stranih državljana

Zakonom o strancima<sup>65</sup> Zaštitniku je propisano ovlašćenje da prati sprovođenje prinudnog udaljenja i preduzimanje mjera za zaštitu ljudskih prava i sloboda stranca koji se prinudno udaljava.

Uprava policije u skladu sa zakonom ima obavezu da obavještava Zaštitnika o prinudnim udaljenjima. Uz obavještenje o vremenu i mjestu deportacije stranca, Uprava policije dostavlja sledeću dokumentaciju:

1. Rješenje o protjerivanju stranca;
2. Rješenje o izvršenju rješenja o protjerivanju stranca;
3. Zapisnik o izjavi uzetoj u vezi Rješenja o protjerivanju;
4. Zapisnik o izjavi uzetoj u vezi Rješenja o izvršenju protjerivanja;
5. Plan o deportaciji stranca i
6. Potvrdu o vraćanju privremeno oduzetih stvari.

<sup>64</sup> Ustav CG ("Službeni list Crne Gore", br. 1/07, 38/13);

<sup>65</sup> "Službeni list CG", br. 12/2018;

Dostavljena dokumentacija se pregleda, i podaci se unose u posebnu bazu koja sadrži imena i prezimena prinudno udaljenih lica, starost, granični prelaz preko kojeg su deportovani, da li je bilo upotreba sredstava prinude i jesu li opravdana, kao i posebno poglavlje o maloljetnim licima.

U ovoj Izveštajnoj godini Zaštitnik je kao NPM vršio neposredni monitoring nad 4 prinudna udaljenja, ukupno 30 stranih državljana i to: u 2 slučaja radilo se o grupama stranih državljana (9 i 18 osoba). Lica su prevezena iz Prihvatišta za strance do graničnog prelaza Božaj odnosno iz Prihvatišta za strance do aerodroma Podgorica (3 osobe).

Opšti zaključak je da su udaljenja obavljena uz saglasnost lica koja se udaljavaju i uz poštovanje njihovih prava. Glavni motiv lica koja su napustila svoju matičnu državu je ekonomske prirode, a Crna Gora im koristi kao tranzitna zona radi ulaska u zemlje Evropske unije.

Tokom nadzora pregledana je sva dokumentacija i obavljani razgovori sa strancima koji su se prinudno udaljavali. Razgovor je obavljen na engleskom jeziku. Zaštitnik kao NPM je sačinio poseban izvještaj o prinudnim udaljenjima koji je objavljen na sajtu Zaštitnika<sup>66</sup>.

Treba napomenuti da nije bilo pritužbi na rad Uprave policije i Prihvatišta za strance od strane lica koja se prinudno udaljavaju. Zaštitnik je istakao potrebu da se instaliraju sandučići za pritužbe u Prihvatištu za strance, kako bi ova lica neposredno mogla podnositi pritužbu na način što će je ostaviti u sandučiću, a što je Uprava policije prihvatila, pa se očekuje realizacija ove aktivnosti. Takođe, Zaštitnik je ukazao na potrebu da se sačini informativni list na više jezika, koji će ova lica informisati o njihovom pravu na podnošenje pritužbe Zaštitniku i njegovim nadležnostima u odnosu na strance.

Zaštitnik će u skladu sa epidemiološkom situacijom u saradnji sa Upravom policije i dalje pratiti prinudna udaljenja.

---

<sup>66</sup> Izveštaj dostupan na: [https://www.ombudsman.co.me/zastitaprevencija/56.news\\_report.html](https://www.ombudsman.co.me/zastitaprevencija/56.news_report.html).

## XIII PRAVA DJETETA , MLADI I SOCIJALNA ZAŠTITA

U 2020. godini, Zaštitnik je imao u radu 208 predmeta iz oblasti prava djeteta mladih i socijalne zaštite primljenih u toj godini, kao i 12 predmeta iz 2019. godine. Okončan je 201 predmet (91% ) dok je 19 predmeta prenijeto u 2021. godinu. Navedeni broj pojedinačnih predmeta ne obuhvata broj pruženih informacija, uputstava i savjeta datih u direktnoj komunikaciji sa građanima. Takva obraćanja bila su brojna, polazeći od zdravstvene situacije u kojoj se nalazimo, te su građani imali potrebu za određenim pojašnjenjima i uputima, imajući u vidu razne mjere koje su donošene i koje su u određenoj mjeri ograničavale prava građana (ograničenje kretanja u određenim periodima dana/noći, zabrana međugradskog prevoza i sl.) te činjenice da sa pojedinim organima nijesu mogli uspostaviti kontakt.

Pritužbe su podnijeli: muškarci (60), žene (95), grupe (13), pravna lica (2), anonimna 2, dječaci (12) djevojčice (6). Treba napomenuti da je zaprimljeno i 370 pisanih obraćanja djece – učenika koji su se u suštini odnosili na istu problematiku, te s toga, nije formiran navedeni broj predmeta.

Po sopstvenoj inicijativi postupano je u 18 predmeta.

Prava na čije povrede je najčešće ukazivano su: pravo na obrazovanje, pravo na porodični život (ostvarivanje ličnih odnosa djece sa roditeljem sa kojim ne živi), prava djece sa smetnjama u razvoju, alternativna briga o djeci bez roditeljskog staranja, prava u oblasti socijalne i dječje zaštite, prava mladih (prava omladine sa invaliditetom, pravo na udruživanje i sl.), prava u oblasti socijalne i dječje zaštite (materijalna davanja, usluge socijalne zaštite) pravo na rad i iz radnog odnosa, zdravstvena zaštita, pravo na stanovanje i dr.

Organi na čije su se postupanje odnosile pritužbe su: državni organi, organi državne uprave i druge organizacije, sudovi, državno tužilaštvo, uprava policije – centri bezbjednosti, javne službe i drugi nosioci javnih ovlašćenja (obrazovne ustanove, ustanove socijalne i dječje zaštite i dr.), lokalne samouprave i lokalne uprave, druge organe, organizacije, fizička i pravna lica i druge slučajeve (banke, OS društva, medije, uslužne djelatnosti ...)

**Tabela – način okončanja predmeta u 2020. Godini**

<b>Nema povrede prava</b>	<b>60</b>
<b>Nenadležnost</b>	<b>29</b>
Ostalo	4
Pritužba se nije odnosila na državne i druge organe RCG	3
Zahtjev za materijalnu, besplatnu pravnu i drugu pomoć	12
Zahtjev za preispitivanje zakonitosti sudske odluke	5
Zahtjev za zastupanje i preduzimanje radnji u postupku	5
<b>Nepostupanje</b>	<b>9</b>
Anonimna pritužba	1
Pritužba je podnesena po isteku roka od jedne godine od dana učinjene povrede	1
Pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku	4
Pritužba ponovljena a nijesu podnijeti novi dokazi	3
<b>Obustava</b>	<b>37</b>
Nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak	1
Podnosilac povukao pritužbu	3
Podnosilac pritužbe ne saraduje u postupku	1

Povreda otklonjena u toku postupka	32
<b>Preporuka</b>	<b>32</b>
Djelimično ispoštovana	1
Ispoštovana	15
Preporuka	16
<b>Spajanjem</b>	<b>13</b>
<b>Ukazivanjem</b>	<b>6</b>
<b>Upućivanje na druga pravna sredstva</b>	<b>15</b>
<b>Ukupno</b>	<b>201</b>

U boksovima su dati primjeri i preporuke za pojedine oblasti.

## 8.1 Prava djeteta

*„Ne postoji takva politika koja je za djecu neutralna. Bilo da je sa namjerom ili ne, svaka politika pozitivno ili negativno utiče na život djece.“ (Izjava ENOC mreže „Procjena uticaja na prava djeteta (CRIA)“ – nezvaničan prevod)*

*„Ponekad je učešće djece jednostavno, samo pitam djecu što oni misle. To ne mora uvijek biti vrlo komplikovano.“ (Izjava ENOC mreže „Procjena uticaja na prava djeteta (CRIA)“ – nezvaničan prevod)*

Izveštajnu godinu obilježila je pandemija koronavirusa (covid-19), koja je promijenila život i svakodnevicu svih ljudi. Ova situacija je naročito uticala na djecu, na njihov razvoj, ostvarivanje prava. Shodno preporukama nadležnih zdravstvenih službi, kao i Svjetske zdravstvene organizacije, fizička distanca i obavezna izolacija su potrebni za očuvanje fizičkog zdravlja, ali se sve više govori o neželjenim posljedicama po mentalno zdravlje, naročito djece i adolescenata, a čemu je naročito doprinijelo isključenje djece iz redovnog nastavnog procesa u školama.

Situacija je izazvala opšti psiho-socijalni stres i promijenila uobičajeni način funkcionisanja ličnog i porodičnog života. Zaštitnik je, u određenim oblastima, imao i obraćanja koja su se odnosila na ostvarivanje prava u korelaciji sa donijetim mjerama za zaštitu stanovništva od zarazne bolesti: pravo na obrazovanje, pravo na održavanje ličnih odnosa, pravo na usluge podrške za život u zajednici (dnevni centri za djecu sa smetnjama i teškoćama u razvoju), ostvarivanje statusnih prava i sl.

U 2020. godini bilo je u radu 169 predmeta koji su se odnosili na prava djeteta. Pritužbe su se odnosile na prava na: obrazovanje, porodični život (održavanje ličnih odnosa sa roditeljem sa kojim dijete ne živi), izdržavanje, odgovornost roditelja, zaštitu djece od zlostavljanja i zanemarivanja, zdravstvenu zaštitu, prava djece sa smetnjama u razvoju, vršnjačko nasilje, pravo na ime i državljanstvo - statusna prava, prava djece bez roditeljskog staranja i dr.

U izvještajnoj godini uputili smo 32 mišljenja sa preporukama (138) nadležnim organima. Važno je istaći da je veći broj ispoštovan blagovremeno.

Kada je riječ o ispunjenosti datih preporuka, možemo konstatovati da postoje određene preporuke sistemskog karaktera, koje i pored permanentnog upućivanja još uvijek nijesu izvršene (đački prevoz, prosjačenje...), te će o istim biti više riječi u dijelu izvještaja "Mišljenja sa preporukama".

Kao primjer dobre prakse navodimo postupanje Vlade Crne Gore koja je nakon par dana realizovala preporuku Zaštitnika (plaćeno odsustvo zbog prelaska na online model nastave), a Zaštitnik je bio uključen u realizaciju preporuke, kako bi se na što bolji način donio traženi akt<sup>67</sup>.

Takođe, preporuka koja se u jednom dijelu odnosila na Ministarstvo održivog razvoja i turizma<sup>68</sup>, od strane tog Ministarstva je pažljivo razmotrena, a u cilju njenog izvršenja, predložene su i usvojene određene izmjene Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata ("Sl. list CG" br. 64/17, 44/18, ... 82/20) koje su se odnosile na član 90, koji je doraden na način da se uz prijavu radova nadležnom inspekcijском organu podnosi i pregled tehničkih specifikacija za materijale koje namjerava da ugradi. Predmet se odnosio na primjenu neadekvatne boje u školi, prostorijama objekta koji koriste djeca (fiskulturna sala) i koja je mogla uticati na zdravlje djece. U istom predmetu Zaštitnik do danas nije dobio izvještaj od Ministarstva prosvjete.

### 8.1.1. Statusna prava

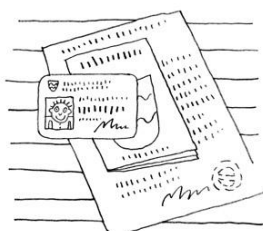


foto: living democracy rs

Iako u izvještajnoj godini nije bilo većeg broja pritužbi koje su se odnosile na ostvarivanje ovih prava, zapaža se da i dalje ima djece koja nijesu upisana u registre rođenih, te ne posjeduju nikakva dokumenta. Ovo je naročito izrađeno kod romske i egipćanske populacije. Sve dok postoje ovi slučajevi, to ukazuje da se pojedina djeca već po rođenju suočavaju sa problemima u ostvarivanju svojih prava.

Statusna prava djeteta su osnovna prava djeteta, na osnovu kojih dijete crpi sva ostala prava koja su mu zagantovana. Stoga postupci u kojima dijete ostvaruje ta prava moraju biti brzi i efikasni, ali u nekim situacijama, prođe mnogo vremena dok dijete ne dobije dokumenta, a do tada ono je "nevidljivo" za pravni sistem države i može biti podložno raznim zloupotrebama.

Zapaža se da je kroz aktivno učešće u globalnoj kampanji UNHCR-a "#IBelong", u okviru koje je donijet globalni plan za eliminisanje apatridije u periodu 2014-2024, Crna Gora na Globalnom skupu o apatridiji (Ženeva 2019.g.), preuzela obaveze, koje se, između ostalog odnose na: osiguranje upisa u registar rođenih djece napuštene od strane majki, odnosno čije majke nemaju identifikaciona dokumenta; jačanje postupka za utvrđivanje statusa lica bez državljanstva, harmonizovanje propisa kako bi se osigurao neometan pristup pravima za lica koja su dobila status lica bez državljanstva; i razmjena iskustva iz oblasti prevencije apatridije sa drugim državama iz regije.<sup>69</sup>

#### Primjer:

Primjer: U jednom predmetu majka se žalila da je bila prinuđena po rođenju djeteta (Bar) da izađe iz Crne Gore, pa da ponovo uđe, sa novorođenčtom, kako bi imala prijemni pečat, i prijavila dijete (radi se o državljanima Srbije koji zakonito borave u Baru) istakla je da bi nakon ponovnog ulaska morala u karantin, zbog mjera NKT-a. Predstavnik Institucije je obavio razgovor sa predstavnikom Direktorata za građanska stanja i lične isprave MUP-a Podgorica, koje je, u međuvremenu, donijelo odluku da, zbog situacije sa epidemijom, može da se prijavi dijete, odnosno boravak djeteta, te da neće biti potreban izlazak iz države, o čemu je obaviještena stranka i upućena da se javi u MUP – Područna jedinica Bar. Ovakvo postupanje je primjer dobre saradnje i efikasnog postupanja nadležnog organa, a u cilju ostvarivanja najboljeg interesa djeteta.

<sup>67</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1602571650\\_05102020-preporuka-vcg.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1602571650_05102020-preporuka-vcg.pdf)

<sup>68</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1587968804\\_03032020-preporuka-br.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1587968804_03032020-preporuka-br.pdf)

<sup>69</sup> Strategija o migracijama i reintegraciji povratnika u crnoj gori, za period 2021-2025. godine, s akcionim planom za 2021. i 2022. g- oktobar 2020 - MUP CG

**Preporuke:**

- kontinuirano sprovoditi započete aktivnosti naknadnog upisa djece u matične registre rođenih sa ciljem prevencije rizika od apatridije
- nastaviti edukacije službenika koji vrše poslove koji se odnose na utvrđivanje statusa lica bez državljanstva

## 8.1.2. Pravo na porodični život

### Pravo na održavanje ličnih odnosa sa roditeljima

Pritužbe koje su se odnosile na ostvarivanje prava na porodični život, u najvećem broju slučajeva su povezane sa neslaganjem roditelja oko organizacije života u vezi djece/djeteta nakon prestanka bračne ili vanbračne zajednice. Bilo je i slučajeva da su građani, roditelji sa različitim očekivanjima, iskazivali primjedbe na račun drugog roditelja ili člana porodice prema djetetu, pri tom očekivajući da Zaštitnik preuzme ulogu organa starateljstva i kontaktira drugog roditelja. U ovakvim slučajevima, Zaštitnik je upućivao stranke na organ starateljstva, čija je jedna od nadležnosti posredovanje u poremećenim porodičnim odnosima.

U radu je, kao i prethodnih godina, bilo više predmeta koji su se odnosili na ostvarivanje ličnih odnosa djeteta i roditelja sa kojim dijete ne živi. Problematika ukazuje da međusobni i neriješeni partnerski konflikti znatno utiču na ostvarivanje ovog prava djeteta. Roditelji svoja prava i interese nerijetko stavljaju ispred prava djece, te u velikoj mjeri njima i manipulišu, kao vid odmazde prema drugom partneru. Ovo pravo je u prethodnim izvještajima opširno obrađeno, te podsjećamo na tada iskazane stavove.

Usljed pojave COVID-a 19 i donošenja naredbi kojima se u određenom periodu ograničava kretanje stanovništva, bilo je više obraćanja roditelja sa interesovanjima i pitanjima da li se ova ograničenja odnose i na održavanje ličnih odnosa djeteta sa roditeljima.

Na osnovu obraćanja građana i djece, te sprovedenih postupaka uočena je neujednačena praksa postupanja u odnosu na izvršavanje pravosnažnih sudskih presuda koje se odnose na ostvarivanje kontakata između djeteta i roditelja sa kojim dijete ne živi. Kako su na snazi bile zabrane kretanja građana i onemogućen tranzit između opština, ograničili su se i kontakti ove vrste zbog rizika miješanja članova porodica koje ne čine isto domaćinstvo. Iz tog razloga, Ministarstvo rada i socijalnog staranja, početkom aprila 2020. godine, dalo je preporuke, ukazujući roditeljima na obavezu i odgovornost za postizanje dogovora i prilagođavanje kontakata, mjerama za suzbijanje i sprječavanje prenošenja virusa.<sup>70</sup> Između ostalog, preporučena je upotreba telekomunikacijskih sredstava (telefon, WhatsApp, Viber i sl.), a koje je roditelj s kojim dijete živi u navedenom periodu dužan da omogući djetetu u što većem opsegu sa drugim roditeljem.

Međutim, dužina trajanja mjera roditelje i djecu dovodi u položaj potpune neizvjesnosti i nezadovoljstva jer se život oko njih relativno normalno odvija, a njima je uskraćeno pravo na lične odnose i pored pravosnažne i izvršne sudske odluke. Takva situacija može stvoriti preduslove za različite manipulacije jednog od roditelja i uticati na održavanje emotivne i druge veze djeteta i roditelja sa kojim dijete ne živi, a pri tom centri za socijalni rad nemaju jasna uputstva o postupanju, te dolazi do različitih praksi u odnosu na ostvarivanje kontakata. Stoga je Zaštitnik ukazao Ministarstvu zdravlja da u saradnji sa nadležnim tijelom zaduženim za kreiranje mjera postupanja u periodu pandemije i Vrhovnim sudom Crne Gore, zauzme stav o načinu postupanja u ovakvim slučajevima kako bi izbjegli kršenje garantovanih prava djeteta od strane nadležnih organa koji su zaduženi za izvršavanje odluka suda.

<sup>70</sup> Preporuka: održavanje ličnih odnosa djece i roditelja u uslovima pandemije koronavirusa, [www.minradiss.gov.me](http://www.minradiss.gov.me)

*Ukazujemo da uzajamno ostvarivanje kontakta između roditelja i djece predstavlja suštinski element "porodičnog života" u smislu člana 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. Stoga je u ovakvim slučajevima, prema stavu Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu od odlučujućeg značaja da se utvrdi da li je država preduzela sve neophodne korake za omogućavanje izvršenja sudskog rješenja koje se odnosilo na ostvarivanje kontakta s djetetom za koje bi se razumno moglo očekivati da bude preduzet u konkretnim okolnostima svakog pojedinačnog slučaja.<sup>71</sup>*

### **8.1.3. Pravo djece na kontakt sa roditeljem koji se nalazi u zatvoru/pritvoru**

*"Jer, djeca nisu ništa kriva za postupke svojih roditelja i nepravедno bi bilo kad bi ona (makar i posredno) ispaštala zbog njih."<sup>72</sup>*

Zaštitnik je u radu imao i slučajeve koji se odnose na ostvarivanje ličnih odnosa djeteta sa roditeljem koji se nalazi na izdržavanju kazne zatvora.

Djeca čiji se roditelji nalaze u zatvoru predstavljaju posebno ranjivu grupu. Oni su fizički u potpunosti odvojeni, što onemogućava roditelju da vodi brigu o djetetu, da zadovoljava njegove potrebe na svakodnevnom nivou, i otežava razvoj privrženosti i postizanja roditeljevog autoriteta nad djetetom. Odnos između roditelja i djeteta idealno se stvara kada se oni istinski imaju priliku upoznati, vidjeti jedno drugo u pravom svjetlu, a takav se odnos ostvaruje kroz vrijeme i zajedničke trenutke što je u slučaju djece zatvorenika nemoguće.<sup>73</sup> O važnosti ovog pitanja govori i činjenica da je jedan od glavnih zadataka Eurochips-a, podizanje svijesti o potrebama djece zatvorenika te stvaranje novih načina razmišljanja, djelovanja i interakcije kako bi se pomoglo takvoj djeci<sup>74</sup>. Eurochips stoji na načelima kako se u svakoj situaciji mora postupati u skladu s najboljim interesom djeteta te kako djeca imaju pravo znati o hapšenju i pritvaranju/zatvaranju njihovih roditelja. Takođe, djeci treba biti omogućeno uspostaviti kontakt sa njima. Djeci čiji su roditelji u zatvoru uživaju sva prava garantovana UN Konvencijom o pravima djeteta, ali postoje objektivne prepreke u održavanju redovnih ličnih odnosa kao i poteškoće koje djeca mogu trpjeti zbog nedostatka kvalitetnog porodičnog kontakta. Zaštitnik ističe da odnos roditelja i djeteta ne prestaje odlaskom roditelja u pritvor ili na izdržavanje kazne zatvora, ali se svakako mijenja način i okolnosti u kojima se taj odnos ostvaruje. U takvim slučajevima za pozitivno i dobro roditeljstvo neophodna je podrška i roditelju koji izdržava kaznu zatvora, a i roditelju/staratelju izvan zatvora. Pravo djeteta da održava lične odnose sa roditeljem sa kojim ne živi može biti ograničeno samo sudskom odlukom, kada je to u najboljem interesu djeteta. Zakon propisuje da svako dijete ima pravo na zajednički život sa svojim roditeljima, te pravo na kontakt s oba roditelja, ako je odvojeno od jednog ili od oboje. Svoj djeci bez obzira na uzrast treba ljubav, podrška i stalna dostupnost oba roditelja i njihove šire porodice.

Predhodni period koji je obilježen pandemijom izazvanom širenjem virusa covid19 je dodatno usložio ostvarivanje garantovanih prava djeteta u ovim okolnostima. Razumljiva je potreba uvođenja zabrane posjeta pritvorenim licima usljed epidemiološke situacije i sa sigurnošću se ne može znati koliko će propisane mjere potrajati.<sup>75</sup> U okolnostima objektivne potrebe sužavanja pojedinih ljudskih prava zbog zaštite javnog interesa, neophodno je uspostaviti optimalne načine za njihovo ostvarivanje, koliko god je moguće, naročito kada je riječ o ostvarivanju prava i najboljeg interesa djeteta. Brojne su tehnološke mogućnosti kojima se može obezbijediti da kontakt, na određeni način, bude kontinuiran i bez bojazni od prenošenja virusa (mobilni telefon, te aplikacije poput vibera, skypa-a i sl.). Održavanje ličnih odnosa

<sup>71</sup> Krivošej protiv Srbije (Predstavka br. 42559/08)

<sup>72</sup> Prava djece čiji su roditelji na izdržavanju zatvorske kazne - Šime Matak

<sup>73</sup> Zaboravljena djeca – poteškoće vezane uz zaštitu prava djece čiji su roditelji u zatvoru - Marijana Majdak

<sup>74</sup> Eurochips (European Network for Children of Imprisoned Parents) je Evropski odbor za djecu čiji su roditelji u zatvoru. Osnovan je djelovanjem Zaklade Bernard van Leer i štiti interese djece čiji su roditelji u zatvoru

<sup>75</sup> www.gov.me

posredstvom ovih medija i sredstava ne može zamijeniti druženje i vrijeme koje bi dijete provelo sa roditeljem u direktnom kontaktu, ali je dobar model u postojećim uslovima.

Uprava za izvršenje krivičnih sankcija je obezbijedila 32 tehnička uređaja (tablet) i kabine namijenjene za elektronsku komunikaciju pritvorenih i osuđenih lica sa njihovim porodicama putem video poziva koje su instalirane u zatvorima, a na koji način ova lica i ostvaruju komunikaciju sa članovima porodica.

Zaštitnik je u jednom konkretnom slučaju dao mišljenje sa preporukom.<sup>76</sup>

### 8.1.3. Pravo djeteta na pristup pravdi

Zaštitnik prati rad sistema zaštite djece koja učestvuju u različitim postupcima pred sudom, bez obzira da li je dijete žrtva, svjedok, počilac nekog krivičnog ili prekršajnog dijela i da li je učesnik u postupku pred sudom.

Evidentno je da postoji određeni napredak u ostvarivanju pravde za djecu, međutim prisutni su i određeni nedostaci, uključujući i procedure koje nijesu prilagođene potrebama djeteta, nedovoljan holistički pristup u pružanju podrške i pomoći djeci, kao i nedostatak međusektorske saradnje. Zaštitnik međutim, iz neposrednog rada sa djecom, zaključuje da pristup pravdi u Crnoj Gori još uvijek nije u skladu sa preporučenim standardima.

Naime, dijete u Crnoj Gori još uvijek ne može da se na jednostavan način samostalno obrati nadležnim službama i organima. Većina nadležnih službi i organa nema edukovane službenike za prvi kontakt sa djetetom niti prostoriju namjenjenu djeci. Osim toga, informacije o načinu rada službi i organa, nadležnostima i mehanizmima zaštite nisu prilagođene djeci, niti su dostupne na odgovarajući način. Osim odeljka na sajtu Ministarstva pravde, koji se odnosi na mehanizme zaštite prava djeteta, ove informacije dijete nema priliku da sazna na drugom mjestu.

Zaštitnik primjećuje da je u prethodnom periodu, za vrijeme trajanja pandemije izazvane širenjem virusa COVID19, pristup pravdi bio dodatno otežan zbog izmjenjenog načina rada i funkcionisanja. Iako svjesni činjenice da je pristup nadležnim službama i organima otežan za svakoga, a posebno za djecu, Zaštitnik primjećuje da djeci nisu ponuđeni drugačiji pristupi informacijama i mehanizmi zaštite. Smatramo da je neophodno unaprijediti online prezentacije nadležnosti različitih službi i omogućiti djeci da na jednostavan i efikasan način pristupe svojim pravima i ista zaštite u svakoj pojedinačnoj situaciji.

Djeca još uvijek ne poznaju garantovana prava u potpunosti niti imaju dovoljno znanja o mehanizmima zaštite i načinima prijavljivanja. Stoga Zaštitnik apeluje da sve nadležne službe i organi učine korak više i promociju svojih nadležnosti prilagode djeci uz omogućavanje neposredne komunikacije sa djetetom u svim situacijama kada je to moguće.

U prethodnoj godini, nastavljeno je sa aktivnostima na unaprjeđenju prostornih kapaciteta u sudovima po mjeri djeteta tzv. "*child friendly rooms*", te su kao pilot sudovi u kojima će se po jedna prostorija opremiti u četiri suda, i to osnovni sudovi u Podgorici, Nikšiću i Bijelom Polju, kao i Viši sud u Bijelom Polju.<sup>77</sup> Takođe, Vrhovni sud Crne Gore je u saradnji sa Vrhovnim državnim tužilaštvom Crne Gore izradio Smjernice za rad Stručne službe za rad sa djecom, maloljetnim učinocima, žrtvama i svjedocima u krivičnom postupku. Kancelarija UNICEF-a u Crnoj Gori, podržava unaprjeđenje pravosudnog sistema

<sup>76</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1599218739\\_27072020-prpeoruka-vs.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1599218739_27072020-prpeoruka-vs.pdf)

<sup>77</sup> [https://sudovi.me/static/vrhs/doc/lzvjestaj\\_o\\_radu\\_VSCG\\_za\\_2020..pdf](https://sudovi.me/static/vrhs/doc/lzvjestaj_o_radu_VSCG_za_2020..pdf)



kako bi se djeci omogućilo da se njihov glas čuje i da učestvuju u svim pravnim postupcima prilagođenim potrebama djece, posebno najugroženije i marginalizovane djece.

**Primjer :**

sudski postupak radi vršenja roditeljskog prava, izdržavanja i uređenja ličnih odnosa djece i roditelja (konkretni parnični postupak uključuje razvod braka, vršenje roditeljskog prava nad djecom, izdržavanje djece, uređivanje ličnih odnosa djece i oca, te odlučivanje i stvarno pravnom zahtjevu tužilje) traje skoro tri godine. Takođe, podnošeni su predlozi za lišenje roditeljskog prava, kao i zahtjevi za prekid postupka – prigovor litispedencije. Relativno složen postupak po svojoj prirodi (prvi, drugi i treći stepen) nije trajao pretjerano dugo – imajući u vidu da je za tri godine odlučeno u svim stepenima. Međutim, o određenim pitanjima obuhvaćenim postupkom – kontakt sa djecom – koja su od posebnog značaja za podnosioca pritužbe i njegovu djecu, nije odlučeno. Zaštitnik je dao mišljenje sa preporukom Sudu da bez daljeg odlaganja, odluči o predlogu za donošenje privremene mjere podnosioca pritužbe za regulisanje kontakata sa djecom do pravosnažnog okončanja, ranije pokrenute, parnice<sup>78</sup>.

**Preporuka:** Promovisati korištenje prostorija i procedura prilagođenih djeci u okviru sektora pravosuđa i sektora socijalne zaštite

### 8.1.4. Predškolsko obrazovanje i vaspitanje

U radu je bilo predmeta koji su se odnosili na ostvarivanje predškolskog obrazovanja i vaspitanja: neadekvatno postupanje zaposlenih - vaspitačica u predškolskim ustanovama, kako u javnim, tako i u privatnim predškolskim ustanovama, koje izvode javno važeći obrazovni program, ukidanje vaspitnih jedinica, promjena dnevnog režima (spavanje u okviru predškolske ustanove) i sl.

Primjećeno je da je usljed pandemije zabranjen ulaz roditeljima u ustanovu, te da na ulazu predaju dijete vaspitačici/trijažnoj sestri. Međutim, dešavali su se slučajevi, kada su roditelji, i pored zabrane, zbog određenih "konflikata" među djecom, ulazili u ustanovu i obavljali razgovor sa djetetom (koje ide u grupi sa njegovim). Ovakvi događaji predstavljaju propust u smislu opšte bezbjednosti i nijesu u skladu sa najboljim interesom djeteta. Ukoliko postoje bilo kakve situacije u kojima treba reagovati, one trebaju biti procesuirane na prihvatljiv način preko vaspitača, psihologa, uprave ustanove, a ne u direktnoj komunikaciji sa djetetom. Nije neuobičajeno da se djeca u ranoj uzrastnoj dobi ponašaju nestašno, ali to treba da bude predmet rada vaspitača - stručnih lica u ustanovi u saradnji sa roditeljima, čiji je zadatak da nadgledaju, prate djecu i po potrebi preventivno reaguju, kako bi se zaustavio svaki vid neprimjerenog i eventualno nasilnog ponašanja, a djeci kojima je potrebno, pružila podrška. Svaka predškolska ustanova, bilo javna ili privatna - licencirana, dužna je da preduzme sve potrebne mjere i radnje kako bi djeca boravila i obrazovala se u bezbjednim i sigurnim uslovima, što je nužan preduslov za ostvarivanje kvalitetnog obrazovanja i vaspitanja. Konvencija o pravima djeteta UN-a, propisuje da sve institucije, službe i ustanove odgovorne za brigu o djeci i njihovu zaštitu treba da se pridržavaju uspostavljenih standarda, naročito u pogledu sigurnosti, zdravlja, u broju i prikladnosti njihovog osoblja kao i odgovarajućeg nadzora nad njima. Evidentno je da je od pojave pandemije COVID-19, manji broj djece pohađao predškolsko vaspitanje i obrazovanje. Ova činjenica je stvorila osnove da vaspitači kvalitetnije sprovode vaspitno- obrazovni rad.

Zaštitniku su se obraćali i roditelji usljed "gašenja" vaspitne jedinice u Podgorici, ističući da nije dobro da djeca mjenjaju grupu i vaspitača, da nijesu na vrijeme upoznati sa tim. Zapaženo je da je predškolska ustanova preduzimala aktivnosti shodno svojim nadležnostima kako bi sva djeca koja su bila upisana u predmetnu vaspitnu jedinicu imala mogućnost da pohađaju neku drugu vaspitnu jedinicu JPU „Đina Vrbica“ u Podgorici, te Zaštitnik u konkretnom slučaju nije našao da su povrijeđena prava djeteta na

<sup>78</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1603962856\\_12102020-preporuka-nk.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1603962856_12102020-preporuka-nk.pdf)

obrazovanje. Međutim, imajući u vidu da povodom osnivanja predmetne vaspitne jedinice „Bubamara II“ koja je funkcionisala u JU OŠ „Savo Pejanović“ nije bila donijeta odluka od strane Upravnog odbora Ustanove, Zaštitnik je ukazao JU „Đina Vrbica“ da ubuduće, shodno načelima dobre uprave, ukoliko se organizuju/osnivaju vaspitne jedinice van sjedišta ustanove, upravni odbor o tome donese odluku, uz neophodnu saglasnost osnivača, shodno propisima.

- Sprovoditi edukacije zaposlenih i druge preventivne aktivnosti usmjerene na razvoju svijesti djece o nenasilnom rješavanju sukoba, kao i edukativne aktivnosti sa djecom u cilju promovisanja nenasilnog ponašanja;
- Sprovoditi edukaciju roditelja da eventualne probleme koji se mogu javiti među djecom ovog uzrasta, rješavaju u komunikaciji sa nadležnim u ustanovi, a ne u direktnoj komunikaciji sa djecom.

Roditelji su se obratili primjedbom što u ustanovi djeca ne spavaju, jer je direktor donio odluku o tome, a da roditelji nijesu bili saglasni sa uvođenjem takve odluke. Naime, februara 2020. godine počela je da se primjenjuje odluka direktora JPU „Đina Vrbica“ Podgorica, prema kojoj djeci predškolskog uzrasta koja ne žele da spavaju u vrtiću, treba omogućiti da provedu vrijeme u drugim mirnim aktivnostima. Polazeći od najboljeg interesa djeteta, Zaštitnik u sadržini odluke kojom se mijenja režim popodnevnog odmora za djecu predškolskog uzrasta nije našao povrede prava djeteta, ali je zapazio da su postojali određeni propusti prilikom donošenja navedene odluke, te je ukazao javnoj predškolskoj ustanovi, da unaprijedi saradnju sa roditeljima djece, kako bi se odgovorilo na eventualne nedoumice o ovom, kao i svakom drugom pitanju koje se odnosi na vaspitanje i obrazovanje njihove djece, kao i da ubuduće roditeljima pisanim putem odgovori na njihova pisana obraćanja, shodno načelima dobre uprave.

### 8.1.5. Osnovno i srednjoškolsko obrazovanje

„Jedno dijete, jedan učitelj, jedna olovka i jedna knjiga, mogu promijeniti svijet“.<sup>79</sup>  
“Ne učimo za školu, nego za život” – latinska izreka

Problem pristupa obrazovanju manifestovao se u dostupnosti *online* sadržaja za svu djecu u situaciji izazvanoj pandemijom, te nemogućnosti ostvarivanja prava na prevoz djece do škola.

Na predlog Instituta za javno zdravlje Crne Gore, usljed situacije izazvane pandemijom, Ministarstvo prosvjete, odložilo je za 1. oktobar 2020. godine, početak školske 2020/2021 godine. S tim u vezi, Ministarstvo nije donijelo odluku, već informaciju za javnost, a sredinom septembra je objavljen novi Školski kalendar za navedenu godinu. Nakon održanih konsultacija predstavnika Ministarstva prosvjete i Instituta za javno zdravlje, kao i NKT-a, Ministarstvo je odlučilo da od 1.10.2020. godine, nastavu u školi pohaju đaci I, II, III, IV, V i VI razreda osnovne škole i prvog razreda srednje škole, a ostali da nastavu prate na daljinu - *online*, uz konsultacije u školi na svakih petnaest dana. Takođe, Ministarstvo prosvjete je učenicima svih razreda osnovne i srednje škole obezbijedilo i snimljeni materijal za najveći broj predmeta, koji se od 1. oktobra emituje na više televizijskih kanala, a obezbijeden je TV materijal i za učenike koji prate nastavu na albanskom jeziku.

Razumljivo je da je uvođenje navedenih mjera i modela nastave predloženo radi zaštite zdravlja djece, kao i cjelokupnog stanovništva u ovoj nepredviđenoj i neizvjesnoj situaciji. Međutim, model *online* nastave u obrazovnom sistemu nije pravno definisan, niti kao takav prepoznat, a nije bilo ni adekvatne pripreme – obuke svih aktera nastavnog procesa. Nastavni planovi i programi, koji važe za izvođenje nastave u učionici, nijesu prilagođeni ovom modelu nastave. To izaziva probleme u savladavanju gradiva kod djece, roditelja i nastavnika. Djeca, naročito nižih razreda, nijesu u mogućnosti da prate nastavu samostalno, već su zavisni od podrške i pomoći roditelja. Iako je u obrazovnom procesu uloga roditelja nezamjenljiva,

<sup>79</sup> Malala Jusufzaj (17 godina), dobitnica Nobelove nagrade za mir 2014. godine

ističemo da roditelji ne mogu i ne smiju biti nastavnici, premda se kod ovakvog načina učenja to događa. U situacijama gdje ima više djece u jednoj porodici, praćenje nastave je bilo veoma otežano, kako zbog ograničenog broja elektronskih uređaja, a nerijetko i zbog prostora u kojem djeca prate nastavu. Takve situacije izazivaju frustracije djece, roditelja i dovode do poremećenih porodičnih odnosa, a ukazuje i na činjenicu povećanja nasilja nad djecom. Naglašavamo zalaganje prosvjetnih radnika koji ulažu velike napore da odgovore izazovu i da do svakog djeteta dođe nastavni sadržaji, kao i da u ovim okolnostima vrjednuju ostvarene ciljeve.

Nesporno je da postoji određeni dio učenika koji zbog lošijeg socio-ekonomskog statusa porodica (u najvećem broju i djeca romskih porodica, djeca iz porodica korisnika materijalnog obezbjeđenja porodice, djeca iz udaljenih seoskih domaćinstava) nema mogućnost korišćenja navedenih oblika komunikacije i kojima se, kako navodi Ministarstvo prosvjete, prosljeđuju nastavni sadržaji, domaći zadaci, prezentacije i sl. Nedostatak pristupa učenju na daljinu problem je sa kojim se suočavaju mnoga romska djeca. Većina romskih porodica nema internet, računar ili struju ili žive u kućama koje rijetko imaju zasebnu sobu u kojoj bi djeca mogla da prate nastavu bez ometanja. Ova djeca suočavaju se s brojnim izazovima i kada je redovna situacija u obrazovanju, a naročito sada, u ovoj situaciji, kada su "prepušteni" sami sebi. Iskustva pokazuju da kada se jednom prekine obrazovanje, najsiromašnija i najranjivija djeca možda se nikada ne vrate u redovno obrazovanje, što ih izlaže potencijalnim rizicima. Djeci koja nemaju materijalne mogućnosti i čiji roditelji ne mogu da im priušte komunikaciona sredstva, za vrijeme trajanja *online* nastave, treba omogućiti da imaju pristup svim sadržajima i direktnoj komunikaciji preko interneta i aplikacija. Takođe je važno naglasiti da sva djeca, a i nastavnici, nemaju besplatan internet, te da to iziskuje dodatna finansijska sredstva.

Jednak pristup obrazovanju je preduslov za stvaranje jednakih šansi za sve bez diskriminacije. Osim obrazovanja i vaspitanja, u školama se odvija i socijalna interakcija i dobija podrška kako stručna, tako i vršnjačka, a što je veoma važno za pravilan razvoj svakog djeteta. Planiranje obrazovnog procesa u vremenu pandemije<sup>80</sup> je od posebnog značaja i zavisi od velikog broja faktora, a u taj proces je neophodno uključiti sve društvene aktere, a prije svega djecu i njihove roditelje. Zaštitnik je stava da sve uzrasne grupe djece treba da ostvaruju nastavu u učionici, uz poštovanje preporučenih mjera<sup>81</sup>. U školama se nastavnici i djeca pridržavaju distance, održavaju higijenu ruku, nose maske, te su škole sigurna mjesta i u njima je prenos virusa bio najmanji, a što navode i predstavnici Instituta za javno zdravlje. Izvođenje nastave u učionici je od posebne važnosti za djecu u sredinama i školama koje nemaju veliki broj učenika, kao što su seoske škole, od kojih neke imaju od 2 – 30 učenika, i u kojima je to praktično jedini vid socijalizacije djece.

UN Komitet za prava djeteta, upozoravajući na negativne posljedice koje bi sprovođenje mjera i preporuka u sklopu sprečavanja širenja bolesti COVID 19 moglo imati na djecu i ostvarivanje njihovih prava, pozvao je sve države da obrate *posebnu pažnju na zaštitu djece u takvim okolnostima*, a naročito da se dodatna pažnja usmjeri na djecu iz osjetljivih i ranjivih grupa, koja su i inače izložena povećanom riziku od kršenja prava. Komitet je upozorio na ozbiljne fizičke, emocionalne i psihološke posljedice pandemije bolesti COVID 19 za djecu, te je između ostalog ukazao da treba uzeti u obzir uticaje pandemije na zdravstvena, socijalna, obrazovna i ekonomska prava djeteta, te prava na rekreaciju, osigurati da se učenjem putem interneta ne pogoršaju postojeće nejednakosti i da ono ne bude zamjena za interakciju učitelja i učenika. Podsjećamo i na stav Evropske mreže ombudsmana za djecu (ENOC), da je pozitivno što je većina zemalja postavila mrežne platforme za učenje kod kuće, te da obrazovni sektor i vlade trebaju procijeniti mogu li ranjive porodice stvoriti uslove za učenje kod kuće i pružiti podršku svojoj djeci u procesu učenja (nedostatak informatičke opreme, nedostatak internet veze, roditelji koji

<sup>80</sup> <https://www.unicef.org/montenegro/izvjestaji/izgradnja-na-krizu-otpornih-obrazovnih-sistema-tokom-i-nakon-pandemije-covid-19>

<sup>81</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1606301294\\_18112020-preporuka-mp.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1606301294_18112020-preporuka-mp.pdf)

rade od kuće, nedostupnost literature, različiti nivoi obrazovanja itd.)<sup>82</sup>. Takođe, organizacija UN za obrazovanje, nauku i kulturu (UNESCO), (UNICEF) i Svjetska banka, pozvali su da *škole širom svijeta ostanu otvorene tokom pandemije izazvane korona virusom*. U izvještaju, objavljenom 28. 10.2020. godine, navedene tri organizacije istakle su da je na vrhuncu "zaključavanja" zbog pandemije više od 1,5 milijardi djece bilo pogođeno zatvaranjem škola, što je, smatraju, uzrokovalo globalnu krizu učenja bez presedana.

### Prevoz učenika

Ovom značajnom temom se Zaštitnik bavio i u prethodnim izveštajima o radu, upravo iz razloga što je problem organizacije prevoza učenika u različitim gradovima, prigradskim i seoskim područjima različito organizovan, te su neujednačene prakse i nejednak pristup pokazatelj različite dostupnosti obrazovanja. Zapaža se da se Ministarstvo prosvjete strogo formalistički poziva na odredbu zakona koja ih ne "obavezuje" da organizuju prevoz, već da samo participiraju u cijeni karte. Činjenica je da jedna odredba Opšteg zakona o obrazovanju propisuje ovo, ali ministarstvo je dužno da poštuje UN Konvenciju o pravima djeteta i Ustav Crne Gore koji garantuju svoj djeci besplatnost i dostupnost obrazovanja pod jednakim uslovima i bez izuzetka, kao i odredbe našeg zakonodavstva koje ne prave razliku među djecom kada je u pitanju pristup obrazovanju. Koliko je ovo pitanje važno i učestalo, govori broj pojedinačnih preporuka koje je Zaštitnik uputio nadležnim organima, a odnosi se na organizaciju prevoza učenika.

Obilaskom seoskih škola, a i uvidom u organizaciju prevoza u gradskim sredinama, Zaštitnik je primijetio različite modele organizacije prevoza u zavisnosti od konfiguracije samog terena, organizacione sposobnosti i posvećenosti samog direktora obrazovne ustanove, kao i posvećenosti lokalne samouprave. Organizacija prevoza učenika je neujednačena: negdje učenici koriste gradski/prigradski prevoz koji obezbjeđuju privatni prevoznici, negdje koriste onaj koji je organizovan od strane obrazovnih ustanova (đački kombi), a u pojedinim sredinama uopšte nema organizovanog prevoza, te ga moraju obezbijediti roditelji. Osim toga, stiče se utisak da upravo neorganizacija adekvatnog prevoza za svako dijete, bez obzira gdje ono živi, dovodi do napuštanja domaćinstava i preseljenje porodica u urbanije sredine, što umnogome utiče na napuštanje seoskih područja i gašenja seoskih škola. Ova situacija je opravdana iz ugla roditelja i porodica, ali umnogome utiče na različite faktore ekonomskog i regionalnog razvoja i ostvarivanja različitih strateških ciljeva naše države. Uočava se da pitanje učeničkog prevoza nije regulisano na način kako bi svoj djeci bio dostupan, nezavisno od toga da li ima gradskog/prigradskog prevoza.

Ministarstvo prosvjete, shodno Zakonu, participira u cijeni prevoza i to u iznosu od 40 % za učenike osnovnih, a 20 % za učenike srednjih škola i studente. Organizovanje prevoza u gradskom i prigradskom saobraćaju u nadležnosti je lokalne uprave, pa opštine, svaka ponaosob, dodjeljuju linije prevoznicima, koji obavljaju prevoz putnika u skladu sa svojim poslovnim interesima. Uspostavljeni linijski prevoz veoma često ne odgovara potrebama učenika, jer se organizacija nastavnog procesa i poslovni interesi prevoznika ne podudaraju.

Primjećeno je takođe da postoje slučajevi gdje nije organizovan javni prevoz, pa učenici koji putuju od kuće do škole 5 i više kilometara ne mogu da ostvare pravo na participaciju. Ministarstvo prosvjete najavilo je prije više od godinu dana da će se za potrebe prevoza izvršiti nabavka 30 novih kombi vozila, što je po mišljenju Zaštitnika, trebalo da u velikoj mjeri olakša prevoz učenika u područjima u kojima je otežano organizovanje redovnih linija. Međutim, do danas ovo pitanje nije riješeno, niti su najavljena đačka-kombi vozila nabavljena. Zaštitnik smatra da je u cilju ostvarivanja prava na obrazovanje, potrebno preduzeti sve neophodne aktivnosti da se poboljša pristup kvalitetnom obrazovanju (predškolskom, osnovnoškolskom i srednjem) u ruralnim sredinama i manjim gradovima, uključujući i prevoz učenika, ne

---

<sup>82</sup> ENOK smatra da obrazovanjem kod kuće ne treba dodatno opteretiti porodice u ovom neizvjesnom periodu . Zaštitnik takođe ističe da online nastava iziskuje i dodatne troškove za porodice.

zanemarujući socijalno porodične prilike svakog učenika pojedinačno. Lokalne zajednice, u skladu sa mogućnostima, učestvuju i u obezbjeđivanju uslova i unaprjeđenju raznih djelatnosti, među kojima i obrazovanja. Iz navedenih razloga Zaštitnik je dao mišljenje sa preporukom Vladi Crne Gore, da bez odlaganja izvrši analizu postojećeg nacionalnog zakonodavstva i njegovu usklađenost sa međunarodnim propisima u cilju pronalaženja adekvatnog i efikasnog sistemskog uređenja u odnosu na organizaciju prevoza učenika, bez razlike, a u cilju obezbjeđivanja jednake dostupnosti obrazovanja za svako dijete.<sup>83</sup>

- Efikasnije urediti organizaciju prevoza učenika, u cilju obezbjeđivanja jednake dostupnosti obrazovanja za svako dijete.

### Izučavanje maternjeg jezika

Zaštitnik je u radu imao i predmet koji se odnosio na izučavanje predmeta „Crnogorski-srpski, bosanski i hrvatski jezik i književnost“. Naime, roditelj je tražio od škole da mu se dozvoli, da ako njegovo dijete izučava „Srpski jezik i književnost“, ne treba da izučava gradivo koje u sebi sadrži „nova slova“ koja su uvedena u okviru ovog nastavnog predmeta.

*„Jezik je oruđe za razmišljanje, samoiskazivanje i komunikaciju, za uspostavljanje društvenih relacija, za čuvanje i prenošenje kulturne baštine i napredak pojedinca i društva. Jezik je društveni fenomen koji čovjeka čini čovjekom.“<sup>84</sup>*

Zaštitnik je podsjetio na odluku Ustavnog suda Crne Gore<sup>85</sup> u postupku ispitivanja saglasnosti sa Ustavom –odredbi člana 11 stav 1 i 2, Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju, gdje je Ustavni sud u svom obrazloženju naveo da se nijedno lice, s obzirom na jezik kojim govori, ne isključuje, niti ograničava u postupku opšteg obrazovanja u državnim ustanovama.

Nacionalni savjet za obrazovanje 3. jula 2017. godine, utvrdio je predmetni program „Crnogorski-srpski, bosanski, hrvatski jezik i književnost“ za svaki razred osnovne škole, koji je obavezan devetogodišnji nastavni predmet, čiji su ciljevi, između ostalog, da učenici formiraju pozitivan odnos prema svom maternjem jeziku, uvažavajući različitosti drugih jezika; postupno i planski, upoznaju jezik kao sistem i upotrebljavaju standardni jezik. Svrha proučavanja ovog predmeta je da učenika osposobi za jasno, tačno i prikladno sporazumijevanje standardnim jezikom i omogući mu prihvatanje, razumijevanje, vrjednovanje i stvaranje različitih govornih i pisanih tekstova svjesnom primjenom komunikacijskih strategija, kao i da, kroz znanje jezika i poznavanje književnosti pomogne učeniku da postane samostalna, slobodna, kreativna i kulturna ličnost, svjesna sopstvenog identiteta i identiteta svog naroda, odnosno nacionalne ili etničke grupe.<sup>86</sup>

Jedan od obrazovno-vaspitnih ishoda učenja je da učenik prepozna da je u crnogorskom standardnom jeziku predviđena ravnopravna upotreba jotovanih i nejotovanih oblika.

Zavod za školstvo (u svom izjašnjenju Ministarstvu prosvjete), povodom obraćanja podnosioca pritužbe, navodi da su upotrebi obrazovni programi, udžbenici i nastavna sredstva, odobrena shodno važećoj proceduri, te djeca koriste iste udžbenike i programe, kako se ne bi pravila razlika u odnosu na nacionalnu i etničku pripadnost. Takođe, pravopis i gramatika koji se izučavaju omogućavaju korišćenje dubleta tako

<sup>83</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1606472719\\_23112020-preporuka-sp.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1606472719_23112020-preporuka-sp.pdf)

<sup>84</sup> <https://zss.gov.me/naslovna/programi/osnovno> Predmetni program Crnogorski-srpski, bosanski, hrvatski jezik i književnost za I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII i IX razred osnovne škole – Zavod za školstvo 2017.

<sup>85</sup> U-I br. 27/10, 30/10 i 34/10 odlučujući u postupku za ocjenu ustavnosti odredbe člana 11 stav 1 Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju.

<sup>86</sup> <https://zss.gov.me/naslovna/programi/osnovno> Predmetni program Crnogorski-srpski, bosanski, hrvatski jezik i književnost za I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII i IX razred osnovne škole – Zavod za školstvo 2017.

da učenik ne može imati problema sa slovima koja su dodata u odnosu na gramatiku i pravopis „Srpskog jezika“.<sup>87</sup> Svi učenici treba da savladaju sva slova predviđena programom, a imaju mogućnost da ih ukoliko ne žele, ne koriste u usmenoj i pisanoj komunikaciji.

U školama su u ravnopravnoj upotrebi ćirilčno i latinično pismo, kao ustavna garancija, što podrazumijeva da su u Crnoj Gori oba pisma matična i da ni jedno od njih nema karakter pomoćnog pisma, pa imaju isti dignitet. Podsjećamo da je Zaštitnik o ovom pitanju dao mišljenje sa preporukama, gdje je istakao ravnopravnost ćirilice i latinice kao konstantnu ustavnu normu, koja je važila i u vrijeme kada je na prostoru Crne Gore službeni jezik nosio naziv 'srpsko-hrvatski', a važi i danas, kada je službeni jezik crnogorski.<sup>88</sup>

Smatramo da izučavanjem crnogorskog jezika, odnosno njegovih posebnosti u odnosu na ostale jezike, se ne dovodi u pitanje ostvarivanje prava na obrazovanje djece koja koriste druge jezike, odnosno jezike koji su u službenoj upotrebi. Djeca koja koriste gramatiku i pravopis „Srpskog jezika“, imaju pravo da se u usmenoj i pisanoj komunikaciji služe svojim jezikom.

#### Nastavni plan i program crnogorski-srpski, bosanski, hrvatski jezik i književnost - književna djela (Lektire)

U radu po pojedinačnim predmetima, te po obraćanjima građana – roditelja, primjećeno je da se učenici ranije uzrasne dobi (od I do IV razreda osnovne škole) suočavaju sa neadekvatnom organizacijom čitanja književnih djela u nastavcima, uz pomoć učitelja i roditelja. Činjenica je da djeca u toj uzrasnoj dobi, posebno u I i II razredu osnovne škole još uvijek nisu opismenjena i kao takva nisu spremna za savladavanje ponuđenih obimnih književnih tekstova (nerijetko više od 100 stranica neilustrovanog teksta). Takođe, primjećuje se da izbor književnog djela nije konačno utvrđen, već je ostavljen na procjenu učitelju, koji po sopstvenom nahođenju može izabrati djelo za čitanje. Ovakva situacija ne garantuje djeci jednak pristup obrazovanju, niti jednak kvalitet obrazovanja koji im je garantovan. U postojećoj situaciji kvalitet obrazovanja i intencija ostvarivanja utvrđenih ciljeva zavisi isključivo od volje i senzibiliteta učitelja. Mišljenja smo da ova situacija dovodi u pitanje osnovne principe na polju zaštite interesa djeteta u oblasti obrazovanja, kao i nacionalni standard koji bi morao biti garantovan svakom djetetu na isti način.

Iz iskustva djece i roditelja došlo se do zaključka da je pred djecu, kod samostalnog rada na lektirama (rad u radnim sveskama “Dnevnik čitanja”) postavljen često nesavladiv zadatak, koji ih demotiviše jer nisu u stanju da daju odgovore, a roditelje dovodi u nezavidan položaj da tragaju za najsitnijim detaljima iz literarnog teksta. Popunjavanje dnevnika čitanja i samo čitanje je u određenoj mjeri (u zavisnosti od senzibiliteta, dinamike rada i procjene samog učitelja) prepušteno roditeljima, što umnogome pravi razliku među djecom oslanjajući se na kapacitet roditelja/staratelja. Imajući u vidu predložen spisak djela koja se čitaju u nastavcima, činjenicu da spisak nije konačan i ne obavezuje samog učitelja, kao i zahtjevnost “dnevnika čitanja” upućuje na pitanje sastava komisije koja je uspostavila ovu nastavnu jedinicu. Zaštitnik je primijetio da u sastavu komisije nije bilo predviđeno angažovanje stručnjaka iz oblasti razvojne psihologije ili dječije psihologije, te je upitno da li se istinski vodilo računa o psiho-fizičkoj zrelosti djece u zavisnosti od uzrasne dobi i očekivanja koja su pred njih postavljena. Bez namjere da dovede u pitanje

<sup>87</sup> file:///D:/Downloads/pravopis-crnogorskoga-jezika.pdf „I grupa tje u crnogorskome jeziku se upotrebljava kao će. Tako se upotrebljavaju oblici tipa ćerati, ćeranje, počera, počernica, začerati, doćerati, ućerivač, lećeti, polećeti, uzlećeti, nadlećeti, izlećeti, ulećeti, vrceti, zavrćeti, žućeti, požućeti, lipćeti, capćeti i sl. Prihvata se i oblik išćerati jer se uvriježio u komunikaciji. Uz te jotovane oblike mogući su i nejotovani oblici kao dubletni: tjerati, tjeranje, potjernica itd. U skladu s tim mogući su i dubletni oblici tipa tjelesa : ćelesa, tjemje : čeme, tjesnoča : česnoča, utjeha : učeha, htjeti : šćeti i sl.“

Sekvenca *dje* se u savremenome crnogorskom jeziku upotrebljava kao *đe*. Primjeri su brojni: *đe, đed, đedovina, praded, deca, vrijeđeti, videlo, videlica, nevidelica, neđelja, poneđeljak, đever, videti, đetić, zađesti, uđesti, nađesti, šedeti, stideti se, štedeti, ovđe/ođe, onđe, ide/igđe, niđe/nigđe, đetinjast, đetinjiti, pođetinjiti, đeveriti, đeveričić, đeverična, đevojka, zađevojčiti se, đeljati* itd. U Pravopisnom rječniku takvi se oblici rješavaju dubletno, tj. uz njih se navode nejotovani oblici gdje, djed, djedovina itd.

<sup>88</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1502272090\\_30062016-preporuka-sns.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1502272090_30062016-preporuka-sns.pdf)

profesionalnost članova komisije, mišljenja smo da bi komisije koje planiraju ovakve programe i nastavne jedinice trebale imati u sastavu profesionalca koji može cijeniti psihofizičku zrelost učenika, kao i kapacitet u cilju savladavanja i razumijevanja nastavne jedinice, rukovodeći se ciljem koji se želi postići.

Zaštitnik je mišljenja da naš obrazovni sistem mora sa dužnom pažnjom analizirati postojeće programe i spisak predloženih djela ne odbacujući primjedbe roditelja i različitih udruženja.<sup>89</sup>

#### *Sigurnost i bezbjedost učenika – adaptacije i drugi radovi u školama*

U predmetu pokrenutom po sopstvenoj inicijativi, uočeno je da je u osnovnoj školi prilikom adaptacije fiskulturne sale došlo do upotrebe neadekvatne boje- potencijalno štetne za djecu, a na šta je ukazao savjestan roditelj.

Zaštitnik smatra da svaka adaptacija u obrazovnim ustanovama, kao i drugim javnim ustanovama u kojima borave djeca, zahtijeva određenu vrstu stručnog nadzora i da u tom cilju i ustanova mora biti aktivni učesnik. Ovo sa razloga što javni prostori u kojima borave djeca treba da budu sigurni i bezbjedni, naročito od emisije nedozvoljenih hemikalija koje mogu ugroziti ili narušiti zdravlje djece. Naime, djeca u školama borave i šest sati u toku dana, dakle najveći dio dana, te prostor u kom borave sa aspekta zaštite zdravlja, mora biti siguran i vazduh koji udišu treba da bude veoma dobrog kvaliteta. Ministarstvo prosvjete se u konkretnom slučaju nije izjasnilo, zadržavajući indiferentan stav prema navedenom problemu. Iako je nadležna inspekcija vršila nadzor u Školi, neprihvatljivo je ćutanje Ministarstva prosvjete. Naročito imajući u vidu da su brojni školski objekti u kojima je vršena adaptacija, pa se postavlja pitanje da li je u tim ustanovama neko vršio kontrolu u vezi sa korištenim materijalima. Pogotovo kod činjenice da to ministarstvo vrši nadzor nad zakonitošću rada ustanova u oblasti obrazovanja i da su aktivnosti koje su preduzete mogle uticati na zdravlje učenika korisnika tih prostorija. Prilikom obilaska obrazovnih ustanova, uočili smo da se često izvode adaptacije različitog karaktera (molerski radovi, keramički, izolacioni, kao i radovi na elektro instalacijama i sl.), da su sredstva obezbijedena od strane donacija, te ostaje upitan kvalitet izvedenih radova, koji se u određenim slučajevima ponavljaju i po nekoliko puta. Ukazujemo da je svaka obrazovna ustanova dužna da preduzme sve potrebne mjere i radnje kako bi učenici, a i zaposleni, boravili i radili u bezbjednim uslovima, što je nužan preduslov za ostvarivanje kvalitetnog obrazovanja i vaspitanja. Zaštitnik je dao mišljenje sa preporukom.<sup>90</sup>

Zbog važnosti ovog pitanja i sigurnosti djece preporučili smo Ministarstvu prosvjete da prilikom izvođenja radova u obrazovnim ustanovama, bilo da je riječ o adaptacijama ili drugim radovima, obezbijedi vršenje stručnog nadzora nad tim radovima.

#### *Polaganje maturalnih ispita*

Zaštitnik je u radu imao predmete u vezi sa organizacijom polaganja maturalnih i/ili stručnih ispita u Crnoj Gori, koji su pokrenuti na osnovu 370 pojedinačnih obraćanja učenika pod sloganom "zdravlje prije obrazovanja" i na osnovu inicijative profesorice srednje škole, kojom je ukazano na problematiku polaganja stručnih, maturalnih i polumaturalnih ispita školske 2019/2020, a u vezi sa pandemijom COVID19. Učenici su u periodu vanrednih mjera suočeni sa dodatnim opterećenjem zbog pripreme polaganja završnih ispita.

Na osnovu sprovedenog ispitnog postupka, Zaštitnik je ustanovio da je nadležno ministarstvo preduzelo odgovarajuće mjere i radnje u cilju stvaranja uslova za organizaciju polaganja obaveznih maturalnih i/ili stručnih ispita u školskoj 2019/2020 godini, a imajući u vidu zakonske odredbe i važnost ispita kao i stvaranja uslova za nastavak školovanja, tj. nastavka obrazovanja u ustanovama visokog obrazovanja.

<sup>89</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1608628166\\_16122020-preporuka-mpzs.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1608628166_16122020-preporuka-mpzs.pdf)

<sup>90</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1587968804\\_03032020-preporuka-br.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1587968804_03032020-preporuka-br.pdf)

Polazeći od navedenog, održavanje predviđenih ispita u donekle izmjenjenim okolnostima, ne predstavlja kršenje garantovanih prava.

Međutim, Zaštitnik je zapazio da je kratak period između zakazanih ispita (mnogo kraći nego prema ranije utvrđenom školskom kalendaru) što može uticati na kvalitet pripreme učenika uz prateće otežane okolnosti učenja od kuće, kao i da učenici *nijesu bili adekvatno obavješteni* o različitim aspektima organizacije samog polaganja.

Zaštitnik je ukazao da Ministarstvo prosvjete i institucije koje su uključene u organizaciju polaganja završnih ispita u školskoj 2019/2020 pojačaju svoje aktivnosti u dijelu obezbijedivanja pravovremenih i cjelovitih informacija djeci.<sup>91</sup>

### Učenički standard

Zaštitnik je u izvještajnoj godini po sopstvenoj inicijativi pratio ostvarivanje prava djece – učenika koji su korisnici učeničkih domova, te će s tim u vezi u narednom periodu objaviti prikaz stanja i preporuke za unaprjeđenje tog stanja. Takođe, postupao je i povodom pritužbe učenika na uslove u JU Domu učenika „Dušan Marović“ u Baru, kada je zapaženo da je stanje u ustanovi ispod minimuma standarda za boravak djece. Iako su se Zaštitniku obratili učenici, činjenica je da u takvim uslovima u ustanovi borave i studenti. Naime, uočeno je da je nadzor nad kvalitetom vaspitno-obrazovnog rada Doma vršio Zavod za školstvo (2016. g.), kada je stanje ocijenjeno nezadovoljavajućim. Početkom 2020. godine, prilikom inspekcijske kontrole u Domu, Uprava za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove, konstatovala je brojne nepravilnosti u vezi sa hranom (prijem, obrada i dr.), higijenom kuhinje, priborom za održavanje higijene, nepostojanje procedura za dobru higijensku praksu, te utvrdila da postoji visok rizik po bezbjednost hrane koja se sprema i služi učenicima, te je privremeno zabranila rad kuhinje.



Usluge smještaja u učeničkom domu koriste djeca uzrasta 15-18 godina, koja se nalaze u novoj sredini, odvojena od svojih roditelja/staratelja i prepuštena na brigu stručnim licima, vaspitačima. Veoma je važno da se o ovoj djeci brine na adekvatan način, da u situacijama kada im je pomoć potrebna mogu da računaju na podršku, te da se, radi pravilnog razvoja, postave određene granice u ponašanju. Zaštitnik je zapazio nedostatak adekvatnog nadzora nad djecom – korisnicima Doma, kao i nedovoljnu angažovanost menadžmetna, čiji bi rad trebao biti pod punom pažnjom relevantnih službi. Obaveza je ustanove da obezbijedi uslove efikasnog i kvalitetnog funkcionisanja sistema rada, ishrane, i zaštite zdravlja, da obezbijedi skladne međusobne odnose kako između učenika tako i između zaposlenih i učenika, u cilju povjerenja i timskog rada i



kvalitetne primjene programa vaspitnog rada sa učenicima.

Ustanova je dužna je da preduzme sve potrebne mjere i radnje kako bi djeca boravila u bezbjednim i sigurnim uslovima, a zaposleni da sa posebnom pažnjom, u skladu sa svim propisima, brinu o djeci koja

<sup>91</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1589525386\\_12052020-preporuka-mp.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1589525386_12052020-preporuka-mp.pdf)



su im povjerena. Imajući u vidu da je stanje u javnoj ustanovi Domu učenika u Baru krajnje nezadovoljavajuće, te kako je sigurnost, zdravlje i dobrobit djece na prvom mjestu, Zaštitnik je dao mišljenje sa preporukom.<sup>92</sup>

Tokom izvještajne godine, Zaštitnik se posebno bavio analizom učeničkog standarda- domova učenika/internata u Crnoj Gori što će biti prezentovano u posebnom izvještaju.

### Vršnjačko nasilje

Vršnjačko nasilje u obrazovno vaspitnim ustanovama najčešći je oblik nasilja među djecom. Ustanove na različite načine pristupaju prevenciji i intervencijama povodom vršnjačkog nasilja, a zapaža se i da rad sa djecom, kako počiniocima, tako i žrtvama, nije uvijek profesionalno i pravno ujednačen. Evidentno je da se sprovode različiti programi prevencije, ali njihovi efekti ili ishodi za djecu nijesu evaluirani i nijesu poznati. Mišljenja smo da ne postoji dovoljno preventivnih aktivnosti na razvijanju socio-emocionalnih kompetencija i empatije, posebno za unaprijeđenje vještina rješavanja sukoba.

Smatramo da je rješavanje problema vršnjačkog nasilja, nezamislivo bez sveobuhvatnog i kontinuiranog učešća djece u prevenciji nasilja i promociji nenasilne komunikacije. Stoga je neophodno podsticati i uključivati djecu u izradu i sprovođenje preventivnih programa i aktivnosti. Zlatni savjetnici Zaštitnika jedan su od načina djelovanja djece i oni u svojim sredinama saraduju sa svojim vršnjacima, te jednim dijelom dopinose i rješavanju ovog pitanja.

U jednom slučaju koji se odnosio na vršnjačko nasilje zapaženo je da je nakon tog nasilja uslijedio dodatni incident, te je tom prilikom roditelj učenika ušao u školu i na neprimjeren način se obraćao učeniku V razreda te Škole. Navedeni događaji su u suprotnosti sa pravom djece na zaštitu od svih oblika nasilja. U vrijeme događaja u Školi nije postojao tim za zaštitu djece od nasilja, već je isti oformljen nakon incidenta. Zaštitnik podsjeća da je Ministarstvo prosvjete krajem 2019. godine predstavilo Program za suzbijanje nasilja i vandalizma u školama koji je oročen za period 2019-2021. Pri Ministarstvu prosvjete formiran je trajni tim za praćenje pojave nasilja i vandalizma, čiji je zadatak da kontinuirano analizira podatke o pojavama nasilja, predlaže i preduzima odgovarajuće aktivnosti, a članovi su predstavnici Zavoda za školstvo, Ministarstva rada i socijalnog staranja, NVO Udruženja "Roditelji". Takođe, u Zavodu za školstvo imenovana je osoba koja će se baviti upravo vršnjačkim nasiljem. Zaštitnika zabrinjava činjenica da još uvijek postoje obrazovno vaspitne ustanove koje nijesu formirale timove za nasilje, a takođe zabrinjavajuće je što Ministarstvo prosvjete nije uputilo odgovor direktoru Škole o ovom pitanju, naročito imajući u vidu da direktori snose odgovornost ako ne reaguju adekvatno na vršnjačko nasilje; Nepostupanje u slučajevima vršnjačkog nasilja bilo je osnov razrješenja rukovodioca jedne obrazovne ustanove. Dato je mišljenje sa preporukom<sup>93</sup>.

- Obezbijediti učešće djece u kreiranju preventivnih strategija škola;
- Unaprijediti međusektorski i međuinstitucionalnu saradnju na svim nivoima;
- Upoznati roditelje i djecu s propisima koji se odnose na nasilje u školama, te s aktivnostima koje je vaspitno obrazovna ustanova dužna da preduzme.

### **8.1.6. Prava djece sa smetnjama u razvoju**

Predmet pažnje Zaštitnika bila su i postupanja u odnosu na ostvarivanje prava djece sa smetnjama u razvoju. Pritužbe su se odnosile na inkluzivno obrazovanje, kao i prava djece koja borave u dnevnim centrima za djecu sa smetnjama u razvoju.

<sup>92</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1589786111\\_120520202-preporuka-br.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1589786111_120520202-preporuka-br.pdf)

<sup>93</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1599219984\\_27072020-prpeoruka-ml.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1599219984_27072020-prpeoruka-ml.pdf)

Tokom perioda pandemije, mnogi roditelji djece sa smetnjama u razvoju, koja su uključena u obrazovni proces, su ukazivali na nemogućnost praćenja nastave u izmijenjenim uslovima (*online*), kao i na nemogućnost korištenja podrške od strane asistenata u nastavi.

Kad je riječ o dnevnim centrima za djecu sa smetnjama u razvoju primjedbe na koje je ukazivano Zaštitniku bile su procedure koje su korištene prilikom smirivanja korisnika – djeteta, pri agresivnim i autoagresivnim ponašanjima, a koje u tom trenutku nijesu bile jasno definisane u pravilima.

Činjenica je da individualni planovi usluga i rada sa korisnikom nemaju trajan karakter te trebaju biti sačinjeni na način da predstavljaju faze koje se okončavaju formalnim pregledima jednom u šest mjeseci najmanje, tako da korisnik/roditelj-staratelj i stručni radnik, mogu da konstatuju ispunjavanje ciljeva plana. Nesporno je da se korisnikove sposobnosti i potrebe mijenjaju tokom realizacije usluge, a te promjene treba uzeti u obzir prilikom ponovnog pregleda, kako bi plan bio dopunjen ili izmjenjen. Takođe, osim dopuna ili izmjena plana, mogu se stvoriti pretpostavke i za prestanak pružanja usluge iz nekih konkretnih razloga (korisniku nije više potrebna, ne želi da koristi uslugu, korisnik nije u mogućnosti da ima korist od usluge ili postoje neželjene reakcije i najzad ako je korisnik započeo korišćenje usluge kod drugog pružaoca.)

Zapaženo je da u ovom trenutku ne postoji stručna komisija koja može izvršiti adekvatnu procjenu mogućnosti i potreba djeteta – korisnika usluga dnevnog centra, cijeneći njegov najbolji interes, koja bi na osnovu toga mogla odlučiti koja vrsta usluge, u kom obimu i kojem roku mu treba biti omogućena.

U pojedinim ustanovama u okruženju, u kojima se pruža usluga dnevnog boravka, uspostavljena je procedura<sup>94</sup>, te se postupak prijemne procjene realizuje organizovanjem Komisije za prijem, premještaj i otpust korisnika, koju čine: rukovodilac ustanove, socijalni radnik, psiholog, defektolog, logoped, medicinska sestra, a po potrebi koordinator stručnog tima i drugi stručni radnici.

Svi pružaoci usluga socijalne i dječje zaštite koji posjeduju licencu za obavljanje djelatnosti, dužni su da obezbijede sigurno okruženje svakom korisniku, da primjeni neophodne i propisane mjere u cilju sprječavanja od povrijeđivanja, samopovrijeđivanja i primjene mjera i aktivnosti za sprječavanje incidentnih događaja koji mogu da ugroze njegovu bezbjednost i život.

Ističemo da djeca sa smetnjama u razvoju treba da uživaju pun i kvalitetan život, u najvećoj mogućoj mjeri u skladu sa individualnim kapacitetima, da imaju pravo na zaštitu ličnog dostojanstva, human tretman i poštovanje ličnosti i fizičkog integriteta. Djeci sa smetnjama u razvoju, kao grupi djece koja je posebno ranjiva, treba posvetiti naročitu pažnju, kako bi se poboljšao kvalitet njihovog života. Na to nas obavezuju međunarodna dokumenta koje je Crna Gora ratifikovala, domaće zakonodavstvo, te mnoga strateška dokumenta u Crnoj Gori koja su u skladu sa njima usvojena. Pojava COVID-19 i epidemiološka situacija uslovlila je ograničen rad dnevnih centara, kao i obrazovno vaspitnih ustanova koje su od sredine marta 2020. godine rad organizovale na daljinu. Dnevni centri, zbog stanja djece nijesu mogli raditi „na daljinu“ sa djecom, te je veći dio godine, ova ova kategorija djece bila uskraćena za brojne usluge od posebne važnosti za njihov rast i razvoj.

U izvještajnoj godini obraćali su se roditelji djece sa smetnjama i teškoćama u razvoju, ističući da se od njih zahtjeva da učestvuju u plaćanju troškova usluge dnevnog boravka, smatrajući da su u uslovima ograničenog rada uslovljenog pandemijom, njihova djeca i porodica dovedeni u nezavidnu situaciju. Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti<sup>95</sup> propisano je učešće korisnika u troškovima usluga, ali je prethodno bilo neophodno na osnovu propisanih kriterijuma da se ustanovi cijena usluga. Međutim, cijena usluga u

<sup>94</sup> Pravilnik o prijemu, premeštaju i otpustu korisnika <http://www.centarbgd.edu.rs/kako-da-postanete-korisnik/>

<sup>95</sup> ("Službeni list Crne Gore", br. 027/13, 001/15, 042/15, 047/15, 056/16, 066/16, 001/17, 31/17, 042/17, 050/17)

iznosu od 150€, koliko je odredilo Ministarstvo rada i socijalnog staranja, predstavlja samo dio učešća tog Ministarstva. Mišljenja smo da osnivač, kao i pružalac usluge, treba da odrede cijenu usluge, te da se nakon realno utvrđene cijene usluge, utvrdi iznos participacije. U ovom trenutku već nekoliko opština/gradskih opština donijele su odluke kojima će obezbijediti sredstva za ove namjene i time osloboditi roditelje od plaćanja participacije, što je svakako značajno za porodice djece sa smetnjama u razvoju.

Zaštitnik je mišljenja, da u godini u kojoj je došlo do izraženih problema kod stanovništva i generalno, izazvanih pandemijom COVID-a 19, insistiranje na uspostavljanju participacije za uslugu dnevnog boravka, roditelje/staratelje djece sa smetnjama u razvoju dovodi u nezavidan položaj. Treba imati u vidu činjenicu da upravo zbog epidemiološke situacije, veći broj dnevnih centara radi u ograničenom kapacitetu, shodno preporukama Instituta za javno zdravlje, što u ovom momentu doprinosi različitom tretiranju djece sa smetnjama u razvoju zavisno od opštine i ne garantuje jednak standard.

UN Konvencija o pravima djeteta obavezuje države da djeci sa smetnjama u razvoju pruže posebnu brigu i da obezbijede, u zavisnosti od dostupnih sredstava, pružanje pomoći takvom djetetu i onima koji su odgovorni za brigu o njemu, a takva pomoć treba se davati besplatno gdje god je to moguće, uzimajući u obzir finansijska sredstva roditelja ili drugih koji se brinu za dijete. Zaštitnik je dao mišljenje sa preporukom<sup>96</sup>

Zaštitnik je povodom Predloga zakona o izmjenama i dopunama zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, koji je Vlada Crne Gore utvrdila u julu 2020. godine, uputio Skupštini Crne Gore Inicijativu (a kojom je podržao inicijativu NVO Saveza udruženja roditelja djece i omladine sa teškoćama u razvoju "Naša inicijativa") koja se između ostalog, odnosi na pravo na starosnu penziju za roditelje djece i omladine sa smetnjama u razvoju. Naime, Predlogom Zakona predviđeno je da se pravo na starosnu penziju može ostvariti do 31. decembra 2021. godine. Sagledavajući položaj osoba sa teškim invaliditetom i položaj njihovih porodica, u dužem vremenskom periodu, te imajući u vidu nedovoljno razvijene usluge podrške ovim osobama i njihovim porodicama, smatramo da predloženo rješenje nije dobro, te da treba zadržati mogućnost ostvarivanja prava na starosnu penziju sa navršenih 20 godina staža osiguranja, bez obzira na godine starosti, jednog od roditelja ili staratelja.

U prilog ovom stavu idu i finansijski podaci Fonda PIO Crne Gore (na dan 22.07.2020.) koji pokazuju: da je prosječna isplaćena penzija po ovom osnovu za mjesec jun 2020. godine iznosila 264,11€; da pravo koristi 435 roditelja ili staratelja i da se na mjesečnom nivou za ove namjene isplati 114.886,12 €. U slučaju ostanka predložene odredbe, država bi bila u obavezi da shodno strateškim dokumentima i međunarodnim standardima preuzme brigu o ovim licima (na kraći ili duži vremenski period), a što bi zahtijevalo znatno veća finansijska sredstva u odnosu na postojeća izdvajanja za ove namjene.

#### Post-zakonodavni nadzor nad Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom

Imajući u vidu značaj sprovođenja zakona koji se tiču zaštite prava lica sa invaliditetom, te činjenicu da je Odbor za ljudska prava i slobode Skupštine Crne Gore u fokus rada u prethodnom periodu imao, između ostalog, i zaštitu prava djeteta, u okviru post-zakonodavnog nadzora analizirana je implementacija Zakona o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom, sa naglaskom na odredbu člana 21 ovog Zakona, *Diskriminacija u oblasti vaspitanja, obrazovanja i stručnog osposobljavanja*, imajući u vidu da adekvatno obrazovanje, bez diskriminacije, predstavlja osnovu za život svih lica, a naročito za inkluziju lica sa invaliditetom u sve društvene tokove<sup>97</sup>. S tim u vezi, date su i određene preporuke koje se odnose na pravni i institucionalni okvir (poboljšati multisektorsku koordinaciju i komunikaciju svih institucija i organa u sistemu tako da ona bude funkcionalna i efikasna.); Implementaciju, monitoring i evaluaciju

<sup>96</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1605778799\\_10112020-misljenje-dc.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1605778799_10112020-misljenje-dc.pdf)

<sup>97</sup> [http://www.skupstina.me/images/lzvjestaj\\_o\\_post-zakonodavnom\\_nadzoru.pdf](http://www.skupstina.me/images/lzvjestaj_o_post-zakonodavnom_nadzoru.pdf)

(unaprijediti rad komisija za usmjeravanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama, na taj način da se standardizuje praksa, ujednače kriterijumi i dr. ), kao i jačanje svijesti (sprovoditi inkluzivne aktivnosti koje promovišu jednakost, različitost, nediskriminaciju, kao i raditi na senzibilizaciji nastavnog kadra), čime će implementacija doprinijeti uspjehu države na putu evropskih integracija i boljem životu svih građana.

### 8.1.7. Djeca bez roditeljskog staranja



Djeca bez roditeljskog staranja ili koja su zbog određene situacije ostala bez adekvatne roditeljske brige, pod posebnom su pažnjom države. Iako svako dijete zaslužuje da odrasta u porodici, ponekad je porodici i djeci potrebna pomoć da bi u tome i uspjeli. Ima slučajeva kada porodica ne može da brine o djeci, a pružanje adekvatne stručne pomoći porodicama u riziku je svakako prvi korak prije izdvajanja djece iz svoje primarne/biološke porodice.

Oblici zaštite djece bez roditeljskog staranja su usvojenje, kao trajni i najbolji oblik zaštite, smještaj u hraniteljsku porodicu, a u izuzetnom slučaju djeca se smještaju u odgovarajuću ustanovu za brigu o djeci – JU Dječji dom

“Mladost” u Bijeloj.

Zaštitnik je prateći ostvarivanje prava djece koja su smještena u JU Dječjem domu “Mladost”u Bijeloj, kao i radi izvršenja preporuke koju je uputio prethodne izvještajne godine<sup>98</sup>, obišao navedenu ustanovu.

Zaštitnik je, po sopstvenoj inicijativi sprovodio postupak koji se odnosio na najavljenju izgradnju doma za djecu bez roditeljskog staranja. Naime, krajem 2019. godine u pojedinim medijima objavljeno je da je u organizaciji Mešihata Islamske zajednice u Crnoj Gori i lokalne uprave, u Rožajama postavljen kamen temeljac za izgradnju doma za djecu bez roditeljskog staranja, koji će se finansirati sredstvima organizacije Vlade Kuvajta i da se ističe da su podršku dobili od lokalne zajednice, kao i potpredsjednika Vlade. Informacije o navedenom događaju objavljene su i na sajtu Mešihata Islamske zajednice u Crnoj Gori, 9.11.2019. godine.<sup>99</sup>

Ministarstvo rada i socijalnog staranja u izjašnjenju Zaštitniku povodom navedenih objava, istaklo je da naznačene aktivnosti nijesu u skladu sa strateškim opredjeljenima Crne Gore u oblasti zaštite djece; da, vaspitanje djece bez roditeljskog staranja, u ovom slučaju „nezbrinute djece“, u duhu njihove vjere, kulture i tradicije unutar objekta je u suprotnosti sa ulogom institucija koji se bave pitanjima zaštite djece, gdje se zaštita pruža svoj djeci bez obzira na njihovu vjersku pripadnost; da propisima iz oblasti dječje zaštite nije data mogućnost pružanja usluga smještaja djeci bez roditeljskog staranja po vjerskom osnovu; da se djeci bez roditeljskog staranja u institucijama sistema obezbjeđuju uslovi smještaja i boravka u skladu sa propisanim normativima i standardima, na osnovu kojih su dobili licencu kao pružaoci usluga smještaja, u skladu sa Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti i odgovarajućim podzakonskim aktima i da se u institucijama sistema vodi računa da se svoj djeci (na osnovu individualnih planova zaštite) omogući ispoljavanje vjerskih osjećanja, te u vezi toga, na zahtjev djeteta omogući i prilagođeni način ishrane.

Shodno važećim međunarodnim i domaćim propisima, strateškim dokumentima Crne Gore, djeca bez roditeljskog staranja prepoznata su kao posebna ranjiva grupa, te je njihova zaštita u direktnoj nadležnosti države. Nesporno je da je biološka porodica najbolje okruženje za razvoj svakog djeteta. Međutim, u situacijama kada djeca iz različitih razloga ostanu bez roditeljskog staranja, država je dužna

<sup>98</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1580479492\\_30122019-preporuka-db.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1580479492_30122019-preporuka-db.pdf)

<sup>99</sup> <http://www.monteislam.com/aktuelnosti/kamen-temeljac-za-prvu-jetimhanu-u-crnoj-gori>

da brine o njima odnosno da im pruži posebnu zaštitu i pomoć. Ovo prije svega podrazumijeva alternativno staranje o djeci: smještanje u hraniteljsku porodicu, usvajanje, a u izuzetnom slučaju smještaj u odgovarajuću instituciju za brigu o djeci. Uloga države je da kroz nadležne organe osigura nadzor nad sigurnošću, razvojem i dobrobiti svakog djeteta koje koristi neki oblik alternativnog zbrinjavanja, kao i da sprovodi redovne provjere radi utvrđivanja prikladnosti pruženog aranžmana zbrinjavanja.

Podsjećamo na Zaključna zapažanja o kombinovanom drugom i trećem periodičnom izvještaju Crne Gore Komiteta za prava djeteta UN-a<sup>100</sup>, kojim je između ostalog državi Crnoj Gori preporučeno da promoviše porodičnu brigu o djeci koja su lišena porodičnog okruženja uključujući program hraniteljstva i da smanji institucionalizaciju djece. Takođe, Smjernicama za alternativno zbrinjavanje Generalne skupštine UN-a<sup>101</sup>, definisan je niz odgovarajućih mogućnosti alternativnog zbrinjavanja djece, te se između ostalog navodi da pružanje alternativnog zbrinjavanja nikada ne bi trebalo vršiti ukoliko je njegova osnovna svrha promovisanje političkih, religijskih ili ekonomskih ciljeva pružatelja takvog zbrinjavanja.

Zaštitnik podržava princip pluralizma razvoja usluga u sistemu socijalne i dječje zaštite gdje i učešće lokalnih samouprava igra važnu ulogu, te se većina lokalnih samouprava uključuje u razvoj usluga socijalne i dječje zaštite, u najvećem broju obezbjeđivanjem prostora za obavljanje djelatnosti, kao i osnivanjem javnih ustanova i njihovim finansiranjem. Polazeći od principa pluralizma usluga, od značaja za razvoj usluga prilagođenih potrebama građana bi moglo biti učešće vjerskih zajednica i drugih pružalaca usluga, ali je važno podsjetiti na obavezu usklađivanja namjera o uspostavljanju usluga i njihovom funkcionisanju sa važećim zakonima i strateškim dokumentima. Zaštitnik je u konkretnom slučaju dao mišljenje sa preporukom<sup>102</sup>.

#### Porodični smještaj - hraniteljstvo

*„Ja sam dijete želim zagrljaj,  
imam pravo da to zatražim.  
Ja sam dijete mislite na to,  
ljubav jedini je dom..”<sup>103</sup>*

U radu je bilo i predmeta koji su se odnosili na hraniteljstvo, u vezi promjene oblika zaštite, nedovoljnog praćenja hranitelja i sl., te je u okviru ovih postupanja zapažen nedostatak adekvatne i redovne kontrole pružaoca usluga porodičnog smještaja. Takođe, nepravovremeno reagovanje od strane organa starateljstva kada su uočeni nedostaci u pogledu vođenja brige o korisniku. Izostala je naime pravovremena reakcija organa starateljstva čija je obaveza da ukaže hranitelju i predloži mjere da se nedostaci otklone, kao i da daje savjete o svim pitanjima koja su vezana za život i zdravlje djeteta. Kako je hraniteljima potrebna obuka da bi se sa uspjehom nosili sa izazovima hraniteljstva, tako je neophodna i odgovarajuća kontrola, kako bi korisnici - djeca pravovremeno dobila podršku svim razvojnim fazama i za sva značajna pitanja koja mogu biti od uticaja na život izvan biološke porodice. Pružaoci usluge porodičnog smještaja - hranitelji i stručni radnici organa starateljstva moraju da ostvaruju partnerski odnos i podijeljenu odgovornost za dijete.

Iako je Zakonom regulisano postojanje urgentnog smještaja, zapaža se da urgentno hraniteljstvo nije na adekvatan način razvijeno, te da se djeca nemaju gdje smjestiti (osim institucionalno). Urgentno hraniteljstvo se primjenjuje kao oblik socijalne zaštite u situacijama kada je organ starateljstva u radu sa porodicom procijenio da je sigurnost djeteta ugrožena i da je neophodno dijete bez odlaganja odvojiti od

<sup>100</sup> <http://www.ombudsman.co.me/img-publications/24/final-preporuke-komiteta2018.pdf>

<sup>101</sup> <https://sos-decijasela.rs/wp-content/uploads/2019/06/smernice-1.pdf>

<sup>102</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1604314456\\_12102020-preporuka-ro.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1604314456_12102020-preporuka-ro.pdf)

<sup>103</sup> Lana Jovanović, Zlatna savjetnica Zaštitnika – dio iz njene autorske muzičke numere za Dan djeteta

biološke porodice. U okolnostima hitnog izmještanja, imperativ je da se djetetu pruži stabilnost i osjećaj sigurnosti i da se ne izlaže dodatnim stresovima.

U jednom slučaju, kada su sprovedene aktivnosti na usvojenju djeteta, *zapaženo je da* nije došlo do dobre saradnje između relevantnih činilaca. Naime, postupak zasnivanja usvojenja propisan je Porodičnim zakonom, a Ministarstvo rada i socijalnog staranja izdalo je uputstvo svim centrima za socijalni rad o aktivnostima u postupku usvojenja. Shodno tome, svi zahtjevi potencijalnih usvojitelja dostavljaju se Ministarstvu rada i socijalnog staranja kao i prijave o djeci podobnoj za usvojenje sa potpunim upitnicima. Nadležnim centrima za socijalni rad Ministarstvo dostavlja zahtjeve za usvojenje na dalji postupak. Iako je u navedenom slučaju Ministarstvo imalo na uvid svu dokumentaciju koju im je dostavio organ starateljstva, te je ista vraćena radi daljih aktivnosti ka usvojenju djeteta, nadležna inspekcija, uočila je propuste u istoj dokumentaciji, zbog čega su inicirani određeni postupci protiv zaposlenih u organu starateljstva. Mišljenja smo da, imajući u vidu da je Ministarstvo razmatralo dokumentaciju organa starateljstva u vezi sa podobnošću potencijalnih usvojitelja, te je imalo mogućnost da reaguje i ukoliko ista nije bila potpuna, spise vrati na ponovnu obradu i dopunu.

- Podsticati međusektorsku saradnju na svim nivoima;
- Analizirati propise i praksu koji se odnose na postupak, procjenu i licenciranje hranitelja, kako bi se izmjestile ove nadležnosti iz centara za socijalni rad;
- Promovisati hraniteljstvo;
- Osnaživati centre za socijalni rad za alternativno staranje o djeci kroz edukacije i zapošljavanje odgovarajućih stručnih lica;
- Obezbijediti sprovođenje obuka hraniteljima;
- Razvijati urgentno hraniteljstvo kad god je potrebno hitno sklanjanje djeteta iz biološke porodice;
- Učiniti javno dostupnom listu licenciranih pružalaca usluga porodičnog smještaja – hraniteljstva.

### 8.1.8. Zaštita djece od zloupotrebe

*„Ni zbog kakvog greha deca se ne smeju tući,  
Što više igre i smeha, to više lepote u kući“ (Ljubivoje Ršumović)*

U radu je bilo i predmeta koji su se odnosili na zloupotrebu djece u svrhu prosjačenja, zloupotrebu djece u obrazovnoj ustanovi, zloupotrebu djece na društvenim mrežama i *online* prostoru i sl.

#### Prosjačenje

Zaštitnik je u prethodnom periodu postupao u predmetima po sopstvenoj inicijativi (na osnovu saznanja od građana) u vezi sa navođenjem djece na prosjačenje. Zapaženo je da su organ starateljstva i centar bezbjednosti upoznati sa situacijom u kojima su roditelji jedne porodice navodili svoju djecu da prosjače, da su po tom pitanju preduzimali određene mjere i radnje u cilju suzbijanja i specijalne prevencije, a podnošen je zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka protiv roditelja zbog počinjenih prekršaja iz člana 37 stav 1 tačka 1 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici. Međutim, evidentno je da preduzete mjere nijesu dale očekivane rezultate. Polazeći od zakonskih ovlašćenja i obaveze nadležnih organa da preduzme sve potrebne aktivnosti kako bi zaštitili djecu od bilo kakvog vida zloupotrebe i zanemarivanja, a imajući u vidu najbolji interes djeteta u svakom pojedinačnom slučaju, Zaštitnik je mišljenja da nadležni organi i pored dosadašnjeg napora nijesu preduzimali raspoložive mjere i radnje, niti iskoristili sve zakonske mehanizme kako bi zaštitili djecu koja se svakodnevno bave prosjačenjem. Primjećuje se da pruženi vidovi zaštite i podrške nijesu u potpunosti djelotvorni, te se ne pristupa preispitivanju roditeljskih kompetencija, eventualnom ograničavanju/oduzimanju roditeljskog prava roditeljima koji

zloupotrebjavaju ili zanemaruju svoju djecu, izmještanju djece u alternativne oblike smještaja, sankcionisanje roditelja i sl.

Podsjećamo da je u cilju efikasnijeg djelovanja u procesu zaštite prava djeteta u situacijama kada djeca žive i rade na ulici (prosjače) potpisan Protokol o postupanju organa, ustanova i organizacija u Crnoj Gori sa djecom uključenom u život i rad na ulici, kojim se, između ostalog, bliže definišu načini postupanja predstavnika različitih službi i organa u vezi sa slučajevima kada primjete ili zaprime prijavu u vezi sa djecom koja se bave prosjačenjem. Takođe, donijeti su brojni strateški dokumenti kao i akcioni lokalni planova u cilju unaprjeđenja položaja Roma i Egipćana, ali česte pojave prosjačenja djece čine upitnim njihovu realizaciju. Zaštitnik je i u ranijem periodu davao preporuke u odnosu na istu ili sličnu problematiku.

Problem prosjačenja prisutan je u svim sredinama i suzbijanje ove negativne pojave sigurno nije lako. Naročito zabrinjava činjenica da u najvećem broju slučajeva ova djeca nijesu uključena u redovan obrazovni sistem, nemaju zdravstveno osiguranje, niti su upisana u matične knjige. Ona odrastaju u jednom neprimjerenom i za djecu neprijateljskom okruženju, što vodi tome da prihvate taj model ponašanja kao prirodan bez inicijative da ga promijene u budućnosti. Uslovi u kojima se djeca nalaze, žive i provode svoje djetinjstvo na ulici predstavlja jedan od najtežih i najgrubljih oblika povreda prava djeteta. Naime, takve životne okolnosti djeci uskraćuju mnoga prava zagarantovana UN Konvencijom o pravima djeteta, kao što su prava iz socijalne zaštite, zdravstvene zaštite, prava na obrazovanje i dr.

Zaštitnik podsjeća na preporuke koje je davao u ranijim izvještajima.

Primjer: Građanin se obratio Zaštitniku navodeći da porodica XX iz naselja Q, zloupotrebjava djecu na prosjačenje, te da ih majka zanemaruje i ne vodi računa o njima. Na osnovu sprovedenog ispitnog postupka, Zaštitnik je utvrdio da su djeca zloupotrijebljena od strane roditelja u svrhe prosjačenja. Kako nadležne službe i organi nijesu preduzeli sve potrebne mjere iz svoje nadležnosti u cilju zaštite djece, dao je mišljenje sa preporukom.

### Nedozvoljeni dječji rad

Zaštitnik se u kontinuitetu bavi problemom dječjeg rada, pa je predstavnik Institucije Zaštitnika učestvovao u radu međuresorne radne grupe koju je formiralo Ministarstvo rada i socijalnog staranja (u saradnji sa Međunarodnom organizacijom rada) na izradi liste opasnih zanimanja za djecu. Zaštitnik je dao svoje sugestije na listu, kao i na način normativnog uređenja ovog pitanja. Takođe, Zaštitnik je o ovom pitanju konsultovao i Zlatne savjetnike Zaštitnika, koji su dali i svoj stav o pojedinim oblicima dječjeg rada. Jedan od naših predloga je bio da se na listi uvrsti *prosjačenje* kao opasno zanimanje za djecu, a polazeći od toga da je jedan od najgorih oblika dječjeg rada.

### Trgovina ljudima (djecom)

Trgovina djecom je u fokusu interesovanja Zaštitnika u kontinuitetu. Predstavnica Zaštitnika učestvovala je u radu Koordinacionog tijela za praćenje sprovođenja Strategije za borbu protiv trgovine ljudima, koje prati realizovanje Strateških dokumenata i akcionog plana za ovu oblast. Otvoreno je specijalizovano sklonište za žrtve trgovine ljudima, kojem je pružena podrška od strane Ministarstva rada i socijalnog staranja i Ministarstva unutrašnjih poslova. Zapaža se da su sprovođenje određene preventivne aktivnosti sa ciljem smanjenje mogućnosti da djeca, naročito iz ranjivih kategorija stanovništva, prvenstveno romska i egipćanska populacija, napuštaju obrazovni sistem, čime se utiče i na smanjenje broja prijevremenih/prisilnih brakova.

Zapaža se da je Crna Gora nakon tri godine stagniranja u izvještaju *State departmenta* o trgovini ljudima za 2020. godinu, sklonjena sa liste zemalja pod nadzorom (tzv. „*watch*“ liste) i unaprijeđena u grupu II u kojoj se nalazi najveći broj zemalja svijeta.<sup>104</sup> Takođe, izvršena je reforma na svim poljima od značaja za

<sup>104</sup> Informacija o ostvarenim rezultatima u borbi protiv trgovine ljudima, [www.gov.me](http://www.gov.me)

borbu protiv ove negativne društvene pojave koja se tiče prevencije, identifikacije, zaštite žrtava, efikasnog krivičnog gonjenja, međunarodne saradnje i koordinacije i partnerstva sa civilnim i privatnim sektorom.

### Zaštita djeteta od seksualne zloupotrebe

Seksualno zlostavljanje djece bilo je predmet pažnje u pojedinim slučajevima, koji su zaprimljeni krajem 2020. godine i koji će uglavnom epilog pred Zaštitnikom imati u 2021. godini. Međutim, riječ je o temi od koje nerijetko mnogi zaziru, te stoga najčešće ostane obavijena velom tajne. Smatramo da je veoma važno da se djeca osnaže i prijave svako neprihvatljivo ponašanje, a kada ih prijave oni treba da budu sigurni da će reakcija nadležnih organa biti efikasna i kvalitetna, a dijete/žrtva zaštićeno u postupcima koji su najčešće iscrpljujući i nimalo prijatni.

U nekim slučajevima zapaženo je da je, iako je dijete – žrtva seksualnog zlostavljanja, već jednom saslušano od strane Stručne službe Vrhovnog državnog tužilaštva, sud pred kojim se vodi krivični postupak, tražio da se dijete ponovo sasluša (iz određenih razloga tražio je da se dokaz izdvoji iz spisa predmeta). Međutim, viša sudska instanca, odlučujući o žalbi, ukinula je osporenu odluku. Zaštitnik pozdravlja ovaku odluku suda. Naime, Apelacioni sud Crne Gore je utvrdio da je saslušanje djeteta obavljeno od strane državne tužiteljke, u prisustvu branioca okrivljenog, punomoćnika oštećene, djeteta, stručnog lica službe Vrhovnog državnog tužilaštva i samog djeteta. *“Ponovno saslušanje oštećene – djeteta, nije u skladu sa odredbama Konvencije o zaštiti djece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja”* – citat odluke Apelacionog suda koju je Zaštitnik imao na uvid.

Konvencija Savjeta Evrope o zaštiti djece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja u čl. 18 stav 2 predviđa da svaka država ugovornica za potrebe regulisanja krivičnih djela seksualnog zlostavljanja precizira starosnu granicu djeteta ispod koje je zabranjeno upuštati se u seksualne radnje sa djetetom. Crnogorsko zakonodavstvo je utvrdilo fiksnu donju starosnu granicu, a to je 14 godina kao prosječno starosno doba u kome većina pojedinaca dostiže polnu zrelost. I kod ovog delikta postoji usaglašenost crnogorskog zakonodavstva sa međunarodnim standardima, odnosno obaveze države da propiše donju starosnu granicu ispod koje je zabranjeno upuštanje u seksualne radnje. Međutim, naše krivično zakonodavstvo ne definiše pojam djeteta u skladu sa određenjima Konvencije Savjeta Evrope.<sup>105</sup> Kada je riječ o seksualnom obrazovanju djece, smatramo da je ovom vidu obrazovanja posvećena nedovoljna pažnja, iako je navedenom Konvencijom ustanovljena obaveza država potpisnica da daju djeci važne informacije u vezi sa seksualnim iskorišćavanjem i seksualnim zlostavljanjem. Seksualno vaspitanje u društvu predstavlja problem koji nije dobio zasluženu pažnju. Djecu i adolescente treba edukovati o reproduktivnom zdravlju. Djeci treba pomoći da formiraju svijest kako da stupe u zdrave seksualne odnose.<sup>106</sup>

*“Svaka strana preduzeće sve neophodne zakonodavne ili druge mjere kako bi obezbjedila da djeca, tokom osnovnog i srednjoškolskog obrazovanja, dobiju informacije o opasnostima od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja, kao i o sredstvima da se sama zaštite, u skladu sa sopstvenim moćima koje se vremenom razvijaju. Te informacije koje će, tamo gdje je to primjereno, biti date u saradnji s roditeljima, biće iznijete u jednom opštijem kontekstu informacija o seksualnosti i tom prilikom će biti posvećena posebna pažnja onim situacijama koje podrazumijevaju rizike, posebno ukoliko se te situacije odnose na korišćenje nove informacione i komunikacione tehnologije.” Čl. 6 Konvencije (Lanzerot)*

Institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore tokom 2020. godine je organizovala promociju brošure o zabrani svih oblika seksualnog iskorišćavanja i zlostavljanja djece. Brošura djeci, na prihvatljiv

<sup>105</sup> [https://www.ombudsman.co.me/img-publications/13/izvjestaj\\_o\\_seksualnom\\_iskoricavanju\\_djece\\_u\\_CG.pdf](https://www.ombudsman.co.me/img-publications/13/izvjestaj_o_seksualnom_iskoricavanju_djece_u_CG.pdf)

<sup>106</sup> <http://szk.org.me/wp-content/uploads/2020/03/Studija-o-seksualnom-nasilju-nad-%C5%BEenama-i-djecom-u-Crnoj-Gori-web.pdf>



način, prezentuje osnovne informacije o seksualnom iskorištavanju. Brošura ima za cilj da se djeca osnaže, da sva neprihvatljiva ponašanja prepoznaju i onda kada se eventualno dogode da znaju kome i na koji način mogu da se obrate za pomoć.

- Edukovati profesionalce (nastavnike, socijalne radnike i sl.) kako prepoznati znake koji upućuju na seksualno nasilje/zloupotrebu i u skladu sa tim reagovati;
- Osnovni državni tužioc i da uspostave saradnju sa Stručnom službom Vrhovnog državnog tužilaštva po prijavi seksualnog zlostavljanja;
- Izjave od djeteta uzimati po mogućnosti samo jednom i to uz pomoć Stručne službe Vrhovnog državnog tužilaštva.

#### Zloupotrebe djece u online prostoru

Djeca su posredstvom društvene mreže *Instagram* učestvovala u određenoj vrsti muzičkog „takmičenja“ na način što su slala snimke izvođenja određenih numera, koje su izvodili u svojim domovima.

Zaštitnik ukazuje da svaka osoba ima pravo da, shodno pravilima i uslovima koje postoje na određenom društvenom mediju, slobodno dijeli informacije koje želi o sebi. Imajući u vidu da su djeca u današnje vrijeme jedni od najvećih konzumenata društvenih medija, to je i očekivano da i oni u tim medijima učestvuju u mjeri u kojoj žele, direktno ili uz učešće roditelja, s obzirom da djeca u velikoj mjeri dijele stavove svojih roditelja. Djeca imaju pravo da učestvuju u javnom životu, da svojim riječima iskazuju nešto što misle i osjećaju, da se izražavaju na različite načine, pa bilo pjevanjem, plesom ili sl. Djeca kao subjekti ljudskih prava u sebi nose i određeni pečat vremena u kojem živimo, te su ona danas sopstvenici enormne količine informacija, čitavog mozaika stavova i mišljenja o svakoj mogućoj temi, čemu su izložena od najranijeg uzrasta, te im svakako treba biti omogućeno da ih iskažu.

Situacija sa pandemijom nažalost uslovlila je to da su i djeca svoje aktivnosti i druženja umnogome preselila na *online* prostor i društvene medije gdje mogu da se druže, igraju, pa i učestvuju na takmičenjima ili dijele svoje fotografije/video zapise. Međutim, važno je znati principe sigurnog i zdravog korišćenja interneta, u čemu djeci treba da pomognu roditelji. Zaštitnik ističe da je odgovornost u prvom redu na roditeljima, da vode računa o ličnim podacima koje na internetu objavljuju o svojoj djeci, imajući u vidu moguće rizike koje u današnje vrijeme postoje u digitalnom okruženju.

#### Djeca u sistemu međunarodne zaštite stranaca

Sektor za prava djeteta, zajedno sa Nacionalnim preventivnim mehanizmom Zaštitnika, posjetio je Prihvatilište za strance u Spuzi, koje se nalazi se u okviru Uprave policije – Sektor granične policije. U trenutku obilaska u Centru nije bilo djece na smještaju, a predstavnici Centra istakli su da se djeca veoma malo zadržavaju u ustanovi, svega po par sati, osim ako su u pitanju popodnevi časovi, kad ostaju od otvaranja Centra za međunarodnu zaštitu stranaca – centar za tražioce azila (Centar za prihvat).

Prema navodima uprave, ukoliko se pojave djeca bez pratnje, što je rijedak slučaj, obično se radi o starijim maloljetnicima, odmah se pozivaju službenici Centra za socijalni rad radi određivanja staratelja, te se upućuju u Centar za tražioce azila sa već određenim starateljem. Takođe, ponekad se dešava da korisnici saopšte da su maloljetni, misleći da će imati neke privilegovane uslove, ali na osnovu spoljašnjeg izgleda može se zaključiti da imaju više godina (preko 18). Dokumentacija se vodi o svakom korisniku, prijemu/otpustu, kao i o ličnim stvarima oduzetim/vraćenim. Korisnici imaju i zdravstvene kartone.

Takođe, posjećen je i Centar za međunarodnu zaštitu stranaca koji se nalazi u neposrednoj blizini Centra za prihvat. U tom Centru - tzv. Centru za tražioce azila, u trenutku obilaska zatečeno je dvoje djece uzrasta 5 i 7 godina, koji u ustanovi borave sa svojim roditeljima, od decembra 2019. godine (porodica je

sa Kube i predali su dokumentaciju za azil, koja je u proceduri). Dječak koji ima 7 godina, je upisan u OŠ „Sutjeska“ i završio je razred. Nastava je mahom bila *online* i u prevođenju zadataka pomagali su zaposleni (roditeljima prevodili, a oni radili sa djetetom). Razgovarano je sa djecom (prevodili su predstavnici ustanove koji znaju španski jezik), zapaženo je da su zadovoljna, zatečena su u opuštenom izdanju, gledanju televizije sa zaposlenim i korisnikom, dok su roditelji u tom trenutku bili odsutni; djeca su iskazala zadovoljstvo boravkom, osobljem, igračkama, hranom. Uočeno je da je opremljena i jedna prostorija namjenjena djeci za igranje.

- Organizovati obuke/kurseve za učenje crnogorskog jezika i kulture, radi uključivanja stranaca pod supsidijarnom zaštitom i azilanata u društvo.

### 8.1.9. Pravo na zdravstvenu zaštitu

U izvještajnoj godini nije bilo značajnog broja pritužbi koje su se odnosile na oblast zdravstvene zaštite djece. U pritužbama se ukazivalo na izostanak određene terapije za dijete, neadekvatno liječenje od strane ljekara, na rad privatne zdravstvene ustanove (stomatoške ordinacije), na rad Centra za autizam i dr.

U jednom slučaju povreda je otklonjena u toku postupka na način što je Ministarstvo zdravlja, u međuvremenu, odobrilo potrebne terapije. Jedan predmet se odnosio na rad JU Doma zdravlja Podgorica i na obavljanje zdravstvenih pregleda za djecu u neadekvatnim prostorima, kada je po sprovedenom postupku, ustanovljeno da su se pregledi obavljali u skladu sa epidemiološkim mjerama, u namijenjenim i odvojenim prostorima od strane izabranog ljekara. U jednom slučaju u kojem je ukazivano na neadekvatno liječenje, Zaštitnik nije mogao postupati, jer se stranka obratila nakon više godina od saznanja za povredu prava.

Kada je riječ o Centru za autizam, koji postoji od 2018. godine u okviru Instituta za bolesti djece KCCG, predstavnici roditelja djece sa smetnjama u razvoju i autizmom navodili su da djeca imaju potrebu za većim brojem tretmana nego što im je u Centru obezbijeđeno, da tretman vremenski kratko traje, da stoga u okviru Centra nije moguće ostvariti kvalitetan tretman, dijelom zbog preopterećenosti ustanove i nedostatka specijalista. Isticali su da su prinuđeni da nadomjeste liječenje u privatnim klinikama, gdje dobijaju dodatne logopedске i defektološke tretmane. Predstavnici Institucije posjetili su Centar i obavili razgovor sa rukovodiocem koji je istakao da su u prethodnom periodu uspjeli da skrate period čekanja na pregled, da su produžili i vrijeme tretmana, ali da imaju određeni nedostatak stručnog kadra, kao i osipanje istog uslijed preopterećenosti. Takođe je naveo da je poboljšana saradnja sa roditeljima, kojima nastoji uvijek pružiti odgovarajući vid obavještenja i podrške. Zaštitnik će i u narednom periodu pratiti rad ove ustanove.

- Predstaviti značaj visokog obrazovanja u oblasti specijalne edukacije i rehabilitacije, kao i mogućnost zaposlenja usled nedostatka tog kadra;

- Preduzeti aktivnosti na zapošljavanju tj obezbijeđivanju većeg broja stručnih lica različitih kategorija u JU Centru za autizam razvojne smetnje i dječju psihijatriju.

### Socijalna zaštita djece - pravo na odgovarajući životni standard

Na osnovu predmeta koji su bili u radu tokom 2020. godine, zapaža se da su lošom socio-ekonomskom situacijom u najvećoj mjeri pogođene porodice sa djecom čiji su roditelji nezaposleni, višečlane porodice, romske i egipćanske porodice, jednoroditeljske porodice, kao i porodice čiji su članovi uslijed situacije izazvane COVIDOM 19, ostali bez posla (jedan dio godine veći broj ugostiteljskih objekata nije radio, a država je davala određenu vrstu pomoći – subvencije, radi prevazilaženja problema). U najvećoj mjeri

ove porodice se izdržavaju od materijalnog obezbjeđenja porodice i drugih socijalno-zaštitnih prava (najveći broj korisnika ovog prava je u sjevernom regionu, zatim u središnjem, dok je značajno manji u primorskom regionu), ali to nije dovoljno za zadovoljavanje osnovnih potreba pa se često javljaju za ostvarivanje prava na jednokratnu novčanu pomoć ili pomoć u naturi. Nažalost, ovim porodicama je potrebna i druga vrsta pomoći osim novčane.

Prema podacima Uprave za statistiku (Ankete o dohotku i uslovima života (EU-SILC))<sup>107</sup>, stopa rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti, kao procenat osoba koje se nalaze u riziku od siromaštva i/ili su izrazito materijalno deprivirani i/ili žive u domaćinstvima sa veoma niskim intezitetom rada, u 2019. godini iznosila je 30,5%. Stopa rizika od siromaštva u Crnoj Gori u 2019. godini iznosila je 24,5% i u odnosu na 2018. godinu veća je za 0,7 procentnih poena. Posmatrano prema starosti, u 2019. godini, lica mlađa od 18 godina najviše su bila izložena riziku od siromaštva (33,7%), kao i lica starosti od 18 do 24 godina (30,5%). Najnižu stopu rizika od siromaštva u 2019. godini imale su osobe starosti 65 i više godina (15,1%). Stopa rizika od siromaštva prema najčešćem statusu aktivnosti ukazuje da je 45,5% nezaposlenih lica izloženo riziku od siromaštva u 2019. godini. Takođe, 41,2% stanovnika sjevernog regiona je bilo izloženo riziku od siromaštva, dok su stanovnici centralnog regiona imali najmanji rizik siromaštva od 16,6%. Riziku od siromaštva je bio izložen svaki treći stanovnik ruralnih područja (36,3%). Stopa rizika od siromaštva u gradskom području iznosila je 17,9%.

Procenat djece u riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti je pokazatelj koliko je djece koja su u riziku od siromaštva i/ili izrazito materijalno deprivirani, i/ili žive u domaćinstvima s veoma niskim intenzitetom rada. U 2019. godini ovaj pokazatelj je iznosio 38,4%, (manji je za 1 procentni poen u odnosu na 2018. godinu)

Djeca koja žive u uslovima siromaštva, naročito zavise od državnih politika koje treba da im osiguraju pristup društvenim resursima. Shodno odredbama članova 26 i 27 UN Konvencije o pravima djeteta, djeca imaju pravo na odgovarajući životni standard i pomoć države u ostvarivanju istog, u slučaju da njihove porodice ili staratelji nijesu u mogućnosti da ga osiguraju. Siromaštvo ostavlja vidne posljedice na djecu, više nego na odrasle, zbog njihove ranjivosti koja proističe iz uzrasta i položaja zavisnosti od odraslih. Neupitno je da siromaštvo utiče na djecu, međutim, povećani stres uzrokovan siromaštvom porodice (tzv. ekonomski stres) može negativno uticati na mentalno zdravlje roditelja, njihovo ponašanje (strožija disciplina, zanemarivanje), što na djecu može imati negativan učinak.

Siromaštvo djece je višedimenzionalni problem koji se treba rješavati kroz različite aspekte djelovanja. Naime, jedan od prvih koraka je osnaživanje roditelja/staratelja djece koja su u riziku od siromaštva da se aktivno uključe na tržište rada. Uključivanjem roditelja na tržište rada, stvaraju se preduslovi da porodica izađe iz tzv. začaranog kruga siromaštva. Jedan od ključeva za izlaz iz tog kruga, kao i isključenosti je obrazovanje djece. Time bi ona dobila mogućnost da sticanjem potrebnog nivoa znanja, kasnije, shodno tome dobiju i odgovarajuće zaposlenje.

Krajem 2020. godine, od strane pojedinih političkih subjekata, najavljene su izmjene Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti koje se odnose na dodatak za djecu. Naš pravni sistem imao je različita rješenja u pogledu ostvarivanja prava na dječji dodatak, od univerzalnog dodatka (za svu djecu u Crnoj Gori), do rješenja koja su povezana sa materijalnim statusom porodice. Činjenica je da su sva socijalna davanja, pa i dječji dodatak, u direktnoj zavisnosti od materijalnih mogućnosti države. Institucija Zaštitnika se permanentno zalaže za poboljšanje položaja sve djece u Crnoj Gori, bez obzira da li žive u sjevernom, centralnom ili

---

<sup>107</sup> [http://monstat.org/uploads/files/EU%20SILC/Saop%C5%A1tenje\\_Anketa\\_o\\_dohotku\\_i\\_uslovima\\_%C5%BEivota\\_EU-SILC\\_2019.pdf](http://monstat.org/uploads/files/EU%20SILC/Saop%C5%A1tenje_Anketa_o_dohotku_i_uslovima_%C5%BEivota_EU-SILC_2019.pdf) Saoptenje MONSTAT-a, 7. decembar 2020. godine

južnom regionu, te u gradu ili na selu, a na koje je razlike Zaštitnik ukazivao u svojim godišnjim izvještajima, kao i u Izvještaju Komitetu za prava djeteta.<sup>108</sup>

Cijenimo da bi prije donošenja bilo kakvog zakonskog rješenja, vezano za ostvarivanje prava na dječji dodatak, trebalo izraditi cjelovitu analizu, kako bi ponuđeno rješenje zaista doprinosilo boljem razvoju djece, te smanjenju siromaštva. Sada, djeca obuhvaćena pravom na dodatak za djecu čine oko devet procenata djece u Crnoj Gori. Takođe, ukazujemo da postoji čitav spektar mjera koje bi se mogle predložiti u cilju smanjenja razlika i stvaranja jednakih šansi koje bi omogućile svoj djeci da ostvare svoje potencijale.

Zaštitnik takođe podsjeća, s obzorom da podaci pokazuju negativan prirodni priraštaj u velikom broju opština u Crnoj Gori, da bi dječji dodatak mogao biti i u funkciji populacione politike, odnosno podsticaja porodicama da imaju više djece. Podsjećamo da je prema podacima MONSTAT-a o osnovnim demografskim pokazateljima, negativan prirodni priraštaj u 15 crnogorskih opština.

Kako siromaštvo ugrožava sve aspekte ljudskog postojanja i dostojanstva, ukazujemo na odgovornost i obavezu države da stalno preduzima mjere za obezbjeđivanje potrebnog nivoa ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Država ima i pravo i obavezu da uvodi ili proširuje dati obim prava i da odgovarajućim stimulativnim mjerama unaprjeđuje položaj pojedinih kategorija, što je legitimni cilj. Smatramo da ako se želi poboljšati zaštita djece najranijeg uzrasta, jedna od opravdanih mjera mogla bi biti pohađanje predškolskih ustanova bez učešća roditelja/staratelja u troškovima boravka.

- Uskladiti novčana davanja koja ostvaruju socijalno ugrožene porodice sa troškovima života, a u cilju zaštite najboljeg interesa djeteta;
- Svoj djeci obezbijediti besplatno predškolsko obrazovanje, kao mjeru podsticaja ranog razvoja.

### **Sloboda misli, savjesti i vjere**

U prethodnoj godini postojalo je interesovanje pojedinih medija i pojedinaca, u vezi sa uključivanjem djece u vjerske sadržaje, odnosno prisustvu na protestnim litijama usljed usvajanja Zakona o slobodi vjeroispovijesti i pravnom položaju vjerskih zajednica<sup>109</sup>, smatrajući da se radi o određenoj vrsti zloupotrebe.

Shodno članu 14 Konvencije o pravima djeteta UN-a, koju je ratifikovala Crna Gora, dijete je titular prava na slobodu mišljenja, savjesti i vjeroispovijesti, a dužnost je roditelja/zakonitih staratelja da usmjeravaju dijete u ostvarivanju njegovog prava na način koji je u skladu sa razvojem njegovih sposobnosti. Sloboda ispoljavanja vjeroispovijesti ili ubjeđenja može da podliježe samo onim ograničenjima koja su propisana zakonom i koja su neophodna radi zaštite javne sigurnosti, reda, zdravlja ili morala ili osnovnih prava i sloboda drugih.

Zaštitnik ističe da su vjerske slobode definisane ustavima svih demokratskih društava, regionalnim i međunarodnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava, odnosno da je ovo pravo priznato svima, bez ograničenja na osnovu uzrasta (*Pakt o građanskim i političkim pravima - član 18; Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima – član 18; Evropska konvencija o ljudskim pravima i slobodama - član 9*).

<sup>108</sup> Alternativni izvještaj Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore o drugom i trećem periodičnom izvještaju CG o primjeni Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima djeteta (2017.), [www.ombudsman.co.me](http://www.ombudsman.co.me)

<sup>109</sup> "Službeni list Crne Gore", br. 074/19

U tom kontekstu svim ljudima garantuje se sloboda misli, savjesti i vjere, što podrazumijeva slobodu da čovjek sam ili u zajednici sa drugima, javno ili privatno izražava svoje ubjeđenje vjeroispovijedanjem, obavljanjem obreda, rituala, pohađanjem službe ili nastave. Takođe, ovo pravo uključuje slobodu da se promijeni vjera ili uvjerenje.

Pomenuti član Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima u stavu 4 navodi da se „države članice pakta obavezuju da poštuju slobodu roditelja, a u datom slučaju zakonitih staratelja, da obezbijede svojoj djeci ono vjersko i moralno obrazovanje koje je u skladu sa njihovim sopstvenim ubjeđenjima“.

Zaštitnik ističe i da Američka povelja o ljudskim pravima takođe predviđa pravo roditelja ili staratelja na „vjersko ili moralno vaspitanje svoje djece“, a u skladu sa sopstvenim uvjerenjima. U Afričkoj povelji o pravima djeteta relevantna odredba (član 9) više se bavi pravom roditelja nego pravom djeteta. Naime, u prvom stavu se djetetu priznaje pravo na slobodu misli, savjesti i vjeroispovijesti, a u sledeća dva stava se, u stvari, ovo pravo „prenosi“ na roditelje ili staratelje. Njima se dozvoljava da ocijene najbolji interes djeteta kada je u pitanju usmjeravanje u skladu sa njihovim uvjerenjima.<sup>110</sup>

Porodica je prije svega, osnovno okruženje u kojem se dijete može izraziti kao osoba, mjesto gdje ono obično raste i gdje se oblikuje njegova ličnost.<sup>111</sup> Navedeno pravo djeteta sadrži i negativan zahtjev u odnosu prema javnoj vlasti, u smislu da se dijete štiti od indoktrinacije države na području vjere ili uvjerenja, koje djetetu ni na koji način ne smije biti nametano od strane države.

Kada govorimo o djeci, njima pripadaju sva građanska prava i slobode, koja pripadaju ljudskim bićima. Tako Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima djeteta sadrži odredbe koje eksplicitno priznaju djeci građanska i politička prava i prilagođava ih specifičnim okolnostima života djece.

Međunarodno pravo po prvi put posebno priznaje pravo djeteta na slobodu misli, savjesti i vjeroispovijesti upravo u Konvenciji o pravima djeteta. Podsjećamo i da su sa ovim pravom neodvojivo vezana i druga prava, kao što su pravo na udruživanje i mirno okupljanje i pravo na slobodu izražavanja, koja čine jedne od krovnih elemenata savremenih demokratskih sistema.

Poseban oblik slobode izražavanja, učešće u javnom životu i životu zajednice nije moguć bez slobode udruživanja i mirnog okupljanja. S tim u vezi, član 15 Konvencije o pravima djeteta navodi da države članice priznaju prava djeteta na slobodu udruživanja i slobodu mirnog okupljanja. Ovaj član definiše da „ostvarivanju ovih prava ne mogu biti postavljena nikakva ograničenja, osim onih koja su u skladu sa zakonom i koja su neophodna u demokratskom društvu i u interesu su nacionalne sigurnosti ili javne bezbjednosti, javnog poretka (*orde public*), zaštite javnog zdravlja ili morala ili zaštite prava i sloboda drugih“.

Konvencija propisuje zaštitu najboljeg interesa djeteta, pa budući da je veliki broj djece bio na skupovima koji su bili organizovani (litije) i dolazili su u pratnji roditelja/staratelja, očekivano je da oni odluku o tome donose s dužnom pažnjom i u skladu sa najboljim interesom svog djeteta. Ukazujemo da roditelji mogu sa svojom djecom da provode vrijeme na način koji oni izaberu i smatraju da je ispravan i dobar za njihovu porodicu, te vrijeme mogu provoditi u šetnji, mirnim protestima, vjerskim obredima, sportskim događajima, ugostiteljskim objektima i slično, ali istovremeno moraju preuzeti i odgovornost za osiguravanje bezbjednosti djece, zaštite od ugrožavanja života i zdravlja, poštujući najbolji interes djeteta u svakoj pojedinačnoj situaciji. Dakle, roditeljsko odlučivanje mora trajno biti usmjereno na dobrobit djeteta.

---

<sup>110</sup> Prava djeteta i međunarodno pravo, Nevena Vučković Šahović, Jugoslovenski centar za prava djeteta

<sup>111</sup> Pravo djeteta na slobodu savjesti i vjeroispovijed – Hlača, Popović 2009.

## 8.1.10. Druge aktivnosti u oblasti prava djeteta

### Protokol o postupanju organa, ustanova i organizacija u Crnoj Gori sa djecom uključenom u život i rad na ulici

U izvještajnom periodu, Zaštitnik je nastavio aktivnosti na sačinjavanju i usvajanju „Protokola o postupanju organa, ustanova i organizacija u Crnoj Gori sa djecom uključenom u život i rad na ulici”<sup>112</sup>. Ovaj dokument razrađuje postupanje nadležnih organa, ustanova i organizacija u cilju unaprjeđenja zaštite ove kategorije djece, a usaglasila su ga ministarstava: unutrašnjih poslova, pravde, rada i socijalnog staranja, obrazovanja, zdravlja i Uprava policije. Protokol pruža smjernice za djelovanje svim akterima koji se bave djecom i porodicom i obavezuje sve potpisnike. Njime se detaljno razrađuje postupanje nadležnih subjekata - policije, ustanova za socijalnu i dječju zaštitu, kao i obrazovnih i zdravstvenih ustanova, u cilju prevencije, ali i adekvatne i pravovremene reakcije kada se postupa u pojedinačnim slučajevima.

Podsjećamo da je i UN Komitet za prava djeteta u svojim Zaključnim zapažanjima o kombinovanom drugom i trećem periodičnom Izvještaju CG, juna 2018. godine, Crnoj Gori dao niz preporuka koje se odnose na ovu problematiku. Protokol je sačinjen tako da poštuje osnovne principe proizašle iz različitih konvencija, zakona, podzakonskih akata i strateških dokumenata koji se odnose na sveobuhvatnu zaštitu djece koja su uključena u život i rad na ulici.

Imajući u vidu kako opšte, tako i specifične ciljeve protokola, veliku ulogu u njegovoj adekvatnoj primjeni igraju radnje i mjere usmjerene na prevenciju i ranu intervencije. One treba da omoguće da djeca razviju vještine potrebne za koristan život i rad u društvu i da obezbijede uključenost u obrazovanje i društvene tokove djece koja su izložena rizicima, a koje treba da sprovedu upravo organi, ustanove i organizacije obuhvaćene Protokolom.

U adekvatnoj primjeni ovog dokumenta će važnu ulogu imati Koordinaciono tijelo za praćenje primjene Protokola, a koje će biti formirano od strane nadležnih ministarstva.

Iako je u pripremi ovog dokumenta, u procesu konsultacija sa predstavnicima nadležnih resora i organa, bilo nedoumica u koracima koje treba preduzimati i uspostavljanju adekvatnih mehanizama međusobne koordinacije, zajedničkim radom se došlo do rješenja koja su opšteprihvaćena i koja su rezultirala dobijanjem saglasnosti svih uključenih aktera.

Institucija Zaštitnika je u procesu izrade i promocije ovog važnog dokumenta podržana od strane međunarodne organizacije *Save the children*.

Zaštitnik će i u narednom periodu sprovoditi aktivnosti na promociji ovog dokumenta u cilju unaprjeđivanja stanja u ovoj oblasti i zaštite djece od svih oblika iskorištavanja i eksploatacije.

### Pristup pravdi

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore je početkom 2020. godine nastavio ranije započetu kampanju, u saradnji sa UNICEFom, „Promocija pristupa pravdi sve djece u Crnoj Gori“ u cilju osnaživanja djece da se bore za svoja prava kroz upoznavanje djece na koji način da ostvare pristup pravdi u različitim situacijama kroz promovisanje uloge Zaštitnika i osnaživanje Zlatnih savjetnika Ombudsmana u promociji prava djeteta i dječijoj participaciji.

<sup>112</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1560953235\\_protokol-o-postupanju-organa-nacr--1.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1560953235_protokol-o-postupanju-organa-nacr--1.pdf)

U januaru i februaru 2020. godine sprovedeno je veliki broj radionica sa djecom osnovnoškolskog uzrasta, kao i sa djecom koja su smještena u JU Dječiji Dom "Mladost" na temu pristupa pravdi i upoznavanja djece sa mehanizmima zaštite koja su im na raspolaganju u cilju adekvatne zaštite garantovanih prava.

Djeca su na svakoj radionici i tribini odlično reagovala na brošuru i flajer „Ja se zovem dijete“ koja je distribuirana tom prilikom, a u interakciji prepoznavala određena kršenja njihovih prava u sredini u kojoj žive. Djeca uglavnom nisu znala da imaju prava i da postoji mogućnost da se samostalno obrate bilo kom organu osim školi koju pohađaju.

Sve ovo ukazuje na važnost upoznavanja djece sa njihovim pravima, mehanizmima zaštite, žalbenim procedurama, kako bi djeca imala kvalitetniji pristup pravdi. Pristup pravdi je od posebnog značaja, jer obezbjeđuje zaštitu od diskriminacije, nasilja, zlostavljanja i eksploatacije, sa jasnim poštovanjem načela najboljih interesa djeteta, te je važna kontinuirana edukacija i podrška svoj djeci, bez obzira gdje i u kakvim uslovima živjeli.

### Međunarodna konferencija "Jednak pristup djece pravdi"



Predstavnici Institucije i Zlatni savjetnici Ombudsmana bili su učesnici međunarodne konferencije "Jednak pristup djece pravdi", koja je održana u Sarajevu (25-27. februar).

Konferenciji, koju je organizovala regionalna kancelarija UNICEF-a za Centralnu i Istočnu Evropu u saradnji sa Vladom Republike Bosne i Hercegovine, prisustvovali su predstavnici vlada i nevladinog sektora iz svih zemalja koje pokrivaju UNICEF-ovo djelovanje u ovom regionu i uključuje 21 državu.

Tokom konferencije razgovarano je o temama reforme sistema maloljetničkog pravosuđa, djeci žrtvama i svjedocima krivičnih djela, kao i položaju djece u građanskim i administrativnim postupcima, iskustvima djece i mladih u različitim situacijama pristupa pravdi i dr. Predstavnici iz različitih krajeva svijeta imali su priliku da predstavljaju svoja iskustva, zakonodavne modele, dobre prakse i izazove sa kojima se u svom radu sreću.

Budući da je konferencija bila posvećena djeci u potpunosti, data im je prilika da se čuje i njihov glas, kao i glas mladih, koji su predstavili iskustva u ovoj oblasti.

Predstavnici mreže Zlatnih savjetnika Ombudsmana Lana Jovanović i Luka Pavićević predstavili su rad Mreže, aktivnosti koje zajedno sa Ombudsmanom sprovode, sa posebnim osvrtom na Pristup pravdi djece u Crnoj Gori.

Zlatni savjetnici govorili su o participaciji u promociji pristupa pravdi među svojim vršnjacima, a predstavili su i dječiju brošuru „Ja se zovem dijete“ i niz aktivnosti koje kontinuirano sprovode sa Ombudsmanom u cilju podizanja svijesti djece u Crnoj Gori o garantovanim pravima i mehanizmima zaštite istih.

#### Promocija Konvencije o zaštiti djece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja (tzv. Lanzerot Konvencije)

Zaštitnik je u 2019. godine započeo, a tokom 2020. godine nastavio projekat u saradnji sa *Savjetom Evrope* koji se odnosi na Promociju Lanzerot Konvencije.

U okviru ovog projekta sačinjen je propagandni materijal u vidu brošure „*Ne smije niko da te dira*“ koja sadrži osnovne informacije o načinima i vrstama nedozvoljenog ponašanja prema djetetu, rizičnim ponašanjima koje dijete mogu dovesti u položaj da bude žrtva seksualne zloupotrebe i eksploatacije, trafikingu i mehanizmima zaštite koji djetetu stoje na raspolaganju. Brošura „*Ne smije niko da te dira*“ je sačinjena na osnovu konsultacija i sugestija djece, Zlatnih savjetnika, u cilju postizanja boljeg razumijevanja važnih informacija koje su upravo djeci i namjenjena (napisana je na djeci razumljivom jeziku).

U okviru ovog programa, u skladu sa predviđenom dinamikom, tokom prve polovine 2020. godine, sprovedeno je 18 radionica u osnovnim školama na temu seksualne zloupotrebe na kojima je djeci distribuiran propagandni materijal. Radionice su sprovedene u cilju edukacije djece, uzrasta od 11 do 15 godina, o načinima seksualne zloupotrebe, osnovnim znacima seksualne zloupotrebe i uznemiravanja, nedozvoljenim ponašanjima, rizičnim ponašanjima, kako u stvarnom tako i u *online* svijetu, mehanizmima zaštite i načinima obraćanja nadležnim službama i Zaštitniku ljudskih prava i sloboda.

Osim edukacije djece u okviru osnovnog obrazovanja, Zaštitnik je promociju Lanzerot Konvencije Savjeta Evrope vršio i među profesionalcima koji neposredno rade sa djecom ili za djecu, bilo da su ona žrtve seksualne zloupotrebe, potencijalne žrtve ili imaju obavezu preventivnog djelovanja.

U prvoj polovini 2020. godine sprovedena su tri okrugla stola (u Tivtu, Bijelom Polju i Podgorici) sa profesionalcima, i to: predstavnicima policije, službi socijalne i dječije zaštite, pravosuđa, obrazovnih ustanova, zdravstvenih ustanova i NVO. Okrugli stolovi su održani u cilju razmjene iskustava profesionalaca koji direktno rade sa djecom i postupaju u slučajevima seksualne zloupotrebe i trafikinga maloljetnika, a samim tim i u cilju promocije važnosti poznavanja i poštovanja Lanzerot Konvencije. Odziv na održanim okruglim stolovima je bio veliki, te se stiče utisak da profesionalcima treba obezbijediti ovakvih i sličnih sadržaja kako zbog edukacije, tako i zbog unaprjeđivanja multisektorskog i multidisciplinarnog pristupa.

#### ENYA - Evropska mreža mladih savjetnika

Zlatni savjetnici Ombudsmana učestvovali su u aktivnostima Evropske mreže mladih savjetnika, koja postoji pod pokroviteljstvom Mreže evropskih ombudsmana za djecu (ENOC).

ENOC već duže od deset godina uključuje djecu i mlade iz različitih regiona kako bi dobili njihova mišljenja i savjete po pitanjima koja ih se tiču. U duhu Međunarodne konvencije o pravima djeteta, projekat „*Hajde da razgovaramo mladi, razgovarajmo o pravima djeteta u donošenju odluka!*“ teži da mladima u Evropi pruži priliku da podignu svoj glas o povezanim pitanjima do donošenja odluka koje utiču na njihova prava i širenje preporuka mladih o tome kako treba da budu uključeni u proces.

Predstavnici Mreže zlatnih savjetnika su 2020. godine dobili priliku da učestvuju na međunarodnoj konferenciji koja je u junu organizovana i sa svojim vršnjacima predstavili ideje, rješenja i predloge u



oblasti Procjene uticaja dječjih prava /*Child Rights Impact Assessment* - CRIA/. Fokus aktivnosti bazirao se na pravima LGBTIQ+ populacije.

U procesu pripreme sa Zlatnim savjetnicima su organizovane serije sastanaka i aktivnosti u cilju prikupljanja mišljenja vršnjaka o ovim temama. Takođe, organizovana je razmjena iskustava djece sa predstavnicima relevantnih organizacija, institucija, akademske zajednice, medija, civilnog sektora i drugim uticajnim činiocima. Organizovani su sastanci sa predstavnicima LGBTIQ+ zajednice, Ministarstvom za ljudska i manjinska prava i Zaštitnikom.

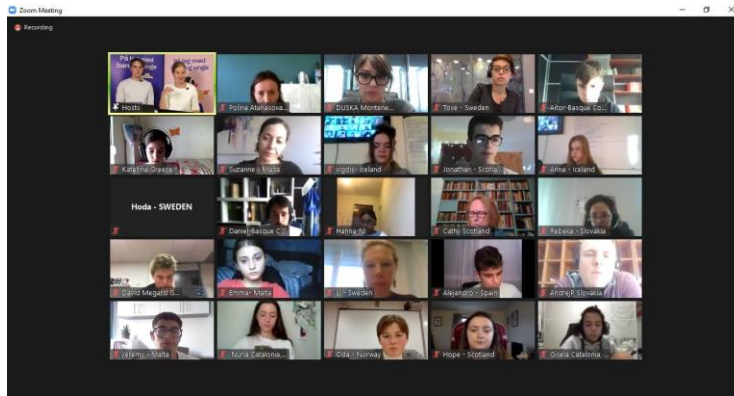
Rad ENYA-e organizovan je u okviru Evropske mreže ombudsmana za djecu (ENOC), a ovogodišnja tema bila je kompleksna i činila je slojevita razrada tri aspekta i to: procjena uticaja dječjih prava u određenom sistemu, dječija participacija i položaj djece LGBTIQ+ orijentacije.

Na ENYA forumu Zlatne savjetnike Ombudsmana predstavili su Đorđe Ivanović i Lana Jovanović koji su aktivno učestvovali u kreiranju zajedničkih preporuka djece na nivou Evrope, a u odnosu na izdvojene teme Đorđe i Lana zastupali su stavove i zaključke Mreže Zlatnih savjetnika.

- Dati veću ulogu dječijim udruženjima ( kao npr. školski parlamenti) u procesima odlučivanja u stvarima koje ih se direktno tiču;
- Ohrabriti udruživanje djece u cilju zajedničkog zalaganja za pitanja koja ih se tiču;
- Podizati svijest djece o važnosti participacije;
- Uključiti u redovno obrazovanje, u što ranijem uzrastu, temu poštovanja različitosti, važnost tolerancije i zabranu diskriminacije, kako bi se djeca od najranije dobi učila ovim principima;
- Uključiti u redovno obrazovanje predmet seksualnog obrazovanja u okviru kog bi na jednak način bile obuhvaćane različite seksualne orijentacije;
- Razviti sistem podrške u okviru savjetovašta i centara za djecu i mlade za LGBTIQ+ children & young people i promovisati njihove usluge na djeci prilagodljiv način;
- Uključiti relevantne predstavnike djece u tijela koja odlučuju o pitanjima koja su za djecu važna (na lokalnom i nacionalnom nivou);
- Konsultovati predstavnike djece prilikom donošenja strtegija i akcionih planova;
- Provjeriti stvarne potrebe djece prilikom planiranja budžeta (zdravlje, obrazovanje, socijalna politika i dr.).

U septembru 2020. godine, u dvodnevnoj aktivnoj raspravi sa 30 djece iz drugih zemalja naši Zlatni savjetnici imali su zapaženo učešće, predstavljajući prava djece u Crnoj Gori, kao i važnost aktivne uloge Mreže zlatnih savjetnika.

Svrha projekta ENYA je aktivno uključiti djecu i mlade u godišnji rad ENOC-a i pružiti im priliku da se čuju na nivou koji prelazi granice njihovih zemalja. Djeci i mladima kao nositeljima prava koja su im garantovana UN Konvencijom o pravima djeteta omogućeno je učestvovanje u aktivnostima ENOC-a, kako bi podijelili svoja iskustva, pružili ombudsmanima za djecu jasnu ideju o tome što ih se tiče i kako konkretno osigurati zaštitu i unaprjeđenje njihovih prava.



### “KLIK za svoja prava”

Institucija Zaštitnika je uz pomoć UNICEFa u okviru projekta „Klik za svoja prava“ redizajnirala sajt i otvorila podsajt koji je namjenjen djeci. Podsajt „Prava djeteta“ u okviru zvaničnog sajta Ombudsmana, sadrži sve informacije koje se odnose na prava djeteta i postupanje, kao i sve aktivnosti u okviru promocije i zaštite prava djeteta.

Zaštitnik je u okviru podsajta namjenjenog pravima djeteta osmislio i instalirao igricu o pravima djeteta. Imajući u vidu da danas djeca pripadaju digitalnoj generaciji koja se prepoznaje u sve ranijoj dobi, voljeli bi da im prava djeteta približimo i kroz njima prihvatljiv format tj. digitalnu igricu.

### “Imam nešto važno da vam kažem”

U okviru raspoloživih sredstava, u okviru projekta „Klik za svoja prava“, Zaštitnik je raspisao nagradni konkurs „Imam nešto važno da vam kažem“, a svojim prijavama su se djeca na kreativan način izrazila i putem video-tonskih materijala (amaterskih klipova, spotova) ukazala na važnost poštovanja prava djeteta.

Na Nagradni konkurs je pristiglo 70 kreativnih dječijih ideja iz različitih škola i različitih gradova Crne Gore. Djeca ispred NVO „Knjizevna omladina Tivat“, NVO „Pčelica“ iz Podgorice i JU srednja ekonomska škola „Mirko Vešović“ iz Podgorice pobjednici su konkursa. Žiri, koji su činila djeca – Zlatni savjetnici, izabrao je najbolje nakon razmatranja svih prijava i materijala koji su činile fotografije, audio i video radovi, literarni i likovni radovi, kao i kombinacija svega navedenog.

Nagrade za tri odabrane ekipe su odabrala djeca-pobjednici a svaka od njih je usmjerene za unaprjeđenje aktivnosti rada s djecom u okviru njihovih obrazovnih ustanova.

### Zlatni savjetnici Ombudsmana

Mreža zlatnih savjetnika Ombudsmana je krajem 2020. godine dobila nove članice i članove.

Javni konkurs za prijave zainteresovane djece objavljen je u oktobru mjesecu. Na isti se prijavilo više od 60 djece. Odabrano je 26 djevojčica i dječaka iz 11 gradova Crne Gore, koji će u naredne tri godine predstavljati glas djece iz svog okruženja i doprinosti promociji i unaprjeđenju dječijih prava. Oni će se pridružiti vršnjacima iz prošlog saziva Mreže, koji još nisu napunili 18 godina i koji će u narednom periodu pomoći novim članovima da se pripreme i da zajedno sprovedu predstojeće aktivnosti.

Institucija Zaštitnika kroz obrazovne kampove i druženja djeci na prilagođen i zanimljiv način obezbijeduje učenje o ljudskim pravima i njihovoj ulozi svojevrtnih ambasadora i reprezenata mišljenja djece iz svojih škola i lokalnih zajednica.

Zlatni savjetnici direktno su uključeni u rad institucije Zaštitnika tako što daju predloge, sugestije i mišljenja o stvarima koje se direktno tiču djece u Crnoj Gori. Oni predstavljaju „glas djeteta“ koji je

Zaštitniku neophodan prilikom sprovođenja aktivnosti na promociji, zaštiti i unaprjeđenju prava djeteta. Članovi Mreže mogu biti uključeni u procese donošenja zakona, propisa, strategija, akcionih planova i drugih akata koji se odnose na djecu.

### Dan djeteta

U susret 20. novembru, Međunarodnom danu djeteta, predsjednik Crne Gore Milo Đukanović razgovarao je sa djecom - Zlatnim savjetnicima i predstavnicima Institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore o ostvarivanju prava na obrazovanje u uslovima pandemije.

U skladu sa aktuelnim epidemiološkim mjerama, troje djece – predstavnika Mreže zlatnih savjetnika, posjetilo je Predsjednika Crne Gore i upoznalo ga sa stavovima svojih vršnjaka o izazovima i problemima koje imaju u pohađanju nastave od početka pandemije.

U fokusu razgovora bio je položaj djece iz ranjivih kategorija društva, dostupnost tehničkih i informacionih uslova, kao i sama organizacija nastave, njeni efekti i posljedice.

Na sastanku je usaglašena zajednička inicijativa i apel prema Vladi Crne Gore da se svim učenicima obezbijedi povratak u školske klupe u uslovima kojima se garantuje bezbjednost u odnosu na epidemiološku situaciju, kao i da se svim učenicima obezbijedi adekvatan pristup obrazovanju u vidu obezbijedivanja tehničkih uslova i dostupnosti interneta za svakog učenika bez izuzetka.



## 8.2. Prava mladih

Iako nije primio veliki broj pritužbi u vezi sa pravima mladih u prethodnom periodu, uspostavljena je saradnja sa mladima, studentima, kao i omladinskim klubovima.

Naime, na njihovo interesovanje, razgovarali smo sa djecom i mladima koji pohađaju Školu građanskog obrazovanja.<sup>113</sup> Kako zbog okolnosti izazvanih pandemijom nije bilo moguće organizovati program uživo, organizovali smo *online* prezentaciju na kojoj je učesnicima približena uloga Zaštitnika u Crnoj Gori, značaj i nadležnosti, kao i određene informacije o poštovanju ljudskih prava u Crnoj Gori, ostvarenom naporu, kao i izazovima sa kojima se svi u društvu suočavamo.

Ulogu mladih u društvu potrebno je jačati njihovim većim uključivanjem u aktivnosti zajednice, saradnjom i razmjenom informacija sa institucijama, ocijenjeno je na sastanku predstavnika sektora za prava djece i mladih i omladinskih klubova iz Crne Gore. Na inicijativu Omladinskog kluba iz Bara predstavnici sektora

<sup>113</sup> Škola se organizuje posredstvom projekta koji sprovodi i organizuje Crnogorsko – američko udruženje studenata uz podršku Ambasade SAD), kako bi se pružila šansa odabranim srednjoškolcima i studentima da kroz predavanja i radionice saznaju više o razvoju demokratije u Crnoj Gori

za prava djeteta mlade i socijalnu zaštitu razgovarali su sa administratorima omladinskih klubova iz cijele Crne Gore. Predstavljena im je struktura institucije, nadležnosti sektora, mogućnosti i način obraćanja Zaštitniku, kao i druge aktivnosti koje se sprovode na planu promocije ljudskih prava, sa posebnim akcentom na dječija, odnosno prava mladih. Dosta interesovanja izazvao je i rad Mreže zlatnih savjetnika Ombudsmana, način učlanjenja, saradnje i buduće aktivnosti, te pitanja u vezi poštovanja preporuka Zaštitnika i sl.

### 8.3. Socijalna zaštita

Prema podacima Monstat-a za ukupne troškove socijalne zaštite, u 2018. godini, izdvojeno je preko 770 miliona eura što je povećanje za 1,8% u odnosu na 2017. godinu. Ukupni troškovi socijalne zaštite zabilježili su rast usljed povećanja ukupnih troškova za socijalne naknade u funkcijama bolest/zdravstvena zaštita, starost, nezaposlenost i socijalna isključenost koja nije drugdje klasifikovana<sup>114</sup>.

Prema podacima iz decembra 2020. godine mjesečni prosjek broja korisnika materijalnih davanja socijalne zaštite za 2019. godinu prema vrsti davanja iznosio je: materijalno obezbjeđenje koristilo je 8 777 porodica i 29 470 članova porodica; pravo na ličnu invalidninu imalo je 2 608 lica; pravo na njegu i pomoć ostvarilo je 17 573 lica; dodatak za djecu koristilo je 7 358 nosilaca prava na dodatak za djecu i 14 427 djece koja su koristila ovo pravo.<sup>115</sup>

Stopa rizika od siromaštva u 2019. godini iznosila je 24,5%, što pokazuje procenat lica čiji je ekvivalentni raspoloživi dohodak ispod praga rizika od siromaštva. Stopa rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti, kao procenat osoba koje se nalaze u riziku od siromaštva i/ili su izrazito materijalno deprivirani i/ili žive u domaćinstvima sa veoma niskim intezitetom rada, u 2019. godini iznosila je 30,5%. Stopa izrazite materijalne deprivacije, u 2019. godini iznosila je 12,0% i pokazuje procenat lica koja žive u domaćinstvima koja ne mogu da priušte najmanje četiri od devet stavki materijalne deprivacije.<sup>116</sup>

Usluge u sistemu socijalne zaštite – usluge podrške za život u zajednici; savjetodavno-terapijska i socijalno-edukativna usluge; smještaj; neodložne intervencije i druge usluge, koje su se počele razvijati od strane različitih pružalaca usluga, u protekloj godini, a uvažavajući epidemiološke mjere, su dovedene u pitanje do nivoa održivosti. Ovoj situaciji je doprinijela i činjenica da još uvijek nije usvojena metodologija obračuna cijena usluga i da sada važeće cijene koštanja ne mogu da obezbijede prostu reprodukciju za opstanak pružanja usluge. Još uvijek se pružaoci licenciranih usluga oslanjaju na donacije, a svoj opstanak ne vezuju za broj pruženih usluga.

**Primjer:** Obratila se porodica korisnika JU "Komanski most" ističući da zbog epidemioloških mjera usled COVID-a, ne može da posjećuje svog člana porodice, jer su zabranjene posjete ustanovama socijalne i dječje zaštite. Zaštitniku je ustanova dostavila odgovor u kojem se, između ostalog, navodi: da su zaposleni u toj ustanovi skoro tri mjeseca boravili u karantinu u hotelu Lovćen; da od 11.09.2020. godine na posao dolaze iz svojih domova, ali da se testiraju na 15 dana; da boravak u porodičnom smještaju podrazumjeva maksimalno poštovanje svih mjera prevencije i izolacije od kontakata sa drugim osobama; da je Ustanova u zakonskoj obavezi da poštuje preporuke Instituta za javno zdravlje kada su u pitanju posjete korisnicima, te u skladu sa tim i odluku o zabrani istih koja je još uvijek na snazi; da su omogućili da svi korisnici svakodnevno imaju kontakt sa svojim porodicama putem video poziva pri čemu nijesu ograničili ni vrijeme ni dužinu poziva, a sve sa ciljem potpune uključenosti, kako njihove, tako i njihovih najbližih u njihov svakodnevni život i dešavanja, da trenutno nijesu u mogućnosti da obezbijede lični kontakt i posjete jer bi to bilo svjesno kršenje odluke Instituta za javno zdravlje i NKTa.

<sup>114</sup> Socijalna zaštita u Crnoj Gori 2017 - 2018 (ESSPROS metodologija)

<sup>115</sup> Monstat decembar 2020 - Statistika socijalne zaštite Korisnici materijalnog obezbjeđenja, lične invalidnine, pomoći i njege i dodatka za djecu u 2019. godini

<sup>116</sup> Monstat, Anketa o dohotku i uslovima života (EU-SILC) 2019. godine(p) – Saopštenje decembar 2020.

### 8.3.1. Prava starih osoba

Starenje značajno mijenja život pojedinca i život njegove porodice, ali istovremeno utiče i na ukupni ekonomski i socijalni sistem u državi. Imajući u vidu da su stariji među najosjetljivijim i najranjivijim kategorijama građana, te zahtijevaju dužnu pažnju. Kvalitet života starijih jednako je važna oblast djelovanja kako za njih, tako i za donosiocje odluka, kreatore politika i sistema zaštite ovog dijela populacije.

Zapaža se da shodno strateškom dokumentu<sup>117</sup> neophodno je sprovesti aktivnosti na unaprijeđenju socijalne zaštite starijih, s integrisanim uslugama i podrškom radi očuvanja i poboljšanja kvaliteta njihovog života. Posebni ciljevi strateškog dokumenta su: unaprijediti socijalnu odgovornost i integrativni pristup koji omogućava podsticanje socijalne inkluzije, povećati kvalitet života i korišćenje kapaciteta starijih za samostalan život, unaprijediti usluge socijalne zaštite starijih i unaprijediti sistem kvaliteta usluga starijih. Kvalitet života starijih izjednačava se sa pojmovima: zdravo starenje, aktivno starenje i pozitivno starenje. Aktivno starenje doprinosi boljem zdravlju, a samim tim i kvalitetnijem životu, sreći i većem zadovoljstvu. Ovo podrazumijeva borbu protiv socijalnog isključivanja, aktivnog učešća u društvu i ono podstiče zdravo starenje. Samo kroz rad i svoju stalnu aktivnost čovjek može da ispunjava osnovni i krajnji smisao svog života.<sup>118</sup>

Shodno Izvještaju sprovođenja pomenute strategije<sup>119</sup> zapaža se da je JU Zavod "Komanski most" formirao radnu grupu za izradu Plana transformacije, koju čine predstavnici, JU Zavoda "Komanski most", Ministarstva rada i socijalnog staranja, Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu, Ministarstva zdravlja i JU Centra za socijalni rad za Glavni grad Podgorica.

Zaštitnik ističe da se domovi za stare nalaze pod posebnom pažnjom države u ovom periodu, upravo zbog svoje ranjivosti od novog koronavirusa, koji najviše pogađa stariju populaciju.

Od marta 2020. godine, u većem dijelu godine, bile su zabranjene posjete domovima za stare, kao i drugim ustanovama socijalne i dječje zaštite – JU "Komanski most". Za pohvalu je angažovanje zaposlenih u tim ustanovama koji su jedan period godine bili u svojevrsnoj izolaciji, jer su radi zaštite zdravlja korisnika, koji su mahom svi u rizičnim godinama, boravili u hotelima, kako se zaraza ne bi unijela u ustanovu.

- Kreirati programe obuke, akreditovati ih i realizovati obuke za stručne radnike, stručne saradnike i saradnike koji rade sa starijima;
- Obezbjediti posebne servise podrške starim osobama, poput usluge savjetovališta za stare;
- Kreirati i realizovati programe edukacije namenjene za profesionalce u državnim organima i javnim službama u cilju unaprijeđenja komunikacije sa starijim osobama, prepoznavanje njihovih potreba i reagovanja u slučajevima ekonomskog nasilja, zanemarivanja.

## 8.4. Zaključne ocjene

Pandemija izazvana COVID-om 19 je uticala i na ostvarenje prava djeteta posmatrano u cjelini.

Navedena situacija se reflektovala na ostvarivanje prava na obrazovanje i doprinijela produbljivanju razlika dostupnosti obrazovanja različitih kategorija djece.

<sup>117</sup> STRATEGIJA RAZVOJA SISTEMA SOCIJALNE ZAŠTITE STARIJIH ZA PERIOD 2018-2022

<sup>118</sup> VODIČ ZA PRUŽANJE USLUGA U SAVJETOVALIŠTIMA ZA ZDRAVO STARENJE – IJZ CG 2019

<sup>119</sup> file:///D:/Downloads/15\_161\_12\_03\_2020%20(3).pdf IZVJEŠTAJ O REALIZACIJI AKCIONOG PLANA ZA SPROVOĐENJE STRATEGIJE RAZVOJA SISTEMA SOCIJALNE ZAŠTITE STARIJIH (2018-2022) ZA 2019. GODINU

Organizovanje *online* nastave, iako je doprinijelo održavanju nastavnog procesa, izazvalo je i negativne efekte. Ovaj oblik nastave nije definisan važećim propisima, a takođe ni nastavni program nije prilagođen ovom obrazovnom procesu. Organizovanje nastave na ovaj način iziskivalo je obezbjeđivanje informaciono tehničkih uslova (računara, interneta idr) koja kao takva zahtijeva dodatna finansijska sredstva, a samim tim usložnjavaju finansijsku situaciju porodica. Naročito su bila pogođena djeca iz ruralnih sredina, djeca marginalizovanih grupa, djeca sa smetnjama u razvoju. Osim neplaniranih finansijskih izdataka, *online* nastavu je okarakterisalo veće angažovanje roditelja/staratelja u savladavanju nastavnog gradiva, a organizacija praćenja nastave je poremetila ustaljenu porodičnu dinamiku i nerijetko izazvala probleme u funkcionisanju porodica. Učestalo smjenjivanje mjera koje se odnosilo na organizaciju nastave proizvodila je neizvjesnost, kako kod djece i roditelja, tako i kod nastavnika, koji su takođe bili suočeni sa nizom izazova u realizovanju nastavnog procesa.

Ostaje upitan stepen stečenog znanja u ovom periodu.

Izazovi u dostupnosti obrazovanja – dački prevoz, na koji je i u prethodnim izvještajima Zaštitnik ukazivao, usložnili su se dodatno u uslovima pandemije.

Djeca sa smetnjama u razvoju su veći dio godine ostala uskraćena za ustaljeni inkluzivni model nastave, kao i za usluge dnevnih centara, koji su redukovali svoj rad - veći dio godine uopšte nijesu primali korisnike.

Djeca koja iz bilo kojeg razloga ne žive sa drugim roditeljem su imala probleme u održavanju ličnih kontakata uzrokovanih mjerama donijetim u cilju očuvanja javnog zdravlja.

Organi starateljstva u dovoljnoj mjeri ne koriste sva svoja ovlašćenja u slučajevima zanemarivanja i grube zloupotrebe roditeljskog prava, kao i manipulativnog ponašanja roditelja.

Hraniteljstvo, iako je veoma dobar vid alternativnog zbrinjavanja djece nije dovoljno razvijeno, a naročito urgentno hraniteljstvo. Upitno je adekvatno licenciranje hranitelja, te praćenje, kontrola i podrška angažovanim hraniteljima i djeci.

Funkcionisanje uspostavljenih servisa podrške djeci i porodici koje se nalaze u stanju potrebe su u periodu pandemije dovedeni u pitanje do nivoa održivosti.

Pandemija je doprinijela produblivanju problema djece i porodica koja su se nalazila u zoni siromaštva, a i doprinijela povećanju socijalno ugroženih porodica usljed ostanka bez zaposlenja. Siromaštvo najviše pogađa djecu, jednoroditeljske porodice, porodice romskih zajednica. Politike države koje su usmjerene na smanjenje siromaštva trebale bi biti revidirane kako bi njihovi ishodi po djecu i porodice bili djelotvorniji.

# IX ZAŠTITA OD DISKRIMINACIJE, RANJIVIH GRUPA I RODNE RAVNOPRAVNOSTI

## 9.1. Uvod

Osnovna načela zabrane diskriminacije i jednakosti građana pred zakonom nalaze se u Ustavu i u međunarodnim pravnim aktima. Ovi koncepti detaljno se razrađuju u okviru posebnih zakona - Zakona o zabrani diskriminacije i Zakona o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom, Zakona o rodnoj ravnopravnosti, Zakona o manjinskim pravima i slobodama i u vidu odredaba inkorporiranih u nekim drugim zakonima kao npr. Zakon o radu, Zakon o državnim službenicima i namještenicima i dr.

Ustav Crne Gore sadrži značajan broj odredbi antidiskriminacione prirode, a dvije imaju najveći značaj. Prvo, član 8 stav 1 Ustava predviđa opštu zabranu diskriminacije: „Zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija po bilo kom osnovu“. Takođe, u narednom stavu istog člana predviđena je mogućnost postojanja mjera „afirmativne akcije“ te da se one neće smatrati diskriminacijom: „Neće se smatrati diskriminacijom propisi i uvođenje posebnih mjera koji su usmjereni na stvaranje uslova za ostvarivanje nacionalne, rodne i ukupne ravnopravnosti i zaštite lica koja su po bilo kom osnovu u nejednakom položaju“. I drugo, član 17 Ustava propisuje princip jednakosti pred zakonom: „Svi su pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo“.

Pored navedenih odredaba, Ustav sadrži još dvije odredbe koje predstavljaju njihovu razradu. Tako član 19 Ustava predviđa da „svako ima pravo na jednaku zaštitu svojih prava i sloboda“. Slično, član 18 Ustava propisuje da „država jemči ravnopravnost žene i muškarca i razvija politiku jednakih mogućnosti“ a članovi 13 i 14 Ustava garantuju ravnopravnost latiničnog i ćiriličnog pisma, kao i ravnopravnost vjerskih zajednica.

Načelo nediskriminacije, kao jedno od temeljnih pravnih načela u ostvarivanju ljudskih prava i sloboda na jednakim osnovama, sadržano je u brojnim međunarodnim dokumentima univerzalnog i/ili regionalnog karaktera. Crna Gora je svojim pristupanjem temeljnim međunarodnim sporazumima u oblasti ljudskih prava i sloboda potvrdila svoju posvećenost demokratskom društvenom razvoju, što podrazumijeva njihovu unutrašnju implementaciju i dosljednu primjenu u svim oblastima koje čine društvenu podlogu nacionalnog pravnog poretka. Postojećim antidiskriminacionim zakonodavstvom u Crnoj Gori, koji uključuje sistemski zakon, ali i druge propise sa antidiskriminacionim klauzulama, postavljen je temelj za unaprjeđenje ravnopravnosti i suzbijanje diskriminacije. Međutim, pravni okvir potrebno je i dalje usklađivati sa pravnom tekovinom Evropske unije i međunarodnim standardima u skladu sa razvojem ovih pravila koje se dešava na svakodnevnoj osnovi.

Pored dosta dobrog i u znatnoj mjeri usklađenog zakonodavnog okvira, Zaštitnik primjećuje da se veliki dio i stručne i laičke javnosti u velikoj mjeri poziva na diskriminaciju, a da pri tom nije u dovoljnoj mjeri upoznato sa zakonodavnim okvirom.

U godini za nama kako Crna Gora tako i čitav svijet suočio se i dalje se suočava sa najvećim zdravstvenim izazovom sa pandemijom COVID - 19 koja krizna situacija dodatno ističe već postojeće nedostatke u zaštiti prava građana. Pandemija je ozbiljno ugrozila brojne živote i u potpunosti promijenila svakodnevne životne navike, s obzirom da suzbijanje zahtjeva i ograničenja cijelog niza ljudskih prava i sloboda, što je podiglo svijest javnosti o njihovoj važnosti. Stoga se u protekloj godini sa više adresa moglo čuti pozivanje na diskriminaciju.

S rastom broja zaraženih, izraženije su postajale i određene grane javnog zdravstva, a prvenstveno nedovoljan broj zaposlenih i otežan pristup zdravstvenim uslugama. Sa aspekta rada institucije Zaštitnika, veći broj pritužbi ove godine primili smo upravo u području zdravlja, ponajviše od građana koji nijesu mogli ostvariti zdravstvenu zaštitu tokom *lock down*-a, zatim od građana koji nijesu mogli doći do potrebnih lijekova ili su im operativni zahvati odloženi, što je dodatno produžilo ionako preduge liste čekanja.

Zbog nekoliko situacija koje su se ticale potencijalnog i ustanovljenog kršenja ljudskih prava ne samo pojedinaca već i grupa građana, Zaštitnik je djelovao po službenoj dužnosti, odnosno po sopstvenoj inicijativi i o tome obavještavao javnost. Predstavnici institucije su bili prisutni u medijima sa stanovišta pojašnjenja činjenica i standarda kod ostvarivanja ljudskih prava, a istovremeno ažurno odgovarali na desetine novinarskih pitanja koja su se odnosila na tumačenje pojedinih odluka, njihovu primjenu i efekte na ostvarivanje ljudskih prava i sloboda u vremenu epidemije.

Jedan od najvećih tereta pandemije podnijeli su zdravstveni radnici, koji su svoje vrijeme, znanje, ali i zdravlje, stavili na raspolaganje za korist cijele zajednice. Velike napore tokom pandemije su podnijeli radnici i radnice u trgovinama i apotekama, zaposleni u medijima i javnim službama. Početak epidemije označio je i privremeni nedostatak zaštitnih maski, rukavica, dezinficijensa, dok su posljedice neulaganja u ustanove bile jasno vidljive.

Iako je COVID - 19 u velikoj mjeri ugrozio zdravlje građana, dirao je i u pravo na rad, a posljedično i egzistenciju brojnih porodica koji su se susretali sa otkazima ugovora o radu i otkazima ugovora o zakupu stana. U tom smislu, mnogi smatraju da je upravo pravo na rad bilo u najvećoj mjeri povređivano, jer su brojni poslodavci nakon *lockdown* - a postojeće institute radnog prava primjenjivali vrlo fleksibilno, dijelom iz neznanja i/ili nedostatnog zakonskog okvira za nove okolnosti, ali dijelom ga i svjesno ignorišući. Pritužbe građana tokom 2020. u velikom su broju bile uslovljene epidemijom, novim načinom organizacije rada, radi sprovođenja epidemioloških mjera i nepovoljnom situacijom kao posljedicom *lockdown*-a. Takođe do izražaja su dolazile i poteškoće u usklađivanju profesionalnih i porodičnih obaveza.

Rad na crno, neuplaćivanje doprinosa ili isplata zarade „na ruke“, neevidentiranje prekovremenog rada i neisplata uvećane zarade za takav rad, su česti razlozi koji su dominirali pritužbama, ali još češće u stalnim kontaktima koje ova institucija obavlja i svoje kadrovske resurse stavlja u službu građanima u cilju unaprjeđenja njihovih prava.

Zaštitnik je podržavao mjere Nacionalnog koordinacionog tijela koje je pozivalo na poštovanje mjera, očuvanje ljudskih prava – s fokusom na ranjive grupe. Mišljenja Zaštitnika, apeli i saopštenja povodom tema u vezi sa ljudskim pravima u doba COVID -19 epidemije bili su medijski veoma zastupljeni, a objavljavani su ažurno i na web stranici Institucije.

Kvalitetna saradnja s organima državne uprave i lokalne samouprave kao i drugim pravnim licima jedan je od preduslova uspješnog rada institucije Zaštitnika, čime se doprinosi boljem rješavanju problema građana i boljoj zaštiti njihovih prava. Ova saradnja se ogleda u stalnoj komunikaciji, pogotovo dostavljanjem traženih izjašnjenja, kao i ispunjavanjem preporuka koja se i dalje može ocijeniti dobrom, uz pojedinu izuzetku.

Tokom ovog izvještajnog perioda zabilježen je trend rasta pritužbi, kao i veći broj pokrenutih postupaka po sopstvenoj inicijativi, prisustvo na promotivnim aktivnostima, skupovima i obukama uz značajno prisustvo u medijima. Sve je to uticalo na povećanje vidljivosti Institucije i na povećanje broja pritužbi.



Kao i u svim prethodnim izvještajima, naglašavamo da je Evropska komisija u Izvještaju za Crnu Goru za 2020. godinu<sup>120</sup> istakla da institucija Zaštitnika, koja je akreditovana sa statusom B od strane Globalnog saveza za nacionalne institucije za ljudska prava (GANHRI), uprkos stalnom nedostatku kadra i relativno ograničenim resursima (proračun od 695.322 EUR u 2019. godini i od 725.227 EUR u 2020. godini), ima i dalje dobru vidljivost, doseg i produktivnost. U Izvještaju se dalje konstatuje da je u decembru 2019. godine u Skupštini Crne Gore imenovan novi Zaštitnik kojem je pružena velika politička podrška; da je elektronska baza podataka za upravljanje pritužbama poboljšana; da je saradnja s medijima i civilnim društvom uopšte i dalje dobra, ali da su potrebni dodatni napori kako bi se povećalo povjerenje među zainteresovanim stranama.

Navodi se i da zadatak Zaštitnika u pogledu prikupljanja podataka o slučajevima diskriminacije ostaje izazov, jer se svi državni organi ne pridržavaju Pravilnika iz 2014. godine o vođenju evidencije u slučajevima diskriminacije. Ukazano je i da sudski predmeti u oblasti diskriminacije ostaju rijetki, a da novi slučajevi nijesu otvoreni u 2019. godini.

Proaktivnije djelovanje Institucije prepoznala je i Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije (ECRI) u svojim Zaključcima o sprovođenju preporuka<sup>121</sup> i afirmativno ukazala na angažman Zaštitnika u vezi izmjene podzakonskog akta kojim se uređuje pitanje vođenja evidencija o slučajevima diskriminacije. Ništa manje značajno je i domaće istraživanje javnog mnjenja organizacije civilnog društva Cedem-a u kojem se navodi da od svih institucija države, najveći doprinos u borbi protiv diskriminacije daje kancelarija Ombudsmana<sup>122</sup>.

Na predlog Zaštitnika, Skupština Crne Gore je, 25. juna 2020. godine, imenovala zamjenicu Zaštitnika koja je stupila na funkciju 3. jula 2020. godine. Takođe, ukazujemo da su u ovom sektoru rad po pritužbama i druge aktivnosti, do kraja 2019. godine, obavljala tri službenika. U međuvremenu je jednom od njih prestao radni odnos, tako da su u periodu izvještavanja bile angažovane dvije savjetnice na poslovima i zadacima iz nadležnosti sektora za zaštitu od diskriminacije, ranjivih grupa i rodne ravnopravnosti. U istom periodu u sektor zaštite od diskriminacije radni odnos je zasnovao jedan službenik – Viši savjetnik III na neodređeno vrijeme.

Pored redovnih aktivnosti iz nadležnosti zaštite od diskriminacije, u protekloj godini sprovedena je i aktivnost na izradi Projekta. Imajući u vidu da je nasilje nad ženama i nasilje u porodici i dalje veoma prisutno i da je evidentan trend povećanja predmeta, kao i da je kod upravnih i pravosudnih organa zapažen sve veći broj slučajeva (pred sudovima za prekršaje je u 2017. godini u radu bilo je 1.790 predmeta, u 2018. godini bilo je 1.972 predmeta, dok je u 2019. godini bilo 2.059 predmeta) Zaštitnik je, u prvoj polovini godine, zbog okolnosti izazvanih pandemijom COVID - 19, revidirao pristup istraživanju u projektu "Identifikacije problema u borbi protiv nasilja u porodici" koji će se djelimično realizovati u saradnji sa misijom OEBS-a u Crnoj Gori. Ovaj projekat koji je imao za predmet analizu odluka Suda za prekršaje je realizovan krajem protekle godine i početkom tekuće godine, a sama Analiza će biti publikovana i dostupna na zvaničnoj stranici Institucije.

Da bi se osnažila vidljivost, i Institucija bila bliža građanima u uslovima restriktivnih mjera i ograničenog prijema stranaka, otvoren je Instagram profil Institucije /ombudsmancg/ koji je iz mjeseca u mjesec sve posjećeniji i komentarisaniji. U duhu dobre saradnje sa institucijama iz sistema javne uprave, civilnog

---

<sup>120</sup> Izvještaj dostupan na linku: [file:///D:/Downloads/montenegro\\_report\\_2020.pdf](file:///D:/Downloads/montenegro_report_2020.pdf)

<sup>121</sup> ECRI conclusions on the implementation of the recommendations in respect of Montenegro subject to interim follow-up, dostupno na: <https://rm.coe.int/ecri-conclusions-on-the-implementation-of-the-recommendations-in-respe/16809e8273>

<sup>122</sup> Dostupno na : <https://www.cedem.me/publikacije/istrazivanja/ostala-istrazivanja/send/31-ostala-istrazivanja/1982-analiticki-izvjestaj-obrasci-i-stepeni-diskriminacije-u-crnoj-gori-u-2020-godini>

sektora, medija i međunarodnih partnera, predstavnici Institucije su uzeli učešće na više desetina web seminara, koristeći priliku da razmijene dobre prakse, ideje i izazove pred kojima su se našli branioci ljudskih prava globalno. S obzirom da su službenici Institucije svakodnevno bili u kontaktu sa građanima koji su tražili pravne savjete i informacije u vrijeme prvog talasa epidemije, zabilježen je veći broj poziva i pritužbi od strane građana, o čemu govore podaci da je protekle godine broj pritužbi u sektoru za zaštitu od diskriminacije znatno povećan (detaljnije u dijelu Statistički prikaz predmeta u postupku pred Zaštitnikom).

Tokom 2019. godine u planu je bilo osnivanje nacionalne mreže za zaštitu od diskriminacije u 2020. godini koju su, uz predstavnike Zaštitnika, trebali da čine i predstavnici organizacija civilnog društva čiji bi fokus djelovanja bio na prevenciji, promociji i zaštiti od diskriminacije. Takva mreža bila bi servis svojevrsne besplatne pravne pomoći, kroz koji bi se žrtve informisale i osnažile na iniciranje postupaka za zaštitu od diskriminacije, upoznale sa pravima i obavezama i uputile na kriterijume prihvatljivosti akata kojima traže zaštitu. Međutim, realizacija te aktivnosti, zbog nastale situacije sa pandemijom COVID-19 je odložena.

## 9.2. Pravni okvir

U ovom dijelu Izveštaja biće predstavljeni pojedini propisi koji su donijeti u toku 2020. godine, a koji su od uticaja na zaštitu od diskriminacije i unaprjeđenje ravnopravnosti u pojedinim oblastima.

Od 2012. godine institucija Zaštitnika se zalagala za pravno uređenje zajednice života dva lica istog pola. Donošenjem *Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola*<sup>123</sup> unaprijeđen je pravni okvir ljudskih prava i sloboda u Crnoj Gori. Crna Gora je usvojila najrasprostranjeniji model uređenja istopolnih zajednica, tj. životno partnerstvo lica istog pola. Ovim Zakonom su regulisani imovinski odnosi partnera, pravo na nasljeđivanje, međusobno izdržavanje, poreski status partnera u smislu oslobađanja plaćanja poreza na promet nepokretnosti u slučaju prometa nepokretnosti nastalog između partnera u toku trajanja zajednice, dok su u pogledu prava i obaveza u sistemu zdravstvenog osiguranja, kao i u pogledu prava iz socijalne i dječje zaštite, istopolni partneri izjednačeni sa bračnim drugovima. Zakon će se primjenjivati nakon godinu dana od dana stupanja na snagu, s tim što je neophodno izvršiti i usklađivanje drugih propisa.

Jedno od zakonskih unaprjeđenja zbog kojeg Zaštitnik izražava zadovoljstvo je izjednačavanje bračne i vanbračne zajednice u *Zakonu o penzijskom i invalidskom osiguranju*<sup>124</sup>. Naime, povodom pritužbe po kojoj je postupano pred ovom Institucijom, a zbog nemogućnosti ostvarivanja prava na penziju vanbračne partnerke, ukazano je da više zakona u Crnoj Gori izjednačava bračnu i vanbračnu zajednicu u pogledu ostvarivanja određenih prava (Porodični zakon i Zakon o nasljeđivanju) i da postojanje normi koje na različit način regulišu isto pravno pitanje, a pri tom se nalaze u aktima jednake pravne snage u pravnom sistemu Crne Gore, predstavlja rizik po pravnu sigurnost građana koji u ovakvim slučajevima ne mogu sa sigurnošću znati kako će se prema njima postupati u određenim situacijama. Preporukom je od Ministarstva rada i socijalnog staranja kao resornog ministarstva tražena dopuna člana 43 i to na način što će se eksplicitno predvidjeti da se članom porodice umrlog osiguranika, odnosno korisnika prava iz člana 42 tog zakona, smatra i vanbračni drug. Osporenim odredbom Zakona neopravdano je napravljena razlika između vanbračnih partnera/ki u odnosu na bračne, dok su u praksi kod uvriježenih rodni uloga bile nesrazmjerno pogođene žene u odnosu na muškarce.

<sup>123</sup> Zakon o životnom partnerstvu lica istog pola ("Službeni list Crne Gore", br. 067/20)

<sup>124</sup> "Službeni list Republike Crne Gore", br. 054/03, 039/04, 061/04, 079/04, 081/04, 029/05, 014/07, 047/07, "Službeni list Crne Gore", br. 012/07, 013/07, 079/08, 014/10, 078/10, 034/11, 039/11, 040/11, 066/12, 036/13, 038/13, 061/13, 006/14, 060/14, 060/14, 010/15, 044/15, 042/16, 055/16, 080/20

Prethodnim rješenjem je diskriminatorski postupano prema vanbračnim partnerima/kama u odnosu na bračne partnere/ke na osnovu bračnog statusa. Zaštitnik je diskriminaciju prepoznao kako u postupanju i isključivo jezičkom tumačenju norme od strane Fonda za penzijsko osiguranje Crne Gore, tako i u resornom ministarstvu u čijoj je nadležnosti bilo donošenje izmjena i dopuna u ovoj oblasti kreiranja javnih politika. Kod postojanja velikog broja vanbračnih zajednica ovaj institut predstavlja nezaobilaznu ustanovu XXI vijeka i nije se moglo očekivati da vanbračni/e partneri/ke snose prekomjeran teret i trpe posljedice neregulisanja postupka dokazivanja zajednice, već je na državi bilo da takav postupak uredi. Sa novim rješenjem instituta porodične penzije, Crna Gora je ovaj institut uskladila sa evropskim standardima i usaglasila sa društvenom realnošću u državi.

Pored ovog unaprjeđenja, isti zakon u članu 43a predviđa da pravo na porodičnu penziju može ostvariti i životni partner umrlog osiguranika, odnosno korisnika penzije koji je sklopio životno partnerstvo sa osobom istog pola, u skladu sa zakonom kojim se uređuje životno partnerstvo osoba istog pola. Uz to, pravo na porodičnu penziju mogu ostvariti i djeca ovih lica.

Vlada Crne Gore je na 161. sjednici od 12. marta 2020. godine utvrdila *Prijedlog zakona o potvrđivanju Marakeškog ugovora za olakšanje pristupa objavljenim djelima za osobe koje su slijepi, slabovide ili imaju druge poteškoće u korišćenju štampanih materijala*<sup>125</sup>.

Marakeški ugovor zahtijeva od ugovornih strana da se obezbijedi ograničenje ili izuzeće u odnosu na autorsko pravo, kako bi se omogućilo „korisnicima“ ili „ovlašćenim subjektima“ da urade sve izmjene koje su potrebne kako bi se napravila kopija nekog djela u pristupačnom formatu za osobe sa teškoćama u pristupu štampanim djelima. Ugovorne strane obavezane su i da omoguće prekograničnu razmjenu pristupačnih kopija koje su napravljene u skladu sa ograničenjima i izuzecima iz Marakeškog ugovora, ili u skladu sa zakonom. Predlog Zakona je u skupštinskoj proceduri od 29. aprila 2020. godine, pa Zaštitnik očekuje da će se pitanje ratifikacije riješiti u što skorijem periodu.

Jedan od zakona koji je bio u fokusu pažnje Zaštitnika sa aspekta učešća žena u političkom i javnom životu je *Zakon o izboru odbornika i poslanika*<sup>126</sup> za koji je još 2013. godine od strane ove Institucije upućena inicijativa za izmjenu odredbi koje se odnose na prisustvo manje zastupljenog pola na izbornim listama. Iako žene u Crnoj Gori čine nešto više od polovine populacije i predstavljaju veći dio glasačkog tijela, procenat njihovog učešća u predstavničkim tijelima i na mjestima odlučivanja još uvijek nije na zadovoljavajućem nivou. Kao odgovor na dugogodišnje preporuke OEBS/ODIHR-a, a u cilju ostvarivanja principa rodne ravnopravnosti, inoviranim zakonodavstvom je predviđeno da na izornoj listi bude najmanje 40% kandidata manje zastupljenog pola, odnosno da na izornoj listi među svaka tri kandidata prema redosljedu na listi mora biti najmanje po jedan kandidat pripadnik manje zastupljenog pola. Jedan od preduslova za ostvarenje većeg učešća žena na svim pozicijama odlučivanja je donošenje ovakvog inoviranog zakonskog rješenja, pa Zaštitnik očekuje da će u narednom periodu biti usvojen i da će borba za prava žena biti jedna od tema u fokusu.

*Zakonom o izmjenama i dopunama zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata*<sup>127</sup> predviđeno je da je revizija glavnog projekta za sve objekte obavezna. Revizija glavnog projekta obuhvata, između ostalog, i provjeru usklađenosti projekta sa idejnim rješenjem na koji je data saglasnost glavnog državnog arhitekta i provjeru ispunjenosti uslova prilagođenosti objekta licima smanjene pokretljivosti i licima sa invaliditetom. Zapaženo je da je Predlogom Zakona o izmjenama i dopunama ovog zakona bilo predviđeno više unaprjeđenja u odnosu na lica sa invaliditetom, uključujući ovlašćenje urbanističko - građevinskog inspektora da, kada u postupku inspekcijskog nadzora ocijeni da je povrijeđen zakon ili

<sup>125</sup> Dostupno na: <https://gsv.gov.me/vijesti/222808/Saopstenje-sa-161-sjednice-Vlade-Crne-Gore.html>

<sup>126</sup> Dostupno na: [www.gov.me/biblioteka](http://www.gov.me/biblioteka)

<sup>127</sup> "Službeni list Crne Gore", br. 064/17, 044/18, 063/18, 011/19, 082/20

drugi propis, naredi vlasniku objekta u javnoj upotrebi u roku koji on odredi da obezbijedi pristup, kretanje i boravak za lica smanjene pokretljivosti i lica sa invaliditetom. Međutim, ovaj predlog nije prihvaćen.

Zaštitnik je pratio primjenu *Zakona o javnim okupljanjima*, pa u kontekstu člana 11. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda ukazuje na obavezu države da zaštiti mirne skupove kako bi osigurala da se sloboda okupljanja uživa u praksi bez nedozvoljenih ograničenja. Iz Izvještaja o primjeni *Zakona o javnim okupljanjima*<sup>128</sup> od 23. aprila 2020. godine proizilazi da je u 2019. godini policija izvršila 425 obezbjeđenja javnih okupljanja i 651 obezbjeđenje javnih priredbi, shodno Zakonu o javnim okupljanjima i javnim priredbama. Na navedenim javnim okupljanjima i javnim priredbama prisustvovalo je oko 880.000 građana. Kada su u pitanju sportske manifestacije, na nivou stanica policije, centara i odjeljenja bezbjednosti uspostavljena je elektronska evidencija - baza podataka radi praćenja djelovanja pripadnika navijačkih grupa iz zemlje i okruženja, učinilaca prekršaja na sportskim manifestacijama, kao i razmjene informacija sa partnerskim službama, a u skladu sa Zakonom o sprječavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama. Uspostavljanjem ove aplikacije, uredno se vodi evidencija i podnose prekršajne prijave protiv počinitelja prekršaja na sportskim manifestacijama. Ova oblast je od posebnog značaja kada se ima u vidu da se unutar ovakvih skupova i događaja vrlo često dešavaju incidenti sa rasističkim i sličnim motivima, o kakvom događaju je kad je Crna Gora u pitanju izvijestila i Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije (2017. godina).

Tokom prve polovine 2020. godine, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava je u saradnji sa Misijom OSCE-a u Crnoj Gori sprovedo eksternu evaluaciju trećeg po redu strateškog dokumenta Plana aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti<sup>129</sup> (PAPRR-a). Cilj evaluacije je bio da se dobije procjena u kojoj je mjeri Plan aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti (PAPRR 2017-2021 ) dao doprinos poboljšanju opšteg položaja žena u Crnoj Gori. Evaluacija PAPRR-a je pružila nezavisne i sistematske procjene uspješnosti sprovedenih aktivnosti koje su predviđene ovim dokumentom, pri tom uvažavajući činjenicu neophodnosti primjene novog metodološkog pristupa izrade strateških dokumenata<sup>130</sup>. Prilikom evaluacije ovog dokumenta organizovano je šest fokus grupa, koje su okupile 41 učesnika/cu koji su dali svoje viđenje ispunjenosti čitavog procesa donošenja i realizacije datog dokumenta.

Ministarstvo prosvjete je donijelo Godišnji plan obrazovanja odraslih za 2020. godinu<sup>131</sup> kojim je predviđena obuka/trening za rodnu ravnopravnost, cjeloživotno obrazovanje žena, seoske populacije i lica sa invaliditetom, što je pomak u odnosu na ostale planove koje donosi to ili druga ministarstva. Predlog za unaprjeđenje sljedećeg plana bi bio preduzimanje mjera kojima se posvećuje pažnja zapošljavanju muškaraca u sektoru obrazovanja, ako se ima u vidu činjenica da prema podacima MONSTAT-a<sup>132</sup> 76,6% zaposlenih u obrazovanju čine žene.

Strategija reforme pravosuđa koja je donijeta za period 2019-2022<sup>133</sup> konstatuje da brojne arhitektonske prepreke (stepeništa, visoki pločnici, itd.) sprječavaju adekvatnu primjenu prava na pristup pravdi licima sa invaliditetom. Kako bi se otklonili nedostaci prepoznati nakon sprovođenja prethodne Strategije, a koji su vezani za nemogućnost fizičkog pristupa licima sa invaliditetom zgradama pravosudnih institucija, izrađena je Analiza pristupa sudovima lica sa invaliditetom. U skladu sa nalazima Analize, u zgradi Vrhovnog suda Crne Gore, u kojoj su smješteni i Viši i Apelacioni sud, kao i zgradi Osnovnog suda u Podgorici, završen je projekat izgradnje lifta, i na taj način omogućen je nesmetan pristup ovim sudovima

<sup>128</sup> Dostupno na: <http://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/967/2270-13416-00-72-20-14.pdf>

<sup>129</sup> Dostupno na: <https://mmp.gov.me/biblioteka/strategije>

<sup>130</sup>file:///D:/Downloads/EVALUACIJA%20PLANA%20AKTIVNOSTI%20ZA%20POSTIZANJE%20RODNE%20RAVNOPRAVNOSTI%20%20U%20CG%20%20Final.pdf

<sup>131</sup> Godišnji plan obrazovanja odraslih za 2020. godinu, str. 27

<sup>132</sup> Žene i muškarci u Crnoj Gori, MONSTAT, 2019. godina

<sup>133</sup> Dostupno na: <https://mpa.gov.me/biblioteka/strategije>

svim građanima. Stav Zaštitnika je da je došlo do izvjesnog ali nedovoljnog pomaka po pitanju arhitektonske pristupačnosti, pa smatra da je neophodno uložiti dodatne aktivnosti na poboljšanje pristupa ostalim sudovima u Crnoj Gori, kao i notarskim i izvršiteljskim kancelarijama.

### 9.3. Statistika predmeta u postupcima pred Zaštitnikom

U periodu od 01. januara do 31. decembra 2020. godine u radu je bilo 220 predmeta (u 2019. 141, a 2018. 155 predmeta), od čega je 12 prenijeto iz 2019. i završeno u protekloj godini. Postupak je okončan u 159 predmeta, a 61 predmet je prenijet u 2020. godinu.

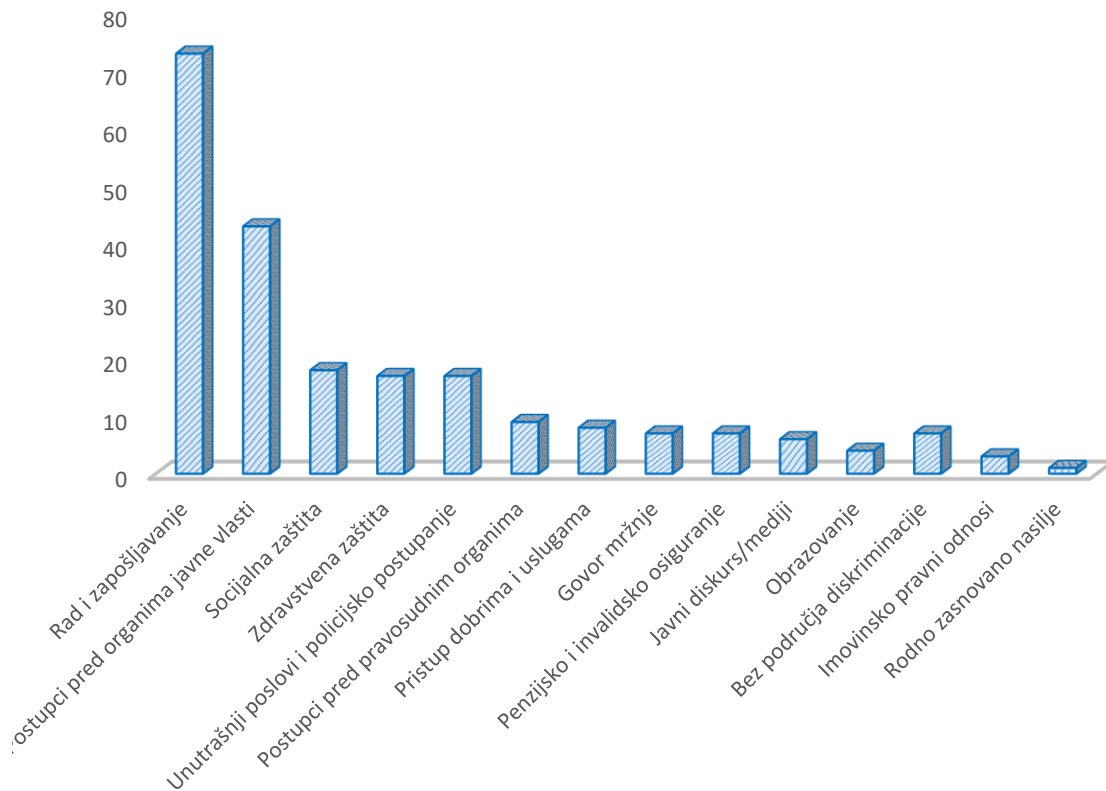
Od okončanih (159) predmeta, u (38) predmeta dato je 96 preporuka različitim subjektima, a u (13) predmeta postupak je obustavljen jer je povreda otklonjena u toku postupka; u (26) predmeta podnosioci su upućeni na druga sredstva, jer je ocijenjeno da je to djelotvorniji put zaštite; u šest (6) predmeta postupak je okončan ukazivanjem; u (13) predmeta nije utvrđena diskriminacija, niti povreda drugog prava; u osam (8) predmeta postupak je obustavljen zbog pokretanja sudskog postupka; u pet (5) je obustavljen jer je pritužba povučena, a u šest (6) jer stranka nije sarađivala u postupku, dok su u sedam (7) završena spajanjem.

U (37) predmeta Zaštitnik nije mogao postupati, od čega nadležnost za postupanje nije imao u devet (9) predmeta; u (24) predmeta pritužbe nijesu dopunjene u ostavljenom roku, a ni nakon isteka datog roka, u jednom (1) predmetu pritužba se odnosi na povredu prava u drugim državama, u jednom (1) predmetu pritužba je ponovljena a nijesu podnijeti novi dokazi, dok je u dva (2) predmeta pritužba podnijeta po isteku roka od jedne godine od dana učinjene povrede.

Od ukupno (96) preporuka datih u (38) predmeta, ispoštovano je (14) preporuka; (52) se sprovode u kontinuitetu; dok (30) preporuka nije ispoštovano.

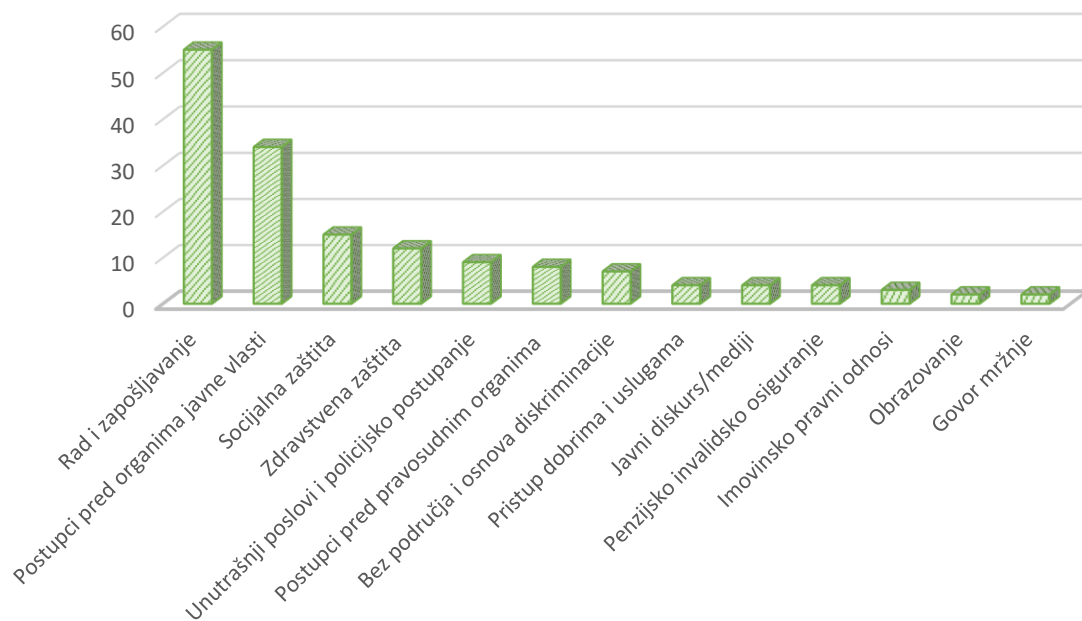
Rad i zapošljavanje	73
Postupci pred organima javne vlasti	43
Socijalna zaštita	18
Zdravstvena zaštita	17
Unutrašnji poslovi i policijsko postupanje	17
Postupci pred pravosudnim organima	9
Pristup dobrima i uslugama	8
Govor mržnje	7
Penzijско i invalidsko osiguranje	7
Javni diskurs/mediji	6
Obrazovanje	4
Bez područja diskriminacije	7
Imovinsko pravni odnosi	3
Rodno zasnovano nasilje	1
<b>Ukupno</b>	<b>220</b>





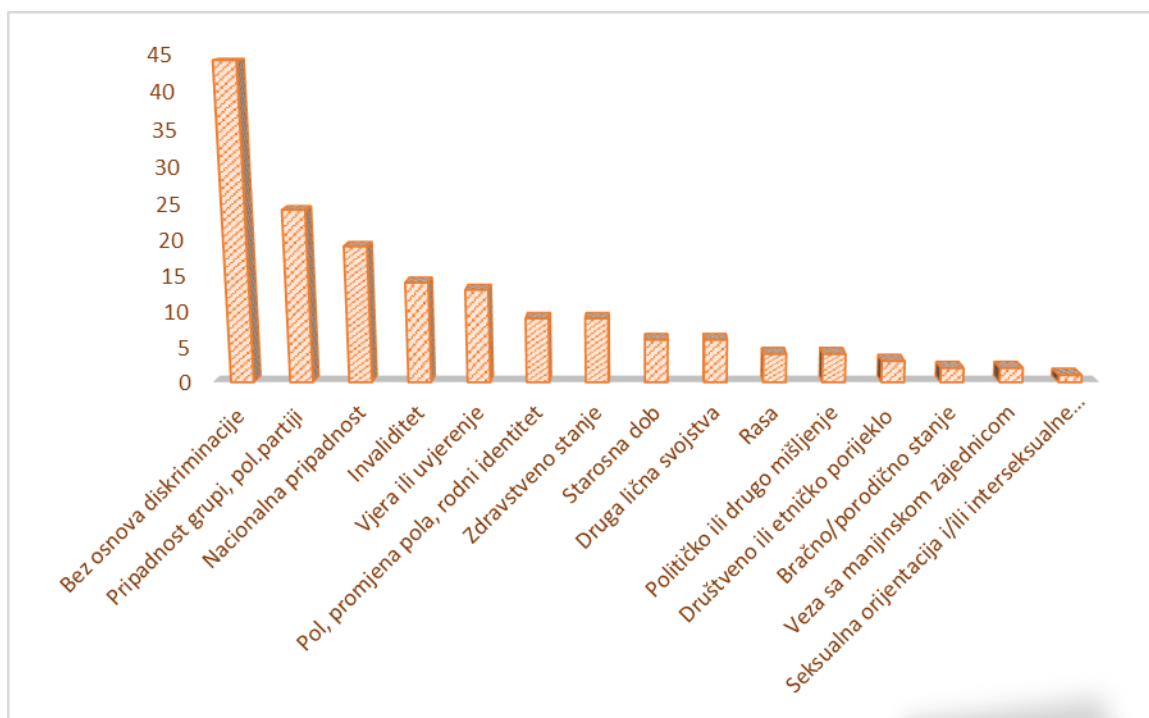
Rad i zapošljavanje	55
Postupci pred organima javne vlasti	34
Socijalna zaštita	15
Zdravstvena zaštita	12
Unutrašnji poslovi i policijsko postupanje	9
Postupci pred pravosudnim organima	8
Bez područja i osnova diskriminacije	7
Pristup dobrima i uslugama	4
Javni diskurs/mediji	4
Penzijsko invalidsko osiguranje	4
Imovinsko pravni odnosi	3
Obrazovanje	2
Govor mržnje	2
Ukupno	159

**Kada su u pitanju predmeti koji su okončani, područja diskriminacije su bila zastupljena na sledeći način.**



#### Osnov diskriminacije u okončanim predmetima:

<i>Rasa</i>	4
<i>Nacionalna pripadnost</i>	19
<i>Društveno ili etničko porijeklo</i>	3
<i>Veza sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom</i>	2
<i>Vjera ili uvjerenje</i>	13
<i>Pol, promjena pola, rodni identitet</i>	9
<i>Političko ili drugo mišljenje</i>	4
<i>Seksualna orijentacija i/ili interseksualne karakteristike</i>	1
<i>Zdravstveno stanje</i>	9
<i>Starosna dob</i>	6
<i>Invaliditet</i>	14
<i>Bračno i porodično stanje</i>	2
<i>Pripadnost grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji</i>	24
<i>Druga lična svojstva</i>	6
<i>Bez osnova diskriminacije</i>	44
<b>UKUPNO</b>	<b>159</b>



<b>Muškarci</b>	<b>114</b>
<b>Žene</b>	<b>76</b>
<b>Pravna lica</b>	<b>8</b>
<b>Anonimna</b>	<b>2</b>
<b>Sopstvena inicijativa</b>	<b>2</b>
<b>NVO</b>	<b>2</b>
<b>Dijete</b>	<b>1</b>
<b>Ukupno</b>	<b>220</b>

**U 2020. godini predmeti su pokretani od strane:**

### Predmeti u radu u 2020.godini

#### Područje rada i zapošljavanja - 55 predmeta

Osnov / lično svojstvo	Broj predmeta u radu	Rezultat postupanja	Status preporuke
Nacionalna pripadnost	8	Nema povrede prava - 2; Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku) - 3; Obustava, podnosilac povukao pritužbu - 1; Upućivanje-1; Nenadležnost - 1.	



Vjera ili uvjerenje	7	Preporuka - 2; Nema povrede prava- 1; Obustava (nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak) - 3; Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku) - 1;	U jednom (1) predmetu su date četiri (4) preporuke koje nisu ispoštovane; U jednom (1) predmetu su date dvije (2) preporuke koje nisu ispoštovane;
Političko ili drugo mišljenje	1	Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku) -1;	
Pol, promjena pola, rodni identitet	6	Preporuka-2; Nema povrede prava- 1; Spajanje- 2; Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku)- 1:	U jednom (1) predmetu su date dvije (2) preporuke koje su ispoštovane; U jednom (1) predmetu su date dvije (2) preporuke koje nisu ispoštovane;
Invaliditet	4	Preporuka - 3; Obustava (podnosilac ne saraduje u postupku)-1	U jednom (1) predmetu su date tri (3) preporuke koje se sprovode kontinuitetu; U jednom (1) predmetu je data jedna (1) preporuke koje se kontinuirano sprovodi; U jednom (1) predmetu su date tri (3) preporuke koje su ispoštovane;
Starosna dob	3	Preporuka - 2; Obustava (povreda otklonjena u toku postupka) - 1;	U jednom (1) predmetu su date dvije (2) preporuke koje se sprovode u kontinuitetu; U jednom (1) predmetu je data jedna (1) preporuka koja se sprovodi u kontinuitetu;
Zdravstveno stanje	1	Preporuka - 1;	U jednom (1) predmetu su date dvije

			(2) preporuke koje nisu ispoštovane;
Pripadnost grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji	8	Preporuka- 2; Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku) - 2; Obustava (podnosilac povukao pritužbu) -1; Obustava (podnosilac nije dopunio pritužbu u ostavljenom roku) -1; Spajanje - 2;	U jednom (1) predmetu je data jedna (1) preporuka koja nije ispoštovana; U jednom (1) predmetu je dato pet (5) preporuka koje nisu ispoštovane;
Bračno ili porodično stanje	1	Upućivanje na druga pravna sredstva- 1;	
Druga lična svojstva	2	Preporuka - 1; Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku) - 1;	U jednom (1) predmetu date su dvije (2) preporuke koje su ispoštovane;
Bez osnova Diskriminacije	14	Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku) - 4; upućivanje -3; nenadležnost - 2; ukazivanje -1; obustava (nakon pokretanja postupka pokrenut sudski postupak) - 4;	
<b>Postupci pred organima javne vlasti - 34 predmeta</b>			
<b>Osnov / lično svojstvo</b>	<b>Broj predmeta u radu</b>	<b>Rezultat postupanja</b>	<b>Status preporuke</b>
Nacionalna pripadnost	7	Preporuka -1; Nema povrede prava -3; Upućivanje na druga pravna sredstva - 1; Ukazivanje -1; Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku) - 1;	U jednom (1) predmetu date su dvije (2) preporuke koja su ispoštovane;
Invaliditet	1	Nenadležnost-1;	

Starosna dob	1	Obustava (nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak) - 1;	
Zdravstveno stanje	1	Preporuka - 1;	U jednom (1) predmetu date su (3) preporuke koje nisu ispoštovane.
Pripadnost grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji	13	Preporuka -10; Obustava (otklonjena povreda prava) -1; Obustava (podnosilac povukao pritužbu)-1; Obustava (podnosilac ne saraduje u postupku) - 1;	U deset (10) predmeta dato je (30) preporuka koje se kontinuirano sprovode.
Druga lična svojstva	1	Upućivanje na druga pravna sredstva - 1;	
Bez osnova diskriminacije	10	Preporuka -2; Upućivanje na drugo pravno sredstvo – 2; Obustava (povreda otklonjena u toku postupka) -1; Nenadležnost - 2; Obustava (podnosilac ne saraduje u postupku) - 1; Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku) - 2;	U jednom (1) predmetu data je jedna (1) preporuka koja se sprovodi u kontinuitetu; U jednom (1) predmetu date su tri (3) preporue koje se sprovode u kontinuitetu;
<b>Postupci pred pravosudnim organima – 8 predmeta</b>			
<b>Osnov / lično svojstvo</b>	<b>Broj predmeta u radu</b>	<b>Rezultat postupanja</b>	<b>Status preporuke</b>
Veza sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom	1	Obustava (podnosilac pritužbe ne saraduje u postupku) - 1;	
Zdravstveno stanje	1	Upućivanje na druga pravna sredstva - 1;	
Pol, promjena identita	1	Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku) - 1;	
Političko ili drugo mišljenje	1	Obustava (nakon podnošenja pritužbe	

		<i>pokrenut sudski postupak) - 1;</i>	
<i>Bez osnova diskriminacije</i>	4	<i>Obustava (nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak) – 1; Obustava (podnosilac povukao pritužbu) -2; Nenadležnost - 1;</i>	
<b>Socijalna zaštita - 15 predmeta</b>			
<b>Osnov / lično svojstvo</b>	<b>Broj predmeta u radu</b>	<b>Rezultat postupanja</b>	<b>Status preporuke</b>
<i>Invaliditet</i>	4	<i>Ukazivanje - 1; Nema povrede prava - 1; Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku) - 1; Obustava (podnosilac pritužbe ne saraduje u postupku) - 1;</i>	
<i>Zdravstveno stanje</i>	3	<i>Preporuka - 1; Nema povrede prava-1; Upućivanje na druga pravna sredstva – 1;</i>	<i>U jednom (1) predmetu date su četiri (4) preporuke koje nisu ispoštovane;</i>
<i>Bračno ili porodično stanje</i>	1	<i>Obustava (povreda otklonjena u toku postupka) - 1;</i>	
<i>Društveno ili etničko porijeklo</i>	1	<i>Upućivanje na druga pravna sredstva - 1;</i>	
<i>Rasa</i>	1	<i>Upućivanje na druga pravna sredstva - 1;</i>	
<i>Druga lična svojstva</i>	1	<i>Upućivanje na druga pravna sredstva - 1;</i>	
<i>Bez osnova diskriminacije</i>	4	<i>Upućivanje na druga pravna sredstva - 1; Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku) -2; Spajanje -1;</i>	
<b>Zdravstvena zaštita – 12 predmeta</b>			
<b>Osnov / lično svojstvo</b>	<b>Broj predmeta u radu</b>	<b>Rezultat postupanja</b>	<b>Status preporuke</b>

Veza sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom	1	Obustava (povreda otklonjena u toku postupka) - 1;	
Rasa	1	Obustava (povreda otklonjena u toku postupka) - 1;	
Pol, promjena pola, rodni identitet	2	Preporuka - 1; Nema povrede prava -1;	U jednom (1) predmetu date su dvije (2) preporuke koje nisu ispoštovane;
Zdravstveno stanje	2	Upućivanje - 1; Obustava (povreda otklonjena u toku postupka) - 1;	
Invaliditet	3	Preporuka - 3;	U jednom (1) predmetu je data jedna (1) preporuka koja nije ispoštovana; U jednom (1) predmetu su date četiri (4) preporuke koje se sprovode u kontinuitetu; U jednom (1) predmetu su date tri (3) preporuke, od kojih su dvije (2) ispoštovane a jedna (1) neispoštovana;
Starosna dob	1	Obustava (nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak) - 1;	
Druga lična svojstva	1	Preporuka - 1;	U jednom (1) predmetu date su dvije (2) preporuke koja se sprovode u kontinuitetu;
Bez osnova diskriminacije	1	Obustava (nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak) - 1;	
<b>Unutrašnji poslovi i policijsko postupanje - 9 predmeta</b>			
<b>Osnov</b>	<b>Broj predmeta u radu</b>	<b>Rezultat postupanja</b>	<b>Status preporuke</b>

Nacionalna pripadnost	2	Upućivanje na druga pravna sredstva - 2;	
Vjera ili uvjerenje	5	Preporuka - 1; Ukazivanje - 2; Spajanje - 2;	U jednom (1) predmetu date su tri (3) preporuke koje su ispoštovane;
Pripadnost grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji	1	Preporuka - 1;	U jednom (1) predmetu date su dvije (2) preporuke koje se kontinuirano sprovode.
Političko ili drugo mišljenje	1	Preporuka-1;	U jednom (1) predmetu date su tri (3) preporuke koje se kontinuirano sprovode;
<b>Imovinsko - pravni odnosi - 3 predmeta</b>			
<b>Osnov svojstvo</b>	<b>/lično</b>	<b>Broj predmeta u radu</b>	<b>Rezultat postupanja</b>
Političko ili drugo mišljenje		1	Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku) - 1;
Bez osnova diskriminacije		2	Upućivanje na druga pravna sredstva - 1; Nenadležnost - 1;
<b>Penzijsko - invalidsko osiguranje - 4 predmeta</b>			
<b>Osnov svojstvo</b>	<b>/lično</b>	<b>Broj predmeta u radu</b>	<b>Rezultat postupanja</b>
Pripadnost grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji		1	Nepostupanje - 1 (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku);
Zdravstveno stanje		1	Upućivanje na druga pravna sredstva - 1;
Bez osnova diskriminacije		2	Upućivanje na druga pravna sredstva - 2;
<b>Pristup dobrima i uslugama - 4 predmeta</b>			

Osnov svojstvo	/lično	Broj predmeta u radu	Rezultat postupanja	Status preporuke
Invaliditet		1	Preporuka - 1;	U jednom (1) predmetu je data jedna (1) preporuka koja nije ispoštovana;
Pripadnost grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji		1	Nema povrede prava - 1;	
Bez osnova diskriminacije		1	Ukazivanje – 1; Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku) - 1;	
<b>Obrazovanje - 2 predmeta</b>				
Osnov svojstvo	/lično	Broj predmeta u radu	Rezultat postupanja	Status preporuke
Druga lična svojstva		1	Nema povrede prava	
Bez osnova diskriminacije		1	Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku) - 1;	
<b>Javni diskurs / mediji - 4 predmeta</b>				
Osnov svojstvo	/lično	Broj predmeta u radu	Rezultat postupanja	Status preporuke
Rasa		1	Obustava (podnosilac pritužbe ne saraduje u postupku) -1;	
Nacionalna pripadnost		1	Upućivanje na druga pravna sredstva - 1;	
Društveno ili etničko porijeklo		1	Obustava (povreda otklonjena u toku postupka) - 1;	
Bez osnova diskriminacije		1	Nema povrede prava;	
<b>Govor mržnje – 2 predmeta</b>				
Osnov svojstvo	/lično	Broj predmeta u radu	Rezultat postupanja	Status preporuke
Seksualna pripadnost i/ili interseksualne karakteristike		1	Preporuka - 1;	U jednom (1) predmetu date su dvije

			(2) preporuke koje nisu ispoštovane;
Vjera ili uvjerenje	1	Upućivanje na druga pravna sredstva - 1;	
<b>Bez područja i oblika diskriminacije - 7 predmeta</b>			
<b>Osnov svojstvo</b>	<b>/lično</b>	<b>Broj predmeta u radu</b>	<b>Rezultat postupanja</b>
			<b>Status preporuke</b>
Nacionalna pripadnost		1	Upućivanje na druga pravna sredstva - 1;
Društveno ili etničko porijeklo		1	Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku) - 1;
Rasa		1	Obustava (pritužba otklonjena u toku postupka) -1;
Invaliditet		1	Upućivanje na druga pravna sredstva - 1;
Bez osnovna diskriminacije		3	Obustava (podnosilac pritužbe ne surađuje u postupku) - 1; Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku) - 1; Nenadležnost - 1;

#### 9.4. Podaci iz pravosudne i upravne nadležnosti

Zaštitnik iz godine u godinu podsjeća da su, shodno odredbi člana 33 Zakona o zabrani diskriminacije, sudovi, državna tužilaštva, organi za prekršaje, organ uprave nadležan za policijske poslove i inspeksijski organi dužni da vode posebnu evidenciju u formi elektronski vođene baze podataka o podnijetim prijavama, pokrenutim postupcima i donijetim odlukama iz svoje nadležnosti u vezi sa diskriminacijom. Prema ovoj odredbi, podatke iz posebne evidencije organi dostavljaju Zaštitniku najkasnije do 31. januara tekuće godine za prethodnu godinu, a na zahtjev Zaštitnika dužni su da podatke iz ove evidencije dostave i za određeni kraći period u toku godine. Zaštitnik i u ovom izvještaju apostrofira da još uvijek nije ustanovljena odgovarajuća evidencija. Međutim, Nacionalnom strategijom rodne ravnopravnosti 2021. – 2025. jedna od obaveza Ministarstva pravde, ljudskih i manjinskih prava je uspostavljanje i objedinjavanje evidencije o slučajevima diskriminacije po osnovu pola i roda, pa očekujemo da će pored obaveze koja proističe iz datog dokumenta koja se odnosi na diskriminatorni osnov pol i rod, biti proširen i na sve druge diskriminatorne osnove.



## 9.5. Podaci iz pravosudne nadležnosti

Prema podacima **Sudskog savjeta Crne Gore**<sup>134</sup> u 2020. godine uviđa se da kroz pravosudni informacijski sistem (PRIS) tokom 2020. godine evidentirano je (11) tužbi čija je vrsta spora diskriminacija. Takođe je utvrđeno da su tri (3) predmeta prenijeta iz prethodne godine, iz čega proizilazi da je tokom tražene godine, u radu bilo (14) predmeta. Pojašnjeno je da su dva predmeta završena u kojima je u pitanju diskriminacija po osnovu rade. Jedna tužba je usvojena i predmet je pravosnažan. Oštećena je osoba ženskog pola. U drugom predmetu tužba je povučena, predmet još uvijek nije pravosnažan. Oštećena osoba je muškog pola. Prosječno trajanje postupka za ova dva predmeta je 611 dana. U istom dopisu se ističe da kada je u pitanju naknada po osnovu diskriminacije, nijesu u mogućnosti da dostave tražene podatke, jer se ta vrsta spora u trenutnom informacijskom sistemu zavodi kao "Naknada štete".

Sudski savjet je dostavio tabelarni prikaz o predmetima krivičnih djela koja se po svojim elementima bića mogu smatrati diskriminatornim, i to: teško ubistvo na štetu bremenite žene- tri (3), teško ubistvo- 21 predmeta; povreda ravnopravnosti - jedan (1); silovanje – (23); obljuba nad nemoćnim licem - tri (3); obljuba sa djetetom - devet (9); obljuba zloupotrebom položaja - tri (3); posredovanje u vršenju prostitucije – jedan (1); dječja pornografija, prikazivanje pornografskog materijala djeci i proizvodnja i posjedovanje dječje pornografije - četiri (4); vanbračna zajednica sa maloljetnim licem – (15); oduzimanje maloljetnog lica – (11); zapuštanje i zlostavljanje maloljetnog lica - tri (3); nasilje u porodici ili u porodičnoj zajednici – (252); nedavanje izdržavanja – (217); izazivanje nacionalne, rasne i vjerske mržnje- (10).

U odnosu na predmete iz člana 220 KZCG nasilje u porodici ili porodičnoj zajednici za 2020. godinu izrečeno je 190 prvostepenih kazni i 140 pravosnažnih kazni. Sankcije u prvostepenom postupku su izrečene na sljedeći način: kazna zatvora – (66); kazna zatvora u prostorijama za stanovanje -devet (9); uslovna osuda – (70); novčana kazna - šest (6); disciplinska mjera, ukor –dvije (2); rad u javnom interesu - 10; upućivanje u ustanovu nezavodskog tipa- jedan (1); zabrana približavanja član 77a - sedam (7); udaljenje iz stana ili drugog prostora a stanovanje član 77b – jedan (1); obavezno liječenje alkoholičara i narkomana - četiri (4); obavezno liječenje alkoholičara - tri (3); obavezno liječenje narkomana - jedan (1); obavezno psihijatrijsko liječenje na slobodi - pet (5); obavezno psihijatrijsko liječenje u zdravstvenoj ustanovi - tri (3); obavezno psihijatrijsko liječenje u zdravstvenoj ustanovi – jedan(1); oduzimanje putne isprave, pasoša-jedna (1)

Sankcije izrečene pravosnažnim odlukama su sljedeće: zatvorska kazna – (57); kazna zatvora u prostorijama za stanovanje -pet (5; ) rad u javnom interesu – (8); uslovna osuda – (55); novčana kazna - šest (6); zabrana približavanja –šest (6); disciplinska mjera, ukor –dvije (2); obavezno psihijatrijsko liječenje i čuvanje u zdravstvenoj ustanovi - jedan (1) obavezno liječenje alkoholičara i narkomana - tri (3); obavezno liječenje alkoholičara - dva (2); obavezno liječenje narkomana - jedna (1); obavezno psihijatrijsko liječenje na slobodi – pet (5); obavezno psihijatrijsko liječenje u zdravstvenoj ustanovi - jedna (1); upućivanje u ustanovu nezavodskog tipa – jedna (1); oduzimanje putne isprave, pasoša-jedna (1) U odnosu na krivično djelo iz čl. 221 KZCG nedavanje izdržavanja izrečeno je ukupno 87 sankcija i to: kućni zatvor - tri (3); novčana kazna - jedan (1); rad u javnom interesu – (11); sudska opomena - jedna (1); uslovna osuda – (55) i zatvorska kazna – (15); obavezno liječenje alkoholičara i narkomana - jedan (1).

Prema Godišnjem izvještaju o radu sudova za prekršaje na predmetima iz oblasti Zakona o zabrani diskriminacije i predmetima iz drugih oblasti u kojima prekršaji sadrže elemente diskriminacije za 2020. godinu<sup>135</sup> koji je dostavio **Viši sud za prekršaje Crne Gore**, sudovi za prekršaje su u 2020. godini imali

<sup>134</sup> Informacija upućena putem mejla dana 22. februara 2021. godine

<sup>135</sup> Akt Višeg suda za prekršaje Crne Gore, Su II br.25/21 od 26. januara 2021. godine

u radu 61 predmet sa elementima diskriminacije, i to: Sud u Podgorici –(32) od kojih je riješeno (14) a u radu (18) predmeta, Sud u Budvi –(21) gdje je (13) predmeta okončano a u radu ostalo još osam (8), dok je Sud u Bijelom Polju imao u radu osam (8) predmeta od kojih su (4) riješena a (4) neriješena. Svi predmeti su procesuirani kao prekršaji iz Zakona o javnom redu i miru, te nije bilo predmeta koji su procesuirani na osnovu zakona o zabrani diskriminacije. Na nivou svih sudova riješena su (31) predmeta, dok je 30 predmeta prenijeto u narednu godinu.

Pred Sudom za prekršaje u Podgorici (14) zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka imala su za osnov seksualnu orijentaciju, u (13) slučajeva zahtjevi su imali osnov nacionalnu pripadnost, u (3) je vjerska pripadnost konstituisala osnov, dok u (2) predmeta nije naznačen osnov. U jednom (1) predmetu došlo je do zastare postupka, u četiri (4) predmeta došlo je do obustave postupka, u šest (6) predmeta izrečena je novčana kazna, u dva (2) slučaja je izrečena uslovna osuda, dok je po jednom (1) zahtjevu donijeta oslobađajuća odluka.

Pred Sudom za prekršaje u Budvi podniet je jedan (1) zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka koji je za osnov diskriminacije imao vjersku pripadnost, pet (5) postupaka je vođeno zbog nacionalne pripadnosti, dok je (15) predmeta imalo za osnov seksualnu pripadnost. U pogledu ishoda postupaka predmeti su okončani na sljedeći način: donijeto je pet (5) oslobađajuće odluka; izrečeno je osam (8) novčanih kazni, dok je (8) predmeta ostalo u radu.

Pred Sudom za prekršaje Bijelo Polje pokrenuta su četiri (4) postupka u kojima je navedena seksualna orijentacija, dok je u četiri (4) predmeta istaknuta nacionalna pripadnost kao diskriminatorni osnov. U dva (2) slučaja izrečena je novčana kazna, u jednom (1) oslobađajuća odluka, dok je u jednom (1) predmetu uslijedio odbačaj. U radu su ostala četiri (4) predmeta.

Prema Godišnjem izvještaju o radu sudova za prekršaje na predmetima iz oblasti Zakona o zaštiti od nasilja u porodici<sup>136</sup> sudovi su u 2020. godini imali u radu 2.133 predmeta (2.059 u 2019. godini, 1.972 u 2018. godini i 1.790 u 2017. godini), od čega 1.299 pred Sudom za prekršaje u Podgorici, 450 pred Sudom za prekršaje u Budvi i 384 predmeta pred Sudom za prekršaje u Bijelom Polju. Završeno je 1.449 predmeta (1.487 u 2019. godine 1.563 u 2018. godini i 1.366 u 2017. godini) ili 67,93%, od čega u Sudu za prekršaje Podgorica -784; Sudu za prekršaje Budva - 382 i Sudu za prekršaje Bijelo Polje - 283 predmet.

Predmeti su završeni na način što je izrečeno: (485) novčane kazne; (83) kazna zatvora; (239) uslovnih osuda; (126) opomena; (17) vaspitnih mjera; u (12) predmeta je odbačen zahtjev; u (71) predmetu je obustavljen postupak; u (361) je donijeta oslobađajuća odluka, dok je (55) predmeta riješeno na drugi način. Izrečeno je (408) zaštitnih mjera (438 u 2019.godini, 408 u 2018. godini, a 302 u 2017. godini) i to: udaljenje iz stana ili drugog prostora za stanovanje – (54); zabrana približavanja – (111); zabrana uznemiravanja i uhođenja –(185); obavezno liječenje od zavisnosti – (16); obavezno psihijatrijsko liječenje – (31) i obavezni psihosocijalni tretman - (11) .

U 1.499 završenih predmeta postupci su vođeni protiv 1.659 nasilnika, od čega je 1.632 punoljetnih ili 98,37% i 27 ili 1,63% maloljetna lica. Po polnoj strukturi punoljetnih bilo je 1.276 muškarca ili 78,19% i 356 ili 21,81% žena, a po polnoj strukturi maloljetnih bilo je 22 lica muškog pola i pet (5) lica ženskog pola. Prema raspoloživim podacima, na uzorku od 1.453 nasilnika, tj. 87,58% od ukupnog broja nasilnika, u predmetima koji su završeni njih 795 ili 54,71% su nezaposlena lica. Na uzorku od 1.046 nasilnika ili 63,05% od ukupnog broja nasilnika, njih 342 ili 32,69% ima osnovno obrazovanje, 646 ili 61,76% srednje obrazovanje, dok 58 ili 5,54% ima višu ili visoku stručnu spremu.

<sup>136</sup> Akt Višeg suda za prekršaje Crne Gore, Su II br.24/21 od 26. januara 2021. godine

Od 1.499 završenih predmeta ukupno je bilo 1.659 žrtvi nasilja, od čega 1.444 ili 87,04% punoljetnih i 215 ili 12,96% maloljetnih. Od ukupno 1.444 punoljetnih žrtvi nasilja u 973 slučaja ili 67,38% žrtve su bile žene, a u 471 ili 32,62% muškarci. Od ukupno 215 maloljetnih žrtvi nasilja, u 124 slučaja žrtve su bili muškarci, a u 91 slučaju žene.

U postupcima po žalbi, Viši sud za prekršaje Crne Gore je u toku 2020. godine imao u radu (95) predmeta (2019. godine 136 predmeta, 139 u 2018. i 96 u 20110.) zbog prekršaja iz Zakona o zaštiti od nasilja u porodici od čega 86 u redovnim postupcima; jedan (1) predmeta u postupcima za izricanje zaštitne mjere prije pokretanja prekršajnog postupka; pet (5) u postupcima izvršenja i tri (3) iz grupe ostalih predmeta.

Od ukupno (86) predmeta koji su po žalbi rješavani u redovnom prekršajnom postupku (81) je novih, a pet (5) su administrativno vraćena iz 2019. godine. Potvrđen je 51 predmet. U jednom predmetu žalba je odbačena, dok je postupak u (17) predmeta ukinut od čega u devet (9) redmeta predmeta zbog bitnih povreda odredaba prekršajnog postupka, i sedam (7) zbog nepotpuno utvrđenog stanja.

Preinačeno je (13) predmeta na način što je: u jednom (1) predmetu kazna zatvora preinačena u oslobađajuću, u jednom (1) predmetu je novčana kazna smanjena, u jednom (1) predmetu je novčana kazna preinačena u oslobađajuću odluku, u jednom (1) predmetu opomena je preinačena u novčanu kaznu, jedan (1) predmet je preinačen u pogledu troškova postupka, pet (5) predmeta je preinačeno u pogledu mjesne nadležnosti, u jednom (1) predmetu je uslovna osuda smanjena, u jednom (1) predmetu je uslovna osuda preinačena u opomenu i u jednom (1) predmetu je novčana kazna povećana.

Dužina trajanja postupka u (57) predmeta je iznosila do mjesec dana, u (19) predmeta od jedan do dva mjeseca, i u (6) predmeta od dva do četiri mjeseca.

U (61) predmetu žalioci su okrivljeni, u (16) predmeta Uprava policije kao podnosilac zahtjeva, u (8) predmeta oštećeni i u jednom (1) predmetu okrivljeni i Uprava policije.

U pet (5) postupaka izvršenja žalbu su izjavili kažnjeni. Četiri (4) predmeta su potvrđena, a jedan (1) je ukinut zbog bitne povrede. U tri (3) predmeta žalbe su izjavili kažnjeni. U ovim predmetima prvostepena rješenja su potvrđena. U jednom (1) postupku za izricanje zaštitne mjere prije pokretanja prekršajnog postupka prvostepeno rješenje je ukinuto zbog bitne povrede postupka.

## 9.6. Podaci iz upravne nadležnosti

Prema informaciji **Uprave za inspekcijske poslove**<sup>137</sup>, inspekcije u njenom sastavu (zdravstveno - sanitarna, turistička) nijesu imale slučajeve prijavljene diskriminacije tokom 2020. godine, dok je inspekcija rada od ukupno 1569 imala četiri (4) inicijative koje su se odnosile na diskriminaciju. Ni u jednom sučaju nije utvrđena nepravilnost.

U tabelarnom prikazu kao osnov diskriminacije navode se: nepreuzimanje zaposlenog od drugog poslodavca, davanje prednosti licu jedne nacionalnosti prilikom zapošljavanja, zapošljavanje drugog lica iz reda prijavljenih kandidata u odnosu na lice koje je već radilo na tim poslovima i davanje radnih naloga od strane poslodavca mimo opisa poslova radnog mjesta zaposlenog. Iako Zakon o zabrani diskriminacije sadrži više od 20 osnova kao i otvorenu listu ličnih svojstava, evidentno je da inspekcijski organi iz godine u godinu pokazuju nepoznavanje fenomena diskriminacije. Stoga, Zaštitnik smatra da je neophodno promptno djelovanje i započinjanje edukacije svih inspekcija sa posebnim fokusom na

<sup>137</sup> Akt Uprave za inspekcijske poslove br.02/03-745/21-795/2 od 22. februara 2021. godine

inspekciju rada o primjeni domaćeg i evropskog antidiskriminacijskog prava, iz razloga što se diskriminacija u najvećem broju slučajeva.

Prema podacima Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, Direktorat za inspeksijske poslove i licenciranje javlja u oblasti rada i zapošljavanja.

Prema podacima **Uprave policije**,<sup>138</sup> za period od 1. januara do 31. decembra 2020. godine podnijeto je ukupno 269 prijava i to: od LGBT "Forum Progres (J.B) - 248 prijava, LGBTIQ Socijalni Centar - 10 prijava i fizička lica - 11 prijave. Od tog broja usvojeno je 269 prijava za diskriminatorno postupanje. Osnov diskriminacije u predmetima je: 259 po osnovu seksualne orijentacije, (tri) 3 po osnovu vjerske i (sedam) 7 po osnovu nacionalne pripadnosti. Kada je riječ o polu diskriminisanog lica - 223 lica su bila muškog pola i 46 ženskog pola.

Uprava policije je registrovala 269 slučajeva u vezi diskriminacije od kojih su 259 po nepoznatom izvršiocu. Sve prijave koje su podnijete od strane LGBT Forum Progres i LGBTIQ Socijalni Centar se odnose na komentare koje su građani iznosili na facebook profilima. Prijave za diskriminaciju su podnijete najviše tokom mjeseca jula 2020. godine.

Ovaj organ je podnio 108 zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka zbog izvršenog prekršaja iz člana 19 Zakona o javnom redu i miru. Dalje, podnijeto je 5 krivičnih prijava (4 k.p iz čl.370 i 1 kp.iz čl.398 KZCG). U 52 slučaja od strane nadležnih tužilaštava je ocijenjeno da nema elemenata bića krivičnog djela ni prekršaja. Policijski službenici su, nakon obavljenih razgovora, izrekli mjeru upozorenja. Jedan broj izvršilaca 98 i pored preduzetih mjera, nije bilo moguće identifikovati, ugašeni su profili na facebook-u. (vrijeđanje po osnovu seksualne orijentacije). Osnovnom državnim tužiocu dostavljeno je šest slučajeva na ocjenu i odlučivanje.

Shodno članu 44 Zakona o unutrašnjim poslovima, koji propisuje evidencije koje policija vodi o prikupljenim, obrađenim i korišćenim podacima, na teritoriji Crne Gore u 2020. godini izvršeno je 265 krivičnih djela iz člana 220 Krivičnog zakonika CG, za koja je podnijeto 260 krivičnih prijava. Navedeni broj krivičnih djela učinjen je od strane 277 lica, od kojih je 246 muškog pola (od kojih su šest maloljetna lica), a 32 ženskog pola. U ovom periodu, 45 lica su povratnici u izvršenju krivičnih djela nasilja u porodici. Od svih izvršenih krivičnih djela iz člana 220 KZ CG, skoro trećina je izvršena na području nadležnosti CB Podgorica.

Žrtve izvršenih krivičnih djela nasilja u porodici su 300 lica, 83 muškog i 217 ženskog pola. Od ukupnog broja žrtava 57 su maloljetna lica (23 muškog i 34 ženskog pola).

Evidentirano je i 55 krivičnih djela koja se dovode u vezu sa nasiljem u porodici, a kvalifikovana su drugačije (1xčl.217; 1xčl.223; 1x čl.162; 1x čl.395; 1x čl.384; 1x čl.327; 2xčl.143/20; 2xčl.208; 2xčl.144; 3xčl.152; 3xčl.403; 6xčl.168; 7xčl.444; 12xčl.221 i 12xčl.216).

Uprava policije je u 2020. godini podnijela 1474 prekršajnih prijava zbog izvršenih 1505 prekršaja iz Zakona o zaštiti od nasilja u porodici. Navedeni broj prekršaja učinjen je od strane 1601 izvršilaca, od kojih je 1200 muškog pola (od kojih su 20 maloljetna lica), a 401 ženskog pola (od kojih su devet maloljetna lica). Registrovano je 245 povratnika u izvršenju prekršaja shodno Zakonu o zaštiti od nasilja u porodici.

---

<sup>138</sup> Informacija dostavljena putem e-maila dana 31. marta 2021. godine

Žrtve izvršenih prekršaja su 1772 lica, od kojih je 706 muškog, a 1066 ženskog pola. Od ukupnog broja žrtava izvršenih prekršaja, 273 su maloljetna lica (151 muškog i 122 ženskog pola).

U protekloj godini, policijski službenici su u skladu sa članom 28 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici, u 56 slučajeva naredili učiniocu nasilja udaljenje ili zabranu vraćanja u stan ili drugi prostor za stanovanje, i to 44 puta u CB Nikšić; po četiri puta u CB Berane i OB Kotor; tri u CB Budva i jednom u CB Bar.

Takođe, službenici Uprave policije su, u skladu sa članom 37 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici, podnijeli 140 prijava za zanemarivanje.

U dva slučaja registrovana je upotreba vatrenog oružja i oba su ishodovala smrtnom posljedicom (dva krivična djela iz člana 144 KZ CG, u jednom su smrtno stradali stric i strina učinioca, a u drugom supruga ubijena od strane supruga), dok je u jednom slučaju registrovana upotreba hladnog oružja - noža (krivično djelo iz člana 143/20 KZ CG, brat je žrtva brata).

Policijski službenici su u toku protekle godine u skloništa uputili 30 žrtava, a sa žrtvama u sklonište je upućeno i 21 maloljetno lice. Uprava policije kontinuirano ostvaruje saradnju sa svim društvenim subjektima koji učestvuju u prevenciji, sprječavanju i suzbijanju nasilja u porodici i kroz učesće policijskih službenika u multidisciplinarnim timovima, pa je tokom 2020. godine na području Crne Gore, jedanaest multidisciplinarnih timova održalo 22 sastanka. Evidentirano je osam pritužbi građana na rad policijskih službenika koji rade na poslovima suzbijanja nasilja u porodici, od kojih je jedna rezultirala iniciranjem pokretanja disciplinskog postupka, ishod još nije poznat, dok je u jednom slučaju izrečena kazna za težu povredu disciplinske odgovornosti.

Ovaj organ dostavio je i sadržajan Tabelarni prikaz o broju predloženih zaštitnih mjera i vrsti mjere od strane policijskih službenika, kao i prikaz o broju izrečenih zaštitnih mjera i vrsti mjere, za čije je izvršenje, prema članu 33 stav 2 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici, nadležna policija.

## **9.7. Posebni oblici / osnovi diskriminacije**

### **9.7.1. Diskriminacija po osnovu invaliditeta**

Prema istraživanjima javnog mnjenja o stavovima prema osobama sa invaliditetom<sup>139</sup> ubjedljiva većina građana/ki Crne Gore se slaže sa tvrdnjom da OSI imaju iste potrebe kao i ostali ljudi, dok 3/4 smatra da osobe sa invaliditetom mogu biti jednako adekvatni i uspješni roditelji kao i osobe bez invaliditeta. Nadalje, osam (8) od (10) građana smatra da je potrebno ulagati u školovanje OSI, dok se skoro 2/3 građana/ki ne slaže da bi bilo najbolje da se djeca sa invaliditetom školuju odvojeno. Polovina ispitanika/ca ističe da iako osobama sa invaliditetom treba omogućiti pristup svim objektima i javnim površinama, u ovom trenutku postoje bitniji problemi u državi.

Podsjećamo da je Konvencijom o pravima lica sa invaliditetom ovim licima, pored ostalih, garantovano i pravo na samostalni život i uključenost u lokalnu zajednicu. U vezi sa samim pojmom samostalnog života potrebno je skrenuti pažnju da isti nije striktno formulisan u samoj UN Konvenciji, pa isto tako nije i teško može biti predmet definicije u unutrašnjem pravu. Razlog za izostavljanje striktno definicije ovog pojma leži u nemogućnosti njegovog definisanja za bilo koju društvenu kategoriju, a da se ne uđe u rizik da će nešto ostati izvan opsega zaštite ovog prava i slobode. Ipak ono što sa sigurnošću možemo znati jeste da samostalnost ne znači da je čovjek prepušten sam sebi. Štaviše efikasnost, održivost i adekvatnost

---

<sup>139</sup> Dostupno na linku: <http://cgo-cce.org/2020/03/02/potrebno-sistematicnije-i-posvecenije-raditi-na-unaprijedenju-prava-osi/#.YE07mJ1KjIW>

mjera kojima se OSI olakšava potpuno uživanje prava i njihovo potpuno uključivanje u zajednicu, dužnost je države i njenih institucija. U vezi sa tim, Zaštitnik ističe da se ne može zanemariti činjenica da je na zakonodavnoj ravni učinjen izvjestan pomak ustanovljavanjem novih servisa poput podrške životu u zajednici. Međutim, ispod ove formalne ravni čini se da još uvijek dominira institucionalni model kao način ophođenja prema licima sa invaliditetom. Pri tome, treba imati na umu da različiti oblici invaliditeta traže različite oblike podrške, koje je potrebno dalje razvijati.

Takođe, obezbjeđenje ravnopravnosti i inkluzije osoba sa invaliditetom je безусловna obaveza države i svih aktera koji učestvuju u kreiranju i primjeni legislative i javnih politika. Iako su stvorene određene zakonodavne pretpostavke za inkluziju i ostvarivanje prava na osnovu jednakosti sa drugima, normativne garancije nijesu obezbijedile da osobe sa invaliditetom u Crnoj Gori žive samostalno, obrazuju se, zarađuju i učestvuju u životu zajednice u punom kapacitetu i bez barijera. Postignuti napredak nije dovoljan ni sa stanovišta ravnopravnog učešća u životu zajednice i *de facto* jednakosti, ni sa stanovišta usklađivanja zakonodavstva sa Konvencijom UN-a o pravima lica s invaliditetom.

Posebno zabrinjava što se u praksi još uvijek često zapaža tzv. medicinski model u poimanju invaliditeta. To apsolutno odudara od standarda ako se ima u vidu sama definicija invaliditeta po Konvenciji. Upravo taj drugi dio koncepta invaliditeta, koji u kontinuitetu izostaje, tiče se različitih prepreka koje sprečavaju puno i efektivno učešće osoba sa invaliditetom u društvu na ravnopravnoj osnovi sa drugima, a nadasve u mogućnostima da u društvenim tokovima participiraju sa pozicije samostalne osobe. Izuzetno je važno da takav pristup bude eliminisan i linearno ujednačen. Postupanje protivno pristupu zasnovanom na ljudskih pravima dovelo je i do toga da se osobe sa invaliditetom nalaze u izraženo nepovoljnom socio - ekonomskom položaju, kao korisnici nekog od prava iz socijalne i dječije zaštite, bez mogućnosti zaposlenja i ostvarivanja drugih izvora prihoda.

Oduzimanje poslovne sposobnosti osobama sa invaliditetom jedna je od brojnih barijera sa kojima se suočavaju pripadnici ove populacije. Situacija kada se neko lice lišava poslovne sposobnosti jedan je od razloga nedostatka mogućnosti opšteg pristupa pravdi, kada je u pitanju - ne samo Crna Gora, nego sve one države koje imaju restriktivan pristup kada je u pitanju rješenje o poslovnoj sposobnosti. Ovo pitanje treba da se riješi bez daljeg odlaganja, u skladu sa Konvencijom UN-a i modelom odlučivanja uz podršku. Važan segment na kojem treba raditi u narednom periodu je podizanje svijesti lica sa invaliditetom o mogućnostima korišćenja pravnih sredstava koja su im na raspolaganju. To je nešto na čemu treba raditi, ne samo sa stanovišta državnih organa, već i svih onih koji zagovaraju prava lica sa invaliditetom. Osim toga, po mišljenju Zaštitnika nepostojanje predvidljivosti kada je u pitanju ishod spora jedan je od najvažnijih razloga, zbog kojeg se ova lica u potrebnoj mjeri ne upuštaju u postupke u kojima će tražiti zaštitu svojih prava. Neujednačenost sudske prakse kod ovih osoba stvara neku vrstu straha kada ulaze u postupak. Ove okolnosti djeluju kao odvratajuće na lica sa invaliditetom pri donošenju da li uopšte da pokrenu postupak zaštite svojih prava. Takođe i nedostatak finansijskih sredstava je jedan od bitnih faktora za neupuštanje u spor kada su u pitanju OSI.

Na ovom mjestu još jednom podsjećamo da je kvalitetno obrazovanje jedan od najvažnijih preduslova za adekvatnu uključenost lica sa invaliditetom u druge oblasti društvenog života. Stoga sa posebnom pažnjom upozoravamo da u Crnoj Gori još uvijek ima dosta izazova kada je u pitanju obrazovanje djece sa smetnjama u razvoju, te da ona nemaju isti pristup pravima kao ostali njihovi vršnjaci. U tom smislu, pojašnjavamo da su djeca sa posebnim obrazovnim potrebama uključena u redovno obrazovanje po individualno prilagođenom programu, ali da je i dalje upitan kvalitet određivanja i sprovođenja ovih programa, obezbjeđivanja uslova za sprovođenje predloženog programa, praćenje jednom određenog programa, stepen obrazovanja koje dijete zaista stiže, mogućnost nastavnika da kvalitetno održe nastavnu jedinicu i sl.

Zaštitnik je primijetio i da nadležne službe ne obezbijeduju dovoljan broj asistenata u nastavi u odnosu na broj rješenja kojima su komisije predložile taj vid podrške u cilju ostvarivanja nastave po prilagođenom programu. U situacijama kada nije moguće angažovati asistenta u nastavi, u skladu sa rješenjem komisije, obrazovne ustanove improvizuju i na različite načine pokušavaju da pronađu način da omoguće učeniku učešće u redovnom procesu obrazovanju, bilo da se roditelj angažuje kao asistent svom djetetu, bilo da se stručna pedagoško - psihološka služba dodatno angažuje ili se već angažovani asistenti dijele među više djece po nekoliko časova. Po mišljenju Zaštitnika nijedno od improvizovanih rješenja nije u interesu djeteta niti može obezbijediti kvalitetnu inkluziju. U tom smislu, posebno treba imati u vidu da ni roditelji, ni nastavnici-profesori razredne nastave ne mogu preuzimati ulogu asistenta. Arhitektonska i prostorna neprilagođenost obrazovnih ustanova predstavlja dodatni problem koji djeci sa smetnjama u razvoju ograničava pristup obrazovanju. U tom smislu, podsjećamo da mnoge škole imaju samo pristupnu rampu na ulazu škole, dok su ostale prostorije u potpunosti neprilagođene (toaleti, kabineti, biblioteke, dvorište i dr.). Ovome treba dodati i činjenicu da još uvijek postoji problem u obezbjeđivanju udžbenika i nastavnih sredstava za slijepu i slabovidu djecu.

Kreiranje podsticajnog društvenog miljea za zapošljavanje osoba sa invaliditetom važan je korak ka njihovoj samostalnosti i dostizanju statusa aktivnog građanina/ke društva. Kada je riječ o ovoj oblasti zapažen je nedostatak sveobuhvatnih podataka o položaju osoba sa invaliditetom i zaštiti od otpuštanja, posebno u privatnom sektoru, kao i obezbjeđivanje razumnih adaptacija na radnom mjestu i korišćenje medicinskog modela invaliditeta u procjenjivanju radnih kapaciteta koji je, kao što je već rečeno u sukobu sa Konvencijom. Poseban problem predstavlja to što se poslodavci i dalje opredjeljuju da umjesto zaposlenja osoba sa invaliditetom, uplate poseban doprinos u Fond za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje OSI, što je pogrešan i diskriminatoran pristup, kojim se obesmišljavaju naponi na primjeni posebnih mjera radi dostizanja jednakosti. Propuštanjem primjene posebnih mjera krši se načelo suštinske jednakosti koja se postiže različitim pravnim tretmanom lica/grupa koja/e se nalaze u bitno različitim činjeničnim situacijama.

Neprilagođenost objekata kao i drugih javnih dobara za osobe sa invaliditetom i dalje je zabrinjavajuća, dok se koncept razumnog prilagođavanja ne primjenjuje na način definisan Konvencijom, a za njegovo odbijanje ili poricanje nijesu propisane efikasne sankcije. Saglasno Konvenciji države potpisnice su obavezane na preduzimanje odgovarajućih mjera da licima sa invaliditetom, na osnovu jednakosti sa drugima, osiguraju pristup izgrađenom okruženju. Takve mjere imaju za cilj da licima sa invaliditetom omoguće da samostalno žive i učestvuju u svim aspektima života. Standardna pravila UN-a o izjednačavanju mogućnosti za osobe sa invaliditetom podrazumijevaju snažno moralno i političko zalaganje države u preduzimanju aktivnosti na izjednačavanju mogućnosti za osobe s invaliditetom. Ona upućuju na važna načela odgovornosti, akcije i saradnje i predlažu priznanje opšteg značaja pristupačnosti u procesu izjednačavanja mogućnosti u svim sferama društva. U smislu pristupa fizičkoj sredini, Pravilima se upućuje na preduzimanje mjera za uklanjanje prepreka koje onemogućavaju učešće u fizičkoj sredini. Iako su na normativnom planu učinjeni naponi na unaprijeđenju zakonodavnog okvira problem i dalje postoji. Upravo, olakšanje pristupa izgrađenom fizičkom okruženju predstavlja prerogativ za kvalitet života i postizanje punog učešća i ravnopravnosti osoba sa invaliditetom. Institucija Zaštitnika je problem prepoznala i u kontinuitetu se sa posebnom pažnjom bavi ovom problematikom kroz sve oblike svog djelovanja.

Još uvijek je problematično pitanje rada prvostepene i drugostepene socijalno - ljekarske komisije na osnovu čije ocjene, nalaza i mišljenja se odlučuje o osnovanosti zahtjeva za ostvarivanje prava, kakvo je pravo na ličnu invalidninu, odnosno pravo na dodatak za tuđu njegu i pomoć. Komisije su dužne da utvrde činjenice u pogledu pitanja o kojima službeno lice koje vodi postupak za ostvarivanje prava na dodatak za njegu i pomoć ili nekog drugog prava iz osnovnog materijalnog davanja nema potrebno stručno znanje. Samo navođenje medicinske indikacije sa stručnim nazivom na latinskom jeziku, bez obrazloženja šta

utvrđena dijagnoza podrazumijeva u kontekstu odredaba Pravilnika o medicinskim indikacijama za ostvarivanje prava na materijalno obezbjeđenje, dodatka za njegu i pomoć, ličnu invalidninu i naknadu zarade za rad sa polovinom punog radnog vremena, ne predstavlja dovoljan osnov za ocjenu osnovanosti pojedinačnih zahtjeva.

Zaštitnik očekuje da će Akcioni plan za sprovođenje preporuka Komiteta UN-a o pravima lica sa invaliditetom biti usvojen u najkraćem roku. Ovim akcionim planom instituciji Zaštitnika će biti ustanovljena nadležnost nacionalnog mehanizma za monitoring primjene Konvencije UN-a o pravima OSI. Primjena Akcionog plana podrazumijevaće i formiranje jedinstvene baze podataka o osobama sa invaliditetom koja predstavlja stvarnu potrebu, na šta je Zaštitnik ukazivao godinama unazad. Formiranje ove baze je važno kako zbog planiranja politika u ovoj oblasti, tako i zbog procjene potreba, praćenja standarda i uslova života osoba s invaliditetom. Takvi podaci moraju biti generisani prema polu, uzrastu, etničkoj pripadnosti, vrsti oštećenja, socio - ekonomskom statusu, zaposlenosti i mjestu prebivališta osoba sa invaliditetom.

Položaj svih ranjivih grupa, uključujući OSI, dodatno je ugrožen u vremenu trajanja pandemije, a javnosti su poznate inicijative predstavnika ove kategorije stanovništva koje su se odnosile na obezbjeđivanje pristupačnih i lako razumljivih informacija o korona virusu, pružanje podrške u nabavljanju osnovnih namirnica, izuzimanje OSI od pojedinih mjera itd. Zaštitnik je u prethodnom periodu posebno isticao pitanje položaja djece sa smetnjama u razvoju, odnosno sa posebnim obrazovnim potrebama i njihovo pravo na pristup obrazovanju u *online* modelu, koje je bilo i dalje je otežano. Nadamo se da će prava i potrebe OSI biti adekvatno tretirane u narednom periodu, kroz saniranje posljedica koje na sve sfere društva pandemija ostavlja.

Rješavanje ovih i drugih otvorenih pitanja mora se brže odvijati uz snažnu finansijsku i stručnu pomoć, kao i intenziviranje konsultacija sa osobama s invaliditetom i organizacijama koje ih zastupaju. Zaštitnik ostaje iskren partner zajednici osoba sa invaliditetom da svojim mišljenjima, sa preporukama mijenjamo stvari, ukazujemo na propuste i dajemo preporuke za unapređenje stanja u ovoj oblasti.

Imajući u vidu prethodno iskazano opredjeljenje, Zaštitnik se radi dostavljanja informacija i davanja ocjene stanja ljudskih prava obratio nevladinim organizacijama koje se bave zaštitom prava lica sa invaliditetom. Ovom pozivu odazvale su se dvije organizacije i to: Savez slijepih Crne Gore i Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore tako što su dostavile tražene informacije.

Iz Saveza slijepih ukazuju da je Pravilnik o medicinskim indikacijama za ostvarivanje prava na materijalno obezbjeđenje, dodatka za njegu i pomoć, ličnu invalidninu i naknadu zarade za rad sa polovinom punog radnog vremena, isključio osobe sa potpunim oštećenjem vida sa liste medicinskih indikacija za ostvarivanje navedenog prava čime je suzio ovo zakonsko pravo za osobe potpuno oštećenog vida, ali i za neke druge kategorije osoba s teškim invaliditetom. Dalje ukazuju na diskriminatorni karakter Pravilnika o vrsti objekata u kojima se ističu obavještenja o robi na Brajevom pismu, a u vezi sa kojima je vođeno više postupaka pred institucijom Zaštitnika. Pojašnjavaju da su se u vezi sa ovom temom i problemima potrošača oštećenog vida, kontinuirano obraćali inspeksijskim organima (tokom 2020. godine podnijeli su 652 prijave), jer pojedini trgovci u zemlji nijesu imali obilježene proizvode Brajevim pismom, čak ni za dvije vrste artikala – tečni deterdžent i šampon za kosu, na koje važeći Pravilnik obavezuje. Iz Saveza slijepih podsjećaju i da je nepristupačnost javnih površina, ulica i trotoara, objekata u javnoj upotrebi i dr. za samostalno kretanje osoba oštećenog vida, i dalje prisutna u ogromnom procentu u Crnoj Gori, jer nema taktilnih traka na ulicama, trgovima, šetalištima, tržnim centrima, zgradama u javnoj upotrebi, a zvučni semafori su i dalje veoma rijetki na našim raskrsnicama. Samo u Podgorici postoji svega desetak raskrsnica koje su ozvučene, dok u ostalim gradovima ne postoje zvučni semafori (u Nikšiću su nekad postojali zvučni semafori ali odavno nijesu u funkciji). Takođe, sredstva javnog



prevoza nijesu pokrivena zvučnim i taktilnim obilježjima za osobe oštećenog vida, a stajališta su i dalje neprilagođena za njihovo samostalno kretanje, parking mjesta, označena za OSI, veoma često zauzimaju nesavjesni vozači, čime se i ovo pravo ograničava i uzurpira na štetu osoba sa invaliditetom.

Nadalje, Savez ukazuje da oblast mobiliteta osoba oštećenog vida, obuke za samostalno kretanje, država apsolutno ne stimulise i ništa ne čini po ovom, veoma važnom životnom pitanju za OSI. Isto tako kriterijumi, načini za nabavku i dobijanje očnih i tiflo-tehničkih pomagala čije finansiranje plaća Fond za zdravstveno osiguranje su, po mišljenju Saveza, otežani i nesrazmjerni u odnosu na realne potrebe osoba oštećenog vida. Takođe, spisak i vrsta očnih i tiflo-tehničkih pomagala koja se nalaze na listi Fonda za zdravstveno osiguranje je skroman i ograničen. Ograničeni su i rokovi za zamjenu pomagala, kao i novčani iznosi za kupovinu pomagala koje Fond refundira osobama sa invaliditetom, što kako pojašnjavaju svakako utiče i na izbor i kvalitet samog pomagala koje se može kupiti za predviđeni iznos. Ističu da se ograničavanje prava za dobijanje pomagala u pogledu godina života samog korisnika/ce može podvesti pod diskriminaciju, što je takođe konstatovao i Zaštitnik, u svojoj preporuci, koja je upućena FZOCG, a nakon podnošenja pritužbe od strane Saveza. U predmetnoj analizi, Savez problematizuje i to što na spisku nema psa vodiča kao savremenog pomagala za kretanje, kao i mnogih drugih (poput zvučnog aparata za mjerenje krvnog pritiska, govornog aparata za mjerenje šećera u krvi, identifikatora boja, kuhinjske vage i vage za mjerenje tjelesne težine, termometra i drugih). Istovremeno, ističu da je za novcem koji Fond refundira korisnicima za kupovinu bijelog štapa za samostalno kretanje osoba oštećenog vida nemoguće pokriti troškove nabavke istog.

Po mišljenju Saveza oblast obrazovanja, takođe, nije na zadovoljavajućem nivou kada su u pitanju osobe oštećenog vida i poštovanje njihovih prava. U vezi sa ovim, zapažanjem pojašnjavaju da osobama oštećenog vida i dalje nije omogućena dostupna literatura u procesu obrazovanja, te još uvijek ne postoji udžbenik za opismenjavanje na Brajevom pismu za djecu oštećenog vida. Ipak ono što uliva nadu i pozitivna očekivanja i što će mnogo doprinijeti dostupnosti informacija, udžbeničke i druge literature osobama oštećenog vida, jeste Marakeški sporazum, za koji očekuju da bude ratifikovan tokom 2021. godine. Iz Saveza su skrenuli pažnju i na to da su tokom trajanja epidemije COVID - 19 i organizovanju *online* nastave uvidjeli brojne nedostatke, odnosno neprilagođenosti procesa nastave za učenike oštećenog vida. Prema izvještaju Saveza u oblasti političkog i javnog života još uvijek ne možemo govoriti o ravnopravnom, tajnom i dostojanstvenom izlasku na birališta osoba oštećenog vida, iako minimalnih pomaka na bolje ima. U vezi sa tim, ukazuju da je primjena šablona za glasanje, pokazala da on i dalje ima određene ozbiljne nedostatke, te da ga treba, prije i prilikom štampe korigovati i unaprijediti, da bi na svakom biračkom mjestu morale biti po dvije brošure, odnosno glasaška listića, odštampana Brajevim pismom, na kojima bi bio prenesen kompletan sadržaj teksta sa glasačkog listića, redni broj i naziv liste, pojedinca i sl. tako da osoba oštećenog vida može na biračkom mjestu da se upozna sa sadržajem glasačkog listića, a pored prstena na šablonu bi trebalo da budu redni brojevi sa glasačkog listića, da prilikom izlaska na biralište, birački odbori trebaju dozvoliti i omogućiti osobama oštećenog vida, ali i drugim osobama s invaliditetom kojima je stavljanje potpisa otežano, da se potpišu faksimilom i da se ubuduće ne događa situacija da se zahtijeva stavljanje otiska prsta, jer je otisak prsta sinonim i zakonom propisan mehanizam potpisivanja za nepismene osobe, nešto što vrijeđa urođeno dostojanstvo osoba oštećenog vida i drugih osoba s invaliditetom, naročito onih koje su uspješno završile svoje školovanje i obrazovanje i stekle visokoškolske diplome.

Na kraju kada je riječ o oblasti obilježavanja lijekova i prava na privatnost osoba oštećenog vida iz Saveza podsjećaju da su se povodom spornog člana 44. Pravilnika o sadržaju i načinu obilježavanja spoljašnjeg i unutrašnjeg pakovanja lijeka i sadržaju uputstva za lijek u 2020. godini obratili Agenciji za zaštitu ličnih podataka, a zatim i instituciji Zaštitnika, koje institucije su konstatovale da je član 44 Pravilnika o sadržaju i načinu obilježavanja spoljnog i unutrašnjeg pakovanja lijeka i sadržaju uputstva za lijek u suprotnosti

sa odredbama Zakona o zaštiti podataka o личности. Međutim, iz Saveza podsjećaju da ovo pitanje i pored toga nije riješeno i da će biti neophodno da se ponovo aktivira.

Udruženje mladih sa hendikepom je u dostavljenoj Analizi trenutnog stanja ljudskih prava i sloboda u Crnoj Gori u odnosu na osobe sa invaliditetom kao pozitivno istaklo porast broja studenata s invaliditetom. Međutim, istovremeno ukazuju da i dalje postoje sistemski problemi i na nivou visokog obrazovanja poput nepristupačnosti velikog broja fakultetskih jedinica, neriješenog pitanja asistencije u nastavi, nepristupačnih metoda izvođenja nastave i dr. Kada se govori o pravima OSI, po mišljenju Udruženja, važno je istaći da i dalje postoje brojne pravne praznine u nacionalnom zakonodavstvu ili negativno pravno nasljeđe, potpuno suprotno međunarodnim standardima, prije svega, definisanim Konvencijom UN o pravima osoba sa invaliditetom. U tom smislu, posebno skreću pažnju na činjenicu da jedan od krovnih zakona kojim se regulišu prava OSI, Zakon o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom nije ispunio svoju svrhu, jer nije usklađen s Konvencijom UN o pravima osoba s invaliditetom, a posebno problematizuju i to što se ovaj Zakon u svojim odredbama poziva na sistemske zakone u drugim oblastima, koji ne propisuju zabranu diskriminacije ili često čak na diskriminatoran i nedostojanstven način regulišu prava OSI. Takođe, smatraju da Strategija za zaštitu lica sa invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti za period 2017. - 2021. nije ispunila svoju svrhu i ukazuju na zabrinjavajuće mali broj usklađenih zakona s Konvencijom, te i dalju praksu usvajanja zakona suprotno preporukama definisanim u Analizi usklađenosti crnogorskog zakonodavstva sa Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom i Konvencijom UN o pravima osoba s invaliditetom. S druge strane, podsjećaju da i dalje kasni usvajanje Akcionog plana za realizaciju preporuka Komiteta UN o pravima OSI jer Vlada ovaj dokument nije usvojila, kako je bilo planirano u II kvartalu 2020. ali ni do kraja prethodne godine. Kao ne manje važno pominju i Zakon o nevladinim organizacijama, problematizujući način njegovog sprovođenja posebno u segmentu finansiranja projekata NVO. U tom smislu, između ostalog, ukazuju na važeću odredbu kojom je definisano da se 0,1% sredstava opredjeljuje za projekte u oblasti zaštite lica sa invaliditetom jer je kako tvrde praksa pokazala da se projekti ne dodjeljuju relevantnim i reprezentativnim organizacijama osoba s invaliditetom ili organizacijama registrovanim u oblasti zaštite osoba s invaliditetom, već brojnim drugim koje nijesu organizacije osoba s invaliditetom, ne predstavljaju ih osobe s invaliditetom i dominantno se ne bave osobama s invaliditetom, što ima više negativnih efekata kako na rad i uticaj samih organizacija osoba s invaliditetom, tako i na pristup i položaj OSI u praksi.

Iz Udruženja dalje navode da kada su u pitanju zakonske garancije u oblasti saobraćaja u crnogorskoj pravnoj praksi postoji napredak u garancijama u poslednjih par godina, ali ni dalje ne postoje u potpunosti adekvatne garancije ljudskih prava koje uvažavaju sve principe ljudskih prava i to: samostalnost, dostojanstvo, ličnu autonomiju i integritet, pristupačnost, jednakost, poštovanje različitosti, postojanje (više) izbora i inkluzivnost. Zbog navedenog, saobraćaj je u velikoj mjeri nepristupačan osobama s invaliditetom, odnosno učešće u saobraćaju propisano je s aspekta milosrđa (pomoći OSI da koriste sredstva javnog saobraćaja), a ne prvenstveno garantovano s aspekta ljudskih prava (ravnopravno učešće s osobama bez invaliditeta). Iz Udruženja smatraju važnim ukazati na to da i dalje nije donijeta Odluka o formiranju Savjeta za prava o osobama s invaliditetom, iako je ova inicijativa već 5. decembra 2020. godine upućena Vladi, zbog čega trenutno ne postoji institucionalni oblik saradnje između Vlade i OSI.

U dostavljenoj analizi skreće se pažnja i na negativne efekte pandemije, ali i čak samih mjera zaštite od širenja virusa u odnosu na OSI, te konstatuju da Vlada i pored više upućenih inicijativa nije donijela niti primijenila strategiju oporavka OSI od krize, već su one i dalje dominantno isključene, što je za posljedicu imalo nejednakosti koje su drastično došle do izražaja i zabrinjavajuće visoku stopu siromaštva. U prilog ocjeni da se u ovoj situaciji zanemaruju OSI iz Udruženja navode činjenicu da je u više navrata dolazilo do prekida prenošenja konferencija za medije na znakovnom jeziku, kao i neisplaćivanja naknada iz oblasti socijalne i dječje zaštite, usljed privremenog prekida rada Prvostepene socio-ljekarske komisije.

Prema saznanjima Udruženja službenici centara za socijalni rad usmeno informišu i pokušavaju odbiti OSI prilikom informisanja o ostvarivanju prava, ali ih i uslovljavaju i upućuju na pokretanje postupka za oduzimanje poslovne sposobnosti kako bi zadržali ostvarena prava iz oblasti socijalne zaštite ili ista ostvarili. U dostavljenoj informaciji se ističe i to da su posredstvom advokatskog tima UMHCG u ime određenog broja OSI pokrenuti pamični i upravni postupci, te da je Udruženje tokom 2020. godine, instituciji Zaštitnika podnijelo dvije pritužbe zbog diskriminacije po osnovu invaliditeta.

Udruženje posebnu zabrinutost iskazuje zbog sve većeg broja socijalno ugroženih porodica pojašnjavajući da neke OSI i žive na ivici egzistencije bez osnovnih životnih namirnica i bez riješenog stambenog pitanja, bez električne energije, ogrijeva. U vezi sa tim problemom, Udruženje je kako navode u više navrata pisalo urgencije, inicijative, molbe nadležnim institucijama za hitno regovanje i postupanje u konkretnim slučajevima, međutim, prema tvrdnjama Udruženja, reagovanje nadležnih bude ili neblagovremeno ili u potpunosti izostane. Prepreke u fizičkom okruženju u Udruženju i dalje prepoznaju kao ključni problem s kojim se suočavaju OSI. Nadalje, skreću pažnju i na to da se ove osobe suočavaju i s raznim vidovima nasilja, a da isto ne prijavljuju. Na kraju, u Udruženju zaključuju da kada je u pitanju položaj osoba s invaliditetom, nažalost, napredak ostaje ograničen u većini oblasti, pa je neophodno i dalje raditi na unaprjeđenju položaja OSI u društvu, kao i na zaštiti od diskriminacije, smanjenju i uklanjanju stepena siromaštva OSI, a da bi se to postiglo, prevashodno je potrebno raditi na njihovoj uključenosti u cjelokupne društvene procese, adekvatnim procjenama i analizama i politikama zasnovanim na realnim prioritetima i potrebama.

#### **Primjer:**

Savez slijepih Crne Gore podnio je pritužbu na postupanje Fonda za zdravstveno osiguranje Crne Gore zbog diskriminacije osoba sa oštećenjem vida sadržane u odredbi člana 64 stav 2 Pravilnika o ostvarivanju prava na medicinsko - tehnička pomagala,<sup>140</sup> kojom je propisano da osigurano lice koje ima oštećenje vida, a koje je na školovanju ima pravo na reproduktor i snimač zvučnih knjiga, govorni softver i Brajevu bilježnicu u skladu sa Listom pomagala. U pritužbi je ukazano da je ovakvo rješenje veoma nepovoljno i da predstavlja čin diskriminacije u odnosu na osobe potpuno oštećenog vida, koje se ne nalaze na školovanju i one koje su tokom kasnije životne dobi stekle invaliditet, odnosno izgubile vid.

Nakon sprovedenog kontradiktornog ispitnog postupka, a polazeći od utvrđenih činjenica i relevantnih propisa i prakse unutrašnjeg i međunarodnog prava, Zaštitnik je zaključio da je navedena odredba diskriminatorna prema licima oštećenog vida koja se ne nalaze na formalnom (redovnom) školovanju, usljed čega je istoj kategoriji lica povrijeđeno pravo na jednaku zdravstvenu zaštitu, zbog čega je preporučio Ministarstvu zdravlja i Fondu za zdravstveno osiguranje Crne Gore da, u ostavljenom roku, sa stanovišta svojih nadležnosti preduzmu mjere i aktivnosti na izmjeni diskriminatorne odredbe člana 64 stav 2 Pravilnika o ostvarivanju prava na medicinsko-tehnička pomagala kojima se lice oštećenog vida u ostvarivanju prava na reproduktor i snimač zvučnih knjiga, govorni softver i Brajevu bilježnicu neopravdano uslovljava činjenicom da se nalazi na školovanju.<sup>141</sup>

U postupku pred Zaštitnikom u 2020. godini u radu je bilo 14 predmeta zbog diskriminacije po osnovu invaliditeta. O tome više u dijelu 7.3. *Statistika predmeta u postupcima pred Zaštitnikom.*

<sup>140</sup> „Službeni list Crne Gore“ br.082/16, 006/17, 017/17, 029/17, 090/17, 086/18, 005/19, 019/19, 061/19, 064/19

<sup>141</sup> Dostupno na linku: [https://www.ombudsman.co.me/docs/1595589979\\_21072020-prpeoruka-fzocgmz.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1595589979_21072020-prpeoruka-fzocgmz.pdf)

### **Preporuke Zaštinika:**

- Da poslodavci prilikom zapošljavanja pod opštim uslovima vode računa o zapošljavanju osoba sa invaliditetom i da pod okolnostima da osoba sa invaliditetom ispunjava uslove za zapošljavanje i ima jednake ili bolje kvalifikacije, stručne ili radne sposobnosti nego lice bez invaliditeta, zaposli osobu sa invaliditetom;
- Da se aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji predvidi zapošljavanje osoba sa invaliditetom pod posebnim uslovima, obezbjeđujući razumne adaptacije na radnom mjestu i u radnom okruženju shodno principu afirmativne akcije;
- Da se u potpunosti usaglasi Zakon o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom sa Konvencijom UN o pravima lica sa invaliditetom;
- Da se Marakeški ugovor za olakšanje pristupa objavljenim djelima za osobe koje su slijepi, slabovide ili imaju druge poteškoće u korišćenju štampanih materijala ratifikuje.

Zaštitnik podsjeća na ranije date preporuke u ovoj oblasti za koje i dalje postoji potreba angažovanja državnih institucija na njihovoj implementaciji:

- *Da se efikasno preduzimaju sve neophodne mjere na obezbjeđivanju pristupačnosti objekata i površina u javnoj upotrebi za osobe sa invaliditetom i osobe smanjene pokretljivosti, kao i obezbjeđivanju pristupačnih informacija, komunikacija i javnog saobraćaja;*
- *Da se usvoji Akcioni plan za realizaciju preporuka UN Komiteta za prava osoba sa invaliditetom;*
- *Da se bez daljih odlaganja donese akt o uspostavljanju jedinstvenog tijela vještačenja, kako bi se osobama sa invaliditetom olakšao postupak ostvarivanja prava u područjima društvenog života u kojim se ona priznaju na temelju nalaza i mišljenja tijela za vještačenje;*
- *Da uspostavljanje jedinstvenog tijela vještačenja prati i uspostavljanje jedinstvene baze podataka o osobama sa invaliditetom strukturiranih prema pripadnosti polu, godinama starosti, vrsti oštećenja, mjestu prebivališta;*
- *Da se normativno uredi i razvije model odlučivanja uz podršku umjesto modela zamjenskog odlučivanja kod potpunog ili djelimičnog oduzimanja poslovne sposobnosti.*

### **9.7.2. Rodna ravnopravnost**

Premda je u članu 23. Povelje o temeljnim pravima EU<sup>142</sup>, ravnopravnost žena i muškaraca uspostavljena kao jedno od načela koje mora biti osigurano u svim područjima, uključujući zapošljavanje, rad i zaradu, zaključci izvedeni iz brojnih analiza ukazuju da je ostvarenje načela ravnopravnosti polova upitno u sva tri posebno istaknuta područja u Povelji. Isto načelo ta posebno naglašena područja realizacije, promoviše i Evropski stub socijalnih prava, uz naglasak da žene i muškarci imaju pravo na jednaku zaradu za rad jednake vrijednosti.

Osim ovih područja, Zaštitnik primjećuje da ni nakon 75 godina od dobijanja prava glasa žena i uključivanja u društvene procese, nije postignut zadovoljavajući stepen rodne ravnopravnosti, na čemu je neophodno da svi društveni činioци daju puni doprinos, počevši od nosilaca zakonodavne, izvršne i sudske vlasti, preko obrazovnih ustanova, medija i svakog pojedinca.

<sup>142</sup> Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=RO>

Žene čine više od polovine ukupnog broja stanovništava, ali ni približno nijesu zastupljene u oblasti politike, nauke, biznisa što u kontekstu pandemije COVID - 19 ostavlja još i šire posljedice i vraća ženu na nižu ljestvicu nego što je bila prije pandemije. Nužno je istaći i činjenicu da je u postojećem sazivu Skupštine Crne Gore svega 20 odnosno 16,2% žena poslanica što će reći da je manji broj žena među predstavnicima naroda nego u prethodnom sazivu. U tom smislu, kao određeni iskorak u parlamentarizmu može se pomenuti izmjena Poslovnika Skupštine Crne Gore<sup>143</sup> koji predviđa obavezu izbora najmanje jednog potpredsjednika iz reda manje zastupljenog pola, i činjenica da je ova odredba odmah nakon donešena primijenjena, te je po prvi put izabrana potpredsjednica Skupštine.

Razvojem tehnologija i popularizacijom društvenih mreža, u širokim razmjerama je sve prisutnija mizoginija i seksistički govor, foto i video sadržaji kojim se na neprimjeren način pokušavaju diskreditovati kako sve žene tako i žene u politici, braniteljke ženskih prava i one na rukovodećim položajima, što Zaštitnik i ovim putem najoštrije osuđuje. Iako su napadi na muškarce češće zasnovani na njihovim profesionalnim mišljenjima ili stručnosti, žene su češće žrtve seksističkog ponašanja, uznemiravanja i vrijeđanja, čija se ekstremnost povećava zahvaljujući anonimnosti koju omogućava internet. Osim toga, seksistička zloupotreba društvenih mreža i viber grupa u kojima se dominantno objavljuju intimni vizuelni sadržaji bez pristanka onih koji su prikazani, oblik je nasilja koji se mora suzbiti.

Seksizam se temelji na ideji da su neke osobe, najčešće žene, inferiorne zbog svog pola ali je najbitnije istaći da korijeni seksizma ne leže u tehnologiji, već u trajnim rodnom neravnopravnostima. Rješavanje seksizma je dio pozitivne obaveze država da garantuju ljudska prava, rodnu ravnopravnost i da spriječe nasilje nad ženama i djevojčicama u skladu sa međunarodnim propisima u oblasti ljudskih prava i, za države potpisnice, sa Instanbulskom konvencijom. Svaki direktan govor mržnje, kao i svaki oblik nasilja treba prijaviti nadležnim institucijama, kako bi onaj ko to radi dobio jasnu poruku da tako nešto nije dozvoljeno, da je kažnjivo i da zbog toga može odgovarati.

U najvećem broju slučajeva seksizam pogađa žene, mada može pogađati i muškarce i dječake kada odstupaju od stereotipnih rodnih uloga. Savjet Evrope odlučio je da djeluje usvojivši Preporuku o sprečavanju i borbi protiv seksizma<sup>144</sup> u kojoj se akcenat stavlja na seksizam koji predstavlja manifestaciju istorijski nejednakih odnosa moći između žena i muškaraca, koja dovodi do diskriminacije i sprečava potpuno napredovanje žena u društvu;

Izraženost seksizma nije samo prisutna u Crnoj Gori, već i u Evropi i šire. Istraživanje<sup>145</sup> Savjeta Evrope govori da je 80% žena izjavilo je da se suočilo sa fenomenom „mansplaining“- a (kada muškarac snishodljivo daje objašnjenje ženi), „maninterrupting“-a (kada muškarac snishodljivo upada u riječ ženi). Uz to, muškarci predstavljaju 75% izvora i tema vijesti u Evropi na poslu, u Velikoj Britaniji 66% anketiranih djevojčica od 16 do 18 godina doživjelo je ili bilo svjedok upotrebe seksističkog jezika u školi, 59% žena u Amsterdamu prijavilo je neki oblik uličnog uznemiravanja, dok je u Francuskoj 50% anketiranih mladih žena nedavno doživjelo nepravdu ili poniženje jer su žene.

S obzirom da je statistika jedan od ključnih izvora za kreiranje politika Zaštitnik sa zadovoljstvom ističe da je u momentu sačinjavanja izvještaja u završnoj fazi Nacionalna strategija rodne ravnopravnosti 2021. – 2025. koja veliku pažnju posvećuje ovoj problematici i čak jednom mjerom predviđa uspostavljanje i objedinjavanje uporedive evidencije o slučajevima diskriminacije po osnovu pola i roda.

Zaštitnik već duži niz godina u svojim izvještajima o radu upozorava na problem tzv. staklenih plafona, odnosno izrazito neuravnotežene zastupljenosti žena i muškaraca na visokim hijerarhijskim pozicijama

<sup>143</sup> Dostupno na: <http://www.skupstina.me/images/dokumenti/2443-14213-00-32-1-20-2-11.pdf>

<sup>144</sup> Dostupno na: [file:///D:/Downloads/Preporuka%20SE%20CMRec\(2019\)1.pdf](file:///D:/Downloads/Preporuka%20SE%20CMRec(2019)1.pdf)

<sup>145</sup> Dostupno na: [https://www.coe.int/sr\\_RS/web/human-rights-channel/stop-sexism](https://www.coe.int/sr_RS/web/human-rights-channel/stop-sexism)

unutar zanimanja za šta je neophodno osnaživanje i samih žena i kreiranje drugačijih politika. Takođe, iznimno važno je dodatno potsticati žene na korišćenje pomoći/grantova za samozapošljavanje iz programa aktivne politike zapošljavanja.

### 9.7.2.1. Diskriminacija po osnovu pola

Tokom izvještajnog perioda, pol je konstituisao osnov u devet (9) predmeta u različitim područjima što je preciznije objašeno u dijelu statistički prikaz predmeta pred ovom institucijom pod brojem 7.3.

Na osnovu pritužbi i stalnog kontakta sa građanima može se zaključiti da je područje rada i zapošljavanja, iz perspektive ravnopravnosti polova još uvijek značajno udaljeno od stanja koje prema zakonskoj definiciji znači ravnopravnost, a to je da su žene i muškarci jednako prisutni u svim područjima javnog i privatnog života, da imaju jednak status, jednake mogućnosti za ostvarivanje svih prava, kao i jednaku korist od ostvarenih rezultata.

Stav institucije je da i pored toga što je u protekloj godini došlo do nešto većeg broja pritužbi po ovom osnovu, i dalje je nedovoljan broj pritužbi i svakako da ne odražava pravo stanje u društvu u pogledu ravnopravnosti. Na ovom mjestu, neophodno je podsjetiti na preporuku CEDAW Komiteta koji je upozorio Crnu Goru da je potrebno raditi na poboljšanju efikasnosti nacionalnih mehanizama, te s tim u vezi Zaštitnik dodaje da bi poboljšanje efikasnosti mehanizama za zaštitu od diskriminacije doprinijelo većem broju pokrenutih sudskih i drugih postupaka i na taj način došlo bi do smanjenja stepena diskriminacije.

Kroz rad po pritužbama, evidentan je lošiji položaj žena na tržištu rada, kao i jaz u zaradama koji se manifestuju na području rizika od siromaštva, pa tako na dan 28. februar 2021. godine je 52.437 nezaposlenih odnosno stopa nezaposlenosti je 22,60<sup>146</sup>. Zaštita od diskriminacije po osnovu pola i roda na radnom mjestu nije uspostavljena u punom obimu. Na ovom mjestu, Zaštitnik smatra spornom odredbu Zakona o radu kojim se propisuje da se ženama na održavanju trudnoće, koje su zaposlene na određeno vrijeme – to vrijeme neće obračunavati u periodu od 36 mjeseci koje je neophodno za transformaciju radnog odnosa sa određenog na neodređeno.

Takođe, kroz rad sa strankama uviđa se kao problematično i neplaćanje alimentacije od strane očeva, a čija visina je tolika da se radi o iznosima koja jedva da su dovoljna za osnovne životne namirnice, kao i odsustvo podrške društva i institucija – sa čime se suočava veliki broj samohranih roditelja u Crnoj Gori.

Evidentno je da očevi ne koriste u dovoljnoj mjeri pravo na roditeljsko odsustvo, kao i da je ravnoteža između poslovnog i privatnog života i dalje veliki problem za mnoge roditelje koji imaju obavezu staranja i odgoja djece, što ima negativan učinak na zaposlenost i položaj žena a u nekim slučajevima čak i potpuno isključivanje s tržište rada.

---

<sup>146</sup> <https://www.zzzcg.me/>

#### Primjer:

Podnositeljka pritužbe je bila zaposlena na određeno vrijeme u MUP-PJ Bar i zaključila ugovor o privremenim i povremenim poslovima do 1. aprila 2020. godine. U tom periodu je započela sa korišćenjem porodiljskog odsustva 3. januara 2020. godine i uredno svakomjesečno dostavljala izvještaje za obračun naknade zarade za vrijeme privremene spriječenosti za rad (doznake). Tokom marta mjeseca pozvala je šefica i ukazala da nema pravo na porodiljsko odsustvo i da više nije službenica MUP-a.

Zaštitnik ne spori pravo poslodavca da slobodno i na bazi važećih propisa odlučuje o zasnivanju radnog odnosa, uključujući i pravo da ne zaključi novi ugovor o radu nakon isteka ugovorenog perioda, a posebno ukoliko nema potrebe za daljim radnim angažovanjem. Međutim, ova sloboda je ograničena pozitivno-pravnim normama o zabrani diskriminacije i jednakom postupanju.

Nakon sprovedenog kontradiktornog ispitnog postupka, Zaštitnik je mišljenja da je podnositeljki pritužbe postupanjem Ministarstva unutrašnjih poslova povrijeđeno pravo iz rada i po osnovu rada, u vezi sa diskriminacijom po osnovu pola, odnosno porodičnog statusa (trudnoće). Stoga je Ministarstvu unutrašnjih poslova Crne Gore dao preporuke da se podnositeljki pritužbe omogući ostvarivanje prava na korišćenje porodiljskog i roditeljskog odsustva, sve dok dijete ne navrší godinu dana života i da ubuduće u ovakvim i sličnim situacijama ne zaključuje ugovore o privremenim i povremenim poslovima za poslove iz redovne nadležnosti koji su sistematizovani Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta.<sup>147</sup>

Kako je određeni broj građanki putem telefona ukazivao na seksualno uznemiravanje bitno je ukazati da svako ponašanje koje je uslovljeno polom ne predstavlja nužno odmah i seksualno ili uznemiravanje na osnovu pola. Naime, da bi određeno ponašanje bilo definisano kao uznemiravanje na osnovu pola, moraju kumulativno biti ispunjena tri uslova: prvo, ponašanje mora biti neželjeno od strane osobe prema kojoj je usmjereno; drugo, mora biti uslovljeno polom; i treće, mora biti takvo da vrijeđa dostojanstvo žrtve i stvara neugodno, neprijateljsko ili uvredljivo okruženje. Stoga, Zaštitnik podsjeća na Konvenciju br.190 o sprječavanju nasilja i uznemiravanja u svijetu rada<sup>148</sup> (*Convention concerning the elimination of violence and harassment in the world of work*), Međunarodne organizacije rada kojom se državama članicama nalaže preduzimanje niza mjera s ciljem prevencije i sprječavanja rodno zasnovanog nasilja i uznemiravanja u području zapošljavanja i rada, ističući da su žrtve tih oblika nasilja najčešće djevojke i žene.

Bez obzira na nastavak nepovoljnog kretanja stanovništva u prethodnim godinama već duže vrijeme demografsko starenje stanovništva uz depopulaciju i pad nataliteta je ozbiljno državno i strateško pitanje. Pa tako u 2020. godini prosječna starost muškaraca je 37,8 godina, dok je prosječna starost žena 40,3 godina<sup>149</sup>. Što se tiče opštih demografskih kretanja, starenje stanovništva, niski fertilitet i iseljavanje su najveći izazovi s kojima se Crna Gora susrijeće, a demografska kretanja su itekako povezana sa pitanjem stvarne ravnopravnosti žena i muškaraca.

U godišnjem izvještaju Monstata je interesantan podatak o polnoj strukturi pripravnika, pa tako od ukupno 3.298, čak 2.015 su žene dok je 1. 283 muškaraca<sup>150</sup>. Ova diskrepanca se upravo zbog tradicionalnih rodnih uloga u kasnijoj fazi pomjera na način što je više uposlenih muškaraca nego žena.

Zaštitnik i u ovom izvještaju ponavlja da povećanje zaposlenosti žena, povećanje njihovih zarada i napredak u karijeri pozitivno bi uticalo ne samo na žene, već i na ekonomsko blagostanje, socijalnu

<sup>147</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1602141489\\_300920220-prpeoruka-mup.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1602141489_300920220-prpeoruka-mup.pdf)

<sup>148</sup> Dostupno na: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C190](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C190)

<sup>149</sup> Žene i muškarci u Crnoj Gori, Dostupno na:

<http://monstat.org/uploads/files/publikacije/%C5%BDene%20i%20mu%C5%A1karci%20u%20Crnoj%20Gori.pdf>

<sup>150</sup> Ibid

uključenost i zdravlje njihovih porodica. Povećanjem zaposlenosti žena doprinijelo bi se i rješavanju problema demografskog starenja kao i finansijskoj stabilnosti države.

#### **Preporuke Zaštitnika:**

- Neophodno je ukazati na veliki broj zaposlenih žena na određeno vrijeme, zbog čega je nužna promptna reakcija države;
- Sprovoditi redovne edukacije o diskriminaciji po osnovu pola i uznemiravanja u državnom i privatnom sektoru;
- Snažnije angažovanje jedinica lokalne uprave i samouprave u primjeni posebnih mjera iz Zakona o rodnoj ravnopravnosti u cilju većeg uključivanja žena na tržište rada;
- Kreirati politike i strategije koje će doprinijeti ravnopravnom angažovanju očeva u roditeljstvu,
- Kontinuirano stvarati u društvu pozitivnu klimu prema korištenju roditeljskog odsustva od strane očeva, i u ove mjere posebno uključiti poslodavce;
- Kontinuirano sprovoditi kampanje i podizati svijest o usklađivanju porodičnih i profesionalnih obaveza.
- Preduzimati mjere za uravnoteženu zastupljenost žena i muškaraca na pozicijama odlučivanja;
- Aktivno pratiti vaspitno-obrazovne sadržaje koji se koriste u osnovnim i srednjim školama;
- U cilju povećanja znanja o temi rodne ravnopravnosti, uvesti rodne studije na Univerzitetu Crne Gore.

#### **9.7.2.2. Nasilje nad ženama**

Iako je Crna Gora jedna od prvih država koje su potpisale i ratifikovale Konvenciju Savjeta Evrope o suzbijanju nasilja u porodici i nasilja nad ženama (Istanbulska konvencija) koja je stupila na snagu 1. avgusta, 2014. godine, čime je preuzela obavezu da mijenja zakone, uvede praktične mjere i obezbijedi resurse za efikasnu prevenciju i sprječavanje nasilja nad ženama i nasilja u porodici, te kako je prošlo šest godina od ratifikovanja ovog dokumenta, ima još dosta prostora za unaprjeđenje u ovoj oblasti.

Pored stava da je od značaja djelovati u pravcu unaprjeđenja i harmonizacije zakonodavnog okvira, Zaštitnik upozorava da ključ rješenja problema nije isključivo u mijenjanju zakonodavnog okvira već prvenstveno u kontinuiranoj edukaciji onih koji primjenjuju te zakone i propise. Iz statističkih podataka Suda za prekršaje može se zaključiti da se djela rodno zasnovanog nasilja i porodičnog nasilja u najvećem broju slučajeva procesuiraju prekršajno što s obzirom na kaznenu politiku počinioce ovih djela ne odvraća od ponovnog izvršenja nasilja. Stoga, Zaštitnik već godinama ističe, da počinitelje rodno zasnovanog i porodičnog nasilja treba izložiti najstrožim kaznama (tzv. zakonskom maksimumu), čime bi se poslala puno jasnija društvena poruka o nultoj toleranciji na nasilje u porodici. Međutim, preduslov za ovakvu penalnu politiku bio bi zajednički stav pravosuđa o nasilju u porodici kojem bi prethodila rana prevencija nasilja i resocijalizacija počinitelja.

Partnerska ili intimna veza može biti heteroseksualna i homoseksualna, kratkotrajna i dugotrajna, partneri mogu, ali i ne moraju imati djecu, ali svaka od ovih veza podliježe mehanizmima za zaštitu od nasilja u porodici i rodno zasnovanog nasilja. Nasilje u partnerskim vezama se najčešće dešava kada partner ili bivši partner nasiljem nastoji dominirati nad drugom osobom. Ta se dominacija može manifestovati kao emotivna, psihička, fizička, ekonomska i druga vrsta manipulacije partnerom, te se može usko povezati s drugim oblicima nasilja.

U prethodnoj godini, institucija Zaštitnika je u saradnji sa međunarodnom institucijom OSCE sprovela projekat koji je imao za cilj analizu odluka Suda za prekršaje u razdoblju 2019. godine i mart –jun 2020. godine period prvog talasa COVID krize koji će biti publikovan i dostupan na zvaničnoj stranici Zaštitnika.



Uprkos činjenici da žrtve nasilja u porodici i intimnim vezama mogu biti ne samo žene, već i muškarci, djeca i drugi, ostaje neoporeciva činjenica da su velika većina žrtava upravo žene u porodičnim i partnerskim odnosima. Tokom sprovedenog projekta i analize presuda uviđa se da postoji određeni procenat muškaraca koji su žrtve nasilja u porodici, ali činjenica je da muškarci nasilje u najvećem broju slučajeva trpe od muških članova porodice – krvnih ili tazbinskih srodnika (očeva, sinova, braće, zetova, tastova) a ne od žena.

Iz brojnih razgovora sa građanima Zaštitnik zaključuje da izostanak odgovarajuće pravne zaštite dovodi do toga da je neprijavljivanje nasilja u intimnim partnerskim vezama često, a što dovodi do održavanja nezdravih i nasilnih odnosa koji znaju rezultirati i najtežim posljedicama, ubistva ili pokušaja ubistva najčešće žena.

S obzirom da Zaštitnik poziva i aktivistkinje i aktiviste civilnog sektora da daju svoj osvrt na stanje u ovoj oblasti, to u nastavku dajemo prikaz izvještaja koji je dostavljen od strane nevladine organizacije **Sigurna ženska kuća**<sup>151</sup> koja ističe da je prethodnu godinu obilježila pandemija COVID - 19 koja je u velikoj mjeri uticala na porast nasilja i istakla neravnopravan položaj žena u Crnoj Gori. U toku 2020. godine Sigurna ženska kuća bilježi porast broja prijavljenih slučajeva nasilja za 25% u odnosu na prethodnu godinu, a njihovo sklonište je bilo siguran dom za 82 osobe (žene i njihovu djecu). Dodaju da Ministarstvo rada i socijalnog staranja u saradnji sa UNDP-em u Crnoj Gori je razvilo Krizni akcioni plan djelovanja pružaoca specijalizovanih usluga za žrtve nasilja u skladu sa Istanbulskom konvencijom, koji predstavlja zajednički plan djelovanja države i nevladinih organizacija koje pružaju specijalizovane usluge podrške za žrtve nasilja nad ženama i nasilja u porodici. Pored ovoga date su Preporuke za primjenu Protokola o postupanju, prevenciji i zaštiti od nasilja nad ženama i nasilja u porodici. Preporuke za primjenu Protokola pružaju smjernice i otklanjaju dileme u vezi sa sprovođenjem Protokola i postupanja predstavnika i predstavnic institucija kao i nevladinog sektora u vrijeme trajanje mjera protiv širenja pandemije“. Pored razvijanja navedenih dokumenata naša praksa pokazuje da institucije sistema zanemaruju sve druge oblike nasilja osim fizikog, te možemo reći da odgovor na nasilje nije ni približno dostigao standarde.

Kada se govori o bezbjednosti žena u Crnoj Gori najbolje je navesti primjer gdje je tokom sudskog postupka povodom prijave nasilja od strane dugogodišnje klijentkinje, bivši suprug joj je nanio teške tjelesne povrede tokom suđenja. Praksa pokazuje da žene nisu bezbjedne ni kada prijave nasilje, nisu bezbjedne ni u prostorijama suda, nisu bezbjedne ni nakon donesene presude. Iskustvo klijentkinja govori da su u čekaonici suda izložene vrijeđanju i zastrašivanju, pa čak i ozbiljnom fizičkom nasilju od strane nasilnika. Blaga kaznena politika nasilnike ohrabruje, te isti nerijetko dođu i do kapije skloništa kako bi nastavili sa zastrašivanjem i kontrolom. U toku 2020. godine navode i primjer gdje je policajac ubio ženu koristeći službeno oružje. Žena je ubijena od strane onoga ko treba da sprovodi zakone i štiti druge. Iskustvo pokazuje da se žene čiji su muževi-nasilnici zaposleni u policiji, sudu ili nekoj drugoj instituciji sistema teže odlučuju da prijave nasilje. Njihov strah je mnogo veći. One vjeruju da njihova prijava neće biti procesuirana. Ove žene ostaju u nasilju jer se vjerodostojnost njihovih priča i iskustva dovode u pitanje. Nerijetko, one dožive da se sistem obruši na njih, a ne na nasilnike.

Službenici CSR pokazuju potpuno nerazumijevanje dinamike nasilja u porodici i insistiraju na poštovanju roditeljskih prava nasilnog roditelja, insistiraju na njegovim kontaktima sa djecom koja su bila svjedoci, a nekada i žrtve nasilja. CSR rijetko vrši nadzor nad vršenjem roditeljskog prava u slučajevima gdje postoji opasnost od zanemarivanja i zlostavljanja djece. Utvrđeni su propusti CSR da kontroliše kontakt nasilnog roditelja i djece, čak i kad je kontrolisano viđanje propisano odlukom suda. Praksa pokazuje da u velikom broju slučajeva CSR zanemaruje činjenice da su djeca trpjela nasilje od strane očeva ukoliko ne postoje dokazi, te insistiraju na održavanju kontakta djeteta sa ocem. U toku trajanja pandemije nasilnici su

---

<sup>151</sup> Mejil od 11.marta 2021. godine

koristili djecu kao bi kontrolisali bivšu partnerku, a primjenjivali su različite tehnike manipulacije u vidu podmićivanja djece kako bi osujetili njihov odnos sa majkom. Posredovanje centara za socijalni rad u ovakvim slučajevima moralo je biti intenzivnije i efektivnije, bez prebacivanja krivice na majke i dovođenja u pitanje njihovih roditeljskih kapaciteta. U nekoliko slučajeva otac je zadržao djecu kod sebe protivno sudskoj odluci. Tada je sistem zaštite bio izuzetno spor, te je neizvršavanjem ili odlaganjem izvršenja pravosnažne odluke suda dijete bilo izloženo dodatnoj traumatizaciji i manipulaciji što je imalo dalekosežne posljedice, otuđenje djeteta od majke.

U toku 2020. godine prezentovana je prva Studija o seksualnom nasilju nad ženama i djecom u Crnoj Gori koja je izrađena je u okviru projekta „Osvijetlimo mrak seksualnog nasilja” koji sprovode Sigurna ženska kuća, SOS telefon za žene i djecu žrtve nasilja Nikšić i NVO Prima. Ukazuju da i dalje postoje izvjesna odstupanja od evropskih standarda, te je neophodno uskladiti važeće zakonodavstvo sa standardima Istanbulske i Lanzarot konvencije. Rezultati analize sudskih presuda pokazuju da se kaznena politika sudova u periodu od 2014. do 2018. godine kretala u okvirima granica propisanih Krivičnim zakonikom Crne Gore, budući da dominantno mjesto zauzimaju kazne zatvora. Međutim, primijećeno je da se učiniocima krivičnih djela protiv polne slobode izriču kazne zatvora koje su blizu zakonskog propisanog minimuma. Takođe, evidentno je da sudovi ne koriste zakonsku mogućnost izricanja mjere bezbjednosti zabrana približavanja. Analiza dubinskih intervju sa predstavnicima/ama institucija pokazala je da uprkos članu 109. Zakona o krivičnom postupku, koji pruža mogućnost da osoba sa iskustvom seksualnog nasilja svjedoči samo jednom tokom postupaka, oštećene budu saslušavane najmanje tri puta. Nadalje, raširena je štetna praksa suočavanja preživjelih sa počiniocima. Koncept slobodne saglasnosti (bez pritiska/prisile) u seksualnim odnosima je za većinu profesionalaca/ ki potpuna nepoznanica, iako je u julu 2017. izmijenjen član 204. Krivičnog zakona, Silovanje, ispitanici/e koji/e su čuli/e za izmjenu ne znaju kako je u praksi primijeniti i verbalno izražavaju otpor u primjeni istog.

Problematika *online* nasilja nad ženama i djevojkama u Crnoj Gori je tek nedavno prepoznata kao segment nasilja kom su izložene žene i djevojke. Veliki broj naših klijentkinja se suočava sa online nasiljem koje ugrožava njihov psihički integritet. Prema istraživanju koje je sprovedla Sigurna ženska kuća „Online nasilje nad ženama i djevojkama“ svaka šesta ispitanica je izjavila da je preživjela online nasilje. Praksa pokazuje da kada se žene i djevojke ohrabre da prijave ovu vrstu nasilja nailaze na nerazumjevanje od strane institucija, kao i na neadekvatne kazne. Iako su segmenti online nasilja definisani krivičnim zakonikom Crne Gore, država ne goni po službenoj dužnosti počinioce, već se očekuje od žrtve da obezbijedi pravnu pomoć i goni počinioca privatnom tužbom.

#### **Preporuke Zaštitnika:**

- Sprovoditi stalne i sistemske edukacije policije, državnog tužilaštva i sudova u smislu senzibilizacije za sve pojavne oblike porodičnog i rodno uslovljenog nasilja;
- Kontinuirano edukovati policijske službenike/ce o ravnopravnosti polova i nasilju prema ženama, o međunarodnim standardima, deklaracijama i konvencijama;
- Prilikom postupanja sa žrtvama porodičnog nasilja primjenjivati senzibilisan pristup imajući pritom u vidu i istoriju nasilja, odnosno cjelokupnu hronologiju porodičnih odnosa;
- Uvesti obavezu praćenja, prikupljanja i objavljivanja statističkih podataka o nasilju u partnerskim vezama;
- Jačati međuresorne saradnje svih nadležnih tijela u cilju prevencije i pružanja pomoći žrtvama porodičnog i rodno zasnovanog nasilja;
- Obezbijediti finansijsku podršku za sprovođenja mjera zbrinjavanja i pomoći žrtvama nasilja u porodici i rodno zasnovanog nasilja;
- S obzirom na broj, preduzimati aktivnosti i mjere u cilju osnivanja novih skloništa za žrtve nasilja u porodici i rodno zasnovanog nasilja.

### 9.7.3. Diskriminacija po osnovu rodnog identiteta i seksualne orijentacije

Na početku ovog dijela izvještaja Zaštitnik pozdravlja donošenje Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola kojim se pravno prepoznala i uredila zajednica života između dva lica istog pola, a za čije donošenje je Zaštitnik još 2012. godine podnio inicijativu i od tada je u kontinuitetu zagovarao donošenje istog. Predmetni Zakon donijela je Skupština Crne Gore 26. saziva, na Petoj sjednici Prvog redovnog (proljećnjeg) zasijedanja u 2020. godini, 1. jula 2020. godine, a predsjednik Crne Gore proglasio Ukazom, od 1. jula 2020. godine. Isti je objavljen u Službenom listu Crne Gore, br. 067/20 od 7. jula 2020. godine. Ovim zakonom se implementiraju postojeći međunarodni standardi, prije svega, oni koji su propisani Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Kako donošenje ovog akta predstavlja i ispunjenje međunarodne obaveze Crne Gore, njegovo donošenje će, po očekivanju Zaštitnika, predstavljati dodatni korak u evroatlanskim integracijama.

Iako se usvajanjem Zakona napravio veliki korak u implementaciji ljudskih prava ove populacije u Crnoj Gori usvajanje Zakona samo po sebi nije dovoljno za suštinsku promjenu u odnosu prema ovoj populaciji. Naprotiv, relevantna istraživanja iz 2020. godine<sup>152</sup> pokazuju da je socijalna distanca prema LGBT osobama još uvijek jako visoka. Tako prema ovom istraživanju čak trećina građana ne bi željela da živi u istoj državi sa LGBTI osobama preko 43% građana ne bi željeli da imaju u komšiluku LGBTI osobe, a preko 46% ne bi željeli da mu/joj LGBTI osoba bude saradnik na poslu; dok preko 56% ne želi da mu/joj LGBTI osoba bude nadređeni na poslu. Nadalje, procenti rastu, a posebno je osjetljiv i ajtem koji se tiče mogućnosti da LGBTI osobe vaspitavaju djecu. I odnosi druženja posjećivanja (62,5%), te mogućnosti da LGBTI osobe imaju rukovodeći položaj u državi (64,7%) iskazuju da je distanca veoma izražena. U vrhu distance,  $\frac{3}{4}$  građana ne želi dalje srodstvo sa LGBTI osobama. Stoga je osim pravnog uređenja zajednice života dva lica istog pola, neophodna i kontinuirana i sistemska edukacija šire i stručne javnosti kako predrasude i socijalna distanca ne bi dodatno ugrožavali položaj LGBT zajednice i stvarali neprijemljeni društveni ambijent.

Posebno je zabrinjavajuće to što se nakon usvajanja Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola, intenziviralo sa uvredama, prijetnjama i govorom mržnje prema LGBTIQ zajednici, posebno u onlajn prostoru koji je i dalje bez adekvatne kontrole u vidu administracije sadržaja. Iz ovoga proizilazi da je veliki značaj medija u ovoj oblasti, kao jednog od ključnih aktera u nastanku i prenošenju govora mržnje. Opšta komercijalizacija medija prouzrokovala je uočene nedostatke u profesionalnom pristupu kada su u pitanju slučajevi govora mržnje. Funkcija samoregulacije jedan je od osnovnih preduslova za kontrolu medija prilikom proizvodnje ili prenosa medijskog sadržaja koji sadrži govor mržnje. Međutim, u dosadašnjoj praksi reklo bi se da je crnogorska medijska scena potpuno otvorena za govor mržnje, da ne postoji efikasan regulatorni mehanizam i da nijedan državni organ u većini slučajeva (uprkos prijavljenim slučajevima) ne reaguje na ove pojave, ali i pored toga, čini se da su takozvani tradicionalni mediji u određenoj mjeri prilagođeni da ne tolerišu diskriminaciju i govor mržnje. U takvim okolnostima počinioci ili većina njih prelaze u sajber prostor gdje kontrola ili samokontrola u potpunosti nedostaju.

Zaštitnik je više puta pozivao na akciju koja proizlazi iz obaveze zasnovane na sajber konvenciji Savjeta Evrope i njenom protokolu. Osim toga, posebno zabrinjava lakoća kojom se ti delikti iz onlaj svijeta prenose u oflajn svijet, odnosno iz virtuelnog u stvarni život. Stoga, nadležne institucije i donosioci odluka treba da pokažu dodatnu senzibilitet i da omoguće stvaranje klime punog prihvatanja za LGBTIQ osobe u Crnoj Gori, a sankcionisanje kršenja ljudskih prava na štetu ove populacije ne smije zavisiti od institucionalne hrabrosti nadležnih aktera.

---

<sup>152</sup> Dostupno na linku: <https://www.cedem.me/publikacije/istrazivanja/ostala-istrazivanja/send/31-ostala-istrazivanja/1980-obraci-i-stepen-diskriminacije-u-crnoj-gori-u-2020-godini>

Međutim, statistički podaci dostupni Zaštitniku pokazuju da je rijetko procesuiranje govora mržnje, kao posebnog oblika diskriminacije, a nadležni organi preferiraju da primijene odredbe koje se odnose na kršenje javnog reda i mira, što na određeni način relativizuje odgovornost počinitelaca. Institucija Zaštitnika je kroz različite aktivnosti često ukazivala na manjkavosti u procesuiranju govora mržnje, uključujući sprovođenje obuka u pravosuđu u kojima je direktno uključena.

Takođe, prepoznali smo da se napadi i govor mržnje podstaknuti homo/transfobičnim motivima procesuiraju u prekršajnom postupku, gdje se izriču novčane kazne ili uslovne osude, a izostaje krivično gonjenje. Smatramo da se time ne šalje jasna poruka da se na ove delikte reaguje izricanjem djelotvornih, proporcionalnih i odvraćajućih sankcija. Pri tome, sudski postupci se u praksi često pretvaraju u osudu žrtve, a ne u zaštitu žrtve. To je ono na čemu se mora raditi i shvatiti da moramo stvarati sopstvenu svijest o tome da prepoznamo ugroženost drugih grupa, kao što prepoznamo sopstvenu ugroženost kada nijesmo jednaki. Radi praćenja krivičnih djela počinjenih iz mržnje neophodno je ustanoviti sistem za prikupljanje raščlanjenih podataka kako bi se obezbijedio koherentan i integrisan pregled predmeta, putem evidentiranja specifičnog motiva homo/transfobičnih zločina iz mržnje (govor mržnje i nasilje) koji su prijavljeni policiji.

U cilju smanjenja socijalne distance opšte populacije prema LGBT populaciji potrebno je podizati svijest javnosti o pravima LGBT osoba. U strateškom opredjeljenju Zaštitnika u borbi za unaprijeđenje stanja u pogledu ostvarivanja prava LGBT populacije stoji snažna veza sa civilnim sektorom. Stoga se i u izradi ovogodišnjeg izvještaja, radi dostavljanja informacija i davanja ocjene stanja ljudskih prava obratio nevladinim organizacijama koje se bave ovim pitanjem, međutim nijedna od pozvanih organizacija se nije odazvala pozivu Zaštitnika za dostavljanje podataka. Sa druge strane, CAZAS nevladina organizacija koja aktivno radi u oblastima zdravlja sa fokusom na pružanje preventivno zdravstvenih i socijalnih usluga, zagovaranje i promociju prava pacijenata, ranjivih grupa (LGBTIQ, RE, osobe koje koriste droge i alkohol, osobe sa hroničnim oboljenjima, osobe sa HIV, virusnim hepatitisima i mentalnim oboljenjima i druge) dostavila je informacije vezano za zdravstvenu zaštitu i ranjive grupe tokom COVID - 19 u 2020. godini.

Naime, u informaciji je, pored ostalog, navedeno da su kroz programe rada tokom 2020. pružene usluge za ukupno 686 jedinstvenih klijenata i da je ostvareno ukupno 11.403 direktna kontakta sa ovom populacijom. Skoro polovinu ovih korisnika čine osobe koje imaju hepatitis B, C ili HIV, kao i osobe sa drugim hroničnim bolestima i stanjima ili su na zamjenskoj terapiji metodom ili buprenorfinom. Ono što je od strane korisnika prijavljeno CAZASu kroz rad servisa, a u odnosu na zdravstvenu zaštitu je evidentirano od strane terenskih radnika i zaposlenih u programima i odnosi se na:

- Odložen ili otkazan pristup zdravstvenoj zaštiti tokom prekida ambulantnih i specijalističkih pregleda
- Nemogućnost pristupa određenim segmentima zdravstvene zaštite usljed zabrane međugradskog saobraćaja i javnog prevoza (korisnici zamjenske terapije su u obavezi da jednom dnevno/nedeljno preuzimaju terapiju lično što nije bilo moguće u situacijama kada osoba živi van mjesta gdje postoji Centar za supstituciju ili nije u mogućnosti da do istog dođe bez javnog prevoza). Iako je u malom broju slučajeva CAZAS bio u mogućnosti da pruži podršku u vidu prevoza i dostave terapije za pacijente u izolaciji ili samoizolaciji uz saglasnost pacijenta i ustanove, ovaj broj je mali u odnosu na one koji su imali ograničenja u uživanju jednakih prava na zdravstvenu zaštitu.
- Odložen pristup liječenju na HCV – pacijenti sa potpuno ili djelimično završenom dijagnostičkom procedurom za početak liječenja virusa hepatitisa C su usled COVIDa naišli na zaustavljen proces. Iako je utvrđeno da je u dijelu slučajeva isto nastupilo zbog slobodnog tumačenja saopštenja javnosti od strane pacijenata, činjenica je da sistem nije dao adekvatan odgovor na

specifičnosti određenih stanja i dovoljno posvetio pažnje specifičnim situacijama. Ovdje se posebno ističe neprilagođena informisanost svim pacijentima u skladu sa potrebama.

- Smanjen obuhvat preventivnih i skrining programima (stopa testiranja na HIV i HCV je u padu u odnosu na 2019.).

Dalje je ukazano da imajući u vidu da je stepen informatičke pismenosti nizak, pristup internetu nepostojeći ili ograničen stanovnicima ruralnih područja korišćenje portala *Ezdravlje* za određeni dio usluga (propisivanje terapije i slično) nije bio opcija čime se zakomplikovao pristup zdravstvenoj zaštiti. Sama platforma je tokom pandemije značajno preuzela funkciju izdavanja recepata, zakazivanja termina i slično, ali nije primjenljiva za one koji nemaju pristup internetu i računaru ili telefonu, za one koji njom ne umiju da upravljaju i za one koji nemaju izabranog doktora. Na drugoj strani sama platforma ograničava mogućnost poštovanja brojnih drugih prava pacijenata što je samo dodatno izašlo na površinu tokom COVIDa. Nadalje je navedeno da vjeruju da kompletan sistem zaštite prava pacijenata mora biti reorganizovan, preispitan i da se svijest i znanje pacijenata i zdravstvenih radnika o pravima i dužnostima pacijenata moraju unaprijediti.

#### Primjer:

Nevladine organizacije "LGBT Forum Progres" i „LGBTIQ Socijalni centar“ podnijele su pritužbu ukazujući na javno postupanje advokata XXXXX iz Podgorice, posredstvom društvene mreže Facebook, za koje su cijenili da širi netrpeljivost i diskriminatorne stavove prema LGBTIQ zajednici i onima koje percipira kao pripadnike zajednice.

Pri donošenju meritorne odluke u konkretnoj pravnoj stvari, Zaštitnik je posebno imao u vidu da prema međunarodnim standardima, radnja izvršenja govora mržnje predstavlja govor u najširem smislu, te da kod ovog pravnog instituta moraju biti kumulativno ispunjena tri elementa i to - 1) ideja, izražavanje ideja, informacija ili mišljenja mora biti izrečeno izričito ili konkludentnim radnjama, neposredno ili posredno, 2) izražavanje ideja mora uvijek biti javno (u glasilima, publikacijama, skupovima ili mjestima dostupnim javnosti, ispisivanjem poruka i simbola, dijeljenje lifleta i sl), i 3) djelovanje prema trećima nije vrednosno neutralno već je po definiciji negativno i podrazumijeva izazivanje i širenje mržnje i nasilja ili diskriminacije u najširem smislu.

Nakon sprovedenog kontradiktornog ispitnog postupka, Zaštitnik je uvažavajući standarde domaćeg i međunarodnog prava, te činjenice i okolnosti konkretnog predmeta našao da je pritužba osnovana i da je gospodin XXXX, 8. jula i 25. jula 2020. godine, podstakao raspravu u kojoj su iznijeti stavovi mišljenja i komentari koji predstavljaju grubo kršenje propisa koji zabranjuju diskriminaciju. Stoga je Zaštitnik zauzeo stav da sporno izražavanje čini povredu odredbe člana 9a Zakona o zabrani diskriminacije, a takvo ponašanje predstavlja osnov za ograničenje slobode izražavanja iz člana 47 Ustava Crne Gore i člana 10 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, zbog čega je preporučio g-dinu XXX da uputi javno izvinjenje pripadnicima LGBTIQ populacije i zagovornicima njihovih prava, u roku od 15 dana od dana prijema mišljenja sa preporukom, te da se uzdržava od govora mržnje prema osobama koje pripadaju LGBTIQ populaciji ili zagovaraju njihova prava<sup>153</sup>.

U postupku pred Zaštitnikom u 2020. godini u radu je bio samo jedan (1) predmet zbog diskriminacije po osnovu seksualne orijentacije i interseksualnih karakteristika. Iako institucija ne prima velik broj pritužbi i obraćanja LGBTIQ osoba brojni drugi pokazatelji reflektuju njihov stvarni položaj u zajednici. Kako Zaštitnik nema veliki broj pritužbi kojima se ukazuje na diskriminaciju po ovom osnovu angažman institucije je dominantno usmjeren na preventivno djelovanje kroz podizanje svijesti javnosti, aktivnosti sa civilnim sektorom, obuke za sektor javne uprave, izvještaje, saopštenja za javnost, projektne aktivnosti i slično.

<sup>153</sup> Dostupno na linku: [https://www.ombudsman.co.me/docs/1606741804\\_24112020-preporuka-xx.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1606741804_24112020-preporuka-xx.pdf)

**Preporuke Zaštitnika:**

- Da se preduzimaju mjere i radnje u cilju dosljedne implementacije Zakona o životnom partnerstvu osoba istog pola;
- Da se dosljedno prati realizacija mjera i aktivnosti iz Strategije za unapređenje kvaliteta života LGBTI osoba u Crnoj Gori;
- Da se na delikte učinjene prema LGBT populaciji reaguje izricanjem djelotvornih, proporcionalnih i odvraćajućih sankcija;
- Da se promoviše načelo jednakosti i nediskriminacije, u odnosu na LGBT populaciju;
- Da se preduzimaju aktivnosti u smislu smanjenja postojeće distance prema LGBT populaciji;
- Da se efikasnije procesuiraju slučajevi govora mržnje prema LGBT populaciji;

Zaštitnik podsjeća na ranije datu preporuku u ovoj oblasti za koju i dalje postoji potreba angažovanja državnih institucija na njenoj implementaciji:

- Uspostaviti sistemsko prikupljanje podataka o djelima iz krivično – pravne, odnosno prekršajno – pravne odgovornosti koja su motivisana predrasudama prema LGBT zajednici, uključujući prijave podnijete policiji, procesuirana djela i vrste izrečenih kazni.

**9.7.4. Diskriminacija po osnovu nacionalne pripadnosti i veze sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom**

Važno obilježje Crne Gore jeste bogatstvo kultura njenih naroda. Na normativnom planu preduzeti su zadovoljavajući koraci, kako bi multikulturalizam u u crnogorskom društvu bio sačuvan i unaprijeđen.

Tako Ustav Crne Gore u okviru drugog dijela koji se odnosi na ljudska prava i slobode, kao posebnu kategoriju prava prepoznaje manjinska prava u okviru koje pripadnicima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica jemči set prava i sloboda, koji se odnose na zaštitu identiteta, a koja mogu koristiti pojedinačno i u zajednici sa drugima (član 79), te zabranjuje nasilnu asimilaciju pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica istovremeno utvrđujući da je država obavezna da zaštiti pripadnike manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica od svih oblika nasilne asimilacije. (član 80). Ove ustavne odredbe dalje su razrađene Zakonom o manjinskim pravima i slobodama. Dalje treba istaći da Zakon o zabrani diskriminacije, kao opšti zakon u ovoj oblasti, kao jedan od osnova u odnosu na koji je zabranjena diskriminacija eksplicitno prepoznaje i nacionalnu pripadnost. Takođe i mnogi drugi zakoni koji su sastavni dio pravnog poretka Crne Gore, a koji regulišu različite oblasti društvenog života, pored ostalih, sadrže i antidiskriminacione norme koje prepoznaju ovaj osnov diskriminacije. Pored toga, treba i napomenuti da je Crna Gora ratifikovala dva strateška dokumenta Savjeta Evrope, Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina i Evropsku povelju o regionalnim i manjinskim jezicima, čije odredbe je u značajnoj mjeri inkorporirala u nacionalne propise.

Ipak i pored solidnog normativnog okvira pojedina pitanja i dalje ostaju otvorena. Narušavanje multietničkog i multivjerskog sklada, te etnička distanca i dalje predstavljaju veliku opasnost u crnogorskom društvu.

Zaštitnik je i ranije ukazivao na sociološka istraživanjima prema kojima se izdvajaju dvije prioritete oblasti u kojima se treba snažnije zalagati za prevenciju i zaštitu od diskriminacije po osnovu nacionalne pripadnosti. Prva oblast tiče se zapošljavanja u kojoj građani ukazuju da je diskriminacija posebno izražena, kao i da nema adekvatne zastupljenosti pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica. Potreba hitnog djelovanja, prema percepciji građana, prepoznata je i po pitanju

diskriminacije političkih neistomišljenika, te stvaranja mogućnosti olakšanog političkog predstavljanja svih etničkih zajednica, što se posebno odnosi na Rome.<sup>154</sup> U tom smislu, neophodne su zakonodavne intervencije kako bi se stvorili uslovi za djelotvorno zastupanje prava pripadnika romske zajednice.

Etnička distanca je posebno izražena u pojedinim lokalnim zajednicama, pa opštine, kao specifične sredine, imaju snažan efekat na etničko distanciranje. Prema podacima relevantnog istraživanja, opštine koje odlikuje najviši stepen etničkog distanciranja su Plav, Šavnik, Andrijevića i Berane. Ovaj efekat je najizraženiji kada je riječ o etničkom distanciranju prema onima koji se izjašnjavaju kao Srbi, pa gotovo 25% distanciranja u odnosu na ovu etničku grupu zavisi od opštine u kojoj ljudi žive, a ne od njihovih ličnih karakteristika. Visok procenat u ovom pogledu je zabilježen i kada je riječ o Crnogorcima, dok je u vezi sa Albancima i Romima utvrđeno da ni jedna opštinska karakteristika ne utiče na stepen etničkog distanciranja prema pripadnicima ovih manjinskih zajednica. Kada je riječ o etničkom distanciranju prema Hrvatima, zaključeno je da povećanje kulturnog kapitala u opštini može očekivano dovesti do smanjenja etničke distance prema pripadnicima ove zajednice. Isto istraživanje je pokazalo da porast ekonomski aktivnog stanovništva po opštinama smanjuje etničko distanciranje prema Crnogorcima i Srbima, ali ga povećava u odnosu na Bošnjake i Muslimane.<sup>155</sup>

Stoga je, radi jačanja položaja manjinskih naroda neophodna kontinuirana primjena instituta afirmativne akcije, dosljedno praćenje realizacije mjera i aktivnosti iz strateških dokumenata, kao i osnažena uloga nacionalnih savjeta, kroz izraženiju konsultativnu i predlagačku funkciju u svim pitanjima od interesa za manjinsku zajednicu. Za ostvarivanje ravnopravnosti neophodno je i efikasnije funkcionisanje mehanizama za zaštitu od diskriminacije, kao i puna primjena antidiskriminacionog pravnog okvira od strane svih organa javne vlasti, vođenje jedinstvene evidencije o slučajevima diskriminacije u svim oblastima društvenog života i sprovođenje i praćenje relevantnih istraživanja.

Mediji imaju veoma važnu ulogu u podizanju svijesti javnosti o značaju zaštite ranjivih grupa i razbijanju stereotipa. Posebno je važno da se izbjegnu stereotipni prikazi i nepotrebna etiketiranja po osnovu etničke pripadnosti u situaciji kada neki pripadnik manjinske zajednice uradi nešto loše. Etiketiranje predstavlja prenošenje odgovornosti s tog pojedinca na cijelu skupinu što može da naškodi cijeloj manjinskoj zajednici. Međutim, ukoliko postoje indicije da je prema pripadniku neke manjinske zajednice učinjen delikt, zbog njegovog ličnog svojstva onda je taj podatak važan jer ukazuje na diskriminaciju. Primjećujemo, da se u javnom prostoru, odnosno izvještavanju dešava da se nacionalnost ističe u situacijama kada je to potpuno irelevantno za konkretnu situaciju. U godini izvještavanja, povodom čestih izliva mržnje, netolerancije, nerazumijevanja, neuvažavanja različitosti i diskriminacije u javnom prostoru Crne Gore, Zaštitnik je reagovao i pozivao na toleranciju i jednakost među ljudima.

U posebnom riziku od diskriminacije su pripadnici romsko - egipćanske zajednice. Pripadnike ove zajednice karakteriše intenzivna socijalna segregacija i siromaštvo. Dominantni problemi romske zajednice su: neuslovni objekti stanovanja, nedefinisan pravni status i lična dokumenta, prosjačenje, prijevremeni brakovi, ali i višestruka diskriminacija, naročito u oblasti rada zapošljavanja, pristupu zdravstvenim i socijalnim uslugama i izloženost govoru mržnje. Stoga je važno ovim pitanjima posvetiti posebnu pažnju, kako u duhu potrebe za solidarnošću i poštovanju EU standarda, tako i iz razloga što se efektivnom socijalnom inkluzijom Roma i Egipćana jača čitavo društvo kao politička zajednica. U vezi sa prethodno navedenim, Zaštitnik podsjeća na to da uslovi stanovanja predstavljaju jedno od najbitnijih mjerila životnog standarda. U tom smislu, posebno je zabrinjavajuće što određeni procenat pripadnika

---

<sup>154</sup> Centar za demokratiju i ljudska prava, CEDEM, "Zaštita prava manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica

- Pravna analiza", Podgorica, april 2020, str. 4

<sup>155</sup> Ibid, str. 3

romske i egipćanske populacije nema skoro nikakav stalan smještaj, a mnogi borave u prostoru koji nije ni približno adekvatan za stanovanje.

**Primjer:**

Pritužbom je Ministarstvu prosvjete i Ministarstvu za ljudska i manjinska prava stavljena na teret diskriminacija saradnika u socijalnoj inkluziji Roma i Egipćana u oblasti obrazovanja u vezi sa povredom prava iz rada i po osnovu rada. Podnosilac zahtjev za zaštitu od diskriminacije temelji na činjenici da ni jedan saradnik nije zasnovao radni odnos na neodređeno vrijeme, već da, svakogodišnje, zaključuju ugovor na određeno vrijeme, od septembra do juna školske godine.

Nakon sprovedenog kontradiktornog ispitnog postupka, Zaštitnik je utvrdio da je Ministarstvo prosvjete nepostupanjem po Strategiji i pratećim Akcionim planovima izvršilo diskriminaciju prema saradnicima u socijalnoj inkluziji Roma i Egipćana, zbog čega je tom Ministarstvu preporučio: da u okviru svojih nadležnosti i ovlašćenja, preduzme mjere na unaprjeđenju radno - pravnog statusa saradnika u socijalnoj inkluziji Roma i Egipćana u oblasti obrazovanja, da u konsultacijama i koordinaciji sa javnim ustanovama obrazovanja, na temelju analize statističkih pokazatelja o broju djece iz romske i egipćanske populacije koji pohađaju, odnosno koji će pohađati javno važeće programe obrazovanja, da saglasnost na akte o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta kojima bi se predvidjelo radno mjesto saradnik u socijalnoj inkluziji Roma i Egipćana u oblasti obrazovanja, te da aktivnosti i mjere iz nove Strategije za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana u Crnoj Gori i pratećih Akcionih planova, a u odnosu na zapošljavanje saradnika u socijalnoj inkluziji Roma i Egipćana u oblasti obrazovanja, u potpunosti realizuje, bez izuzetaka po pitanju zasnivanja radnog odnosa na neodređeno vrijeme, a Ministarstvu za ljudska i manjinska prava i Vladi Crne Gore: da prilikom izrade, odnosno usvajanja nove Strategije za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana u Crnoj Gori sa dužnom pažnjom uzmu u razmatranje stavove Zaštitnika iznijete u ovom mišljenju, te planiranim aktivnostima i mjerama obezbijede da saradnici u socijalnoj inkluziji Roma i Egipćana u oblasti obrazovanja mogu zasnovati radni odnos na neodređeno vrijeme.<sup>156</sup>

Ukazujemo na neophodnost dosljedne primjene svih strateških dokumenata i principa afirmativne akcije i snažno podržavamo sve aktivnosti čiji cilj je povećanje obuhvata romske djece u školama, a posebno napore da se oni zadrže u obrazovnom sistemu i u starijim razredima, odnosno srednjoj školi. Raduje informacija i da imamo sve više fakultetski obrazovanih Roma, ali očekujemo više kako bi ih prvenstveno sistem javne uprave adekvatno vrednovao i uključio. Naime, obrazovanje je preduslov napretka na drugim poljima i održive inkluzije, smanjenja predrasuda i stereotipa. Stoga, instituciju Zaštitnika posebno raduje to što je jedno od djece članova Mreže zlatnih savjetnika Ombudsmana, prva Romkinja koja je dobila nagradu „Za odličan pet“ Fonda za kvalitet i talente. U okolnostima pandemije koronavirusa neophodno je obratiti veću pažnju na položaj romske djece u vezi sa tzv. učenjem na daljinu, budući da većina njih nema pristup internetu ali ni Tv prijemnicima, što ih dovodi u nejednak položaj u odnosu na ostalu djecu.

Zaštitnik i na ovom mjestu podsjeća da građanska demokratija počiva na uvjerenju većine njenih članova da je političko društvo njihov zajednički poduhvat i da je učešće svih od vitalnog značaja za njeno funkcionisanje. U tom smislu, posebno zabrinjava to što romska populacija i pored svoje ugroženosti nema predstavnika u Skupštini Crne Gore, što je onemogućava da se i kroz učešće u parlamentarnom životu crnogorskog društva bori za unaprijeđenje ostvarivanja svojih prava. Radi rješavanja ovog problema potrebno je raditi na podizanju svijesti ove populacije o značaju učešća u političkom životu zajednice, ali isto tako je potrebno novelirati Zakon o izboru odbornika i poslanika na način koji će omogućiti predstavnicima ove populacije da se na bazi jednakosti sa drugima bore za učešće u parlamentarnom životu.

U nastavku navodimo jedan primjer u kojem je Zaštitnik ukazao nadležnom organu na potrebu preduzimanja određenih aktivnosti.

<sup>156</sup> Dostupno na linku: [https://www.ombudsman.co.me/docs/1605170523\\_301020202-preporuka-mpmljimp.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1605170523_301020202-preporuka-mpmljimp.pdf)



#### **Primjer:**

Matica muslimanska Crne Gore je Vladi Crne Gore, odnosno Ministarstvu prosvjete stavila na teret diskriminaciju po osnovu nacionalne pripadnosti kao i nedonošenje upravnih akata u upravnim stvarima od strane Ministarstva kulture. U odnosu na navodno nepostupanje Ministarstva kulture, Zaštitnik je utvrdio da je pritužba neosnovana.

Kada je riječ o navodima koji se odnose na diskriminaciju pojašnjavamo da podnosilac pritužbe nije ukazao na sve konstitutivne elemente diskriminacije, odnosno nije identifikovao manjinski narod ili drugu manjinsku nacionalnu zajednicu koji su u analognoj situaciji povoljnije tretirani. Iako su u konkretnom slučaju izostali elementi diskriminacije, Zaštitnik je postupak ispitivanja usmjerio na utvrđivanje da li obrazovni programi sadrže teme iz tradicije, istorije i kulture Muslimana u Crnoj Gori.

Imajući u vidu stavove Ministarstva prosvjete kojim se ukazuju da određeni stepen involviranosti tradicije, istorije i kulture muslimanskog naroda u obrazovne programe, te mogućnost da se obuhvati i dalje kvantitativno i kvalitativno nadograđuje, Zaštitnik je shodno svojim zakonskim ovlaštenjima ukazao Vladi Crne Gore i Ministarstvu prosvjete, nauke, kulture i sporta da u saradnji sa nadležnim organima/resorima i stručnim tijelima iz oblasti obrazovanja, uključujući Maticu muslimansku Crne Gore i Savjet Muslimana Crne Gore, izvrše analizu zastupljenosti tradicije, istorije i kulture muslimanskog naroda u Crnoj Gori u vaspitno - obrazovnim programima, te da u skladu sa analizom iz stava 1 preporuke preduzmu mjere, gdje je god to moguće i opravdano, na reviziji predmetnih programa i udžebenika, radi jačanja multikulturalne i interkulturalne dimenzije obrazovanja, uključujući zastupljenost tradicije, istorije i kulture muslimanskog naroda u Crnoj Gori.

U postupku pred Zaštitnikom u 2020. godini u radu je bilo 19 predmeta zbog diskriminacije po osnovu nacionalne pripadnosti i veze sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom. O tome više u dijelu 7.3. *Statistika predmeta u postupcima pred Zaštitnikom*. Pritužbe su se odnosile na diskriminaciju u oblasti rada i zapošljavanja, nezastupljenost u organima javne vlasti i povredu prava iz rada i po osnovu rada Roma i Egipćana saradnika u socijalnoj inkluziji RE u oblasti obrazovanja, neadekvatnu raspodjelu sredstava za finansiranje projekata za podršku aktivnostima značajnim za očuvanje i razvoj nacionalnog, kulturnog, jezičkog i vjerskog identiteta Srba u Crnoj Gori.

#### **Preporuke Zaštitnika:**

- Da se preduzimaju aktivnosti u cilju očuvanja multietničkog i multivjerskog sklada i smanjenja etničke distance;
- Da se djelotvornije i efikasnije procesuiraju počinioци krivičnih djela motivisanih mržnjom na osnovu rase, religije, nacionalnog ili etničkog porijekla izricanjem djelotvornih, proporcionalnih i odvraćajućih sankcija;
- Da se kontinuirano primjenjuje institut afirmativne akcije kad god je to moguće;
- Da se dosljedno prati realizacija mjera i aktivnosti iz strateških dokumenata i da se radi na jačanju uloge nacionalnih savjeta, kroz izraženiju konsultativnu i predlagačku funkciju u svim pitanjima od interesa za manjinsku zajednicu.

Zaštitnik podsjeća na ranije date preporuke u ovoj oblasti za koje i dalje postoji potreba angažovanja državnih institucija na njenoj implementaciji:

- Da se bez odlaganja pristupi stvaranju normativnih pretpostavki za autentičnu zastupljenost Roma u Skupštini Crne Gore i skupštinama jedinica lokalne samouprave, saglasno principu afirmativne akcije;
- Da se pojačaju naponi na socijalnoj inkluziju Roma, kao i sistemskom rješavanju dječjeg prosjačenja i ranih ugovorenih brakova.

## 9.8. Informacije savjeta manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica

Za potrebe izrade ovog i prethodnih izvještaja, Zaštitnik se, kontinuirano obraća svim nacionalnim savjetima radi dobijanja informacija o stanju ljudskih prava i sloboda pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u Crnoj Gori, sa aspekta primjene antidiskriminacionih politika i prakse, očuvanja nacionalnog identiteta i unapređenja poštovanja prava. U izvještaj prenosimo ključna zapažanja nacionalnih savjeta u vezi eventualnih kršenja, ostvarenog napretka u ostvarivanju priznatih prava i sloboda, odnosno realizovanih strateških aktivnosti radi poboljšanja položaja naroda koje predstavljaju. Izvještaji dostavljenih savjeta manjinskih naroda su poredani prema abecednom redu.

**Nacionalni savjet Albanaca u Crnoj Gori**<sup>157</sup> je u 2020. godini svoj fokus djelovanja usmjerio na: obrazovanje na albanskom jeziku, upotrebu albanskog jezika u administraciji, informisanje na albanskom jeziku, upis studenata na univerzitetima u regionu a pogotovo gdje se nastava izvodi na albanskom jeziku (Albanija, Kosovo, Makedonija), zastupljenost pripadnika/ca albanske nacionalne manjine u državnim institucijama, jačanje nacionalnog i kulturnog identiteta. Tokom 2020. godine, zbog novonastale situacije uzrokovane pandemijom Covid 19, Nacionalni savjet Albanaca je bio prinuđen da svoje djelovanje smanji, to jeste nije bio u mogućnosti da realizuje sve predviđene aktivnosti.

Početak godine, dok nijesu bile navedene mjere karantina i socijalne distance, Nacionalni savjet je realizovao promociju knjige autora Bashmira Xhemaja sa Kosova "Një shqiptar në CIA" i isto tako tokom februara realizovan je drugi modul treninga "Promocija i zaštita prava Albanaca u Crnoj Gori", održan u Tuzima. Tokom 2020. godine povodom obilježavanja 7. Marta – Dan učitelja, Savjet je u saradnji sa Centrom za kulturu organizovao predstavu „Draga učiteljice“, koju je pripremila Omladinsko pozorište iz Tirane. Savjet je tokom 2020. godine razdijelio knjige u školama gdje se nastava izvodi na albanskom jeziku koje je dobio kao donaciju sa strane Fondacije "Alsar" iz Albanije.

Nacionalni savjet i za školsku 2020/2021. godinu razdijelio je jedinstveni Bukvar - Abecedarij (Abetare) po školama, koji već sedam godina zaredom, za Albance u Crnoj Gori donira Ministarstvo prosvjete, nauke i tehnologije Republike Kosova. Takođe, stalno je informisao studente o upisnim rokovima i procedurama upisa na javnim univerzitetima Republike Albanije i Republike Kosovo. I ove godine, kao obično, izvršeno je anketiranje albanskih maturanata u Crnoj Gori, vezano za njihove preferencije koje imaju za nastavak visokog školovanja, sa ciljem osiguranja određenih kvota da bi se nakon toga obratili dotičnim prosvjetnim institucijama. Ove godine anketiranje se vršilo online pomoću platforme posebno urađene na web-stranici Savjeta za maturante. Savjet se takođe obratio svim školama gdje se nastava izvodi i na albanskom jeziku da se navedu potrebna školska sredstva i tako je napravljen spisak potrebnih nastavnih sredstava koji je prosljeđen Zavodu za udžbenike i nastavna sredstva.

Nacionalni savjet je tokom 2020.g. dao mišljenje za izbor direktore škola u kojima se nastava vodi i na albanskom jeziku kao: O.Š. „Boško Strugar“ – Ulcinj, O.Š. „Mahmut Lekić“ – Tuzi, O.Š. „Džafer Nikočević“ – Gusinje, Osnovna muzička škola u Ulcinju, Srednja mješovita škola „25.maj“- Tuzi. Nacionalni savjet ove godine glasao izmjene i dopune Statuta Savjeta, odnosno usklađivanje sa normama Zakona o izboru, upotrebi i javnom isticanju nacionalnih simbola i donio je odluku o određivanju nacionalnih simbola Albanaca u Crnoj Gori (zastava, himna, amblem) i odredio je datume nacionalnih praznika.

Nacionalni savjet zajedno sa udruženjima, nevladinim sektorom i dr., organizovao je i podržavao razne aktivnosti: izdavanje književnih i naučnih djela (Asllan Bisha – „Hana“, Ali Gjeçbritaj - "Shkolla në Krajë 1929-2019", Qani Osmani - "Identiteti përballë nënshtrimit", Hajrullah Hajdari - "Pronat dy-palëshe në të

<sup>157</sup> Akt br.40/21 od 05. marta 2021. godine

dyja anët e kufirit Shqipëri-Mali i Zi”, Gazmend Çitaku - „Udhëtim nëpër kështjellat ilire“, izdavanje časopisa „Buzuku“, aktivnosti oko očuvanja kulturnog naslijeđa (Udruženje „Globus Art“), podržao je realizaciju projekta „Kultura i identitet“ NVO-a ALB Progres, i realizaciju naučne konferencije i drugih aktivnosti povodom 60-godišnjice rođenja pisca Basri Çapriqi koju je organizovalo Udruženje „Art Club“, dao je podršku za realizaciju tradicionalne kulturne aktivnosti “Karnevali Koret” u Malesiji, itd. Takođe, Savjet je podržao realizaciju sportskih aktivnosti mladih, učešće albanskih sportista na međunarodnim turnirima u karateu i dr. Predstavnici/ce Albanskog nacionalnog savjeta su učestvovali na brojnim manifestacijama, tribinama, okruglim stolovima, sa naznačenim temama o očuvanju i unapređenju prava manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u Crnoj Gori, kao i u obilježavanju značajnih datuma iz istorije, kulture i tradicije Albanaca u Crnoj Gori.

**Bošnjačko vijeće u Crnoj Gori**<sup>158</sup> skreće pažnju na nemile događaje u poslednjih pola godine. Svjedoci su šovinističkih poruka koje su u više gradova Crne Gore upućene Bošnjacima, sknavljenje vjerskih objekata, podjela različitih paketića djeci hrišćanske i muslimanske vjere a povodom crkvenog praznika (i pored činjenice da je Crna Gora sekularna država) i sl. Ovi događaji ih podsjećaju na one iz devedesetih godina, a posledice takvih događaja su svima poznate. Žele da vjeruju da se radi o izolovanim incidentima koji se neće ponoviti. Zvanične institucije čute onda kada bi trebalo da se oglase i osude, te se na taj način stiče utisak da odobravaju takvo ponašanje. Nadamo se da će državni organi reagovati u skladu sa svojim ovlašćenjima i procesuirati odgovorne. Promjenom vlasti na parlamentarnim izborima od 30. avgusta 2020. godine počele su smjene u organima upravljanja pojedinih državnih preduzeća. U više slučajeva smijenjeni su samo članovi upravnih odbora koji su Bošnjaci. Da li se radi o selektivnom razrješavanju samo zato što su Bošnjaci, ili o nečem drugom pokazaće vrijeme. Zbog multietničkog i multikulturalnog karaktera naše države nadaju se da članovi organa upravljanja nisu smjenjivani zbog imena. Obrazovanju treba posvetiti posebnu pažnju, mišljenja su da postoje nedosljednosti u primjeni zakonskih normi, i realizaciji Akcionog plana Strategije manjinske politike 2019. - 2023. Djeca bošnjačke nacionalnosti samo prividno imaju mogućnost izučavati bosanski jezik, dok se obrazuju po pravopisu za crnogorski jezik, kako glasi i sam naziv udžbenika. Bošnjačko Vijeće u Crnoj Gori je godinama unazad, kroz svoje aktivnosti, organizacija seminara o implementaciji bosanskog jezika u obrazovni sistem Crne Gore i okruglih stolova na temu “Bošnjaci u obrazovnom sistemu Crne Gore” pokušalo da proces implementacije nastave na bosanskom jeziku pokrene, ali su rezultati skoro beznačajni. Vjeruju da bi postojanje katedre za bosanski jezik na Filološkom fakultetu u Nikšiću na najbolji način pomoglo u izučavanju bosanskog jezika u Crnoj Gori, što je i bio prijedlog u radnoj grupi za izradu Strategije manjinske politike za period 2018 - 2023. Ovaj prijedlog je usvojen i postao je sastavni dio strategije, međutim, u konačnoj verziji Strategije, koju je Vlada Crne Gore usvojila, ti prijedlozi su izostavljeni. Iz kojih razloga prijedlozi nisu usvojeni ne žele da nagadjaju, ali je očigledno da za rješavanje određenih pitanja ne postoji politička volja. Bošnjaci nemaju pisane i elektronske medije, preko kojih bi informisali pripadnike našeg naroda o temama koje su aktuelne, s posebnim osvrtom na teme vezane za Bošnjake. Posebno ističu nezadovoljstvo programskom i uređivačkom politikom RTCG-a, smatrajući da nije posvećeno dovoljno vremena promociji kulture, tradicije, običaja, spomenika kulture i drugih sadržaja vezanih za Bošnjake u Crnoj Gori. Obzirom da se Javni servis finansira iz Budžeta Crne Gore, te da svi narodi imaju pravo na srazmjernu zastupljenost, mišljenja su da država kroz zakonska rješenja ovu oblast informisanja mora bolje regulisati, posebno u dijelu koji se odnosi na informisanje na jezicima manjinskih naroda. Osim što je potrebno formirati redakciju na bosanskom jeziku, potrebno je izvršiti prijem pripravnika iz reda manjinskih naroda, kako bi se školovali i osposobljavali za rad u Javnom servisu, sa posjedovanjem znanja za posebne oblasti. Iako su povećanjem finansijskih sredstava, koja se izdvajaju iz budžeta, poboljšani uslovi za rad i funkcionisanje savjeta, to je još uvijek daleko od dovoljnog i idealnog, Sledeća zamjerka se odnosi na regulisanje statusa savjeta manjinskih naroda. Odredbe koje se odnose

---

<sup>158</sup> Informacija br. 156/21 od 04. marta 2020. godine

na status savjeta su najblaže rečeno nejasne (u smislu da se ne može precizno odrediti da li su nacionalni savjeti državna institucija, nevladina organizacija ili nešto treće).

**Hrvatsko nacionalno vijeće Crne Gore**<sup>159</sup> ukazuje na generalnu ocjenu, a u prilog tome govori i tvrdnja da su za svoj rad dobili pohvale od svih relevantnih adresa u Crnoj Gori i RH, da je na svim bitnim područjima za hrvatsku zajednicu u Crnoj Gori učinjen maksimalan napor s naše strane da se razina prava hrvatskoga naroda u Crnoj Gori unaprijedi, počevši od zakonodavstva, gdje su aktivno sudjelovali u radnim grupama Ministarstva za ljudska i manjinska prava - Radne grupe za izradu i Komisije za praćenje sprovođenja Strategije manjinske politike 2018-2023 sa akcionim planom za 2020., kao i praćenje sprovođenja preporuka Komiteta ministara Savjeta Evrope vezano za Okvirnu konvenciju o pravima nacionalnih manjina i Evropsku povelju o regionalnim ili manjinskim jezicima, pa preko područja politike (sudjelovanje u izvršnoj vlasti gdje su bili zastupljeni s ministricom Vučinović, i zakonodavnoj vlasti na državnom nivou, gdje su sudjelovali preko zastupnika ispred hrvatskoga naroda u Crnoj Gori - Adrijana Vuksanovića i RH i predstavnicima lokalne i izvršne vlasti u Općini Tivat i Općini Kotor), preko susreta s najvišim državnim dužnosnicima RH (Predsjednikom, Premijerom, ministrima u Vladi RH, predstojnikom Središnjega državnoga ureda za Hrvate izvan RH i europarlamentarcima RH), dužnosnicima i predstavnicima vlasti Crne Gore, učešća našega predstavnika u crnogorskoj strani MMO-a, sudjelovanje našega predstavnika u Savjetu za dijasporu i Savjetu Vlade RH za Hrvate izvan RH, sudjelovanja na Forumu manjina, Forumu mladih pripadnika hrvatskih manjina, učešću na nekolicini konferencija i sastanaka na temu manjinskih prava i inkluzije - ove godine on line preko zooma, uslijed pandemije koronavirusa, pa sve do područja kulture (gdje kao posebno uspješan projekt ističemo Kotorski misal i Kotorski pontifikal, kao i Barski misal i Parčićev misal koji su u pripremnj fazi, kao i knjigu o Luki Brajnoviću, premijeru kazališne predstave Amaterskog kazališta HNV-a i projekt „Putevima bokeljskih Hrvata“, koji se nastavlja četvrtu godinu zaredom, da spomenemo samo najbitnije). Po prvi puta su ove godine, u skladu s odredbama Zakona o izboru, upotrebi i javnom isticanju nacionalnih simbola, a povodom nacionalnog praznika hrvatskoga naroda u Crnoj Gori, dana 11. januara., istaknute zastave Crne Gore i hrvatskoga naroda u Crnoj Gori na pročelju Doma kulture, Josip Marković" u Donjoj Lastvi, gdje se nalazi sjedište Hrvatskoga nacionalnog vijeća Crne Gore, a 13. januara, na zgradi Općine Tivat i Općine Kotor istaknuta i zastava hrvatskoga naroda u Crnoj Gori. Podsjećaju, dana 14. februara. 2020. na temelju Odluke donesene na izvanrednoj tematskoj sjednici Hrvatskoga nacionalnog vijeća Crne Gore, održanoj istoga dana, donesena je Odluka da se sukladno članovima 12 i 13 Zakona o izboru, upotrebi i javnom isticanju nacionalnih simbola („Službeni list Crne Gore“, br. 003/ 20 od 23. 01. 2020.) te članu 7 Statuta Hrvatskog savjeta u Crnoj Gori, odnosno Hrvatskoga nacionalnog vijeća od 18.07.2017., utvrđen je Dan nacionalnog praznika pripadnika hrvatskog naroda u Crnoj Gori.

Učinjen je maksimalan napor i angažiran puni kapacitet Vijeća kako bi djelovanje bilo u cilju zaštite, promicanja i unaprjeđenja prava hrvatskoga naroda u Crnoj Gori te na dobrobit kulturno-povijesno religijske tradicije hrvatskoga naroda u Crnoj Gori, posebno u dijelu koji se odnosi na fototipsko tiskanje Kotorskoga misala, pontifikal i Barskoga misala i Parčićeva misala i MMO-a, a tiče se potencijalnog osnivanja institucije za proučavanje povijesti i kulture Hrvata u Crnoj Gori), mogućnost sustavnog financiranja medija hrvatske zajednice u Crnoj Gori, napose Radija Dux, kao i mogućnosti dugoročnog zakupa od strane hrvatske zajednice Doma kulture „Josip Marković" u Donjoj Lastvi, Općina Tivat, u kojoj se nalazi sjedište Hrvatskoga nacionalnog vijeća Crne Gore kao krovne ustanove Hrvata u Crnoj Gori. Vrlo bitna stavka je uvrštavanja više sadržaja iz redova hrvatskoga naroda u plan i program redovnog kurikulumu, kao i podrška fakultativnoj nastavi hrvatskoga jezika i kulture u Crnoj Gori, kao i veća prezentnost i prisustvo hrvatskoga jezika i emisija na hrvatskome jeziku na javnom servisu i u medijima.

---

<sup>159</sup> Akt Hrvatskog nacionalnog vijeća Crne Gore od 27.01.2021. godine.

Koordinirali su rad Vijeća, stranke i udruga s hrvatskim predznakom te pomogli organiziranje manifestacija u Tivtu, Kotoru i Podgorici koje su održane od ožujka 2020. u skromnijem opsegu, s ograničenim brojem sudionika ili u online formatu, a u cilju promoviranja tradicije i kulture pripadnika hrvatskoga naroda u Crnoj Gori i razvoja međuetničkog sklada u Crnoj Gori. Pomogli su i Radiju Dux-u da dobije i određena sredstva iz proračuna RH u iznosu od 20.000,00 eura na godišnjem nivou, koja su povratna ako se ne opravdaju, a ne donacija, što, ipak, smatraju izuzetno velikim uspjehom i osiguranjem ipak nekakve održivosti funkcioniranja Radija, barem za nekoliko mjeseci, jer je on izuzetno bitan za promoviranje „žive hrvatske riječi“ u eteru Boke kotorske i šire.

I dalje su bili aktivno uključeni u popunjavanje knjižničnoga fundusa Hrvatske knjižnice „Ljudevit Gaj“ u Donjoj Lastvi kao i u pomaganju (terenske) nastave Dopunske škole hrvatskoga jezika, koja je ove godine proslavila 16 godina djelovanja Hrvatske nastave u Crnoj Gori. Što se tiče hrvatske zajednice, mogu generalno biti zadovoljni općim nivoom prava. Hrvatski narod je upisan u Ustav Crne Gore, hrvatski jezik je u službenoj upotrebi, a osobni dokumenti mogu se izdavati i na hrvatskome jeziku. Pitanje koje je vrlo bitno za nas je status i položaj manjinskih nacionalnih vijeća i naroda (posebice ako se ima na umu da je došlo do reorganizacije Vlade), kao i izmjene izbornog zakonodavstva, u pogledu odredbi cenzusa, registracije i podrške manjinskim strankama i listama, kako bi se ubuduće preduprijedila/ izbjegla situacija nalik ovoj na proteklim izborima.

U Crnoj Gori već osamnaest godina djeluje jedina legitimna hrvatska politička stranka- Hrvatska građanska inicijativa, te su sukladno uspjehu na državnim i lokalnim izborima, preko političke stranke, bili zastupljeni i u parlamentu Crne Gore, sa zastupnikom hrvatske manjine Adrijanom Vuksanovićem ( koji je i predsjedavao Odborom za evropske integracije Skupštine Crne Gore, a bio je član i Administrativnoga odbora), kao i u Vladi Crne Gore s mjestom, odnosno funkcijom ministra, koju je obnašala Marija Vučinović i mjestom direktora u jednom direktoratu u Ministarstvu za ljudska i manjinska prava koje pokriva Blanka Marović Radošević. Na lokalnoj razini zastupljeni su nakon 30. avgusta s dva zastupnika u Skupštini Općine Tivat. U odnosu na prethodne izbore, ne mogu reći da su zadovoljni jer su ostali bez predstavnika u izvršnoj i zakonodavnoj vlasti na državnom nivou.

Kao zajednica su zastupljeni u Upravnom odboru Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava Crne Gore te u Upravnom odboru Centra za očuvanje kulture manjina Crne Gore, a imaju i predstavnika u Komisiji RTCG-a za programe na manjinskim jezicima. U Crnoj Gori također djeluje veći broj hrvatskih nevladinih udruga, od kojih mogu istaći rad Hrvatske krovne zajednice „Dux Croatorum“, koja je ujedno i vlasnik i osnivač prvoga elektronskog medija u Crnoj Gori- Radija Dux. Vrlo uspješno djeluje Hrvatsko građansko društvo Crne Gore- Kotor, i to već petnaestak godina i ono je, između ostalih mnogobrojnih aktivnosti, i osnivač hrvatskoga tiskanog medija „Hrvatskoga glasnika“. Spominju i HKD, Tomislav“, te „Stadune od kulture“, u sklopu kojega djeluju Dječji zbor/ klapa i ženska klapa. U Baru djeluje HKD „Sveti Jeronim“, a u Podgorici je prije pet godina osnovana „Zajednica Hrvata i prijatelja Crne Gore“. U Herceg Novome djeluje „Zaljev hrvatskih svetaca“, a u Tivtu i NVO „Gjurgjevo Brdo“. Aktivno djeluje i Amaterska kazališna sekcija HNV-a, koja aktivno priprema predstave, je sudionik brojnih programa, seminara, zoom radionica , kao i klapa Jadran koja je pod okriljem Vijeća. Aktivno djeluje i Ogranak Matice hrvatske za Boku kotorsku sa sjedištem u Kotoru.

U Crnoj Gori djeluje i Hrvatska škola kao vid dopunske nastave, u kojoj se nastava odvija na hrvatskome jeziku. Ističu suradnju s resornim ministarstvom, Ombudsmanom, drugim manjinskim savjetima i relevantnim institucijama iz područja očuvanja i zaštite manjinskih prava u Crnoj Gori ( Fond, CEKUM) kao i s brojnim institucijama s područja kulture: Narodna biblioteka Radosav Ljumović, Nacionalna biblioteka „Đurđe Crnojević“, Centar za kulturu Tivat i Muzička škola u Tivtu posebno ), kao i nekim NVO ima koji se bave pitanjem manjina (CEDEM, CEMI) Ističu i odličnu suradnju s Vijećem crnogorske nacionalne manjine Grada Zagreba i Nacionalnom zajednicom Crnogoraca RH, s kojima su dosad

ostvarili nekolicinu projekata i promocija relevantnih crnogorskih književnika i umjetnika u RH i hrvatskih u Crnoj Gori, kao i više nego korektnu suradnju s Jevrejskom zajednicom u Crnoj Gori.

Na terenu se, susreću s etničkom distancom koja je vidljiva iz objavljenih anketa na reprezentativnim uzorcima, govorom mržnje (slučaj Radija Dux i uoči i nakon izbora), kao i s asimilacijom, odnosno samoasimilacijom.

Nadalje, kako je ukinuta kleveta kao kazneno djelo, a facebook, ostale društvene mreže, i brojni portali su javni medijski prostor putem kojega se komunicira te se na njima se pojavljuje govor mržnje i teške kvalifikacije na osobnom nivou koje se iznose bez odgovornosti, a iste se ne sankcioniraju u dovoljnoj mjeri smatraju da bi ih mjerodavne institucije trebale bolje evidentirati, obrađivati te efikasnije reagirati. Naposljetku, i dalje status manjinskih nacionalnih vijeća nije pravno definiran, a svakako nisu nevladina organizacija te smatramo da bi predstavnici manjinskih naroda u upravnim odborima relevantnih institucija

U odnosu na plan rada za 2020. godinu, ističu da je preko 60 posto planiranih aktivnosti uspješno realizirano, a one koje nisu realizirane, bit će realizirane u 2021. ili kasnije, u skladu s mogućnostima putovanja, epidemiološkim mjerama, prioritetima itd. eneralnu ocjenu projekata i projektnih aktivnosti.

**Savjet Muslimanskog naroda u Crnoj Gori** je, radi ostvarivanja zakonom propisanih obaveza, svoje aktivnosti usmjerio ka unaprijeđenju, razvoju i zaštiti posebnih prava Muslimanskog naroda Crne Gore, afirmaciji njihovog kulturnog i nacionalnog identiteta. Zahvaljujući angažovanju članova Savjeta, kao i raspoloživim sredstvima, Savjet je nastojao kreirati uslove za realizaciju konkretnih projekata i redovnih aktivnosti od značaja za Muslimanski narod Crne Gore.

Najznačajnije aktivnosti Savjeta Muslimanskog naroda u Crnoj Gori tokom 2020. godine bile su ograničene zbog postojanja pandemije COVID 19 zbog čega su brojni planirani programi morali biti zaustavljeni. Međutim i u tim i takvim okolnostima Savjet Muslimanskog naroda Crne Gore uradio je brojne aktivnosti od čega izdvajaju sljedeće:

- Pokretanje inicijative za otvaranje Ambulante u Pečuricama – Opština Bar koja je rezultirala otvaranjem iste , u kraju gdje živi većinski Muslimanski narod.
- Obezbjedjivanje donacije, EKG aparata, za istu ustanovu.
- Obezbjedjena pomoć OŠ „Mrkojevići“ u Pečuricama.
- Pokrenuli su akciju izgradnje dionice brdo Sv. Ivan – Kamenički Most u dužini od oko 11 km te nakon punih 40 godina u saradnji sa Opštinom Bar i Ministarstvom saobraćaja došli do potpisivanja memoranduma o izgradnji istog.
- Uz podršku i uz pomoć Konkursa Fonda za manjine objavljen je drugi broj časopisa Glas Mrkojevića. Pokrenuli su razgovore na rješavanju problema u skladu sa rezultatima istraživanja na smanjenju etničke distance prema Muslimanima u Crnoj Gori.
- Učestvovali u promociji knjige Ekonomija u Islamu autora Jasmina Spahića.
- Objavili su knjigu barskog romanopisca Senada Karadjuzovića „Metak od trešnjine koštice“ i organizovali promociju iste. Prvi put u istoriji Crne Gore obilježili su Dan Muslimana Crne Gore – 20 jun i na svečanosti uručili priznanja zaslužnim pojedincima: Mišu Draškoviću, Branku Koprivicu, Šukriji Žutom Serhatliću i Adnanu Čirgiću.
- Učestvovali su na manifestaciji obilježavanja 27 godina od zločina u Štrpcima.
- U saradnji sa Univerzitetom Crne Gore u skladu sa memorandumom upisana su dva studenta.
- Pružili su brojne donacije socijalno ugroženim građanima Crne Gore.
- Pomogli su objavljivanje knjige akademskog slikara Ismeta Hadžića.
- Pomogli su produkciju muzičke melodije i video spota Balije Kurpejovića „Mejra šeta“ iz bogate kulturne baštine crnogorskih Muslimana.
- U pomenutom periodu imali su jednu sjednicu Savjeta i pet sjednica Izvršnog odbora.

- Aktivno su učestvovali na tribinama i promocijama projekata vezanih za zaštitu kulturno historijskog nasljedja Muslimana Crne Gore u Bijelom Polju, Beranama, Rožaju, Baru.
- Zahvaljujući njihovim aktivnostima pokrenut je sa mrtve tačke projekat izgradnje fiskulturne dvorane u OŠ „Mrkojevići“.
- Predstavnici Savjeta učestvovali su u radu Okruglih stolova, tribina vezanih za manjinska prava, kao i u radu Fonda za ostvarivanje i zaštitu manjinskih prava Crne Gore.

Ono što je karakteristično za rad Savjeta je da nakon 12 godina postojanja, ova institucija koja se bavi zaštitom prava crnogorskih Muslimana još uvijek nije dovoljno prepoznata u javnosti. Često se dešava da se miješaju religijski (musliman) i nacionalni Musliman pojam u medijima, kao i podatak da se umjesto islamska koristi fraza koja je totalno pogrešna muslimanska vjeroispovjest.

Takodje, tokom prošle godine, desilo se da na području opštine u kojoj prema posljednjem popisu živi oko 7% Muslimana, gradonačelnik iste nije prepoznao i imao „sluha“ za akcije i angažovanje Savjeta Muslimanskog naroda Crne Gore.

**Romski savjet**<sup>160</sup> ističe da je stanje romske zajednice u Crnoj Gori i dalje loše, ali u poređenju sa prethodnim godinama i decenijama, mnogo je bolje, nego što je to bilo. Pitanje sistemskog rešavanja problema Roma u regionu, ali i u nekim krugovima, donekle je shvaćeno, kao nešto što je nametnuto spolja, a ne kao istinska potreba u procesu demokratizacije društva. Jer i pored Ustavom zagarantovanih prava, u većini slučajeva Romi su i dalje na margini društveno političkih dešavanja.

U mnogim državama Evrope, Romi nemaju status nacionalne manjine i time im je uskraćena mogućnost, ostvarivanja nacionalnih prava, koja im kao manjinskoj zajednici pripadaju. Za razliku od ostalih manjinskih zajednica, Romi spadaju u grupu naroda, koji nemaju svoju matičnu državu i kao takvi nemaju svoj lobi, koji bi im pomogao da definišu svoj nacionalni status, zbog toga često njihovi zahtjevi nijesu ozbiljno shvaćeni. U pogledu obrazovanja, svakako treba pohvaliti napore koje Vlada Crne Gore čini da se stanje iz oblasti obrazovanja poboljša, i tu zaista ima pomaka, broj srednjoškolaca je svake godine u stalnom porastu. Broj studenata, upisanih na Univezitetu Crne Gore je takođe u porastu, kao i broj djece uključenih u redovno školsko obrazovanje je i dalje u porastu.

U pogledu stanovanja ovaj segment strategije je svih ovih godina bio pomalo zanemaren, jer su se sredstva prvenstveno usmjeravala na regulisanje stambene situacije raseljenih lica. Međutim i pored svih napora koje Vlada Crne Gore ulaže i dalje je značajan broj Roma koji nemaju adekvatan smještajni prostor, mnogi od njih i dalje žive u nehygienjskim uslovima života. U oblasti zapošljavanja ima određenih pomaka, prije svega zahvaljujući aktivnosti Romskog savjeta i razumjevanju određenih lokalnih uprava. U saradnji sa Glavnim gradom Podgorica realizovan je IPA projekat Reopen Doors kroz koji je obuku prošlo 30 srednjoškolaca pripadnika romske populacije, od kojih su njih 15 počeli sa stažiranjem u organima lokalne uprave.

Strategija za poboljšanje položaja Roma, koju je Vlada Crne Gore usvojila, nije ispunila očekivanja domicilnih Roma, nažalost mnogi problemi su i dalje prisutni. Opšti je utisak da su finansijska sredstva koje Vlada odvaja za realizaciju ciljeva Strategije, uglavnom usmjerena prema raseljenim Romima i Egipćanima, dok su domicilni Romi u najmanju ruku zanemareni.

Romi, kao politička zajednica u Crnoj Gori još uvijek ne postoje i kao posledicu imamo to što se glas Roma, ne čuje tamo gdje se odlučuje, dakle u Parlamentu Crne Gore čija je osnovna uloga da predstavlja i zastupa interese svih građana. Stoga je neophodno da sastav parlamenta u potpunosti odražava sve društvene raznolikosti, koja garantuje političku jednakost svih nacionalnih zajednica. U čitavoj ovoj priči

<sup>160</sup> Akt br. 294/21 od 11.marta 202.godine

ne mogu zanemariti, primjetno odsustvo političke volje da se ovaj problem riješi. Kao posledicu takve politike, imamo to što oni ne mogu na pravi način da artikulišu svoje političke interese, preko svojih izabраниh predstavnika u crnogorskom parlamentu i to ih često dovodi u situaciju, da njihovi stvarni problemi ostaju neprimjećeni.

Pravo na autentičnu zastupljenost manjina je precizirana Zakonom o izboru odbornika i poslanika kojim je propisano: U raspodjeli mandata učestvuju izborne liste koje dobiju najmanje 3% od ukupnog broja važećih glasova, u slučaju da ni jedna od nacionalnih stranaka sa izborne liste ne ispuni taj uslov od 3% glasova, a pojedinačno dobiju najmanje 0,70% važećih glasova, stiču pravo na jedan mandat. Ovo jeste afirmativan pristup rješavanja političke participacije manjina u crnogorskom parlamentu, ali nije, niti može biti afirmativan za Rome u Crnoj Gori, jer su sve manjine brojnije od romske zajednice, neke čak i do osam puta. Određen ustupak je učinjen, hrvatskoj zajednici, time što im je data mogućnost da sa 0,35% važećih glasova dobiju jedan poslanički mandat. Oni pozdravljaju ovu odluku, ali se pitaju zašto ovaj ustupak nije urađen i prema romskoj zajednici, tim prije što je broj romske i hrvatske zajednice u Crnoj Gori skoro identičan oko 1%. Ako se zna da su Romi najugroženija zajednica u Crnoj Gori, zašto ovaj ustupak nije urađen i prema romskoj zajednici. Smatraju da su u pitanju dvostruki aršini ili jedan vid selektivne pravde.

Zalažu se da se po sistemu afirmativne akcije Romima obezbjedi pravni mehanizam za autentično predstavljanje romske zajednice u crnogorskom parlamentu, kroz model zagarantovanih mandata ili smanjenjem cenzusa na 0,35%. Vjeruju da će državne institucije pokazati izvjesno razumjevanje da je političko predstavljanje i djelovanje romske zajednice dio demokratskih standarda, a istinska integracija podrazumjeva i političku participaciju, kroz autentično predstavljanje Roma u crnogorskom parlamentu i jedinicama lokalne uprave. Problem regulisanja lične dokumentacije i upisa djece u matične knjige rođenih, Ovaj problem je prethodnih godina bio jako izražen. Po informacijama koje imaju, ovaj problem je eliminisan i rijetki su slučajevi koji se suočavaju sa navedenim problemom. Treba nastaviti i istrajati u rješavanju ovog problema i u narednom periodu u cilju potpunog eliminisanja istog problema.

Raseljeni Romi i Egipćani sa Kosova moraju biti briga ne samo crnogorskih institucija, nego i međunarodnih ali i kosovskih institucija. Zato je neophodno obaviti opsežne konsultacije crnogorskih i kosovskih institucija uz posredovanje Međunarodne zajednice cilju pronalaženja najoptimalnijeg rješenja za izbjegle Rome i Egipćane koji su nastanjeni u Crnoj Gori. Ovim ljudima treba obezbjediti održiv povratak što podrazumjeva ekonomske i bezbjedonosne garancije, ili neku vrstu inkluzije u crnogorskom društvu. Ne žele da prejdiciraju bilo kakvo rješenje, ali ne smijemo zaboraviti činjenicu da su to ljudi koji su na Kosovu uglavnom izgubili sve što su imali. Romski savjet smatra da je neophodno sa ovim ljudima obaviti dijalog, koji bi imao za cilj donošenje zajedničke odluke o tome: kuda i kako. S obzirom da se ovih dana polemše o izmjenama Zakona o sticanju crnogorskog državljanstva, smatraju da će veliki broj raseljenih Roma i Egipćana, regulisati svoj status u Crnoj Gori. Neophodna je redovna saradnja i komunikacija sa državnim i lokalnim institucijama, ali i sa određenim resornim ministarstvima, radi strateškog pristupa rešavanju problema Roma gde je obrazovanje, zapošljavanje, zdravstvo, političko predstavljanje i stanovanje jedno od najbitnijih problema Roma u Crnoj Gori.

**Srpski nacionalni savjet** nije dostavio traženu informaciju o stanju ljudskih prava i sloboda pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u Crnoj Gori.



## X DOSTIGNUTO, IZAZOVI I PLANOVI

Kroz prethodna poglavlja Izvještaja detaljno smo predstavili način rada i postupanje po oblastima i grupama poslova unutar Institucije, što je bitno obilježeno pojavom pandemije i suočavanjem sa njom. Osim toga, poteškoće u radu uzrokovane su bile i nepopunjenošću kadrovskih kapaciteta tokom većeg dijela izvještajne godine. Podsjećamo da su u julu imenovane dvije zamjenice Zaštitnika, čime je kompletirana zamjenička struktura, a krajem godine po javnom konkursu izvršen je izbor Generalnog sekretara čime je kompletiran i rukovodni kadar. Organizaciona struktura unaprijeđena je donošenjem novog Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji. Ozbiljan izazov predstavljalo nam je obezbjeđivanje sigurnog radnog okruženja za zaposlene i kombinacija rada od kuće, odnosno odsustva sa rada pojedinih kolega kojima su to dopuštale privremene mjere i naredbe Ministarstva zdravlja i onih koji su bili zaraženi.

U svakom slučaju, navedene radnje i preduzimane mjere, aktivnosti i statistički pokazatelji, ukazuju da smo ipak uspjeli da ispunimo većinu planova iz opsega naše nadležnosti.

U nastavku navodimo kratak pregled problema, izazova i dostignuća koji su obilježili naš rad u 2020. godini:

### **Pozitivni aspekti rada (dostignuća):**

- Najveći broj primljenih predmeta u jednoj godini (1031), od osnivanja institucije;
- Visok procenat okončanih predmeta (gotovo 86 %), pri čemu je potrebno napomenuti da je od 14 % prenešenih predmeta većina primljena tokom decembra, pa objektivno nisu mogli biti završeni;
- Najveći broj upućenih preporuka nadležnim organima u okviru predmeta koji su riješeni tokom jedne izvještajne godine (357) ;
- Dvostruko više otklonjenih povreda nego što je utvrđenih povreda nakon sprovedenog postupka;
- Unaprijeđena saradnja sa državnim organima, organima državne uprave, organima lokalne samouprave i lokalne uprave, javnim službama i drugim nosiocima javnih ovlašćenja prilikom postupanja po zahtjevima Zaštitnika, posebno spremnost da sami otklone određene nepravilnosti koje bi mogle dovesti do povrede ljudskih prava i sloboda;
- Nastavljena dobra praksa izrade mišljenja sa pozivanjem na relevantnu domaću praksu za istovrsne ili u bitnom istovjetne vrste predmeta i pravne situacije, tako i međunarodnu praksu za partikularnu upravnu oblast, a posebno odluke Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu u odnosu na Crnu Goru;
- Usvajanje Inicijative Zaštitnika i donošenje izmjene i dopune Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti u dijelu procesuiranja prekršajnih sankcija, kako bi se obezbijedila njihova proporcionalnost u odnosu na počinjeni delikt;
- Organizovana nacionalna konferencija na Dan ljudskih prava i tri okrugla stola za promociju Lanzerot konvencije Savjeta Evrope;
- Izrađeno pet izvještaja (godišnji o radu institucije; o radu NPM-a; polugodišnji izvještaj za zaštitu od diskriminacije i izvještaji o praćenju sprovođenja IV operacije readmisije crnogorskih državljana iz SR Njemačke, kao i Izvještaj o nadzoru prinudnim udaljenjima stranaca).
- U složenim epidemiološkim uslovima, Zaštitnik sa saradnicima kao NPM obavio obilaske svih objekata opredijeljenih za karantinski smještaj;
- Imajući u vidu da su zabranjene posjete pritvorenim, odnosno licima na izdržavanju kazne zatvora u cilju suzbijanja širenja virusa, Zaštitnik je pojačao prisustvo u UIKS-u na način što je odgovoreno na svaku molbu za posjetom u najkraćem mogućem roku;

- Izmjenom akta o sistematizaciji je omogućeno da savjetnici koji postupaju po pritužbama obavljaju i poslove NPM-a što se ispostavilo vrlo korisnim;
- Izabrana III generacija Mreže Zlatnih savjetnika Ombudsmana;
- Sproveden nagradni konkurs „Neka se čuje i tvoj glas“ u cilju unapređenja aktivnije participacije djece u podizanju svijesti vršnjaka i šire javnosti o značaju poštovanja i unapređenja prava djeteta;
- Započet redizajn sajta institucije, u okviru kog će biti formirana četiri podsajta za svaku od oblasti rada Zaštitnika. Sajt će novim sadržajima i platformama biti pristupačniji djeci i osobama sa invaliditetom;
- U saradnji sa Udruženjem paraplegičara Podgorica dogovoreno ustanovljavanje Mape pristupačnosti koja će biti postavljena na sajtu institucije;
- Otvoren Instagram nalog, kao dodatan kanal komunikacije i promocije;
- U radu smo imali najveći broj pritužbi zbog diskriminacije od uspostavljanja nadležnosti Zaštitnika kao institucionalnog mehanizma za zaštitu od diskriminacije;
- Istraživanje u projektu „Identifikacije problema u borbi protiv nasilja u porodici“, u saradnji sa OSCE;
- Aktivno prisustvo na preko 30 skupova/seminara posvećenih zaštiti od diskriminacije, ranjivih grupa i rodne ravnopravnosti,

#### **Kao probleme/izazove u radu u 2020. godini izdvajamo:**

- U prvih pola godine nekompletiran zamjenički kadar a takođe i nedostatak jednog broja izvršilaca na stručnim poslovima;
- Nedostatak finansijskih sredstava za realizaciju svih poslova iz mandata Institucije;
- Prestanak donatorskih inicijativa koje su proizilazile iz članstva u asocijacijama i realizacije projekata;
- Epidemiološka situacija nije dozvolila organizovanje Dana Zaštitnika po ustaljenoj metodologiji;
- Bilo je primjera neadekvatnog razumijevanja mandata, nadležnosti i obaveznosti mišljenja sa preporukama Zaštitnika, posebno od strane stručne javnosti i onih koji nesporedno primjenjuju propise i odlučuju o pravima i na zakonu zasnovanim interesima;
- Takođe je bilo slučajeva ignorisanje preporuka Zaštitnika posebno u odnosu na pritužbe koje su se odnosile na dugo trajanje upravnih postupaka (koji pri tom traju više godina), kao i ignorisanja zahtjeva za izjašnjenje što je predstavljalo smetnju za ažurnije postupanje Zaštitnika u određenim predmetima, a bilo je neophodno radi pravilnog i potpunog utvrdjenja činjeničnog stanja;
- I dalje nezadovoljavajući nivo shvatanja značaja i značenja poštovanja prava na obrazloženu odluku i kakve pravne posljedice njegovo nepoštovanje može proizrokovati;
- Poseban izazov i u ovoj godini predstavljala je dilema u vezi sa nadležnošću u odnosu na rad sudova, koja se tiče "zloupotrebe procesnih ovlašćenja", posebno imajući u vidu imperativnu normu zakona koja propisuje da Zaštitnik ne vrši instancionu kontrolu rada sudova, niti može mijenjati, ukidati ili poništavati njihove akte;
- U istom smjeru kretala se dilema vezana za utvrđivanje nadležnosti Zaštitnika u odnosu na rad advokature, imajući u vidu da je ona dio pravosuđa u širem smislu. Ovu nadležnost opredjeljuju javna ovlašćenja koja proizilaze iz zakonskog uređenja (u slučaju besplatne pravne pomoći, kada su postavljeni od strane suda kao privremeni zastupnici ili u svojstvu branilaca po službenoj dužnosti). Preostali dio advokatske djelatnosti ostao bi trebao ostati izvan domena nadležnosti Zaštitnika, imajući u vidu da se radi o samostalnoj i nezavisnoj službi zasnovanoj na profitabilnom djelovanju, osim za slučaj primjene anti-diskriminacionog zakonodavstva kada važe druga pravila o nadležnosti.
- U predmetima u kojima je utvrdio nečovječno i ponižavajuće postupanje, primjećeno je da se navodi lica lišenih slobode da su bili pretučeni, čak i kad postoji medicinska dokumentacija, ne ispituju u dovoljnoj mjeri ili uopšte se ne ispituju, uprkos ranije datim preporukama Zaštitnika;

- Usljed pojačanog obima posla i ograničenih kapaciteta Zaštitnik nije izvršio nadzor nad svim prinudnim udaljenjima, kako je prvobitno planirano;
- Povećani obim i složenost redovnih poslova sa jedne i odsustvo službenika sa druge strane su razlozi zbog kojih u izvještajnoj godini nije urađeno više tematskih istraživanja i analiza poštovanja ljudskih prava;
- Nije bilo moguće ostvariti aktivnosti direktne komunikacije sa djecom i sprovođenje kreativno-edukativnih programa u cilju edukacije djece o pravima djeteta zbog ograničavajućih mjera u cilju preveniranja širenja virusa Covid-19;
- Nemogućnost obilazaka obrazovnih i ustanova socijalne i dječije zaštite zbog ograničavajućih mjera u cilju preveniranja širenja virusa Covid-19.
- Osnivanje nacionalne mreže za zaštitu od diskriminacije nije sprovedeno u 2020. godini, zbog situacije izazvane Covid-19;
- Zaštitnik u kontinuitetu ukazuje na neophodnost uspostavljanja i operacionalizacije jedinstvenog i centralizovanog sistema za prikupljanje i praćenje podataka o slučajevima diskriminacije;

### **Planovi za 2021.godinu:**

- Dalje jačanje vidljivosti institucije u kontaktu sa građanima i promocija nadležnosti, posebno na lokalnom nivou i među ranjivim grupama stanovništva;
- Održati visok nivo prisustva u međunarodnim skupovima i aktivnostima, posebno kroz članstvo u mrežama;
- Planiranim akcionim planom za realizaciju preporuka Komiteta UN-a za prava osoba sa invaliditetom biće uspostavljena nova nadležnost Zaštitnika kao nezavisnog nacionalnog mehanizma za monitoring primjene Konvencije UN-a o pravima osoba sa invaliditetom, što će iziskivati pojačane kadrovske i finansijske kapacitete. U tom smislu, neohodno je sprovesti kontinuirane obavezne obuke i edukacije Sektora za zaštitu od diskriminacije, ranjivih grupa i rodne ravnopravnosti, u vezi sa planiranom novom nadležnošću Zaštitnika,
- Sprovođenje i praćenje relevantnih istraživanja u oblasti zaštite od diskriminacije;
- Nastaviti sa promocijom jednakosti i nediskriminacije i nadležnosti Zaštitnika u ovoj oblasti;
- Izraditi brošuru – obrazac za podnošenje pritužbe ukoliko se odnosi na diskriminaciju, imajući u vidu „teret dokazivanja“ koji se primjenjuje u postupcima za zaštitu od diskriminacije;
- Unapređivati i konkretizovati saradnju sa organizacijama civilnog sektora koje se bave zaštitom ljudskih prava i sloboda, a posebno ranjivih grupa;
- Predstavnici institucije Zaštitnika nastaviće da, u svojstvu posmatrača daju doprinos u radnim grupama za izradu zakona, podzakonskih akata, strategija i drugih dokumenata sa ciljem efikasnije borbe protiv diskriminacije;
- Uskladiti povratak terenskim aktivnostima - sprovođenje kreativno-edukativnih programa namijenjenih edukaciji djece, u skladu sa epidemiološkom situacijom i mjerama;
- Unaprjeđenje online prezentacije aktivnosti iz oblasti prava djeteta kroz komunikaciju putem web platformi;
- Priprema članova mreže Zlatnih savjetnika za buduće izveštavanje UN Komiteta za prava djeteta o ispunjenosti ranije datih preporuka za primjenu UN Konvencije o pravima djeteta u Crnoj Gori (pripremne aktivnosti za pisanje dječijeg izveštaja);
- Edukacija Zlatnih savjetnika o medijskoj pismenosti i prezentaciji aktivnosti na društvenim mrežama i u online prostoru u saradnji sa OSCE;
- Sprovođenje Istraživanja o uticaju pandemije virusa covid 19 na mentalno zdravlje djece u Crnoj Gori , u okviru evropske mreže Ombudsmana za djecu ENOC;

## XI OCJENE I ZAKLJUČCI



Može se sa sigurnošću konstatovati, a što svakako proizilazi iz tabelarnog prikaza sa indeksom uporedbe, da je Izvještajnu 2020. godinu, u odnosu na prethodnu, obilježio povećan broj ukupno podnijetih pritužbi što je rezultiralo i povećanjem obima poslova u svim segmentima nadležnosti Institucije, a naročito u postupku pripreme mišljenja zbog kompleksnosti prigovora koje su građani i njihovi punomoćnici isticali, kao i primjene standarda Evropskog suda za ljudska prava i drugih međunarodnih instrumenata za zaštitu ljudskih prava.

Povećani broj predmeta rezultiralo je svakodnevnim pregledom ne samo relevantne domaće prakse, već i zvaničnog pretraživača Evropskog suda za ljudska prava i slobode - HUDOC, kao i brojne dostupne literature. Navedena praksa i dokumenti predstavljaju dnevnu stručnu literaturu koja se koristi u svim segmentima rada i nadležnosti Institucije Zaštitnika, obzirom da u domaćem pravnom poretku međunarodnopravni akti imaju primat u odnosu na domaće zakonodavstvo i propisuju najviše civilizacijske standarde zaštite ljudskog dostojanstva.

Istovremeno, povećanje broja podnijetih pritužbi, svakako predstavlja dodatni izazov i odgovornost Zaštitnika, obzirom da je takav indeks rasta sigurni pokazatelj (indikator) povećanja povjerenja javnosti i građanina kao pojedinca, u rad, efikasnost i kvalitet rada ove Institucije.

Posebno ukazujemo i da se Zaštitnik u svojim mišljenjima, kako u onima u kojima je utvrđena povreda, tako i u onima gdje nije mogao naći povredu nekog Ustavom Crne Gore i međunarodnim pravom zagarantovanog prava, osim na domaću praksu i važeće stavove, pozivao i upućivao na standarde Konvencije, Direktive EU, kao i druge međunarodne instrumente, posebno principe dobre uprave i druge principe Evropskog upravnog prava i ukazivao na njihovu obaveznu primjenu shodno Sporazumu o pridruživanju i stabilizaciji.

U određenim predmetima, dali smo kratak pregled svih presuda ESLJP protiv Crne Gore koji su se ticali dugog trajanja upravnog postupka i odluke Vrhovnog suda Crne Gore, po tužbama za pravično zadovoljenje, kako bi skrenuli pažnju na važnost pravilnog postupanja i posljedice nepostupanja shodno zakonskim ovlašćenjima i rokovima, a što je sve kroz primjere već navedeno i ilustrovano u ovom Izvještaju.

Na kraju, Zaštitnik izražava nadu da će Izvještaj Zaštitnika u ovoj oblasti, kao neka vrsta strateškog dokumenta kojim se kroz pritužbe i iskazana nezadovoljstva građana u određenim oblastima, uočavaju određene nepravilnosti slijedeći domaću i međunarodnu praksu i kojim se predlažu modaliteti i načini na koji se te nepravilnosti trebaju redigovati, biti shvaćen i prihvaćen dobronamjerno u cilju jačanja i osnaženja postojećeg kadrovskog kapaciteta i razvoja vladavine prava u svim segmentima i svakodnevnom radu državnih organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave i lokalne uprave, javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlašćenja i samim tim povećati povjerenje građana u njihov zakonit rad.

U odnosu na oblast uprave, Zaštitnik primjećuje da su se kao i prethodnih godina, građani najviše žalili na sporost, neefikasnost i teškoće u ostvarivanju prava pred organima državne uprave, organima lokalne samouprave i lokalne uprave, javnim službama i drugim nosiocima javnih ovlašćenja, da se građani osjećaju nejednakim pred zakonom, da se o njihovim pravima ne odlučuje u zakonskom roku i da usljed sporosti administracije otežano ostvaruju svoja prava.

Sve ovo ukazuje da organi javne uprave, još uvijek u dovoljnoj mjeri ne obezbjeđuju efikasno zaštitu prava i na zakonu zasnovanih interesa fizičkih i pravnih lica, te da su i dalje česti slučajevi u postupanju i praksi organa javne uprave koji nisu u skladu sa principima dobre uprave.

U odnosu na oblast pravosuđa, Zaštitnik je primijetio da je 2020. godinu, obilježio porast broja pritužbi u odnosu na rad državnih tužilaštava u dijelu koji se tiče nepostupanja po krivičnoj prijavi i sljedstveno tome, povrede utvrđene od strane Zaštitnika koje se odnose na ovu problematiku. Zaštitnik je kroz rad na pritužbama u odnosu na koje je pokrenuo ispitni postupak i u konačnom donio mišljenje, zaključio da nisu na adekvatan način zaštićena prava oštećenih u pretkrivičnom postupku koji su podnijeli krivičnu prijavu, kao i da se oštećeni u suštini ne obavještavaju o radnjama koje su preduzete ili o stanju postupka po podnijetoj krivičnoj prijavi. Od strane Zaštitnika uočeno je i da nije na zadovoljavajućem nivou svijest o obaveznosti primjene EU Direktiva i drugih relevantnih obavezujućih međunarodnih pravnih instrumenata.

U odnosu na rad sudova, ohrabruje podatak da je u samo jednom predmetu utvrđena povreda prava na pravično suđenje iz člana 32 Ustava Crne Gore i člana 6 Konvencije i to zbog neadekvatnog i neurednog dostavljanja, što ukazuje da sudovi pravilno i odgovorno shvataju značaj prava na pravično suđenje i s tim u vezi prava na suđenje u razumnom roku, kao i da prepoznaju djelotvornost pravnih sredstava za ubrzanje postupaka. Međutim, zapažena je i izvjesna problematika u međusobnom odnosu redovnih sudova i Ustavnog suda, u smislu obaveznosti poštovanja stavova o određenim pitanjima izraženim u odlukama Ustavnog suda Crne Gore koji su obavezujući za sve državne organe, organe državne uprave, organ lokalne uprave i lokalne samouprave, pravna lica i druge subjekte koji vrše javna ovlašćenja u smislu člana 3 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, kao i dileme u pogledu nadležnosti u vezi sa izvršenjem odluka Ustavnog suda Crne Gore.

U odnosu na rad i postupanje Ustavnog suda Crne Gore, Zaštitnik je uočio primjetan rast pritužbi koji se tiču dugog trajanja postupaka pred Ustavnim sudom Crne Gore i navedenu problematiku identifikovao kao sistemski nedostatak u smislu da građanin nema na raspolaganju djelotvorno pravno sredstvo za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku pred Ustavnim sudom Crne Gore. Jedina mogućnost koja građanima stoji na raspolaganju u cilju zaštite ovog prava jeste ulaganje predstavke Evropskom sudu za ljudska prava u Strazburu.



U izvještajnoj godini zabilježen je porast broja pritužbi koji je posljedica redovnog prisustva predstavnika Institucije u UIKS-u i preventivnog djelovanja, kao i činjenice da je, usljed epidemioloških prilika, kontakt lica sa spoljašnjim svijetom bio dodatno ograničen. Pohvalno je da je s obzirom na otežane uslove, unaprijeđen sistem rješavanja problema na temelju saradnje, dostupnosti, poštovanja i povjerenja između Zaštitnika i Uprave UIKS-a, što je rezultiralo da se većina zahtjeva, problema i nepravilnosti, rješava efikasno, odnosno bez nepotrebnih formalnosti i dugih postupaka.

Veoma izazovna godina za pritvorena i lica na izdržavanju kazne zatvora praćena restrikcijama u odnosu na održavanje kontakta sa spoljnim svijetom, a u cilju zaštite zdravlja, loše je uticala na ionako ranjivu populaciju, dovodeći generalno do pogoršanja njihovog mentalnog zdravlja. U odnosu na novonastale okolnosti, UIKS je uspješno uspio da kontroliše širenje virusa u zatvoru uprkos činjenici da su i službenici odsustvovali usljed liječenja. I pružanje druge neophodne ljekarske pomoći se obavljalo u skladu sa prioritetima u navedenim otežanim okolnostima. Evidentirana su ulaganja u poboljšanje materijalnih uslova. Naime, u pogledu materijalnih uslova pohvalno je da su maloljetnici dobili prostor u skladu sa standardima, kako je Zaštitnik ranije preporučio.

Zaštitnik pohvalnim ocjenjuje i činjenicu da ni dodatni pritisak uzrokovan epidemijom u kojem se odvijao život i rad u UIKS-u nije doveo do porasta incidentnih događaja. Naprotiv, evidentirana je pozitivna promjena u postupanju Uprave u ovakvim prilikama. Slučajevi su odmah propisno evidentirani, prijavljeni Upravi policije i nadležnom Tužilaštvu, a u okviru UIKS-a su pokrenuti i pravovremeno sprovedeni disciplinski postupci protiv svih učesnika, zatvorenika i službenika, utvrđena je odgovornost i izrečene su disciplinske kazne.

U izvještajnoj godini Zaštitnik nije utvrdio mučenje niti u jednom predmetu. U predmetima u kojima je utvrdio nečovječno i ponižavajuće postupanje, primijećeno je da se navodi lica lišenih slobode da su bili pretučeni, čak i kad postoji medicinska dokumentacija, ne ispituju u dovoljnoj mjeri ili uopšte se ne ispituju. Konačno, zaključuje se da je i ove izvještajne godine Uprava policije uglavnom zadržala od ranije prepoznati stav u pogledu neprihvatanja odgovornosti čak i za očigledne propuste, opredijelivši se za solidarisiranje sa pojedinim službenicima koji su postupali nezakonito, čime je bačena sjenka na veliku većinu službenika koji su profesionalno i zakonito obavljali policijske poslove u veoma izazovnoj godini kako u pogledu složenosti i obima radnih zadataka, tako i u odnosu na epidemiološku situaciju.



Pandemija izazvana COVID-om 19 je uticala i na ostvarenje prava djeteta posmatrano u cjelini. Navedena situacija se reflektovala na ostvarivanje prava na obrazovanje i doprinijela produbljivanju razlika dostupnosti obrazovanja različitih kategorija djece.

Organizovanje „online” nastave, iako je doprinijelo održavanju nastavnog procesa, izazvalo je i negativne efekte. Ovaj oblik nastave nije definisan važećim propisima, a takođe ni nastavni program nije prilagođen ovom obrazovnom procesu. Organizovanje nastave na ovaj način iziskivalo je obezbjeđivanje informaciono tehničkih uslova (računara, interneta idr) koja kao takva zahtijeva dodatna finansijska sredstva, a samim tim usložnjavaju finansijsku situaciju porodica. Naročito su bila pogođena djeca iz ruralnih sredina, djeca marginalizovanih grupa, djeca sa smetnjama u razvoju. Osim neplaniranih finansijskih izdataka, „online” nastavu je okarakterisalo veće angažovanje roditelja/staratelja u savladavanju nastavnog gradiva, a organizacija praćenja nastave je poremetila ustaljenu porodičnu dinamiku i nerijetko izazvala probleme u funkcionisanju porodica. Učestalo smjenjivanje mjera koje se odnosilo na organizaciju nastave proizvodila je neizvjesnost kao kod djece i roditelja, tako i kod nastavnika, koji su takođe bili suočeni sa nizom izazova u realizovanju nastavnog procesa.

Ostaje upitan stepen stečenog znanja u ovom periodu.

Izazovi u dostupnosti obrazovanja – đачki prevoz, na koji je i u prethodnim izvještajima Zaštitnik ukazivao, usložnili su se dodatno u uslovima pandemije.

Djeca sa smetnjama u razvoju su veći dio godine ostala uskraćena za ustaljeni inkluzivni model nastave, kao i za usluge dnevnih centara, koji su redukovali svoj rad - veći dio godine uopšte nijesu primali korisnike.

Djeca koja iz bilo kojeg razloga ne žive sa drugim roditeljem su imala probleme u održavanju ličnih kontakata uzrokovanih mjerama donijetim u cilju očuvanja javnog zdravlja.

Organi starateljstva u dovoljnoj mjeri ne koriste sva svoja ovlašćenja u slučajevima zanemarivanja i grube zloupotrebe roditeljskog prava, kao i manipulativnog ponašanja roditelja.

Hraniteljstvo, iako je veoma dobar vid alternativnog zbrinjavanja djece nije dovoljno razvijeno a naročito urgentno hraniteljstvo. Upitno je adekvatno licenciranje hranitelja, te praćenje, kontrola i podrška angažovanim hraniteljima i djeci.

Funkcionisanje uspostavljenih servisa podrške djeci i porodici koje se nalaze u stanju potrebe su u periodu pandemije dovedeni u pitanje do nivoa održivosti.

Pandemija je doprinijela produbljivanju problema djece i porodica koja su se nalazila u zoni siromaštva, a i doprinijela povećanju socijalno ugroženih porodica usljed ostanka bez zaposlenja. Siromaštvo najviše pogađa djecu, jednoroditeljske porodice, porodice romskih zajednica. Politike države koje su usmjerene na smanjenje siromaštva trebale bi biti revidirane kako bi njihovi ishodi po djecu i porodice bili djelotvorniji.



Zabilježen je trend rasta broja pritužbi i veći broj pokrenutih postupaka po sopstvenoj inicijativi, prisustvo na promotivnim aktivnostima, skupovima i obukama uz značajno prisustvo u medijima. Sve je to uticalo na povećanje vidljivosti Institucije, te jačanje povjerenja građana/ki.

Grupe koje su najpogođenije aktuelnom situacijom COVID – 19 su: Romi, osobe sa invaliditetom, žene žrtve nasilja, žene zaposlene na određeno vrijeme, djeca iz ruralnih područja, osobe lošijeg imovnog stanja, starije osobe, starije zaposlene osobe i zaposlene osobe sa zdravstvenim poteškoćama.

U izvještajnoj godini primijećeno je narušavanje multietničkog i multivjerskog sklada, zbog čega je Zaštitnik često pozivao na toleranciju, razumijevanje i uvažavanje različitosti i promovisao načelo jednakosti i nediskriminacije.

U praksi se i dalje zapaža tzv. medicinski model u poimanju invaliditeta.

Nakon usvajanja Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola intenziviralo se sa uvredama, prijetnjama i govorom mržnje prema LGBTIQ zajednici, posebno u *online* prostoru.

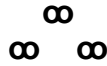
Zaštitnik već duži niz godina stavlja akcenat na statističke podatke u oblasti zaštite od diskriminacije. Kako je institucionalna baza podataka unaprijeđena, i iz nje se mogu crpiti detaljni statistički podaci, što jeste jedan od izazova na unapređivanju i promociji baze podataka propisane podzakonskim aktom za organe čija je to zakonska obaveza.

Kod zapaženog trenda rasta broja prijavljenih slučajeva nasilja u porodici neophodno je nastaviti kontinuirane aktivnosti na podizanju svijesti o prepoznavanju i obaveznosti prijave nasilja, naročito zaposlenih u sistemu zdravstvene i socijalne zaštite. Kao i pravovremene, djelotvorne i efikasne reakcije u postupcima utvrđivanja odgovornosti.

Kod sve veće prisutnosti mizoginog govora, uznemiravanja i govora mržnje, institucija Zaštitnika će raditi na promociji tolerancije i na obukama kroz dostupne promotivne mehanizme i saradnju sa međunarodnim partnerima. Planirane obuke će uključiti sve relevantne aktere, koji su uključeni na prepoznavanju i procesuiranju ovih delikata.

Zaštitnik će u skladu sa svojim nadležnostima pratiti i djelovati na unapređenju srazmjerne i autentične zastupljenosti manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u organima javne vlasti, kao i zastupljenosti žena i osoba sa invaliditetom.

Neophodna je dosljedna primjena svih strateških dokumenata i principa afirmativne akcije. Kod primjećenosti da je još uvijek zastupljen određeni stepen nepoznavanja pravnog pojma diskriminacije, Institucija Zaštitnika će kroz promotivne aktivnosti nastaviti sa edukacijom zaposlenih u organima javne vlasti, koji odlučuju u postupcima ostvarivanja ljudskih prava i sloboda i djeluju na zaštiti od diskriminacije.





## XII O INSTITUCIJI I FINANSIJSKIM SREDSTVIMA

U izvještajnoj godini Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, na osnovu ovlaštenja sadržanih u članu 51b stav 5 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore i u skladu sa Pravilima o radu Zaštitnika, uz prethodno mišljenje Administrativnog odbora Skupštine Crne Gore, broj 00-63-14/20-63/1, od 15. jula 2020. godine, donio je novi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Službe Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, koji se primjenjuje od 17. jula 2020. godine. Ovim Pravilnikom utvrđena je unutrašnja organizacija i sistematizacija Službe Zaštitnika.

Služba Zaštitnika vrši stručne, administrativno-pravne i druge poslove za potrebe Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda. Stručni poslovi su poslovi kojima se ostvaruje zakonom i drugim propisima utvrđena nadležnost Zaštitnika/ce, unaprjeđenje i razvoj ljudskih prava i sloboda. Administrativno - pravni i drugi poslovi su poslovi čije je obavljanje potrebno za blagovremeno ostvarivanje funkcija Zaštitnika/ce.

Stručni poslovi obuhvataju: ispitivanje povreda ljudskih prava i sloboda; analizu zakona i drugih propisa radi njihovog usklađivanja sa međunarodno priznatim standardima u oblasti ljudskih prava i sloboda; pripremu mišljenja na nacrt zakona, drugog propisa ili opšteg akta, ukoliko je to potrebno radi zaštite i unaprjeđenja ljudskih prava i sloboda; pripremu mišljenja o zaštiti i unaprjeđenju ljudskih prava i sloboda na zahtjev organa koji o tim pravima odlučuje; pripremu predloga za ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom; razmatranje i postupanje po pritužbama; pripremu mišljenja, inicijativa, predloga i preporuka; preduzimanje mjera za prevenciju mučenja i drugih oblika nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja; zaštitu od diskriminacije; promociju ljudskih prava i sloboda; preduzimanje preventivnih mjera u oblasti ljudskih prava i sloboda; poslove odnosa sa javnošću, slobode medija i poslove međunarodne i međuinstitucionalne saradnje; izradu godišnjih i posebnih izvještaja; organizacione, pravne i druge poslove u skladu sa zakonom i Pravilima o radu Zaštitnika/ce.

Administrativno - pravni i drugi poslovi obuhvataju: kadrovske poslove; opšte poslove; statističko-analitičke poslove; informaciono-dokumentacione poslove; javne i druge nabavke; finansijsko poslovanje; računovodstveno i materijalno poslovanje; tehničku obradu podataka; kancelarijske poslove; vođenje službenih evidencija; održavanje uređaja i opreme; štampanje i umnožavanje materijala; poslove vozača i održavanja vozila; poslove kurira i druge slične poslove.

Stručni poslovi obuhvataju sve poslove koji se odnose na mandat Zaštitnika/ce uključujući njegova posebna ovlaštenja utvrđena zakonom. Stručni poslovi se obavljaju u okviru grupa poslova predviđenih Pravilnikom, i to:

- *Prva osnovna grupa poslova - oblast pravosuđa, javne uprave i opšte nadležnosti*, u okviru koje se obavljaju poslovi zaštite ljudskih prava i sloboda u oblasti: pravosuđa, sistema državne uprave; lokalne samouprave; javnih ustanova i drugih nosilaca javnih ovlaštenja; rada i zapošljavanja; penzijskog i invalidskog osiguranja; boračke i invalidske zaštite; finansija; prosvjete i sporta; nauke; kulture; ekonomije; saobraćaja i pomorstva; poljoprivrede i ruralnog razvoja; uređenja prostora; zaštite životne sredine; stanovanja; turizma; zdravlja; informatike; telekomunikacija i drugih oblasti koje nijesu obuhvaćene ostalim osnovnim grupama poslova;

- *Druga osnovna grupa poslova - oblast zaštite od zlostavljanja, bezbjednost i NPM*, u okviru koje se obavljaju operativni poslovi u cilju podrške Nacionalnom preventivnom mehanizmu za zaštitu od mučenja, drugih oblika surovog, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, u odnosu na lica lišena slobode i lica kojima je ograničeno kretanje (zadržana lica, pritvorena lica, osuđena lica i lica smještena u ustanovama, lica koja se prinudno udaljavaju i slično); poslovi zaštite ljudskih prava i sloboda u oblasti:

izvršenja krivičnih sankcija, odbrane, nacionalne bezbjednosti i unutrašnjih poslova i rada drugih organa, organizacija i ustanova u kojima se nalaze ili se mogu naći lica lišena slobode ili lica kojima je ograničeno kretanje, u skladu sa Zakonom o Zaštitniku/ci, Pravilima o radu Zaštitnika/ce i aktima Zaštitnika/ce, a u cilju zaštite i prevencije povreda ljudskih prava i sloboda;

- *Treća osnovna grupa poslova - oblast prava djeteta, mladih i socijalne zaštite*, u okviru koje se obavljaju poslovi zaštite ljudskih prava i sloboda u oblasti: prava djeteta; prava mladih; socijalne zaštite i srodnim oblastima. Grupa poslova bavi se: promocijom, zaštitom i unaprjeđenjem ostvarivanja prava sve djece sa posebnom osvrtom na ranjive kategorije djece: djeca bez roditeljskog staranja, djeca sa smetnjama i teškoćama u razvoju, djeca manjinskih grupacija, djeca u sukobu sa zakonom, djeca raseljenih lica, djeca stranca koji traži međunarodnu zaštitu, azilanta, stranca pod privremenom zaštitom, djeca bez pratnje; pravima iz oblasti socijalne zaštite utvrđenim posebnim zakonom (osnovna materijalna davanja i usluge socijalne i dječije zaštite), naročito djece, odraslih i starih lica u stanju potrebe, kao i mladih u dijelu promocije, zaštite i unaprjeđenja njihovih prava;

- *Četvrta osnovna grupa poslova - oblast zaštite od diskriminacije, ranjivih grupa i rodne ravnopravnosti*, u okviru koje se obavljaju poslovi: promocije jednakosti, borbe protiv rasizma, ksenofobije i netolerancije i zaštite ljudskih prava i sloboda u oblasti zaštite od svih oblika diskriminacije, a posebno ranjivih grupa: pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica; vjerskih zajednica i njihovih članova, ateista, agnostika i drugih uvjerenja; lica sa invaliditetom; žena i žena žrtava nasilja u porodici; lica različitih rodni identiteta, seksualne orijentacije i interseksualnih karakteristika; stranaca, lica bez državljanstva, lica u postupcima za ostvarivanje prava na međunarodnu i privremenu zaštitu; lica oboljelih od bolesti zavisnosti; lica smještenih u ustanovama; starijih osoba; osoba u seoskim područjima; kao i sprovođenje postupaka mirenja u slučajevima diskriminacije, uz pristanak lica koje smatra da je diskriminisano; pokretanje sudskih postupaka ili miješanje u sudske sporove u vezi sa diskriminacijom; upozoravanje javnosti na pojave teških oblika diskriminacije; izrada posebnih izvještaja ili posebnog dijela izvještaja Zaštitnika/ce o sprovedenim aktivnostima na zaštiti od diskriminacije i promociji jednakosti; davanje potrebnih savjeta i obavještenja strankama koje smatraju da su diskriminisane o njegovim/njenim pravima i obavezama, kao i o mogućnostima sudske i druge zaštite.

Stručne poslove vrše savjetnici Zaštitnika i drugi državni službenici u Službi. Savjetnici Zaštitnika su glavni savjetnici i savjetnici Zaštitnika. Savjetnici Zaštitnika i drugi državni službenici, u vršenju stručnih poslova iz nadležnosti Zaštitnika postupaju po nalogima i uputstvima Zaštitnika i zamjenika Zaštitnika koji je određen za određenu grupu poslova.

Administrativno-pravni i drugi poslovi obavljaju se u okviru *Pete grupe poslova*, u okviru koje su: - Biro za opšte poslove i finansije i Biro za informaciono-komunikacione tehnologije i prijem građana/ki.

Institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore ima 35 zaposlenih sa Zaštitnikom i zamjenicima/ama Zaštitnika, s tim što su dvije zamjenice imenovane 25.juna 2020.godine, na Drugoj sjednici Prvog redovnog (proljećnjog) zasijedanja u 2020.godini i stupile na funkciju danom polaganja zakletve pred predsjednikom Skupštine, 3.jula 2020.godine. U Službi Zaštitnika sistematizovano je 35, a popunjeno 30 radnih mjesta. Zaštitnik je akreditovan kod Globalne alijanse nacionalnih institucija za ljudska prava - GANHRI (05. avgusta 2016. godine) statusom B. Povodom toga date su preporuke i mišljenja SCA (Subcommittee Global Alliance National Human Rights Institutions) radi poboljšanja statusa u dijelu koji se odnosi na mandat Zaštitnika, izbor i imenovanje, adekvatna sredstva za rad i finansijsku autonomiju, osoblje - jasan položaj i autonomiju u zapošljavanju, kao i jaču interakciju sa međunarodnim sistemom ljudskih prava.

Zaštitnik kontinuirano sprovodi aktivnosti na jačanju svojih kapaciteta, kako kroz nova zapošljavanja, tako i kroz osnaživanje znanja i vještina postojećeg kadra, a posebno u oblasti zaštite od diskriminacije i prevencije torture. Obezbijeden je adekvatan smještajni i radni prostor za rad zaposlenih.

U 2020. godini u Službi Zaštitnika, a nakon stupanja na snagu novog Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Službe Zaštitnika od 9.jula 2020.godine, a u skladu sa Akcionim planom za Poglavlje 23 - Pravosuđe i temeljna prava, mjerom 3.1.6 i Kadrovskim planom, popunjeno je 5 (pet) radnih mjesta sa VII1 nivoom kvalifikacije obrazovanja, od čega je jedno radno mjesto iz kategorije visoko rukovodni kadar

u okviru kojeg je generalni sekretar Zaštitnika, koji je izabran 1. decembra 2020. godine. Navedeno radno mjesto bilo je upražnjeno jer je istekao mandat prethodnom generalnom sekretaru Zaštitnika. Takođe, u decembru 2020. godine popunjena su sledeća radna mjesta: - 2 (dva) savjetnika/ca Zaštitnika – u oblasti pravosuđa, javne uprave i opšte nadležnosti; - 1 (jedan) viši savjetnik III – u oblasti prava djeteta, mladih i socijalne zaštite; - 1 (jedan) viši savjetnik III-lice sa invaliditetom – u oblasti zaštite od diskriminacije, kao posebno radno mjesto na koje se može zaposliti samo lice sa invaliditetom u skladu sa Zakonom o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom ("Službeni list Crne Gore", br.49/08, 73/10, 39/11, 55/16) .

U cilju jačanja kadrovskih kapaciteta Institucije u 2021. godini treba zaposliti 2 (dva) službenika sa VII1 nivoom kvalifikacije obrazovanja i 3 (tri) službenika sa IV1 nivoom kvalifikacije obrazovanja. Navedena radna mjesta sistematizovana su i upražnjena.

U 2020. godini smještajni i radni prostor Institucije je u potpunosti iskorišćen. Prethodno je obezbijeđen dodatni radni prostor za rad novih mehanizama, kroz postupak javne nabavke zakupa tog prostora koji je sprovela Uprava za imovinu. Tako se u cjelosti poštuje standard da Zaštitnik, kao Nacionalni mehanizam za prevenciju torture, ima fizički odvojen radni prostor u okviru Institucije. U narednom period postoji potreba za proširenjem radnog prostora zbog planiranog zapošljavanja.

U toku 2020. godine Ministarstvo finansija otpustilo je Zaštitniku sredstva u iznosu od 632,226,69 €, a ukupno utrošena sredstva za funkcionisanje Institucije iznosila su 538.391,36 €, od toga:

411	Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca	462.962,71
412	Ostala lična primanja	4.389,15
413	Rashodi za materijal	10.324,38
414	Rashodi za usluge	32.797,60
415	Tekuće održavanje opreme	5.849,74
419	Ostali izdaci	15.794,37
441	Izdaci za opremu	6.273,41
463	Otplata obaveza	
Ukupno:		538.391,36

Neutrošena sredstva uglavnom se odnose na bruto zarade i doprinose na teret poslodavca - namjenska sredstva, kao i na rashode za materijal i rashode za usluge.

Zaštitnik je donio brojne interne akte i pravila, koji su obuhvaćeni Knjigom internih pravila i procedura, a to su : Interno pravilo za izradu internih akata koji se primjenjuju u instituciji Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore; Interna procedura za izradu predloga budžeta Zaštitnika; Interno pravilo o vrsti i načinu finansijskog praćenja; Okvir za finansijsko izvještavanje; Interno pravilo o vrsti i načinu sačinjavanja i dostavljanja izvještaja; Interna procedura za plaćanje faktura; Interno pravilo o neizmirenim obavezama; Interna procedura za obračun i isplatu zarada; Interno pravilo o blagajničkom poslovanju; Interno uputstvo za sprovođenje javnih nabavki; Interno pravilo o načinu trebovanja i evidenciji kancelarijskog i potrošnog materijala; Interno pravilo o evidenciji državne imovine; Interno pravilo o postupku odobravanja službenog putovanja; Interno pravilo o postupku odobravanja stručnog usavršavanja; Kodeks ponašanja u instituciji Zaštitnika; Vodič za pristup informacijama u posjedu Zaštitnika; Interno pravilo o identifikacionim karticama zaposlenih; Interno uputstvo o načinu korišćenja i potrošnji goriva prevoznih sredstava, odnosno službenih vozila u vlasništvu Zaštitnika; Interno pravilo za korišćenje mobilne telefonije na teret sredstava Zaštitnika; Interno pravilo o evidenciji službenih legitimacija; Interno pravilo za korišćenje direktnih telefona; Interna pravila o obradi i zaštiti podataka o ličnosti; Interno pravilo o evidenciji podataka o zbirkama podataka o ličnosti; Interno pravilo o evidenciji

podataka o zbirkama podataka o ličnosti (zarade); Interna pravila o kancelarijskom i arhivskom poslovanju, Interno pravilo o anonimizaciji podataka i Interno pravilo o pečatima i štambiljima.

U 2020. godini Zaštitniku su, u znatno manjem broju u odnosu na prethodne izvještajne periode, podnošeni zahtjevi za slobodan pristup informacijama. Podnešena su 3 zahtjeva za slobodan pristup informacijama i po svim zahtjevima je postupljeno i to na način što su 2 zahtjeva usvojena i 1 djelimično usvojen. Zahtjev za pristup informacijama podnosile su nevladine organizacije i građani koji su imali formirane predmete kod Zaštitnika. Zahtjevi su se odnosili uglavnom na dostavljanje informacija o radu Zaštitnika u pojedinim oblastima zaštite ljudskih prava i pružanje statističkih podataka o radu i dostavljanje kopija dokumentacije pojedinih predmeta.