

ЦРНА ГОРА  
ЗАШТИТНИК ЉУДСКИХ ПРАВА И СЛОБОДА

**ИЗВЈЕШТАЈ О РАДУ  
ЗА 2020. ГОДИНУ**

Подгорица, март 2021. година



## САДРЖАЈ

|  |     |
|--|-----|
| РИЈЕЧ ЗАШТИТНИКА.....  | 7   |
| I УВОД.....  | 12  |
| II ЉУДСКА ПРАВА У ДОБА ЕПИДЕМИЈЕ ЦОВИД19 .....   | 20  |
| III ОБЛИЦИ РАДА ЗАШТИТНИКА .....   | 35  |
| 3.1. Пријем грађана, Дани Заштитника .....   | 35  |
| 3.2. Сарадња са јавношћу .....   | 35  |
| 3.3. Сарадња са институцијама .....  | 38  |
| 3.4. Сарадња са НВО.....   | 43  |
| 3.5. Међународна сарадња .....   | 46  |
| IV ПОСТУПАЊЕ ЗАШТИТНИКА ПО ПРИТУЖБАМА И СОПСТВЕНИМ ИНИЦИЈАТИВАМА.....  | 51  |
| 4.1. Статистички показатељи о раду Заштитника .....  | 51  |
| 4.1.1. Органи на које су се притужбе односиле .....  | 52  |
| 4.1.2. Број притужби према територијалној припадности подносилаца.....   | 53  |
| 4.1.3. Ургенције .....   | 53  |
| 4.2. Начин окончања поступка по притужбама .....   | 55  |
| 4.2.1. Притужбе окончане због непостојања процесних претпоставки за поступање и упућивања на друга правна средства ..... | 56  |
| 4.2.2. Притужбе окончане након спроведеног испитног поступка .....   | 57  |
| 4.3. Преглед окончаних притужби по органима .....  | 58  |
| 4.3.1. Притужбе на рад судова, Уставног суда и Државног тужилаштва .....   | 59  |
| 4.3.1.1. Притужбе на рад судова и Уставног суда. ....  | 59  |
| 4.3.1.2. Притужбе на рад Државног тужилаштва .....   | 60  |
| 4.3.2. Притужбе на рад државних органа, органа државне управе и других организација ....                                 | 61  |
| 4.3.2.1. Притужбе на рад Управе полиције .....   | 62  |
| 4.3.2.2. Притужбе на рад јавних служби и других носиоца јавних овлашћења .....   | 62  |
| 4.3.2.3. Притужбе на рад локалне самоуправе и локалне управе .....   | 63  |
| 4.4. Права на чију су повреду подносиоци указивали у притужбама .....  | 64  |
| 4.5. Мишљења са препорукама .....  | 68  |
| V ЗАКОНОДАВНЕ ИНИЦИЈАТИВЕ И МИШЉЕЊА НА НАЦРТЕ И ПРЕДЛОГЕ ЗАКОНА.....   | 89  |
| 5.1. Иницијатива Министарству правде за измјену и допуну Закона о Уставном суду Црне Горе .....                          | 89  |
| 5.2. Мишљење на Предлог закона о измјенама и допунама закона о пензијском и инвалидском осигурању .....                  | 92  |
| 5.3. Мишљење на Предлог закона о унутрашњим пословима .....  | 95  |
| VI УПРАВА И ПРАВОСУЂЕ .....  | 99  |
| 6.1. Увод .....  | 99  |
| 6.2. Управа .....  | 99  |
| 6.2.1. Укупан број притужби и упоредба индекса раста уназад 3 године у овој области .....                                | 100 |

|  |     |
|--|-----|
| 6.2.2. Државни органи, органи државне управе, органи локалне самоуправе и локалне управе, јавних служби и других носилаца јавних овлашћења у односу на које је притужба поднијета .....  | 100 |
| 6.2.3. Право и слобода чија се заштита тражи (Уставом и Конвенцијом заштићено право) притужбом .....   | 104 |
| 6.2.4. Начин одлучивања, са посебним освртом на број предмета окончаних на начин што је повреда отклоњена у току испитног поступка.....  | 105 |
| 6.2.5. Преглед и кратка обрада одређених предмета који су окончани доношењем мишљења у 2020. године (укључујући предмете примљене у 2019. години и окончане у 2020. години) .....  | 107 |
| 6.2.6. Преглед и кратка обрада предмета примљених у 2020. години а пренесених у 2021. години .....   | 110 |
| 6.2.7. Идентификовани проблеми у области рада органа државне управе (Управног суда ЦГ органа трећег степена који одлучује у управном спору) и указивања, упозорења и препоруке у циљу превазилажења уочених проблема и превенције могућег кршења права која су дата су различитим субјектима, као и преглед уочене добре праксе у раду органа државне управе ..... | 111 |
| 6.2.7.1. Дуго трајање управних поступака (суђење у разумном року из члана 32 Устава Црне Горе и члана 6 ЕКЉП) и сљедствено томе, право на дјелотворни правни лијек из члана 20 Устава Црне Горе и аналогно томе члана 13 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода .....   | 111 |
| 6.2.7.2. Право на образложену одлуку и недостатак поуке о правном лијеку (сегмент права на правично суђење из члана 32 Устава Црне Горе и члана 6 ЕКЉП).....   | 117 |
| 6.2.7.3. Право на обраћање – одговор из члана 57 Устава Црне Горе и аналогно томе, компатибилно право заштићено чланом 13 Европске конвенције за заштиту људских права и слобода (право на дјелотворни правни лијек).....  | 120 |
| 6.2.7.4. Право на приступ суду као један од сегмената права на правично суђење из члана 32 Устава Црне Горе и аналогно томе, члана 6 Европске конвенције за заштиту људских права и слобода.....   | 123 |
| 6.2.7.5. Право на својину/имовину из члана 58 Устав Црне Горе и аналогно томе члана 1 Протокола 1 уз Конвенцију .....  | 125 |
| 6.2.7.6. Право на животну средину из члана 23 Устава Црне Горе, препознато као право на приватни и породични живот и дом из члана 8 ЕКЉП.....  | 126 |
| 6.2.7.9. Право на рад гарантован чланом 62 Устава Црне Горе .....  | 129 |
| 6.2.8. Посебна корективна и превентивна надлежност Заштитника људских права и слобода, које црпи из члана 20 став 1 Закона о Заштитнику људских права и слобода.....   | 131 |
| 6.2.9. Право на слободу изражавања и медијске слободе .....  | 139 |
| 6.3. Правосуђе.....  | 147 |
| 6.3.1. Укупан број притужби и упоредба индекса раста уназад 3 године у овој области .....  | 148 |
| 6.3.2. Приказ примљених и окончаних предмета у 2020. години .....  | 148 |
| 6.3.3. Табеларни приказ начина на који је окончан рад по притужбама поднијетих на рад судова, Уставног суда Црне Горе, државних тужилаштва, адвокатуре, нотара, медијатора и јавних извршитеља.....  | 148 |
| 6.3.4. Право и слобода чија се заштита тражи (загарантовано Уставом и међународним уговором) притужбом на рад судова, државног тужилаштва, јавних извршитеља, медијатора, нотара и Уставног суда Црне Горе .....   | 150 |

|   |     |
|---|-----|
| 6.3.5. Органи на чији рад и поступање су се односиле притужбе окончане у 2020. години .   | 151 |
| 6.3.6. Преглед и кратка обрада одређених предмета који су окончани доношењем мишљења у 2020. године (укључујући предмете примљене у 2019. години и окончани у 2020. години)   | 151 |
| 6.3.7. Преглед и кратка обрада предмета примљених у 2020. години, а пренешених у 2021. годину   | 153 |
| 6.3.8. Идентификовани проблеми у области рада судова, Уставног суда Црне Горе, државних тужилаштава и јавних извршитеља и указивања, упозорења и препоруке дате у циљу превазилажења уочених проблема и превенције будућег кршења права различитим субјектима, као и преглед уочене добре праксе у њиховом раду | 153 |
| 6.3.8.1. Притужбе у односу на рад судова  | 154 |
| 6.3.8.2. Притужбе на рад Уставног суда Црне Горе  | 160 |
| 6.3.8.3. Притужбе на рад државних тужилаштава   | 164 |
| 6.3.8.4. Притужбе на рад јавних извршитеља  | 172 |
| VII ЗАШТИТА ОД ТОРТУРЕ  | 173 |
| 7.1. Права лица лишених слободе и заштита од злостављања  | 173 |
| 7.2. Статистички подаци о притужбама  | 173 |
| 7.2.1. Притужбе на УИКС   | 174 |
| 7.2.2. Притужбе на рад Управе полиције  | 178 |
| 7.2.3. Поступање полиције за вријеме јавних окупљања  | 181 |
| 7.2.4. Предмети који се односе на поступање полицијских службеника ЦБ Подгорица   | 181 |
| 7.2.5. Предмети који се односе на поступање полицијских службеника ЦБ Будва   | 182 |
| 7.2.6. Предмети који се односе на поступање полицијских службеника ЦБ Никшић  | 183 |
| 7.2.7. Предмети који се односе на поступање полицијских службеника у Пљевљима   | 184 |
| 7.2.8. Притужбе које се односе на поступање полицијских службеника у Андријевица  | 185 |
| 7.3. Материјални услови у просторијама за задржавње   | 185 |
| 7.4. Поступак спровођења безбједносне процјене  | 185 |
| 7.5. Притужбе на рад Специјалне болнице за психијатрију у Котору  | 187 |
| 7.6. Притужбе на рад Министарства правде  | 189 |
| 7.7. Заштита од злостављања   | 189 |
| 7.8. Принудна удаљења страних држављана   | 190 |
| VIII ПРАВА ДЈЕТЕТА , МЛАДИ И СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА  | 191 |
| 8.1 Права дјетета   | 192 |
| 8.1.1. Статусна права   | 193 |
| 8.1.2. Право на породични живот   | 194 |
| 8.1.3. Право дјецe на контакт са родитељем који се налази у затвору/притвору  | 195 |
| 8.1.3. Право дјетета на приступ правди  | 196 |
| 8.1.4. Предшколско образовање и васпитање   | 197 |
| 8.1.5. Основно и средњошколско образовање   | 198 |
| 8.1.6. Права дјецe са сметњама у развоју  | 206 |
| 8.1.7. Дјецa без родитељског старања  | 209 |
| 8.1.8. Заштита дјецe од злоупотребе   | 212 |
| 8.1.9. Право на здравствену заштиту   | 216 |
| 8.1.10. Друге активности у области права дјетета  | 220 |

|  |     |
|--|-----|
| 8.2. Права младих.....   | 226 |
| 8.3. Социјална заштита .....   | 226 |
| 8.3.1. Права старих особа .....  | 227 |
| 8.4. Закључне оцјене .....   | 228 |
| IX ЗАШТИТА ОД ДИСКРИМИНАЦИЈЕ, РАЊИВИХ ГРУПА И РОДНЕ РАВНОПРАВНОСТИ.....  | 230 |
| 9.1. Увод .....  | 230 |
| 9.2. Правни оквир.....   | 233 |
| 9.3. Статистика предмета у поступцима пред Заштитником .....   | 236 |
| 9.4. Подаци из правосудне и управне надлежности.....   | 248 |
| 9.5. Подаци из правосудне надлежности .....  | 248 |
| 9.6. Подаци из управне надлежности.....  | 251 |
| 9.7. Посебни облици / основи дискриминације .....  | 253 |
| 9.7.1. Дискриминација по основу инвалидитета .....   | 253 |
| 9.7.2. Родна равноправност .....   | 261 |
| 9.7.2.1. Дискриминација по основу пола .....   | 263 |
| 9.7.2.2. Насилје над женама .....  | 265 |
| 9.7.3. Дискриминација по основу родног идентитета и сексуалне оријентације .....   | 268 |
| 9.7.4. Дискриминација по основу националне припадности и везе са неким мањинским народом или мањинском националном заједницом..... | 272 |
| 9.8. Информације савјета мањинских народа и других мањинских националних заједница ...   | 276 |
| X ДОСТИГНУТО, ИЗАЗОВИ И ПЛАНОВИ.....   | 284 |
| XI ОЦЈЕНЕ И ЗАКЉУЧЦИ.....  | 288 |
| XII О ИНСТИТУЦИЈИ И ФИНАНСИЈСКИМ СРЕДСТВИМА.....   | 293 |

## РИЈЕЧ ЗАШТИТНИКА



Поштоване/и посланице/и Скупштине Црне Горе,

У складу са чланом 47 Закона о Заштитнику/ци људских права и слобода Црне Горе, задовољство ми је да вам предам на разматрање 17. извјештај о раду ове институције.

Надам се да ће вам наши налази, оцјене стања и препоруке у области људских права и слобода бити користан извор информација, поуздан показатељ стања и репер приликом доношења одлука из домена ваше надлежности, а у циљу унапрјеђења квалитета живота грађана и остваривања њихових права и слобода.

Поштовани грађани<sup>1</sup> и сви заинтересовани за рад институције Заштитника људских права и слобода Црне Горе,

Извјештајна 2020. година била је веома посебна и другачија због појаве и посљедица пандемије вируса ЦОВИД19, како на глобалном нивоу, тако и за Црну Гору, па и нашу институцију. Сви смо свједоци једне епохе која ће остати упамћена у историји цивилизације по овом - првенствено здравственом, а онда и економском, социјалном, сигурносном и сваком другом изазову са несагледивим посљедицама по човјечанство у свим сферама друштвеног живота и приватног живота сваког појединца.

Евидентно је да су у првом таласу епидемије у Црној Гори од средине марта 2020. године националне институције - Институт за јавно здравље, Национало координационо тијело и Влада Црне Горе уз значајну и огромну подршку здравственог сектора, предузимали значајне мјере у превенцији и контроли тока епидемије, како би се умањили негативни утицаји по здравље становништва, али и спријечио њен утицај на друге области друштвеног живота. Утицај ових мјера различито је оцјењиван у јавности, али је извјесно да је током ове фазе епидемија још увијек држана под контролом, барем када се то тиче званичне статистике. Са друге стране, било је очигледно да ће епидемија узети свој данак примарно у економији и финансијској стабилности, без обзира на покушаје да се буџетским интервенцијама утиче на амортизовање кризног удара на најрањивије категорије. У таквим околностима, утицај пандемије је умногоме девастирао најзначајније државне ресурсе, а истовремено утицао на пад запослености, односно стагнацију друштвено-економских прилика у држави. То ће се посебно одразити на стање у сектору економске и социјалне политике након продужетка трајања кризног периода са сасвим извјесним најавама другог, па и трећег таласа пандемије, односно епидемије.

Сљедствено таквим приликама институција Заштитника ускладила је своје дјеловање према новонасталим околностима и обезбиједила континуитет у раду, уз увођење посебних мјера и

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

процедура усмјерених ка заштити људских права и слобода у датим условима, о чему ће детаљније бити ријечи у наредним поглављима.

У моменту израде Извјештаја, очигледно је да епидемија не јењава, нити се назире њен крај, као што је тешко предвидјети све њене негативне пољедице. То значи да је тешко процијенити када се може очекивати повратак у нормалне животне токове. Уосталом, на глобалном нивоу се све чешће поставља питање да ли ће се свијет икада више вратити функционисању по обрасцима који су владали прије појаве пандемије. У сваком случају, новонастале околности у вези са коронавирусом главни су печат 2020.године, па тако и овог Извјештаја о раду Заштитника.

Иако је сасвим извјесно да се утицај коронавируса прожима кроз све појединачне области рада и цијели Извјештај, посебно поглавље посвећено је прегледу кључних активности и запажањима Заштитника у односу на догађаје током епидемије, односно остваривање људских права и слобода грађана Црне Горе.

Међутим, осим појаве новог вируса у Црној Гори (прве случајеве Институт за јавно здравље регистровао је 17. марта), није недостајало ни турбулентних друштвено-политичких дешавања у држави. Наиме, почетак године обиљежила су грађанска окупљања широм Црне Горе, односно литије организоване у знак протеста поводом доношења Закона о слободи вјероисповијести, који је у Скупштини Црне Горе усвојен 27.децембра 2019.године.

Након првог таласа закључавања (тзв „лоцк даун“-а) и строгих превентивних мјера које су се примјењивале крајем марта и током априла, већ почетком маја са првом од четири фазе постепеног ублажавања мјера и повратка у релативно устаљене начине функционисања заједнице, дошло је до нових грађанских окупљања и догађаја који су били предмет наше пажње и поступања. Ту прије свега мислимо на дешавања у општинама Пљевља, Никшић, Андријевица, Подгорица (грађанска окупљања након вјерских служби - литије као и реакција на дешавања у другим општинама) и Будва (у вези са промјеном/ама власти на локалном нивоу).

У овом периоду Институција је била под својеврсним таласом обраћања грађана у смислу сагледавања ефеката функционисања система јавне управе у условима карантина. Истовремено, размјењиване су информације са омбудсманским и другим партнерским институцијама и организацијама у региону и свијету, а период лjeta протекао је у знаку политичког надметања пред још један изборни процес чију су кулминацију представљали парламентарни избори одржани 30. августа. Као што је то иначе случај у Црној Гори, изборни циклус пратила је атмосфера повишених тензија, нарушене култура дијалога, нетолеранције и изражених политичких конфронтација, уз непримјерену реторику, говор мржње и злоупотребу друштвених мрежа и коментара, подгријаних подјела на националној и вјерској основи, које су истински пријетиле нарушавању мултиетничког склада и националног суживота, као темељних вриједности грађанске државе.

У контексту одржаних парламентарних избора, Заштитник је поздравио атмосферу која је пратила изборни дан. Међутим, накнадни појединачни инциденти у више градова бацили су сјенку на учињене напоре да се политичке тензије превазиђу на миран и достојанствен начин, а транзиција прође у складу са највишим демократским стандардима. Апеловали смо јавно и у више наврата на смиривање тензија, избјегавање провокација и сукоба, како се не би дискредитовало демократско изјашњење великог броја грађана, који су указали своје повјерење носиоцима пасивног бирачког права.

Након 30 година промијењена је владајућа политичка структура у Црној Гори. Након што су озваничени резултати, успједио је вишемјесечни процес формирања нове Владе, која је



изабрана 04. децембра 2020.године. У међувремену, а и прије тога, организован је великих број јавних окупљања током којих је изостало поштовање прописаних епидемиолошких мјера.

Чини се да су турбулентна политичка дешавања успјела да помјере фокус грађанства са здравствене и епидемиолошке ситуације на друга друштвена дешавања, па је последњи квартал године донио нови талас епидемије и значајније повећање броја инфицираних, без обзира на увођење нових мјера и препорука, односно конвалидацију раније донијетих (оне које нијесу стављене ван снаге).

Овај период карактерисала је својеврсна иновативност у припреми, заснована на искуству с краја претходне и кашњење у организацији образовног циклуса у наредној школској години, при чему се основна дилема састојала у начину одвијања наставе у условима заостравања епидемиолошке слике у цијелој држави. У таквим околностима прибјегнуто је специфичном моделу заснованом на локалним карактеристикама епидемиолошке ситуације и претпоставци да је информатичка писменост и опремљеност на таквом нивоу да омогућује релативно нормално одвијање тзв. *онлине* наставе.

Као и претходна и ова извјештајна година завршила се усвајањем измјена и допуна Закона о слободи вјероисповијести, којим се у суштини поново рјешавало кључно питање имовине вјерских заједница, с обзиром да је у односу на компоненту вјерских слобода и ранија верзија закона била у великој мјери прихватљива за скоро све субјекте на које се односила. Осим овог законског текста који је завриједио највеће интересовање јавности, подсећамо да је велику пажњу у овој години привукло и усвајање Закона о животном партнерству лица истог пола (01.јул 2020.), уз напомену да је Заштитник сада већ далеке 2012. године поднио иницијативу за доношење оваквог закона, којим би се правно препознала и уредила заједница живота између лица истог пола.

Поштовани,

Наведени кратак преглед важних дешавања подсјетник је хронологије догађаја, али уједно и илустрација друштвене климе у којој смо дјеловали у овој изазовној и захтјевној 2020.години. Трудили смо се да се на најбољи начин прилагодимо новим околностима и да уз поштовање актуелних мјера останемо што више у контакту са грађанима, унаприједимо комуникацијске процедуре и доступност Институције. И у условима строгог закључавања током прољећа имали смо организована дежурства тимова унутар институције, те један дио службеника на раду од куће. Од почетка маја вратили смо се раду из канцеларија, али без пријема странака у службеним просторијама.

Ванредне околности показале су глобалну рањивост свих могућих система и организације пословног амбијента али и других сфера живота, посебно у првим седмицама и мјесецима од избијања пандемије. У том периоду страха и неизвјесности када је карантински начин живота спровођен у бројним земљама, укључујући и Црну Гору, брига за здравље становништва накратко је ставила у други план све друге потребе.

Међутим, убрзо се показало да људска права не могу „стајати са стране“, што је у условима ванредне ситуације (не ванредног стања) отворило питање ограничења људских права и слобода, односно законитости, легитимности циља који се огледа у заштити здравља, те неопходности у демократском друштву (акутне друштвене потребе и сразмјерности, односно пропорционалности ограничења у ситуацији када се мање рестриктивним средствима није могао постићи исти легитимни циљ). Несвакидашње околности рада у којима се задесила комплетна јавна администрација произвеле су неке нове ситуације за грађане и од тог момента доношење свих

мјера, али и начин њиховог спровођења били су под лупом стручне и лаичке јавности у контексту обавезе поштовања људских права и слобода.

С тим у вези, у континуитету је забиљежено велико интересовање медија за ставове Заштитника, а број обраћања грађана је достигао највећи ниво од постанка институције. Обрађали су нам се грађани/ке због консултација, информација, упућивања, правних савјета и ради подношења притужби, а о кључним мишљењима и препорукама јавност је обавијештена путем медија и веб странице Заштитника.

У овој извјештајној години биљежимо повремено кашњење у изјашњењима органа јавне управе на шта су једним дијелом утицали инфекција вирусом дијела запослених, право на плаћено одсуство једног од родитеља, рад од куће, али и период транзиције власти у постизборном периоду, што је узроковало и нешто дуже вођење поступка пред Заштитником. То се нарочито осјетило у посљедњем тромјесечју, због чега је (и поред највећег броја ријешених предмета у раду институције од постанка) један број предмета пренијет у рад за наредну пословну годину.

Грађанима, навикнутим да доминатно своје потребе и захтјеве остварују директним доласком у институције, установе и организације, требало је обезбиједити ефикасне механизме пружања услуга и информација, при чему је на тесту била флексибилност органа јавне управе.

Такође, указивали смо на важност правовременог и транспарентног информисања грађана, првенствено о здравственој ситуацији.

С обзиром на велики број грађана који се због негативних економских посљедица коронавируса ослањају на финансијске облике помоћи државе, добра администрација, ефикасни контролни механизми, као и приступачни и независни механизми притужби, показали су се још важнијим него раније.

Свјесни озбиљности и важности улоге која нам је повјерена у својеврсној регулацији односа грађанин-јавна управа, трудили смо се да унапрјеђујемо рад на притужбама и јачамо повјерење јавности, јер тиме у крајњем доприносимо и јачању система као цјелине.

Иако у складу са широким овлашћењима која проистичу из нашег мандата, теренске посјете и активности јесу један од препознатљивих механизма у спровођењу својеврсне надзорне улоге, али и промотивних активности и едукације различитих циљних група, период пандемије није нам омогућио да остваримо бројне планове. Како је вријеме одмицало, наставили смо активности мониторинга у измијењеном, односно прилагођеном облику у појединим областима.

Трудили смо се и да одржимо контакт и размјену искустава и материјала са међународним организацијама и омбудсманским, односно другим партнерским институцијама, што је био драгоцјен извор информација, али и вид обуке нашег кадра за аналогно исте или сличне ситуације у области остваривања људских права и слобода, поготово у контексту њиховог ограничења током пандемије.

Иако смо строго водили рачуна да омогућимо безбједне услове за рад запослених и неопходна средства за дезинфекцију, укључујући и заштитну опрему, многи од нас су били инфицирани, а у једном моменту имали смо истовремено више од трећине инфицираних запослених и старјешина. Међутим, захваљујући напорном раду и правовременој организацији посла успјели смо да окончамо готово све започете и планиране обавезе. Због тога својим колегама искрено захваљујем на труду и односу према радним обавезама, као и на оптимистичном ставу током

изазовне године за све нас. У исто вријеме док смо рјешавали захтјеве грађана и били својеврсни цалл центар кроз који су текле важне информације, Институција је спровела унутрашњу организациону реформу са циљем да усагласи све аспекте пословања са законом, акционим плановима и стратешким правцима дјеловања у наредном периоду. Због тога смо искрено захвални за неподијелјену подршку практично свих политичких актера у Скупштини Црне Горе. Сагласно овим процесима извршено је дјелимично попуњавање упражњених и/или новостворених радних мјеста у складу са континуираном праксом институције која препознаје само стручност и референтност као услов за ангажовање.

Извјештај подносим у очекивању неких бољих околности, првенствено мислећи на здравствени, епидемиолошки, те економски и социјални аспект живота наших грађана, укључујући и предузетништво и бизнис као кључни развојни ресурс, уз претпоставку поштовања правила корпоративне друштвене одговорности у кризним ситуацијама какву до тада морамо превазићи.



# I УВОД

Друштвено-политички контекст, појава глобалне пандемије, економска криза, даља поларизација друштва и практично свих његових актера, повећано присуство специфичних облика грађанске непослушности, потреба за хитним и ефективним мјерама на сузбијању ширења епидемије, затварање граница, отежана комуникација, традиционално подизање тензија у изборној години, нетолеранција и недостатак културе дијалога, појачана пресија у виду насилне комуникације и плиме говора мржње на друштвеним мрежама, даље угрожавање рањивих група (особе са инвалидитетом, ЛГБТИQ+ особе, старачка домаћинства, жене у руралним подручјима, жртве насиља у породици, незапослени и друге), те недостатак одговарајуће материјалноправне основе за уређење правног оквира у посебним ситуацијама, све су то битне карактеристике године у којој су забиљежени не само контрасти, него и озбиљне дилеме у вези са остваривањем и нарочито ограничењем људских права и слобода.

Оваква ситуација рефлектовала се и на статистичке податке о раду Заштитника, те смо у дијелу који се односи на појединачне притужбе имали у раду 1075 предмета, од чега је 1031 примљен у 2020. години, што је такође највећи број од оснивања ове Институције. Поступак је окончан у 86% предмета, док је њих 155 (нешто преко 14%) пренешено у рад за 2021. годину. Од тог броја већина предмета формирана је током децембра, па објективно нијесу ни могли бити завршени до краја извјештајног периода.

Генерално посматрано, људска права и слобода била су на великим искушењима због наведених друштвено-политичких дешавања и околности. Иако не можемо говорити о масовним и системским кршењима, било је очигледних повреда у сфери ограничења права и слобода, нарочито ако се узму у обзир међународни стандарди и начин на који се они имплементирају у национални правни поредак. Због утицаја коронавируса, дошло је до извјесне стагнације људских права у економској и социјалној сфери.

При томе, важно је указати да се не може утврдити тачан број предмета који су директно везани за утицај коронавируса на остваривање људских права и слобода, будући да база података није садржала ову карактеристику као посебну статистичку основу. Искуство рада на предметима говори нам да се повећање броја предмета може довести у везу са ефектима коронавируса, али да се не може узети као једини, нити пак доминантан у односу на укупан број предмета у раду. Грађани су се, посебно у другој половини године, обраћали поводом повреда права и слобода који су карактеристични за уобичајени рад институције, нарочито када се то тиче рада органа јавне управе и локалне управе, односно самоуправе.

Ова извјештајна година карактеристична је и по мањем броју скупова које је Заштитник организовао на уобичајени начин, будући да се због поштовања епидемиолошких мјера доминантно прешло на онлине начине одржавања догађаја. Из тих разлога нисмо били у могућности да спроведемо устаљене обиласке и активности у оквиру „Дана Заштитника“, као начина директног контакта са грађанима у појединим локалним срединама.

Уз већ поменути смањен обим рада „на терену“, мање је било и организованих састанака и посјета, па су се подаци размјењивали кроз друге видове комуникације, углавном електронским путем или телефоном.

Ипак, трудили смо се да у највећој могућој мјери испунимо наше планиране обавезе, прилагођавајући се здравственој ситуацији у земљи и препорученим мјерама заштите, о чему смо детаљније извијестили у поглављима која слиједе.

Осим рада на предметима, као основне дјелатности, Заштитник спроводи и низ других активности у оквиру свог мандата којима утиче на заштиту, унапређење и промоцију људских права и слобода. У овом уводном дијелу укратко наводимо неке од њих, као и дешавања која су од значаја и позитивног утицаја за рад и видљивост институције.

Институција Заштитника је у оквиру пројекта подржаног од Савјета Европе током 2019. године израдила брошуру „Не смије нико да те дира“, која на језику прилагођеном дјечи представља основе *Конвенције Савјета Европе о заштити дјеце од сексуалног искориштавања и сексуалног злостављања (Ланзероте конвенција)* и права дјеце у вези са овом темом. Заштитник је, када су се стекли епидемиолошки услови, наставио организовање округлих столова посвећених промоцији Ланзероте конвенције и дистрибуцији наведене публикације.

С тим у вези, представници институције организовали су округле столове за професионалце из образовног, здравственог и система социјалне заштите, тужилаштва, полиције и медија у Бијелом Пољу, Тивту и Подгорици (мај и јун), са којима је разговарано о превентивним активностима, изазовима и реакцији надлежних када су овакви случајеви у питању. На скуповима су представљене препоруке и запажања Заштитника. Округли столови раније су одржани у Бару и Никшићу. Заштитник је на скупу у Подгорици поручио да је сексуално искориштавање и злостављање једно од најгорих облика насиља над дјецом и злоупотреба њихових права. Због тога систем мора бити спреман да пружи ефикасну и правовремену заштиту жртви, односно изрекне адекватну, дјелотворну, пропорционалну и одвраћујућу санкцију починиоцу.

У извјештајној години именоване су замјенице Заштитника - *Нерма Добарџић* и *Снежана Арменко*, које су распоредом одређене да обављају ову функцију у области заштите од дискриминације, рањивих група и родне равноправности, односно области јавне управе и правосуђа. Њиховим именовањем комплетирана је замјеничка структура, што би требало да се одрази на резултате рада по групама послова унутар институције, посебно јавне управе и правосуђа, будући да је нова замјеница изабрана послје двије године од истека мандата претходног замјеника. Битно је указати да су обје замјенице обезбиједиле висок степен подршке током расправе у Скупштини у смислу оправданости кадровских рјешења на овим позицијама, без обзира на континуиране политичке подјеле које се генерално везују за поступак избора и именовања на све функције у држави.

Уједно, крајем године по јавном конкурску извршен је избор Генералног секретара институције, чиме је извршено комплетирање руководног кадра, а тиме створене претпоставке да се изврши попуна упражњених радних мјеста за нову организациону структуру институције.

Заштитник је у јулу донио нови Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији Службе Заштитника/це људских права и слобода, којим је у значајној мјери унапријеђена организациона структура институције, као и статус запослених. Ово је потребно посебно поменути у контексту обавезе усаглашавања систематизације са Законом о државним службеницима и намјештеницима, али и не мањој важној обавези усаглашавања звања са овлашћењима за поступање садржаним у Закону о Заштитнику/ци људских права и слобода Црне Горе и Правилима о раду Заштитника.

Заштитник у континуитету инсистира на видљивости и транспарентности рада институције, што се сматра једном од обавеза која се односи на промоцију, не само институције, већ и свих људских права и слобода. Тако је и у овој години био координатор вишедневног програма обиљежавања Дана људских права (10.децембар), када је у сарадњи са традиционалним партнерима НВО

Грађанска алијанса, Делегацијом ЕУ у Црној Гори и Савјетом Европе, организовао конференцију “(Не)поштовање људских права током пандемије Цовид-19”.

Тим поводом на конференцији одржаној 10.12.2020.године у хотелу "Хилтон", поред Заштитника, говорили су министар правде, људских и мањинских права Владимир Лепосавић, шефица Делегације ЕУ у Црној Гори, Њ.е. Оана Кристина Попа, шефица Програмске канцеларије Савјета Европе у Подгорици Евгениа Гиакоумпоулоу и програмски директор Грађанске алијансе Милан Радовић. Заштитник је оцијенио да период пандемије узрокује дјелимичну стагнацију људских права у економској и социјалној сфери, наводећи да је вријеме иза нас отворило бројне дилеме у односу на друге димензије људских права, нарочито када се то тиче грађанских права. У оквиру програма обиљежавања овог Дана заштитник је био гост на Јавном сервису, а представници институције су учествовали у припреми питања за онлине игрицу и такмичење „Људска права на длану“, коју су организовали Делегација ЕУ и Грађанска алијанса.

Међународни дан дјетета, 20. новембар, обиљежен је са Предсједником Црне Горе, г.Милом Ђукановићем. Предсједник је уприличио пријем за дјецу – златне савјетнике: Милицу Радуловић, Селму Дрини и Јакшу Лабовића, као и представнице институције - Снежану Мијушковић, замјеницу Заштитника за права дјетета и савјетницу Заштитника Душку Шљиванчанин, са којима је разговарао о остваривању права на образовање у условима пандемије.

Златни савјетници упознали су предсједника Ђукановића са организацијом наставе у условима пандемије, њеним ефектима и последицама, доступности техничких и информационих услова и положају дјеце из рањивих категорија друштва. Дјеца су истакла да је упркос великом труду министарства, школа, наставника и родитеља, организација наставе директно условљена материјалним стањем породице, бројем дјеце у једној фамилији, те да нијесу свима једнако доступни рачунари, интернет конекција и ћачки превоз. Седмицу након састанка, предсједник Ђукановић је упутио иницијативу према предсједнику Владе и ресорном министарству у вези са остваривањем права на образовање дјеце у Црној Гори.

У Извјештају Европске комисије за Црну Гору [СВД(2020) 353 финал, Брисел, 6.10.2020] оцијењено је да институција Заштитника и даље има добру видљивост, досег и продуктивност као и да се повјерење у њен рад повећава. Такође, каже се да је уређен регулаторни и институционални оквир за функционисање институције Заштитника (Омбудсмана<sup>2</sup>), акредитоване статусом Б од стране Глобалне алијансе за националне институције за људска права (ГАНХРИ).

“Упркос сталном недостатку кадра и релативно ограниченим ресурсима (буџет од 695.322 ЕУР у 2019. и од 725.227 ЕУР у 2020<sup>3</sup>), Институција и даље има добру видљивост, досег и продуктивност. У децембру 2019. Парламент је потврдио, са широком политичком подршком, именовање новог омбудсмана”, оцијењено је у Извјештају ЕК.

У Извјештају се наводи и да је:

- Капацитет институције за људска права и Министарства за људска и мањинска права ојачан... Међутим, важан изазов остаје обезбиједити да национално законодавство у области људских права буде ефикасно примијењено.

---

<sup>2</sup> У овом Извјештају сходно општеприхваћеној пракси, одомаћеној у црногорској јавности, нарочито коришћено у медијима- једнако се користе званични назив Заштитник људских права слобода Црне Горе као и институција Омбудсман

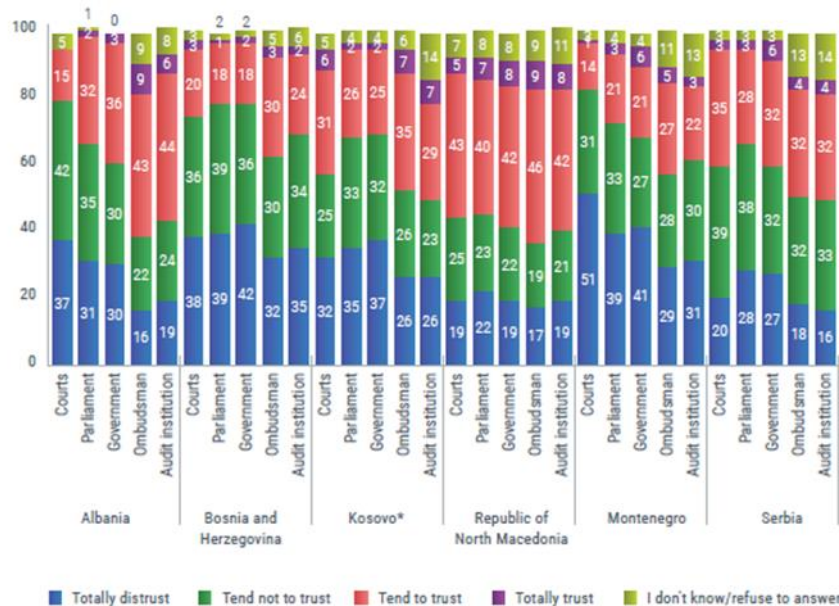
<sup>3</sup> Од чега је у кризној ситуацији реализовано свега нешто изнад 538.000 ЕУР (виђети дио Извјештаја који се односи на финансијска средства институције)

- да су настављене активности кадровских обука и иницијативе за промоцију људских права најугроженијих група, посебно дјеце, упоредо са сарадњом са УНХЦР-ом на одржавању заштите људских права миграната и азиланата.
- побољшана електронска база података за евиденцију и обраду притужби. “Сарадња са медијима и цивилним друштвом остаје у цјелини добра, али потребни су додатни напори за даље повесање повјерења међу заинтересованим странама.
- Оперативни капацитет и видљивост Националног превентивног механизма (НПМ) ојачани су у 2019. години обезбјеђивањем додатних средстава за промотивне активности, истраживање и праћење.
- Повјерење у допринос институције у борби против дискриминације и даље расте. Међутим, ресурси додијељени институцији остају недовољни.

Додаје се и да задатак Омбудсмана за прикупљање података о дискриминацији такође остаје изазован, јер се не придржавају сва министарства и државни органи Правилника о садржају и начину вођења посебне евиденције о случајевима пријављене дискриминације из 2014.године.

У истраживању *Балкански барометар-јавно мњење* за 2020.годину, које је спровео *Регионални савет за сарадњу*, а у којем су учествовали грађани региона - Албанија, Босна и Херцеговина, Косово, Црна Гора, Сјеверна Македонија и Србија, јавно мњење, када се говори о повјерењу у институције Западног Балкана, показује да се највише вјерује омбудсманским институцијама (у конкуренцији са правосуђем, парламентом, Владом, државном ревизорском институцијом).

То се показало и на примјеру Црне Горе како се види из наредног графикана<sup>4</sup>:



У компаративном извјештају *Ефикасност институција за људска права на Западном Балкану* из новембра 2020.године, које је приредила организација *Цивил Ригхтс Дефендерс*, рангиран је статус омбудсманских институција и тијела за једнакост из земаља овог региона по више критеријума. Између осталог, оцијењено је да Заштитник људских права и слобода Црне Горе (Омбудсман) задовољава највише стандарде у вези са процедуром именованја, која је спроведена „након јавне номинације, у партиципативној и транспарентној процедури“.

<sup>4</sup> извор: Балкан Барометер 2020, Публиц Опионион Аналутицал Репорт, стр.100

У вези са индикатором мишљења јавности о независности, међу националним институцијама за људска права и независним тијелима за једнакост региона, наводи се да је црногорски Омбудсман најближи траженом минимуму. Што се тиче сарадње са организацијама цивилног друштва оцијењено је да смо постигли највише: „Висока оцјена црногорског Омбудсмана због активног и честог удруживања са НВО и медијима, промовишући на тај начин активности, посебно у погледу права дјетета“.

У оквиру мандата *Националног механизма за превенцију тортуре*, Заштитник је, поред осталог, израдио извјештаје о праћењу спровођења *ИВ операције реадмисије црногорских држављана* посебно организованим летом из СР Њемачке у марту 2020.године, као и *Извјештај о надзору принудним удаљењима странаца*.

У сусрет *Међународном дану дјечјих права*, Институција Заштитника је, уз помоћ и подршку УНИЦЕФа, расписала наградни конкурс на тему „*Имам нешто важно да вам кажем*“.

Позвани су тимови дјевојчица и дјечака из цијеле Црне Горе старости од 6 до 18 година да се пријаве, дајући свој глас и исказујући своје мишљење о проблемима са којима се сусрећу у својим заједницама и ширем окружењу. Заинтересовани тимови имали су прилику да осмисле кампању за друштвене медије, у настојању да на креативан и иновативан начин прикажу своје виђење о томе на који начин се спроводи или крши неко, за њих значајно дјечје право, те позову дјецу да се обраћају Омбудсману. На конкурс се пријавило 19 сјајних радова, а три побједничке установе/организације награђене су са по 300 еура да их по властитом избору определијеле за потребе унапређења активности рада са дјецом (ЈУ Средња економска школа “Мирко Вешовић”, Дјеца Књижевне омладине Тиват и дјеца НВО “Пчелица”).

Мрежа златних савјетника Омбудсмана (Заштитника) добила је нове чланице и чланове. Одабрано је 26 дјевојчица и дјечака из 11 градова Црне Горе, који ће у наредне три године представљати глас дјецe из свог окружења и доприносити промоцији и унапређењу дјечјих права. Они ће се придружити вршњацима из прошлог сазива Мреже који још нису напунили 18 година и који ће у наредном периоду помоћи новим члановима да се припреме и да заједно спроводе предстојеће активности.

Златни савјетници Омбудсмана први пут су учествовали у активностима Европске мреже младих савјетника /ЕНУА/, која постоји под покровитељством Мреже европских омбудсмана за дјецу (ЕНОЦ). Двоје дјецe из Мреже са координаторком добили су прилику да учествују на међународној конференцији која је у јуну организована у Стоколму /Шведска/. Они су својим вршњацима представили идеје, решења и предлоге у области процјене утицаја дјечјих права /Цхилд Ригхтс Импакт Ассесмент - ЦРИА/. Фокус овогодишњих активности базирао се на правима ЛГБТИQ+ популације.

Златни савјетник Омбудсмана, Ђорђе Ивановић, био је номинован за Међународну дјечју награду за мир, коју додјељује организација Кидс Ригхтс Фондација. Ова награда додјељује се сваке године дјетету које се активно и иновативно залаже за дјечја права и идеале, а Ђорђе се нашао на листи номинованих вршњака из цијелог свијета на предлог институције Заштитника.

Заштитник се одазвао Регионалној иницијативи сарадње омбудсманских институција у доба пандемије, коју је покренуо Заштитник грађана Републике Србије, г. Зоран Пашалић. Одржана је видео конференција на којој су искуства размијенили заштитник Бјековић, уз учешће Заштитника грађана Републике Србије, и Љубинка Митровића, једног од омбудсмана Босне и Херцеговине. Сарадња и размјена информација настављена је и у наредном периоду.



Заштитник је учествовао у кампањи о јачању медијске писмености. Изјава и порука Заштитника емитована је током кампање " Медији за грађане, грађани за медије", која је покренута у циљу јачања медијске писмености и професионалног новинарства, у организацији Института за медије Црне Горе.

"Новинари раде у интересу свих грађана. Уколико умјесто тога промовишу одређене политичке или пословне интересе, они тиме крше основна начела новинарства", била је порука заштитника.

Златни савјетници Омбудсмана током трајања мјера уведених због пандемије ЦОВИД19, снимили су више видео клипова у којима су позивали вршњаке да остану код кућа и у којима су промовисали дјечја права. Заштитник је прихватио онлине изазов и снимео видео поруку о важности поштовања епидемиолошких мјера.

У циљу приближавања промоције наше надлежности и активности грађанима, отворен је јединствен институционални профил на друштвеној мрежи *Инстаграм*. Подсјећамо да у области права дјетета већ дужи низ година постоји профил на *Фацебоок*-у „*Дјецо пишите Омбудсману*“.

У другом дијелу године радило се на редизајну сајта институције /[www.омбудсман.цо.ме/](http://www.омбудсман.цо.ме/), који ће коначно добити иновирани садржаје и платформе. Главну новину представљају подсајтови за сваку појединачну област рада Заштитника - Јавна управа и правосуђе; Заштита од злостављања, безбједност и НПМ; Права дјетета, младих и социјална заштита; Заштита од дискриминације, рањиве групе и родна равноправност. Највеће измјене видљиве су у оквиру подсајта намијењеног правима дјетета којима се унапређује приступ институције Омбудсмана дјеци и младима, чије измјене су подржане у оквиру свеобухватне иницијативе "*Једнак приступ дјеце правди*" која се имплементира у Црној Гори уз техничку подршку УНИЦЕФ-а и финансијску подршку Владе Краљевине Норвешке. У оквиру пројекта *Клик за своја права* планирана је посебна апликација у виду видео игре о правима дјетета, прилагођена дјеци и намијењена упознавању са основним принципима УН Конвенције о правима дјетета.

У извјештајној години, у сарадњи са међународном организацијом ОСЦЕ, Заштитник је спроводио истраживање у пројекту *Идентификација проблема у борби против насиља у породици и насиља над женама*. Коначни циљ пројекта је израда Анализе одлука судова за прекршаје, која ће садржати и праксу Заштитника, односно *Европског суда за људска права* у тој области, а која ће бити представљена у првој половини 2021. године.



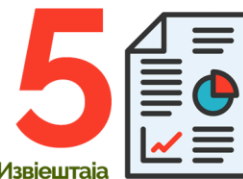
# 2020 ИНФОГРАФИК



повећање броја притужби



30 састанака и конференција са НВО које се баве правима ОСИ И ЛГБТ заједнице



Извјештаја и брошура Заштитника



3. генерација златних савјетника, изабрано нових 27 златних савјетника



Округла стола



**NPM**



## II ЉУДСКА ПРАВА У ДОБА ЕПИДЕМИЈЕ ЦОВИД19

Након што је Свјетска здравствена организација 11. марта 2020. године прогласила нови коронавирус глобалном пандемијом и позвала владе да предузму хитне и енергичне мјере на сузбијању посљедица овог врло заразног облика вируса било је јасно да се суочавамо са нечим што ће у великој мјери промијенити ток догађаја и изазвати бројне посљедице на све друштвене токове. Мјере које су предузимане у многим државама широм свијета са циљем спречавања ширења пандемије наметнуле су бројна ограничења својим грађанима, почевши се од потпуног ограничења кретања, односно затварања (тзв.лоцкдаун), те препорука које су мале за циљ смањење кретања на отвореном (останак код куће), карантинске мјере, односно кућну изолацију или самоизолацију, те коначне које су имале за циљ избјегавање блиских физичких контаката у смислу постојања тзв социјалне дистанце. Имајући у виду утицај ових мјера на живот и рад људи више је него очито да су оне морале имати утицај на стање људских права која су била ограничена као никада до сада у новијој историји цивилизације.

Слично највећем броју држава у свијету и Црна Гора је посегла за проглашењем епидемије на свом простору и то у два наврата, у зависности од кретања епидемиолошке ситуације, која је праћена на дневном нивоу. Пратећи бројне медијске и службене извјештаје у периоду с почетка 2020.године, било је више него очигледно да су надлежне здравствене институције имале одређена сазнања о томе шта ће се дешавати на плану развоја ситуације. Томе у прилог свједоче и дио предузетих мјера прије него што ће епидемија бити званично проглашена.

Сама чињеница да се креира систем физичких и социолошких ограничења указује да се таква ситуација неминовно рефлектује и на дерогације, односно ограничења људских права и слобода. Када је Црна Гора у питању, од двије опције – дерогација у случају вандредних околности које пријете опстанку нације или ограничења појединих људских права и слобода сљедствено начелима на којима се оно врши и сагласно међународним правним стандардима који то прописују, одабран је овај посљедњи модел. У околностима које су постојале током 2020.године тешко је са сигурношћу рећи да ли је то била добра одлука, превасходно имајући у виду начин и средства која су коришћена у сврху уведених ограничења, те посебно кратке временске рокове у којима су таква ограничења прописивана и стављана у правни промет у оквиру националног правног поретка.

Код таквог опредјељења, у поступку испитивања повреда права и слобода проузрокованих актима јавне власти, односно радњама које се могу приписати државним органима и другим субјектима који врше јавна овлашћења, потребно је примијенити стандардни тест заснован на постојању уведених ограничења. Овај тест подразумева да таква ограничења могу бити уведена само за тзв.дерогабилна права, односно она која се могу ограничити у складу са основним принципима права људских права. То значи да основ за ограничење мора бити садржан у закону; да мора постојати легитимни циљ који се најчешће препознаје као легитимни јавни интерес и у којем случају држава има релативно широко дискреционо овлашћење (маргину процјене) да исти прокламује и утврђује; те неопходност у демократском друштву која се сагледава у акутној друштвеној потреби за увођењем ограничења, које је временски ограниченог карактера; коначно, ту је и захтјев пропорционалности, који подразумева тест у виду процјене да ли се исти циљ могао остварити мање рестриктивним средствима.

У овом контексту јасно је да се као кључни легитимни интерес имала штити заштита јавног здравља и спашавање живота, као главни приоритети током трајања пандемије. Међутим, приликом наметања рестриктивних мјера, од држава се захтијева да успоставе равнотежу између заштите здравља и поштовања индивидуалних људских права. Међународно уговорно право у

области људских права дозвољава ограничавање или одступање од права у сврху заштите јавног здравља. За таква ограничења постоје строги критеријуми када, како и у којој мјери одређена права могу бити ограничена. Како би била у складу са стандардима људских права, свака мјера предузета да се заштити становништво, а која ограничава индивидуална права и слободе, мора бити проћи тест провјере уз посебну назнаку да разлози ограничења морају бити засновани на чврстим научним доказима, подложна преиспитивању и временски ограничена.

Сљедствено наведеном концепту, области у којима се региструју захтјеви за заштитом људских права су бројне и задиру у многе области друштвеног живота. Једна од кључних премиса на којима почива систем људских права када су у питању овако важне теме, као што су ограничења људских права и слобода, јесте информисаност о пандемији и њеном утицају на све друштвене токове. Чињеница је да све промјене које производи пандемија у сфери људских права није могуће предвидјети, нити је све мјере могуће толико перфектно одредити да могу у цјелости предвидјети све животне ситуације у којима се одвијају различити процеси од значаја за остваривање људских права и слобода. Оно што је изузетно важно, а што је већ поменуто, то је да све мјере у сврху очувања јавног здравља морају бити засноване на научним и стручним основама и посебно очекивањима, односно пројекцијама постизања циљева које такве мјере треба да оправдају. Цијенећи оно што се десило кроз призму предмета Заштитника, те мјере су понекад биле утемељене и на другим разлозима, примарно економске природе, што је такође био један од реалних захтјева имајући у виду чињеницу да без економских активности и финансијских токова изостаје буџетски прилив и алиментација кључних социјалних давања који у датој ситуацији представљају претпоставку за остваривање социјалних и других права.

Ограничења људских права која су успједила ишла су за тим да лимитирају друштвене контакте, али и друге контакте попут породичних, комуникације између блиских сродника, односа између дјецe и родитељима са којима они не живе, контакт са особама које су на било који начин зависне од комуникације са сродницима и другим међусобно блиским лицима (старачка домаћинства, болесне и слабо покретљиве особе, старатељи и лица која издржавају или се старају о таквим лицима), статус лица лишених слободе у односу на контакт са породицом, нарочито дјецом.

Осим тога, мјере су се односиле на прекид комуникације услед забране напуштања мјеста пребивалишта, односно боравишта, дјелимичну блокаду граница, забрану кретања у одређено вријеме, забрану комерцијалних активности, примарно пружања услуга, забрану комуникације између локалних средина које су по природи ствари и у суштинском смислу чиниле јединствен животни и радни простор. То се односило на ситуација када је комуникација између локалних комуникација неопходна јер су имаоци непокретности, пољопривредних имања и слично из друге средине; запослени који живе на подручју једне, а остварују право на рад у другој општини; пратећа инфраструктура није обезбијеђена у мјесту пребивалишта (пошта, банка ис сл.).

Такође, мјере за којима се посезало су ограничење, односно забрана јавних окупљања, уз важну опаску да мјера забране није Уставом дозвољена, односно то се не може учинити актом мање правне снаге као што су закон, правилник или наредба, у којему случају таквим актима права не би могла бити дерогирана. Додатно се поставља питање пропорционалности одређених мјера у смислу циља који се желио постићи, а то је заштита здравља као јавни интерес.

На исто се односило питање правоваљаности мјера откривања података о лицима у самоизолацији, те поновљене злоупотребе путем креирања посебног веб сите-а, који је уз већ објављене информације садржао и гео локацију ових лица, подстичући не само повреду њиховог достојанства, већ и њихову дужу стигматизацију имајући у виду све шпекулације које прате ток епидемије и њене узроке. Коначно, забиљежен је и један број задирања у приватност који није

имао упориште у закону нити је био у функцији интереса јавности да сазна правовремену и тачну информацију, већ само да задовољи куриозитет јавности, што није у складу са стандардима људских права.

Посебно је питање везано за ограничење људских права које у односу на повреде права приватности, укључујући мјере обавезног тестирања или вакцинације, обавезног ношења маски и примјене истих мјера у односу на различите категорије грађана/ки (дјеца, особе са обољенима дисајних путева, алергичне особе, итд).

Епидемија коронавируса у Црној Гори први пут је званично проглашена 26. марта 2020. године. У новим околностима Институција Заштитника је морала прилагодити свој рад са препорукама надлежних институција, али остати на нивоу онога што чине међународни стандарди, при чему смо се ослањали на објављена обавјештења и препоруке међународних организација. Тако смо први пут од оснивања институције (2003. године) обуставили пријем грађана. Путем саопштења за јавност и видљиво истакнутим обавјештењима на улазу у институцију као и на вебсајту и друштвеним мрежама, замолили смо грађане за разумијевање и прихватање одлуке о забрани доласка у службене просторије, док трају привремене мјере у складу са Наредбом Министарства здравља за спречавање уношења у земљу, сузбијање и спречавање преношења коронавируса.

Несметан пријем притужби и комуникација са грађанством настављена је телефонским путем, мејлом, фахом и/или поштом. Отворене су двије додатне мобилне телефонске линије за комуникацију са странкама и јавношћу, које су грађанима биле доступне и ван званичног радног времена. У првом таласу епидемије када је држава била под најстрожијим превентивним мјерама, већина становништва од куће је спроводила радне активности, а медији, друштвене мреже и интернет били су доминантан начин интеракције са спољним свијетом. У жељи да будемо што ближи грађанима и у корак са савременим трендовима пословне комуникације покренут је и налог на друштвеној мрежи Инстаграм @омбудсманцг. Посебну захвалност исказујемо Медијском програму Мисије ОЕБС у Црној Гори која нам је у ранијем периоду обезбиједила експертску помоћ у припреми Он лине комуникационе стратегије.

Током најстрожијег периода карантина, од краја марта до почетка маја, имали смо дежуран тим запослених који су радили из институције, на челу са заштитником. Са попуштањем мјера од 4. маја, сви службеници који су били доброг здравственог стања и који нису користили право на плаћено одсуство, вратили су се на своја радна мјеста, уз наложене и препоручене мјере опреза (ограничено присуство више особа у истом простору, социјална дистанца, употреба опреме и средстава за дезинфекцију, провјетравање просторија и слично).

Иницирали смо чешће и непосредне контакте са државним органима у циљу добијања што више информација о уведеним мјерама, начину спровођења, сугестијама о евентуалним корекцијама наложених мјера у циљу заштите одређених категорија, радним односима и другим актуелним питањима током трајања мјера.

Заштитник је блиско сарађивао и са Националним координационим тијелом, са чијим је руководиоцем и појединим члановима остварио непосредну комуникацију и размјењивао информације с циљем рјешавања насталих проблема на које су указивали грађани, првенствено они у стању социјалне и здравствене потребе. Као што је већ поменуто, епидемиолошка ситуација и с тим у вези организација рада установа и органа, онемогућила је у доброј мјери спровођење наших теренских активности и обилазака. Међутим, пратећи ситуацију у друштву, захтјеве грађана и наше процјене, одлучили смо да организујемо посјете објектима који су били намијењени карантинском смјештају грађана. Тако су представници Институције реализовали више посјета

карантинима широм Црне Горе: Студентски дом (Подгорица), Воцо (Подгорица), Холидау Виллаге Монтенегро бу Карисма (Улцињ), Одмаралиште Црвеног крста (Сутоморе), РЕСПА центар (Даниловград), Полицијска академија (Даниловград), Институт др Симо Милошевић (Игалло), ски центар Вучје (Никшић) и Вахелс (Рожаје). Већина посјета реализована је у сарадњи са Институтом за јавно здравље и у њима су учествовали епидемиолози ове институције. Са грађанима у карантинском смјештају рађене су телефонске анкете о условима боравка и реализацији мјера које предузимају државни органи са становишта ограничења кретања и остваривања њихових права током боравка у карантину и другим видовима изолације. Када је исказано интересовање и када су то услови дозвољавали, током посјета објектима за карантински смјештај са појединцима који нису имали симптоме разговарано је у собама унутар објеката.

Сектори институције Заштитника људских права и слобода пратили су стање појединих категорија становништва које се налазе у посебном ризику у односу на остатак становништва у вези са епидемијом коронавируса. То се примарно односило на дјецу, старије особе, особе са инвалидитетом, ромску популацију, лица лишена слободе или ограничена у кретању по различитим основима и друге. У ту сврху трудили смо се да у непосредном контакту са државним органима добијемо што више информација о уведеним мјерама, начину спровођења, сугестијама о евентуалним корекцијама наложених мјера у циљу заштите одређених категорија, радним односима током трајања мјера, а дистрибуирали смо и релевантне међународне стандарде и препоруке које смо добијали размјеном података са иностраним партнерима. Имали смо интензивну комуникацију са Министарством рада и социјалног старања, а податке смо добијали и директно од установа ЈУ Завод Комански мост, Центар за дјецу и младе "Љубовић" Подгорица, Дјечји дом "Младост" Бијела, Дом старих "Грабовац" - Рисан, као и домова старих у Бијелом Пољу и Пљевљима. Такође, Заштитник је био у комуникацији са предсједницима појединих општина у којима је било извјесних проблема у остваривању права неких од рањивих група становништва (Подгорица, Беране, Пљевља), указао на проблем и, што је позитиван примјер одговорног односа према ситуацији, у најкраћем року исте рјешавао.

У комуникацији са дјецом Златним савјетницима Омбудсмана и захваљујући њиховом ангажману у заједници, имали смо увид у проблеме са којима се суочавају ученици, првенствено у области остваривања права на образовање.

У сусрет пандемији, као и током ње, у фокусу пажње Заштитника била су и лица лишена слободе као и особе на издржавању казне затвора. С тим у вези остварена је превентивна посјета институцији Управе за извршење кривичних санкција, те континуирана размјена информација са управом, како би се упознали са мјерама и радњама које ова установа предузима у вези са здравственом заштитом лица лишених слободе, као и запослених. Са попуштањем мјера, организоване су и посјете затворима, као и одјељењима и центрима безбједности.

Што се тиче карактера притужби и обраћања грађана због утицаја короне на остваривање њихових права и слобода. Генерално посматрано, она су се најчешће односила на област радно-правних односа, остваривања здравствене и социјалне заштите, примјену здравствено-санитарних мјера (мјере самоизолације и карантина, ограничење кретања, одвајање од породице, обезбјеђивање егзитенцијалних потреба људи), проблема произашлих због мјера ограничења кретања (обиласци имања, газдинстава и сл), заштите рањивих група, питања у вези са образовањем код куће; неодговарање или кашњење у одговорима државних органа као и друга питања у вези са поступцима пред органима јавне власти, служби и других носилаца јавних овлашћења.

Забилежили смо више стотина позива који су се тicali интервенција у смислу давања савјета, упућивања на ефикасна и дјелотворна правна средства, посредовање у комуникацији са другим органима.

Осим позива грађана имали смо и велико интересовање медија, првенствено у вези са сразмјерношћу појединих ограничења права, (не)једнакости у примјени мјера, међународним стандардима и пракси, као и појединачних актуелних ситуација које су изазивале пажњу јавности или указивале на прекорачења овлашћења.

Важно је нагласити да епидемиолошка ситуација и другачија организација рада нису били разлог да се одбију позиви за гостовања или давање изјава, изузев уколико питања нису била у вези са нашом надлежношћу. Генерално посматрано, период пандемије није умањио присуство институције у јавности. Напротив, можемо бити задовољни интересовањем медија и приликом да представимо рад, запажања и препоруке широј јавности.

Није запостављена ни сарадња са цивилним сектором, па су заштитник, замјеници и савјетници били учесници бројних скупова који су доминантно организовани путем неке од интернет платформи. Исто се односи и на међународне партнерске институције и организације. Теме конференција доминантно су се односиле на утицај короне на људска права и слободе генерално, као и на бројне појединачне области и дилеме које је отворила ова појава.

Заштитник је осим поменутих активности и рада на предметима у вези са коронавирусом, дао бројне изјаве за јавност у вези са утицајем пандемије на остваривање права и слобода грађана.

Заштитник је у марту 2020.године саопштио да власти морају показати да редовне мјере нијесу биле довољне да одговоре на пријетњу узроковану јавном опасношћу, да су оне истински предузете као одговор на ванредну околност, да се користе у сврху за коју су уведене и да се ограничење спроводи у одговарајућем обиму, уз назначење чињеница које то поткрепљују. При томе је речено да Европски суд за људска права не тумачи искључиво формално захтјев да јавна опасност треба бити „проглашена званичним путем” (посебним законом, одлуком), већ да налази довољним да то може да буде чак и изјава министра унутрашњих послова једне европске земље која је “одговарала форми званичног проглашења”. Ово се “морало схватити у зависности од околности сваког посебног случаја, мада пандемија, њене размјере и брзина ширења јесу ситуација која даје држави велику маргину процјене код установљавања одређених мјера и без проглашења ванредног стања, на темељу закона којим се прописују мјере у сузбијању заразних болести”.

Појашњено је да се Црна Гора налазила у својеврсном стању акутне друштвене потребе за увођењем хитних мјера којима се дјелује на спречавање ширења инфекције ЦОВИД 19, те да је равнотежа коју тражи право људских права у таквим околностима, а тиме и реакција надлежних органа (укључујући и институцију Омбудсмана), усмјерена ка такозваним недерогабилним правима, која се не могу ограничити под било којим условима.

Европски суд за људска права у својој јуриспруденцији под овим појмом опасности која пријети опстанку нације означава “посебну кризну ситуацију или ванредну околност која погађа цјелокупно становништво и представља пријетњу организованом животу заједнице неке државе или њеног дијела”. Ако ово применимо на ситуацију у Црној Гори, строге мјере којима се смањује опасност морају бити изузетак и уводити се онда када нормалне мјере и ограничења у сврху очувања јавног здравља, једноставно речено нијесу довољне. Заштитник је оцијенио да је та ограничења могуће увести управо у ситуацији каква је у Црној Гори из најмање два разлога. Прво, степен ризика од инфекције за јавно здравље је такав да тражи хитан и ефикасан одговор, и друго, искуства оних који су прије нас били на првом удару пандемије говоре да мање рестриктивне мјере нијесу донијеле очекиване резултате.



Заштитник сматра да су поједини примјери у Црној Гори показали да је погрешно схваћено овлашћење државе у контроли слободе говора, те да су поједини случајеви били у најмању руку дискутабилни, са становишта примјене конвенцијских стандарда. Постоје разлози да се на више нивоа размотре ефекти таквих мјера, нарочито код кривичног дјела изазивања панике и нереда, мада је тешко изводљиво добити перфектну правну норму. Зато је потребно да судови кроз праксу стандардизују норму и уједначе њену примјену у пракси.

Када, међутим говоримо о коментарима на друштвеним мрежама ту треба дозволити најширу могућу дебату, уз ограничење које се тиче говора мржње. Заштитник подсећа да позив на протесте не би смио да буде једини разлог полицији да приводи грађане, осим ако се позивом на протест угрожава нешто што се зове национални правни поредак, јавни ред и мир, заштита здравља или нека друга добра која су као таква законом заштићена. Што се тиче хапшења новинара као рестриктивне мјере борбе са дезинформацијама, Заштитник је више пута исказао став да то може бити примијењено и образложено само у крајње оправданим ситуацијама, у складу са међународном праксом, стандардима и препорукама у овој области, као крајња нужна мјера, употријебљена након што су исцрпљене све друге могућности и мора трајати најкраће могуће. Тако је Европски суд за људска права утврдио да је и изрицање условне казне затвора било несразмјерно чак и у случајевима када је изражавање довело до дезинформација, а новинар није поступао у складу са новинарском етиком и провјерио истинитост информација, прије објављивања” (Саллустии против Италије, бр 22350/13, 07.март 2019). Такође је оцијенио да смо у Црној Гори имали рестриктивнију праксу, што су касније доказале и пресуде судова.

Заштитник је сагласан да је често прављена конкуренција у значају појединих права и слобода, умјесто да се фокус усмјери ка легитимном циљу, односно сврси због које се ограничење уводи. Ово јер се сврха темељи на јавном или општем интересу ради којег се ограничење уводи. Међутим, стоји чињеница коју нијесу а priori одбацивале ни јавне власти, а то је да се понекад дискутабилним мјерама са становишта законитости и пропорционалности примарно жељело очувати јавно здравље, односно живот грађана/ки у условима до сада незабиљеженим у новијој историји када је у питању заразна болест.

У смислу санкција за непоштовање мјера здравствено санитарног надзора, указано је да оне које се изрицане треба да буду пропорционалне учињеном деликту и засноване на закону, односно што је конкретно значење - да буду прописане законом, а да такав закон, према принципима владавине права мора бити предвидљив, како у диспозитиву те норме, тако и у њеној санкцији, тј. мора бити јасан и недискриминаторан.

Било је очито да смо у периоду који је претходио епидемији пропустили да регулишемо ову област постојећим Законом о спречавању ширења заразне болести, јер у тадашњој верзији нису постојале прекршајне санкције за непоштовање мјера и налога које су садржане у чл 54 и 55 овог Закона.

Период пандемије узроковао је дјелимичну стагнацију људских права у економској и социјалној сфери, те је вријеме иза нас отворило бројне дилеме у односу на друге димензије људских права, нарочито када се то тиче тзв права благостања. Иако не можемо говорити о масовним и системским кршењима људских права, било је очигледних повреда у сфери ограничења права и слобода, нарочито ако се узму у обзир међународни стандарди и начин на који се они имплементирају у национални правни поредак, односно начин на који државни органи примјењују ове стандарде на конкретан случај или случајеве.

Сумирајући искуства институције у протеклом периоду закључили би да су људска права и слобода била на великим искушењима, примарно због политичких, друштвених и рекло би се евидентно биолошких чинилаца, који су једним дијелом произвели повреде људских права и слобода о чему свједочи и пракса институције када су у питању индивидуалне притужбе у којима су такве повреде утврђене.

То се посебно односи на посљедице пандемије које су већ показале изложеност додатном ризику више друштвених категорија (незапослени, лица слабог имовног стања, старачка домаћинства, особе са инвалидитетом, жене и дјеца, жртве насиља у породици, ЛГБТИQ популација). Имајући у виду да је и државни буџет великим дијелом био лимитиран посљедицама пандемије, извјесно је да ће државни органи и даље бити пред великим изазовом да обезбиједи остваривање примарно економских и социјалних права.

Закључак је и да је национални правни поредак неспремно дочекао пандемију, односно да су поједини прописи остали недоречени када је у питању могућност увођења ограничења у остваривању људских права и слобода. Са друге стране, било каква селективност или опортунизам у примјени овлашћења када се људска права ограничавају доводи до континуитета различитог поступања у аналогним ситуацијама.

Осим углавном реактивних оцјена, за наредне сличне ситуације мора се изградити много већи степен свијести јавности, како се уопште не би долазило у ситуацију да се људска права ограниче у већој мјери него што је то нужно, односно да би ограничења била пропорционална циљу као јавном интересу који се жели очувати. Међутим, подаци и слике из данашње стварности Црне Горе нам говоре да ће ограничења бити нужна реакција на недостатак свијести о томе какве девастирајуће посљедице могу имати сличне катастрофе по читаву стварност: економску, социјалну, менталну слику нације, и слично. Ако то не схватимо бојим се да би ваше питање било боље формулисано ако гласи: шта је највреднија лекција коју црногорско друштво није савладало из досадашње борбе са пандемијом”.

Посматрано по областима могу се извести специфични закључци засновани на пракси институције.

Иако је протеклу 2020. годину, обиљежила пандемија новим корона вирусом, ЦОВИД-19, Заштитник је примијетио да није било притужби грађана везано за повреду одређених људских права, са образложењем да су се одлагала поступања у управним поступцима и да се само поступало у хитним предметима због наведене епидемије.

Кроз рад на притужбама Заштитник није уочио да је дошло до нагомилавања неријешених предмета, да је странкама онемогућено дјелотворно учешће у поступку, односно изјашњавање на резултате испитног поступка, да је услед ограничавања физичког приступа органима уведено спровођење управног поступка на даљину – он лине, увођењем савремених технологија, да је искључена јавност, као и да је услед пандемије дошло до значајнијег одуговлачења управног поступка односно повреде права на правично суђење у разумном року.

Примијећено је да су поједини органи државне управе (Управа за некретнине, Пореска управа), током трајања пандемије, у одређеном временском периоду, били затворени за непосредан пријем грађана, те да су упућивали грађане да им се обрате електронском поштом или путем редовне поште.

С тим у вези, треба истаћи да гаранције из члана 6 став 1 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, укључују и захтјев за општу правичност, дјелотворно учешће у поступку и право на правично суђење у разумном року.

Што се, пак, тиче повреде права на поштовање приватног и породичног живота и дома из члана 8 Конвенције, услед стварања буке из угоститељских објеката, што је био чест разлог обраћања у претходним годинама, тај проблем је релативизиран због примјене мјера којима је прво ограничен рад угоститељских објеката, а на крају и потпуно затварање тих објеката.

Оцјена је да су донијете бројне мјере које су често биле неразумљиве, праћене додатним тумачењима, или измјенама услед процјене да нису примјенљиве на првобитно дефинисан начин. Међутим, то је било и за очекивати јер се на почетку епидемије, у ходу, приликом доношења мјера, нису могле предвидјети све могуће животне ситуације.

За указати је и да су грађани подносили притужбе на мјере донијете од стране надлежних тијела, предлажући да се поједине мјере укину, потом захтјевима за изјашњене да ли је ношење маске правно обавезујуће, док се један дио обраћања односио на питање кључних уставних принципа. У тим предметима, осим упућивања на законску регулативу, Заштитник је упућивао поједине грађане, уз адекватно образложење, на покретање поступка, оцјене њихове уставности и законитости.

У области заштите од тортуре забиљежено је проактивно дјеловање Заштитника прилагођено измијењеним условима рада у новим приликама које је донијела епидемија и мјерама које су уведене у земљи.

Заштитник је обавио обиласке свих објеката одређених за карантински смјештај. Карантин је израз који се користи за опис мјера које се предузимају у погледу одређених појединаца или чланова читавих група за које је утврђено да болују од вируса или за које се сумња да су његови носиоци. Људи у карантину су обично задржани на одређеној локацији и није им дозвољено да је напуштају из било ког разлога док не прође опасност коју представљају по друге.

Тражене су информације о спровођењу свих здравствених и хигијенских препорука и заштиту права лица којима је рјешењем надлежне здравствено-санитарне инспекције одређен смјештај у карантин, односно којима је ограничено кретање.

Смјештајни услови објеката одређених за карантински смјештај лица којим је та мјера изречена, у великој мјери су испуњавали прописане услове. Грађани су благовремено били обавијештени о мјери, трајању, начину и условима реализације, добијали су рјешење од надлежне здравствено-санитарне инспекције, са правном поуком, а након истека карантина такође су добили рјешење о самоизолацији у сопственом стамбеном објекту, са свим додатним информацијама. У једном случају, на захтјев грађанина, због специфичних породичних прилика, дозвољено му је да период самоизолације проведе у карантинском објекту у ком је и боравио за вријеме примјене мјере карантина.

Детаљни налази о обиласцима карантина ће бити представљени у годишњем извјештају о раду НПМ-а за 2020. годину.

Мјере за сузбијање ширења болести корона вируса мијењале су се из дана у дан, током периода трајања епидемије. Посматрајући генерално ситуацију, могло се чути да су уобичајене реакције

на овакве околности - анксиозност и различити страхови – страх од заразе, смрти, губитка контроле над ситуацијом, страх за финансијску егзистенцију.

Коначно, примјеђено је да су проблеми финансијске егзистенције постали још израженији код породица које су биле у изолацији, а којима је услед те чињенице било онемогућено да обезбиједи минимална примања. Иако је Црвени крст Црне Горе у наведеном периоду овим породицама у складу са својим могућностима дистрибуирао пакете помоћи који су укључивали прехранбене и хигијенске производе то се испоставило недовољним, посебно код вишечланих породица.

Треба поновити да је 2020. била веома изазовна година за притворена лица и лица на издржавању казне затвора, праћена рестрикцијама у односу на одржавање контакта са спољним свијетом, а у циљу заштите здравља, лоше утицала на ионако рањиву популацију, доводећи генерално до погоршања менталног здравља. Како је већ наведено у односу на новонастале околности, Управа за извршење кривичних санкција је током године успијевала да контролише ширење вируса у затвору упркос чињеници да су и службеници одсуствовали услед лијечења. И пружање друге непходне љекарске помоћи се обављало у складу са приоритетима упркос отежавајућим околностима. Са друге стране, примјеђено је да је УИКС могао урадити више на обезбјеђивању алтернативних начина комуникације, као што је омогућавање чешћих видео позива притвореним односно лицима лишеним слободе, односно појачати присуство (хронично дефицитарног) психијатра и психолога како би лица лакше превазишла новонасталу ситуацију.

Контакти са породицом и заједницом су од изузетне важности за живот сваког човјека, нарочито у условима институционалног смјештаја. Статистички подаци показују да је у извјештајној години, од стране лица лишених слободе, највише притужби поднијето на рад УИКС-а (129). У поређењу са претходном годином, евидентан је пораст броја притужби. Пораст броја притужби је последица редовног присуства представника Институције у УИКС-у и превентивног дјеловања, као и чињенице да је, услед епидемиолошких прилика, контакт лица са спољашњим свијетом био додатно ограничен.

ЦПТ је упутио на поштовање смјерница СЗО у борби против пандемије, као и домаћих смјерница за клиничко лијечење и заштиту здравља, усклађених са међународним стандардима, указавши на првом мјесту да “основни принцип мора да буде предузимање свих могућих активности како би се заштитило здравље и лична безбједност свих лица лишених слободе.”

ЦПТ је даље указао да “сви органи надлежни за поступање са лицима лишеним слободе на територији коју обухвата Савјет Европе требају да примјењују следеће принципе” и то: повећати број расположивог особља, предузети гаранције код предузимања рестриктивних мјера; прибјегавање алтернативама лишењу слободе, обратити пажњу на специфичне потребе притворених лица као и основна права притворених и затворених лица”.

Извјештајну годину је обиљежило одржавање редовних парламентарних избора као и велики број јавних окупљања грађана која су одржана упркос забранама које су уведене у циљу сузбијања ширења вируса корона. Заштитник је, тим поводом, посјетио више градова у којима је дошло до повећаних тензија, а у вези са јавним окупљањима.

Окупљања су била праћена и употребом средстава принуде од стране полицијских службеника, на првом мјесту хемијских средстава. Иако је Заштитник у овим догађајима оцијенио да су хемијска средства употријебљена у складу Законом о унутрашњим пословима, односно ради одбијања напада и савладавања отпора, као и ради успостављања нарушеног јавног реда и мира од стране

учесника окупљања у околностима, ипак је важно напоменути да је потребно унаприједити начин извјештавања о употреби средстава принуде.

Када је у питању област права дјетета и социјалне заштите током извјештајне године услед појаве ЦОВИД-а 19 и доношења наредби којима се у одређеном периоду ограничава кретање становништва, било је више обраћања родитеља са интересовањима и питањима да ли се ова ограничења односе и на одржавање личних односа дјетета са родитељима.

На основу обраћања грађана и дјеце, те спроведених поступака уочена је неуједначена пракса поступања у односу на извршавања правоснажних судских пресуда које се односе на остваривање контаката између дјетета и родитеља са којим дијете не живи у периоду посебних мјера донесених у циљу превенције ширења пандемије изазване вирусом цовид-19. Како су на снази биле забране кретања грађана у одређеном периоду дана и онемогућен транзит између општина, ограничили су се и контакти ове врсте због ризика мијешања чланова породица које не чине исто домаћинство и у том периоду су се остваривали углавном путем видео позива. Међутим, евидентно дуже трајање мјера родитеље и дјецу доводи у положај потпуне неизвијесности и незадовољства јер се живот око њих релативно „нормално“ одвија а њима је ускраћено право на личне односе и потред правоснажне и извршне судске одлуке. Како таква ситуација може створити предуслове за различите манипулације једног од родитеља и утицати на одржавање емотивне и друге везе дјетета и родитеља са којим дијете не живи, а при том центри за социјални рад немају јасна упутства о поступању долазило је до различитих пракси у односу на дозвољавање остваривања контакта. Стога, Заштитник је указао Министарству здравља да у сарадњи са надлежним тијелом задуженим за креирање мјера здравственог надзора у периоду пандемије и Врховним судом Црне Горе, заузме став о начину поступања у оваквим случајевима како би се избјегло кршење гарантованих права дјетета од стране надлежних органа који су задужени за извршавање одлука суда.

Такође, када је ријеч о дјецу чији су родитељи у притвор/затвору дата је препорука да се омогући контакт дјецу са родитељем који се налази у притвору/затвору, посредством мобилних апликација (Скупе, вибер и сл.) имајући у виду забране посјета у УИКС-у због ЦОВИД-а.

Кад је ријеч о образовању, грађани су се начешће обраћали ради доступности онлине садржаја за сву дјецу, на обавезно ношење маске, на неједнако похађање наставе у односу на разреде (узросте дјеце) и на недоношење одлуке о плаћеном одсуству родитељу/старатељу дјетета до 11. година, код учења на даљину.

Наиме, Министарство просвјете одложило је почетак школске 2020/2021 године за 1.10.2020. године. Такође одлучено је да наставу у школи похају ђаци И - ВИ разреда ОШ и првог разреда СШ, а остали да наставу прате на даљину “онлине”, уз консултације у школи на сваких петнаест дана. Заштитник је нашао да постоји одређени дио ученика који због лошијег социо-економског статуса породица, (у највећем броју и дјеца ромских породица, дјеца из породица корисника материјалног обезбјеђења породице, дјеца из удаљених сеоских домаћинстава), нема могућност коришћења наведених облика комуникације и којима се, како наводи Министарство просвјете прослијеђују наставни садржаји, домаћи задаци презентације и сл. Ова дјеца суочавају се с бројним изазовима и када је редовна ситуација у образовању, а нарочито сада, када су “препуштени” сами себи. Искуства показују да када се једном прекине образовање, најсиромашнија и најрањивија дјеца можда се никада не врате у редовно образовање, што их излаже потенцијалним ризицима. Сматрамо да за вријеме трајања онлине наставе, овој дјецу која немају материјалне могућности и чији родитељи не могу да приуште комуникациона средства, треба омогућити, да као и њихови вршњаци имају приступ свим садржајима и директној

комуникацији преко интернета и апликација. Наглашавамо да је веома важно омогућити свим ученицима једнак приступ образовању, то је наиме предуслов за стварање једнаких шанси за све без дискриминације. Сматрамо да све узрасне групе дјеце треба да остварују наставу у учионицама, уз поштовање препоручених мјера. Такође, родитељи су при оваквој организацији наставе морали да помажу својој дјечи при савладавању градива и извршавању задатака, нарочито млађе дјеце, али истичемо да родитељи не могу и не смију бити наставници, премда се код оваквог начина учења то догађа.

Разумијемо да је увођење наведених мјера и модела наставе, предложено ради заштите здравља дјеце, као и цијелокупног становништва у овој непредвиђеној и неизвјесној ситуацији, и сматрамо да сви ученици, треба да имају директан контакт са наставницима и да се ни један не смије искључити, те је дато је мишљење са препоруком надлежном министарству, које је са дужном пажњом размотрило и испоштовало у највећој мјери (колико је епидемиолошка ситуација дозвољавала).

Заштитник је у раду имао и предмет по обраћању родитеља због недоношења одлуке о плаћеном одуству за родитеља /старатеља дјетета до 11 година, а усљед одлагања-прекида наставе. Запажено је да надлежни органи (Министарство здравља, Министарство просвјете, МИнистарство економије) нијесу донијели акт којим се родитељу/старатељу дјеце узраста до 11 година омогућава коришћење права на плаћено одуство, док траје прекид, односно док је на снази одлагање школске 2020/2021 године, иако је то било најављено у Информацији Министарства просвјете. Међутим, мјера којом је родитељима/старатељима било обезбјеђено ово право престала је да важи (1. јуна 2020. године), у међувремену, поново је проглашена епидемија. Током трајања одлагања наставе (период 1-30. септембра 2020. године) није била донијета мјера о плаћеном одсуству за родитеље/старатеље дјеце до 11 година. Заштитник није улазио у сврсисходност и цијелисходност раније донијете мјере о плаћеном одсуству, међутим, ако је она била донешена у условима мањег епидемиолошког ризика, онда би било логично и нужно да иста мјера буде примјењена и у ситуацији када је много већи епидемиолошки ризик. Ћутање и кашњење у поступању, управо је облик повреде права на добру управу и представља повреду начела економичности и ефикасности, која морају бити гарантована свима. Овакво (не) поступање те упућивање једних на друге, по мишљењу Заштитника не може послужити као примјер добре и ефикасне управе. Начела добре управе захтијевају од органа јавне власти да поштују и остварују оправдана очекивања која грађани и правна лица имају. Обавеза органа је да поступке воде проактивно, са иницијативом и ангажовано, при чему радње у поступку треба да буду усмјерене на постизање његовог циља и остваривања његове сврхе. Дато је мишљење са препоруком да убудуће, надлежни органи поступају у међусобној сарадњи и координацији, како би се с тим у вези донијеле потребне одлуке; те да, уколико дође до промијењених околности те се, евентуално, због епидемиолошке ситуације поново одложи настава, благовремено доносе одлуке које се посредно односе и на дјецу.

Заштитник је покренуо испитне поступке у односу на обраћања у вези са организацијом полагања матурских и/или стручних испита и ситуације у вези са пандемијом Цовид19. у односу на проблематику полагања стручних, матурских и полуматурских испита школске 2019/2020 године у вријеме тзв. ванредне ситуације изазване пандемијом.

На основу спроведеног испитног поступка Заштитник је мишљења да је надлежно министарство предузело одговарајуће мјере и радње у циљу стварања услова за организацију полагања обавезних матурских и/или стручних испита. Иако је запажено је да је био веома кратак период између заказаних испита (много краћи него према раније утврђеном школском календару) што је у многоме могло утицати на квалитет припреме ученика уз пратеће отежане околности учења од

куће, закључено је да је овај начин организације био најповољнији у датим околностима. Сматрамо да одржавање предвиђених испита у донекле измјењеним околностима, не представља кршење гарантованих права. Такође, Министарство просвјете је, уважавајући захтјеве ученика, донијело одлуку да ученици не одговарају на питања из теста која се односе на материју из ИВ класификационог периода, да се број питања на листицама смањи, да се тестови из претходних школских година учине доступним свима како би се ученици могли припремати и др. Оно што Заштитник запажа је да актуелној ситуацији поједини ученици нијесу били адекватно обавјештени о различитим аспектима организације самог полагања. С тим у вези, Заштитник је подсетио Министарство просвјете на одредбе УН Конвенције о правима дјетета којом се обавезују надлежни органи да дијете у свакој ситуацији која га се директно тиче мора располагати свеобухватним и тачним информацијама, наравно у складу са психо-физичким развојем и интересовањем. Заштитник, је истовремено указао да Министарство просвјете и институције које су укључене у организацију полагања завршних испита у школској 2019/2020 појачају своје активности у дијелу обезбијеђивања правовремених и cjеловитих информација дјечи.

Заштитник је у раду имао и поступања у односу на остваривање статусних права – продужења/пријаве боравака страним држављанима који законито бораве у Црној Гори. Поштовање прописане процедуре подразумијева излазак из Црне Горе и евидентирање при поновном уласку на граничном прелазу, а што је у ситуацији важења епидемиолошких мјера у циљу заштите здравља подразумијевало боравак у карантину. Након консултација са представницима Директората за грађанска стања и личне исправе МУП-а Подгорица ови проблеми су разријешени на прихватљив начин за странке. Овај случај је примјер добре сарадње са надлежним органом, у циљу ефикасности, добре управе и остваривања најбољег интереса дјетета, а послужио је као модел поступања у сличним ситуацијама.

Појава ЦОВД-19 и епидемиолошка ситуација као што је условила и ограничила рад образовно васпитних установа тако је и редуковала рад дневних центара за дјецу са сметњама у развоју. Дневни центри, због стања дјече нијесу могли адекватно организовати рад „на даљину“ са дјецом, те су већи дио године, ова дјеца била ускраћена за бројне важне услуге, које су раније користили, те је у том дијелу изгубљено на континуитету који им је био важан. Функционисање ових сервиса, у вријеме епидемије, сведено је готово на минимум, те се и њихово финансирање довело у питање.

Такође обрађали су се родитељи истичући да им се од стране центара тражи да плаћају партиципацију трошкова за боравак дјече, у тренутку редукованог рада центара. Сматрамо, да у години изражених проблема код становништва, инсистирање на успостављању партиципације за услугу дневног боравак, родитеље/старатеље дјече са сметњама у развоју доводи у незавидан положај. Ово, такође, имајући у виду чињеницу да управо због епидемиолошке ситуације, већи број дневних центара ради у ограниченом капацитету, сходно препорукама Института за јавно здравље, што у овом моменту доприноси различитом третирању деце са сметњама у развоју зависно од средине у којој живе.

Препоручено је, између осталог, надлежном МИнистарству да до регулисања овог питања, обустави доношења рјешења о партиципацији корисника за услугу „дневни боравак“ за дјецу са сметњама у развоју

Поједини грађани су се жалили да због епидемиолошких мјера не могу да посјећују своје чланове породице - кориснике ЈУ Комански мост, јер су забрањене посјете установама социјалне и дјечје заштите. Током поступка запажено је да су запослени у тој установи скоро три мјесеца боравили у карантину у једном хотелу, да је Установа у законској обавези да поштује препоруке Института за јавно здравље када су у питању посјете корисницима, те у складу са тим и одлуку о забрани

истих и да су омогућили да сви корисници свакодневно имају контакт са својим породицама путем видео позива без ограничења времена и дужине позива, а све са циљем потпуне укључености како њихове тако и њихових најближих у њихов свакодневни живот и дешавања.

Један број обраћања је указивао на неједнакост у поступању, односно примјени мјера здравственог надзора. Грађани/ке су приговарали поступању полицијских службеника приликом остваривања вјерских слобода и практиковања вјерских права; неједнаком поступању у ограничавању права на слободу кретања и јавног окупљања и повреди права на поштовање приватног живота. Један број грађана тражио је помоћ ради обезбјеђења основних животних потрепштина.

Институција Заштитника је дјеловала проактивно промовишући начело недискриминације, као и друге теме од значаја за остваривање људских права и слобода – с фокусом на рањивим групама. Такође, дјеловала је и реактивно поступајући по притужбама и сопственој иницијативи. Забиљежен је већи број поднијетих притужби због дискриминације. Један од разлога повећаног броја притужби може бити и узрочно - посљедична веза између дискриминације и још увијек актуелног ЦОВИД – 19.

Заштитник је поступао по предметима и у појединим је доносио мишљења са препорукама.

У раду смо имали, поред осталих, предмет који се односио на Национално координационо тијело Владе Црне Горе, због дискриминације по основу имовног стања, повреде права на слободу и сигурност, повреде права на правни лијек и повреде права на правично суђење. У том случају дато је мишљење са препоруком Министарству здравља, Комисији за заштиту становништва од коронавируса да убудуће, надлежни органи на бази јасних и предвидљивих критеријума заузимају ставове којим категоријама грађана ће бити одређена самоизолација, а којима карантин; да осигура ефикасан, дјелотворан и доступан правни лијек који ће у смислу члана 13. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, пружити стварну правну заштиту у случају евентуалне повреде права и да се убудуће уздржава од неједнаког поступања према различитим категоријама грађана.

Предмет рада Заштитника је било и поступање по притужби која се односила на поступање Управе полиције и ЈП Радио и Телевизија Црне Горе, због повреде права на поштовање приватног живота у вези са дискриминацијом по основу његовог политичког дјеловања, односно политичке припадности, у суштини, приговарајући полицијском снимању спровођења у карантин подносиоца притужбе и супруге због прекршене мјере кућне самоизолације и достављању снимка медијима, односно објављивању пуног имена и презимена подносиоца притужбе и његове супруге приликом извјештавања о кршењу мјера самоизолације. По мишљењу Заштитника, ЈП Радио и телевизија Црне Горе се није неоправдано умијешало у право на приватност подносиоца притужбе и његове супруге, нити је према њима неједнако поступало у упоредивим ситуацијама.

Након утврђене дискриминације по основу политичког дјеловања подносиоца притужбе у вези са остваривањем права на поштовање приватног живота, Заштитник је Управи полиције препоручио да у свим будућим истим и/или аналогним чињеничним и правним ситуацијама једнако примјењује полицијска овлашћења, суздржавајући се од неоправданог мијешања у право на поштовање приватног живота грађана/ки; да спроведе обуку полицијских службеника о стандардима поштовања права на приватност и начелима обављања полицијских послова, каква су законитост, сразмјерност у примјени овлашћења и недискриминација; да задирање у приватност путем сачињавања видео материјала рестриктивно примјењује на начин и у обиму како то прописују



позитивни прописи и да арбитражно не тумачи ограничења којима се гарантује минимум права приватности сваког грађанина/ке који/а се нађе под ударом полицијских овлашћења.

Заштитник је и кроз посредничко дјеловање са надлежним органима и службама грађанима/кама пружао помоћ да брзо и ефикасно остваре људска права и слободе (социјална заштита, здравствена заштита, права из области рада) и истовремено их упућивао на дјелотворна правна средства заштите. Наиме, у једном предмету подносиоца је приговарала да је њено име било објављено на сајту Владе Црне Горе, 26. марта 2020. године и да је имала рјешење о самоизолацији, које је, по њеним наводима, у потпуности испоштовала. Такође, указала је да је лице са инвалидитетом и интересовала се за евентуалну могућност покретања поступка за накнаду штете или поравнања. С тим у вези, указали смо јој да је Уставни суд Црне Горе донио Одлуку, У ИИ бр. 22/20, од 23. јула 2020. године ("Службени лист Црне Горе", бр. 85/20) којом је укинуо Одлуку Националног координационог тијела за заразне болести о објављивању имена лица у самоизолацији, бр. 8-501-/20-129, од 21. марта 2020. године и да престаје да важи даном објављивања ове одлуке. Даље јој је указано на становиште Уставног суда у конкретном предмету и упозната је са садржином одредбе члана 67 ст. 1, 2 и 3 Закона о Уставном суду Црне Горе. Имајући у виду наведено, а сходно одредби члана 33 Закона о Заштитнику/ци људских права и слобода подносиоца смо упутили на релевантне одредбе Закона о облигационим односима, сходно којима има право на накнаду нематеријалне штете због повреде права личности.

Заштитник је, поред наведеног поступања, обилазио карантине и мјеста у којима су била смјештена лица у ризику од ЦОВИД-19, а ради сагледавања услова у којима бораве, затим пружене здравствене његе и других околности које су могле бити од утицаја на остваривање њихових права и слобода. У току назначеног периода, Заштитник је имао активан теренски рад, па је, између осталог, посјећивао организације цивилног друштва, ради цјеловитог сагледавања проблема са којима се маргинализоване друштвене групе суочавају у доба ЦОВИД – 19. Нарочито, истичемо да су групе које су најпогођеније актуелном ситуацијом управо групе које се и иначе налазе у ризику од дискриминације, а то су Роми, особе са инвалидитетом, жене жртве насиља, дјеца из руралних подручја, особе лошијег имовног стања и старије особе.

Запажено је да је у овом периоду повећан број пријава за насиље у породици, док је немали број дјеце и студената суочен са потешкоћама у савладавању и праћењу онлине наставе. У једном временском периоду био је обустављен рад комисија из домена социјалне и здравствене заштите, што је ограничило остваривање права особа са инвалидитетом и особа са здравственим потешкоћама. Као посебно угрожена категорија издвојиле су се жене запослене на одређено вријеме, па је услед смањења обима посла из различитих дјелатности окончаван и њихов рад. Иако су постојале одређене олакшице за запослене родитеље услед обуставе рада васпитно образовних установа и преласка на онлине наставу, то је посљедишно могло довести до дисбаланса у очувању породичног и професионалног живота. Заштитник примјећује да нијесу предвиђене олакшице за старије запослене особе и запослене са здравственим потешкоћама у доба ЦОВИД -19, а у циљу обезбјеђења смањења ризика од инфекције.

Представници институције су се одазивали на позиве за учешће на јавним скуповима, вебинарима, семинарима и другим активностима, који су имали за циљ да проблематизују теме од значаја за остваривање људских права и слобода у доба ЦОВИД-19 и кандидују рјешења за превазилажење настале ситуације. Као израз континуиране сарадње са невладиним сектором, достављене су информације о здравственој заштити и рањивим групама током ЦОВИД-19 (ближе приказано у дијелу Извјештаја за заштиту од дискриминације). У информацијама се указује на бројне изазове у поштовању права пацијената, нарочито право на приватност и повјерљивост података о здравственом стању пацијената током надолazeће епидемије. Права појединих

пацијената из вулнерабилних група била су ускраћена прекидом или одлагањем прегледа како амбулантних тако и других сегмената здравствене заштите. Значајан дио практично ни годину дана касније није надокнађен. Још више забрињава то да је за 2020. годину заштитницима права пацијената у здравственим установама и Министарству здравља поднешено за 36% мање приговора у односу на 2019. годину, иако је очигледно да је више пута значајном броју пацијената макар једно право ускраћено или ограничено. Ово само указује на то да грађани нијесу у довољној мјери упознати са правима пацијената и процедурама њихове заштите, а нарочито не они најрањивији у друштву. Такође, становници руралних подручја су се суочили са ограниченим приступом здравственој заштити у моментима када амбуланте, које иначе раде одређеним данима, нијесу радиле значајан временски период чиме се ограничио или онемогућио приступ примарној здравственој заштити, односно изабраном доктору.

## III ОБЛИЦИ РАДА ЗАШТИТНИКА

### 3.1. Пријем грађана, Дани Заштитника

С обзиром на специфичне епидемиолошке околности у којима се нашла цијела планета због појаве вируса Цовид19, Црна Гора увела је прве превентивне мјере средином марта и оне су временом мијењале обим али су у форми наредби или препорука остале на снази током цијеле године. Наша Институција је, као и све друге у систему јавне управе, прилагођавала начин рада актуелној здравственој ситуацији, па смо у једном периоду препоручили грађанима да избегавају долазак већ да притужбе подносе традиционалном или електронском поштом или путем факса, а у одређеном периоду потпуно смо суспендовали пријем странака.

На самом почетку проглашења епидемије увели смо двије додатне мобилне телефонске линије како бисмо грађанима остали доступни и осигурали ефикасно повезивање са Службом Заштитника. Генерално посматрано, битно је нагласити да овакве околности нису утицале на смањење броја обраћања. Напротив у периоду овог Извјештаја примили смо највећи број притужби у последњих 17 година, колико постоји Институција.

Овом приликом наводимо да смо у том такозваном првом таласу (крајем марта, у априлу и мају) имали значајан број позива грађана који су имали питања или дилеме у вези са мјерама које је доносило Министарство здравља, тражили правни савјет или информацију како да остваре или наставе контакт са органима јавне управе или локалне самоуправе. Након тог периода постепено се вратио уобичајен карактер притужби, односно обраћања су се односила и на све друге области остваривања права и слобода.

У извјештајној години већи број притужби и обавјештења у односу на раније године примљен је путем мејла ([омбудсман@т-цом.ме](mailto:омбудсман@т-цом.ме)). Такође, грађани су почели да нам се обраћају и путем друштвене мреже Инстаграм, која није намијењена пријему притужби, али је постала такође један од канала информисања.

Због природе посла, у свим периодима и под различитим мјерама, увијек смо имали дежурне тимове који су обезбјеђивали пријем поште и позива на фиксним телефонским линијама и остале неопходне канцеларијске послове.

Први пут нисмо организовали традиционалне „Дане Заштитника“, односно одлазак у друге општине и пријем грађана у локалним срединама. Процијењено је да није било услова да се без ризика спроведу наши планови у вези ове активности у пуној мјери, која подразумијева и теренске активности у виду обилазака васпитно-образовних и установа социјалне заштите, састанке са руководством општина, органа и служби, организацијама цивилног друштва, представницима медија као и постављање инфо пултова.

Чешћом размјеном информација са наведеним субјектима, посебно са надлежним институцијама и организацијама за бригу/смјештај рањивих друштвених група у локалним срединама, донекле смо надомјестили неке од активности предвиђених „Данима Заштитника“.

### 3.2. Сарадња са јавношћу

У претходном дијелу Извјештаја такође смо указали да ситуација у вези са короном није утицала на сарадњу Заштитника са медијима и присуство у јавности генерално.

Као што је било и очекивано, када се дешавају догађаји и ситуације које вишеструко утичу на животе људи, а посебно када стварају дилеме или проблеме у остваривању права и слобода, веће је и интересовање новинара за наш рад и ставове. Имајући у виду шта се све дешавало током 2020 године, значај и „осјетљивост“ тема и догађаја, укључујући бројне инцидентне ситуације сарадња са медијима била је дио свакодневице.

Заштитник је и током најстрожијих превентивних мјера гостовао у телевизијским емисијама, давао изјаве за електронске и штампане медије, а ажурно је реаговао поводом бројних актуелних ситуација из домена своје надлежности. Трудиле смо се да и у веома кратким роковима, данима викенда, празника и сл обезбједимо саговорнике на релевантне теме и останемо доступни новинарима и јавности.

Одржали смо и висок ниво транспарентности по питању извјештавања о активностима које спроводимо, па смо тако током извјештајне године на сајту објавили 189 информација.

Осим о учешћу на скуповима и излагањима представника Институције, извијестили смо о састанцима и реализованим посјетама и објављивали саопштења поводом обиљежавања важних међународних датума као и реаговања.

Тако смо поводом Дана Рома још једном подсјетили да су припадници ове популације високо на љествици најугроженијих у друштву, поред особа слабог имовног стања, особа са инвалидитетом, старијих и жртава насиља.

Саопштењем смо, поводом Дана дана борбе против насиља над старијим особама скренули пажњу јавности да је ова категорија становништва временом постала рањива група чак и у оквиру својих породица, те да су посебно економски угрожени.

На Дан новинара Црне Горе подсјетили смо да је поштовање вриједности и принципа слободног и професионалног новинарства значајно за остваривање људских права и слобода и укупан напредак сваког друштва, као и да је неприхватљив притисак било које врсте на новинаре и уређивачку политику медија. Поводом Дана слободе медија заштитник је оцијенио да је период неизвјесности и изазова услед пандемије подсјетио на незамјењиву улогу новинара у поузданом и правовременом информисању јавности и значај који имају у сваком демократском друштву.

На Дан породице наглашена је њена улога током кризе и “лоцк даун” периода и потреба подстицаја да се друштвени ресурси и планирања усмјере у корист породице, у циљу побољшања квалитета живота сваке јединке и заједнице као цјелине.

У поруци поводом Дана борбе против хомо/би/трансфобије оцијењено је да кључну улогу у афирмацији толеранције имају образовне установе и медији, али и државни органи и независна тијела, чија је законска дужност да унапређују равноправност и граде антидискриминациону политику.

Дан борбе против насиља над женама био је прилика се још једном укаже да имамо добар законодавни оквир али да још увијек нијесу обезбјеђени сви услови за његову досљедну примјену, а посебно примјену Закона о заштити од насиља у породици. Наша пракса показује да због породичног насиља, осим жена, трпе и старији чланови породица, али прије свега дјеца која су често свјedoци али и жртве.

На Међународни дан особа са инвалидитетом (ОСИ) саопштили смо да је поступање противно приступу заснованом на људских правима довело до тога да се ОСИ налазе у изражено неповољном социо-економском положају, као корисници неког од права из социјалне и дјечије заштите, без могућности запослења и остваривања других извора прихода.

Као што смо навели у претходном дијелу Извјештаја, дешавања су условила честа реаговања, као што су између осталог она која су се односила на апел у сусрет изборном дану с циљем одржања атмосфере толеранције и достојанства; забринутост због ометања представника медија на радним задацима; заштиту најбољег интереса дјетета у предизборном периоду и другим ситуацијама које могу бити неприлагођене њиховом узрасту и зрелости; поводом графита у беранским насељима; хулигански испад на вјерској и националној основи на фудбалској утакмици; дешавања у Пљевљима и релаксацију односа у локалним срединама гдје је дошло до нарушавања јавног реда и мира; више позива на смиривања тензија у друштву и указивања на потребу конструктивног дијалога итд.

Драго нам је што се усталила пракса објављивања мишљења и препорука Заштитника у електронским и штампаним медијима, што је најбоља презентација рада по притужбама и промоција надлежности. Она илуструју животне ситуације и проблеме грађана у односу са органима јавне власти због чега су и занимљива широј јавности, јер се свако од нас може наћи у некој од описаних ситуација. Новинари су нам и током извјештајног периода били савезници у дјеловању по службеној дужности, када смо након објаве неке информације у медијима захваљујући њима добијали контакт странке да би тражили сагласност за поступање по сопственој иницијативи.

Неке од информација које су, према изворима из пресс клипинга, највише преношене у вези са радом институције у 2020 години:

-Утврђени бројни пропусти у Заводу Комански мост  
Омбудсман: Тешко повријеђена права младића са аутизмом

-Институција заштитника људских права и слобода затражиће од Министарства здравља да се изјасни о прописима који се односе на ограничење слобода  
Омбудсман покреће поступак да утврди јесу ли мјерама прекршена права грађана

-Бјековић: Пљевља заслужују много бољу слику о себи од оне која се пласира претходних седмица  
-Омбудсман: Војска повриједила право на слободу мирног окупљања  
„Забраном војним лицима да присуствују литијама“

-Полиција задржала Јоаникија и свештенике у понижавајућим условима  
Институција заштитника људских права и слобода констатовала повреду људских права никшићком свештенству након што су задржани 12. маја

-Омбудсман: Највише притужби на непоштовање Одредбе о забрани отказа током трудничког боловања

-Омбудсман осудио објаву списка: Стигматизација и кршење права на приватност

-Бјековић: Слобода вјероисповијести се не може укинути и забранити

-Испуњени захтјеви поморцима из карантина на Вучју

-Мијушковић: Дјеци није мјесто на масовним окупљањима

-Мишљење замјенице заштитника људских права и слобода:

Злоупотријебили своју малолетну дјецу за просјачење

- Утврдили алармантне услове у дому ученика у Бару
- У сусрет 10. децембру Дану људских права: Распиривање национализма штети људским правима
- Година на измаку: Није било масовних кршења људских права у ЦГ
- Омбудсман Бјековић: Пандемија узроковала стагнацију људских права
- Омбудсман утврдио неједнак третман запослених у просвјети за социјалну инклузију Рома  
Дискриминисали асистенте
- Омбудсман у извјештају упозорава да је скоро дуплиран број притужби за првих пола године  
Због дискриминације 140 жалби
- Мишљење заштитника људских права о објављивању видео снимка одвођења у карантин на  
Твитеру  
Омбудсман: Управа полиције прекршила Медојевићу право на приватност
- Омбудсман утврдио злоупотребе у школи у Тузима
- Канцеларија заштитника утврдила да је мушкарац био жртва недозвољеног поступања  
полицијских службеника у Центру безбједности Подгорица :Ударали гдје камера не снима,  
начелник се смијао
- Омбудсман: Службеници полиције током претреса у Зети користили несразмјерну силу
- Ситуације када број лица лишених слободе превазилази капацитете притворске јединице  
Препорука замјенице омбудсмана: Полиција да се снађе и кад нема мјеста
- Замјеница омбудсмана утврдила да Специјална болница за психијатрију повриједила права  
пацијента Јована Грујичића- Без оправданог разлога му укинули терапију
- Омбудсман згрожен цртањем увредљивих графита у Беранама
- Интервју Омбудсман Синиша Бјековић: Мало урађено да се подигне осјећај националне свијести
- Омбудсман поручио да је држава дужна да имплементира међународне стандарде  
Бјековић Вучуровићу: На сједницу Одбора позвати и представнике ЦПЦ

### **3.3. Сарадња са институцијама**

У својој основној мисији Заштитник настоји да рјешавајући притужбе грађана допринесе побољшању рада државних и органа локалне самоуправе, као и других носилаца јавних овлашћења, тако што ће указати на проблеме и упутити препоруке за поступање. Као што констатујемо у неколико претходних годишњих извјештаја о раду, сарадња са институцијама јавне управе унапређује се, прије свега захваљујући промјени става и прихватању улоге Заштитника као својеврсног корективног механизма који са независне позиције монитора својим поступањем доприноси професионализацији система као цјелине. Међутим и даље се дешава да поједини органи не покажу ажуран однос према нашем обраћању, да споро или уопште не испоштују упућене препоруке – о чему смо извијестили у наредном поглављу које се односи на статистичке показатеље.

Осим сарадње условљене поступањем у предметима гдје се од органа тражи изјашњење на наводе притужбе, и након тога уколико се утврди повреда права упућују препоруке за њено отклањање, Заштитник сарађује са институцијама на више нивоа.

У складу са својом надлежношћу, доста пажње поклањамо едукативним и промотивним активностима, па су наши представници учесници бројних скупова, обилазака и састанака које организују органи, институције или надлежна тијела све три гране власти-извршне, законодавне и судске.

Институција је постала препозната по отвореном и приступачном ставу за различите иницијативе које доприносе унапређењу људских права и слобода, а Заштитник, замјеници као и савјетнички кадар и у извјештајном периоду били су готово свакодневно дио различитих активности, од којих неке наводимо у наставку:

- Заштитник Бјековић представио Извјештај о раду Одбору за људска права и слободе Скупштине Црне Горе, који га је једногласно подржао. Чланови Одбора оцијенили да је годишњи извјештај методолошки добро урађен, прегледан, квалитетан, детаљан и свеобухватан;

-Замјеница Заштитника Снежана Мијушковић говорила на сједници скупштинског Одбора за људска права и слободе, која је била посвећена консултативном саслушању министара просвјете, рада и социјалног старања, здравља и министра људских права, на тему пост-законодавног надзора за Закон о забрани дискриминације лица са инвалидитетом. Оцијенила да у Црној Гори још увијек има доста изазова када је у питању образовање дјеце са сметњама у развоју и да она немају исти приступ правима као остали њихови вршњаци;

-Замјенице Зденка Перовић и Снежана Мијушковић посјетиле Управу за извршење кривичних санкција - малољетнички затвор и Одјељење за жене, као дио делегације коју је предводио скупштински Одбор за људска права и слободе. Посјета реализована у складу са Планом активности Одбора за 2019. годину, у циљу праћења поштовања права лица лишених слободе, са посебним акцентом на малољетнике;

-Заштитник говорио на тематској сједници Одбора за људска права, одржаној у сарадњи са Савјетом Европе и Делегацијом ЕУ. Казао да је Предлог закона о животном партнерству особа истог пола производ компромиса који не угрожава, већ уважава конзервативни дио друштва;

- Замјеница Заштитника Снежана Мијушковић говорила на сједници Женског парламента, која је организована поводом Међународног дана жена. Оцијенила да се жене у црногорском друштву још увијек сусријећу са значајним бројем проблема у различитим доменима приватног и јавног живота, па да стога достизање равноправности жена у свим сферама друштвеног и политичког живота мора остати у врху приоритетних циљева државе;

- Заштитник са замјеницама Зденком Перовић и Нермом Добарџић учествовао у раду прве сједнице новог сазива Одбора за људска права и слободе, на којој су разматрани извјештаји из области заштите од дискриминације и превенције тортуре. Посланицама и посланицима представљени кључни налази Извјештаја о поступању према мигрантима у Црној Гори; праћењу спровођења треће операције реадмисије црногорских држављана посебно организованим летом из Хамбурга од 29. јануара 2019. године; праћењу спровођења четврте операције реадмисије црногорских држављана посебно организованим летом из Хановера од 3.3.2020. године и о заштити од дискриминације са становишта дјеловања институције Заштитника за период од 1. јануара до 31. јула 2020. године;

-Заштитник Бјековић на позив предсједника Одбора Јована Вучуровића, учествовао у посјети Библиотеци за слијепе Црне Горе у Подгорици, у складу са Планом активности тог скупштинског тијела за 2020. годину;

- У сусрет обиљежавању 20. јуна - Међународног дана избјеглица, савјетница Заштитника Милена Крсмановић учествовала у раду 59. Сједнице Одбора за људска права, на којој је разматран

Завршни извјештај о реализацији Стратегије за трајно рјешавање питања расељених и интерно-расељених лица у Црној Гори са посебним освртом на област Коник 2017-2019. година;

- Савјетница Заштитника у сектору за заштиту од дискриминације, мањинска права и родну равноправност учествовала у раду сједнице Одбора за људска права и слободе, на којој је подржан и по друг пут упућен Скупштини на усвајање Предлога закона о животном партнерству лица истог пола;
- На састанку Заштитника са премијером Душком Марковићем саопштено да је сарадња свих чинилаца државне управе са институцијом Омбудсмана важна за демократски и укупни развој Црне Горе;
- На првом званичном састанку новоименованог Заштитника Бјековића и директора Управе полиције Веселина Вељовића разговарано о досадашњој сарадњи и плановима за наредни период. Поручено да ће Институција Заштитника и УП наставити конструктивну сарадњу у циљу унапређења поступања и поштовања људских права у систему безбједности, у складу са међународним стандардима и праксом;
- Пратећи актуелну ситуацију у вези са остваривањем медијских права и слобода, омбудсман разговарао са директором УП, поводом лишења слободе уредника портала ИН4С и Борба;
- У оквиру теоријског дијела Програма иницијалне обуке, полазници из реда судија за прекршаје и судија других судова у Црној Гори посјетили институцију Заштитника. Истовремено, у току посјете одржан модул обуке који је посвећен Европској конвенцији о људским правима на тему »Забрана дискриминације«. Предавач на обуци био је Заштитник Бјековић, а у експликацији стандарда ове важне области људских права учесницима/цама су говориле савјетнице за област анти-дискриминације Дина Кнежевић и Милена Крсмановић.
- Омбудсман Бјековић присуствовао сједници Националног координационог тијела за заразне болести, на којој је представио активности институције у вези са епидемијом коронавируса. Он је на позив НКТ-а присуствовао сједници, на којој је проглашен крај епидемије коронавируса, уведене 26. марта на цијелој државној територији. Та иницијатива је наставак континуираног дијалога који је текао између Институције и радног тијела формираног са циљем праћења стања у погледу спречавања уношења, сузбијања и спречавања преношења и ширења вируса ЦОВИД19;
- Групи помораца смјештеној у карантину на Вучју, одобрени захтјеви у складу са актуелним епидемиолошким мјерама и у контексту могућих рјешења, након посјете и појединачних разговора које су са њима обавили Омбудсман и докторка Весна Мирановић, као чланица НКТ-а;
- Поводом повишених тензија и догађаја у вези са грађанским окупљањима у Пљевљима заштитник посјетио ову општину. Засебно одржао састанке са представницима локалног Парламента, цивилног сектора, институција и грађанима. На састанцима је разговарано о остваривању људских права и слобода у Пљевљима, као и о атмосфери у граду након дешавања од 12-16. маја;
- Првог дана посјете Пљевљима одржан састанак у Центру безбједности поводом поменутих дешавања у граду и примјене полицијских овлашћења, уз отворен и садржајан разговор са начелником Центра г. Славуљем, о свим аспектима од интереса за поступање у овом случају;
- Замјеница за превенцију тортуре са сарадницима посјетила Центар безбједности Никшић, гдје је разговарала са начелником Тихомиром Горановићем и командиром Дарком Мађарићем. Посјетом Никшићу настављене су активности институције Заштитника у вези са окупљањима грађана и интервенцијом полиције, у претходном периоду. Током посјете Никшићу замјеница разговарала и са замјеницом руководиоца Основног државно тужилаштва, Весном Кривокапић, будући да тај орган такође има предмете у раду.
- Тим НПМ-а на челу са Заштитником мр Синошом Бјековићем обишао клинику за психијатрију Клиничког центра Црне Горе како би се информисао о функционисању клинике, квалитету живота пацијената, методама лијечења и материјалним условима. Оцијењено да су, и поред ургентне потребе за изградњом нове клинике за психијатрију у Подгорици, тренутни услови у којима бораве



пацијенти значајно унапријеђени у погледу материјалног стања, хигијене и задовољства пацијената, у односу на претходну посјету НПМ-а 2018.године;

- Замјеница Перовић и савјетници из НПМ-а обавили ненајављени контролни обилазак Центра безбједности Беране и полицијске станице у Андријевици;

-Заштитник обавио дводневну посјету Специјалној психијатријској болници у Доброти, током које је разматран положај хоспитализованих пацијента, материјални услови у којима бораве, као и терапијске процедуре. Уводни разговор обављен са директором болнице г. Петром Абрамовићем. Обављена посјета судском одјељењу и разговарано са начелником др Јовом Ђедовићем и пацијентима. Анализирана документација, примјена мјере фиксације, као и укључивање пацијената у радно окупационе активности. У фокусу обиласка била је и тема изненадних смрти психијатријских пацијената и поступање особља у тим случајевима;

-У оквиру посјете Котору, заштитник са замјеницом Перовић обавио састанак и са предсједником Општине Котор, г. Жељком Априћковићем и секретарком у Секретаријату за културу, спорт и друштвене дјелатности, Марином Дуловић;

-Представници Мреже Златних савјетника Омбудсмана са замјеницом заштитника Снежаном Мијушковић и савјетницом Душком Шљиванчанин посјетили Адвокатску комору Црне Горе са циљем упознавања дјецe са радом адвоката и размјене искустава у дијелу стварања услова за адекватан приступ правди дјецe Црне Горе;

- На састанку Омбудсмана са државним секретаром Министарства за људска и мањинска права (МЉП) Александром Сашом Зековићем оцијењено да Институција Заштитника и овај Владин ресор треба да ојачају и конкретизују сарадњу и учине је видљивијом;

-Представнице златних савјетника са координаторком Мреже, савјетницом Душком Шљиванчанин, посјетиле МЉП у циљу упознавања са функционисањем и надлежностима тог ресора, посебно у дијелу поштовања права дјецe и њихове заштите од било ког облика дискриминације. Одржан састанак са генералном директорицом Директората за унапређење и заштиту људских права и слобода Бланком Радошевић Маровић о подизању свијести јавности у односу на прихватање различитости, толеранцију и недискриминацију;

- Заштитник учествовао на дводневном онлајн састанку са државним органима, националним институцијама за људска права и организацијама грађанског друштва у Црној Гори на тему налаза и препорука ОДИХР-а са акцентом на стање у вези са браниоцима/бранитељкама људских права. Замјеница Добарџић и савјетнице учествовале у раду радних група на којима је дискутовано о спровођењу препорука у четири тематске области, идентификовању недостатака и изазова у заштити бранилаца људских права као и о могућим начинима сарадње са организацијом ОДИХР и другим структурама ОЕБС-а на спровођењу препорука;

-Заштитник донио Мишљење са препорукама, које су, између осталог подразумијевале организацију састанка представника КЦЦГ са родитељима једне пацијенткиње и представницима организација које заступају права особа са инвалидитетом. Састанку присуствовали омбудсман Бјековић, замјеница Добарџић и савјетница Крсмановић. Клинички центар Црне Горе израдиће нове образце за информисани пристојак на предложеној медицинској интервенцији;

- Поступајући по препоруци датој у предмету бр. 238/20-2[1], Фонд за здравствено осигурање Црне Горе предложио састанак са представницима институције Заштитника и подносиоца притужбе, како би се у непосредном разговору ближе упознали са правним појмом дискриминације и начином извршења датих препорука на отклањању дискриминаторне одредбе члана 64. став 2. Правилника о остваривању права на медицинско - техничка помагала;

-Управа за кадрове, у сарадњи са међународном организацијом УНДП, организовала једнодневну онлине обуку „Родна равноправност у јавној управи“, коју су одржали сертификовани УНДП тренери-међу којима и главна савјетница Заштитника Дина Кнежевић;

-Тим Националног механизма за превенцију тортуре обавио ненајављену посјету и мониторинг Центра безбједности Никшић, у циљу сагледавања поступања полицијских службеника према лицима лишеним слободе;

- Савјетнице из сектора за заштиту од тортуре Маријана Синђић и Јелена Недовић разговарале са више лица лишених слободе у затвору у Бијелом Пољу, у циљу поступања по њиховим притужбама. Такође, овом приликом испражњени су сандучићи који се налазе у затвору за кратке казне у Бијелом Пољу и истражном затвору, који служе затвореницима да се лакше обрађају институцији Заштитника;
- Савјетници из НПМ-а Данијела Брајковић и Менсур Бошњак обавили ненајављени обилазак Станице граничне полиције на аеродрому Подгорица;
- Представници институције Заштитника из НПМ-а и сектора заштите од тортуре присуствовали примопредаји два лица која су са болничког лијечења из специјалне психијатријске болнице Доброта враћена на даљи третман и смјештај у Центру за прихват странаца који се налази на Конику;
- Представници Институције наредни дан обавили и ненајављени обилазак Центра за прихват странаца у Спужу, са циљем да се утврди даље поступање према овим лицима, у контексту остваривања здравствене заштите;
- Замјеница заштитника састала се са директором Управе за извршење кривичних санкција Миланом Томићем, с циљем размјене информација о поступању према притвореним и затвореним лицима, али и онима који су у притвор послати због кршења наредби НКТ-а. Састанку присуствовао и епидемиолог др Милко Јоксимовић;
- Тим НПМ-а обишао Центар безбједности Бијело Поље у циљу редовног мониторинга свих мјеста гдје се могу налазити особе лишене слободе;
- НПМ тим, предвођен замјеницом Омбудсмана, обишао Центар безбједности Подгорица са циљем мониторинга поступања према лицима лишеним слободе;
- НПМ обавио ненајављени обилазак ОБ Цетиње, током ког је разговарано са начелником одјељења г. Игором Поповићем, сагледани материјални услови, као и вођење документације која се односи на лица лишена слободе и задржана лица;
- НПМ посјетио ОБ Мојковац, у оквиру Плана за 2020. годину и том приликом констатовано да је имплементиран дио ранијих препорука;
- Вршећи превентивни мандат институције Заштитника, НПМ спровео ненајављен обилазак ЦБ Бар. Оцијењено да се недостаци и даље огледају у неиспуњености стандарда у односу на димензију просторије за задржавање и хигијену простора;
- Тим НПМ-а на челу са замјеницом обавио ненајављени обилазак Прихватилишта за странце и Центра за прихват у Спужу;
- НПМ ненајављено посјетио Одјељење безбједности Колашин с циљем сагледаваја имплементације раније датих препорука;
- Током ненајављеног обиласка НПМ-а Одјељењу за жене - у саставу Казнено поправног дома у Спужу, затечена 21 затвореница, а општи утисак је да су услови боравка коректни;
- Савјетници за превенцију тортуре обишли Одјељење за психијатрију бјелополске болнице. Оцијењено да су одређене препоруке које је Омбудсман раније дао испоштоване, али да има простора за даље унапређивање третмана и амбијента;
- НПМ ненајављено обавио контролни обилазак Одјељења безбједности Улцињ, како би сагледао поступање према лицима лишеним слободе и примјену раније датих препорука;
- Савјетници Заштитника за послове заштите и превенције тортуре обавили надзоре над поступцима принудног удаљења више држављана Турске у септембру и октобру, констатујући професионално поступање полицијских службеника, у свим сегментима тих операција;
- Сходно плану обилазак НПМ посјетио Одјељење безбједности Котор, како би било сагледано поступање према лицима лишеним слободе и задржаним лицима у овом одјељењу;
- Савјетници Заштитника обавили редовни обилазак Центра безбједности Херцег Нови, како би сагледали његово функционисање и имплементацију раније упућених препорука.

### 3.4. Сарадња са НВО

Напредак у области људских права и слобода у Црној Гори има велико упориште у раду невладиног сектора. Организације чији је дугогодишњи рад препознат по дјеловању управо у овој области, несумњиво и даље дају велики допринос. Њихов ангажман најчешће подстиче позитивне промјене, доноси иновативна и добра рјешења, због чега је пројектна сарадња са цивилним сектором углавном веома добро прихваћена и од стране институција система. Значајан допринос дају и подизању свијести јавности о бројним питањима, спроводећи креативне и запажене кампање. Похвална је и интеракција која се остварује са грађанима путем друштвених мрежа и повјерење о ком говоре истраживања јавног мњења.

И током 2020. године НВО сектор радио је значајне ствари у овој области, правовремено указујући на могуће и већ учињене пропусте, несинхронизованост поједних одлука са међународним стандардима и праксом, нудећи квалитетна рјешења и анализе. Тако је, на примјер, цивилни сектор у вријеме пандемије држао у фокусу пажње јавности проблеме породичног насиља, организовање образовног процеса од куће, остваривање права рањивих група, али и опште популације, указивао на недоследност и неједнакост у примјени мјера, њихову неконзистентност са међународним правом и сл. Примјетно је да је цивилни сектор своје дјеловање брзо прилагодио новонасталим околностима па су успјели да путем онлине и комбинованих форми организују бројне стручне конференције, обуке и друге скупове у којима су учествовали и представници институције.

У свим областима нашег рада (јавна управа и правосуђе, права дјете и младих, превенција и заштита од тортуре као и заштита од дискриминације, мањинска права и родна равноправност) постоји више релевантних организација цивилног друштва са којима квалитетно и у континуитету сарађујемо.

Јак цивилни сектор значајно утиче на укупан демократски капацитет сваког друштва. У Црној Гори И на његову моћ трансформације у правцу потребних реформи у процесу евроатлантских интеграција. Држава је дужна да обезбиједи подстицајно окружење за рад невладиних организација, транспарентност финансирања, доступност информација и партиципативност у процесу доношења одлука.

Дјелатници НВО сектора и медија такође су браниоци људских права, на чијој заштити и унапређењу положаја глобално посматрано инсистирају међународне организације и институције које се баве људским правима и слободама. Омбудсман Црне Горе остаје посвећен партнер у сарадњи са организацијама цивилног друштва, са којима је је и током извјештајне године остварио значајну сарадњу. Исказујемо захвалност и због великог броја позива за учешће и излагање на многим скуповима о темама из наше надлежности, а у наставку наводимо примјере садржајне сарадње:

- Заштитник говорио на округлом столу „Приступ правди за ОСИ и једнако признање пред законом“, који је организовало Удружење младих са хендикепом Црне Горе, у сарадњи с Центром за грађанске слободе, а у оквиру пројекта Алл = ин Аццесс 2 Јустице – Сви једнаки у приступу правди. Указао је да је одузимање пословне способности особама са инвалидитетом једна од бројних баријера са којима се суочавају припадници ове популације;

-Заштитник говорио на видео конференцији поводом Европског дана самосталног живота ОСИ, коју је организовало Удружење младих са хендикепом. Поручио да самосталност особа са инвалидитетом не значи да је човјек препуштен сам себи, наводећи да су ефикасност, одрживост и адекватност мјера којима се Оси олакшава потпуно уживање права и њихово укључивање у заједницу, дужност државе и њених институција;

-Омбудсман Црне Горе у Пљевљима се састао са организацијама цивилног друштва (чланицама Националне асоцијације родитеља дјете и омладине са сметњама у развоју Црне Горе – НАРДОС, Инклузија, Брезница, Вива вита и Алтернатива) са којима је разговарао о стању људских права и слобода у том граду, актуелним дешавањима и раду НВО сектора;

- Са Ифтарске вечери, коју је организовала Грађанска алијанса за представнике вјерских заједница и друге угледне грађане из друштвеног и политичког живота, упућене су поруке толеранције, слоге и заједништва. Заштитник и остали учесници у присуству Реиса Исламске заједнице у Црној Гори, г Рифата Фејзића и имама Самира Кадрибашића посјетили Хусеин пашину џамију. Током овог скупа Заштитник је разговарао са предсједником општине Пљевља, представницима локалне заједнице и цркве о актуелним дешавањима у граду;

-Заштитник са замјеницом Нермом Добарџић и савјетницама разговарао са извршном директорицом Центра за женска права Мајом Раичевић и координатором пројекта Стефаном Поповићем. Договорено интензивирање сарадње у наредном периоду, првенствено у области заштите од дискриминације с акцентом на подручју рада, запошљавања и антитрафикингу;

- Са састанка Заштитника и представника ЛГБТ Форума Прогрес Стевана Миливојевића, поручено да су Припадници ЛГБТИО заједнице у Црној Гори и даље у значајној мјери изложени увредама, пријетњама и говору мржење на друштвеним мрежама и порталима, те да већина пријава резултира прекршајном одговорношћу;

-Центар за људска права и демократију (ЦЕДЕМ) организовао скуп о мултикултурализму у Црној Гори, на ком су међу предавачима били заштитник Синиша Бјековић и савјетница Милена Крсмановић;

-Омбудсман Синиша Бјековић и савјетница у области заштите од дискриминације Дина Кнежевић учествовали у дискусији о људским правима ЛГБТИО особа коју су организовале невладине организације ЛГБТ Форум Прогрес и ЛГБТИО Социјални Центар;

- Чланови Савјета Игманске иницијативе и координатори Вехид Шехић (Босна и Херцеговина), Еуген Јаковчић (Хрватска), Александар Попов, Милан Антонијевић (Србија) Бранко Луковац и Бранислав Радуловић (Црна Гора) посјетили институцију Заштитника, након што су потписали Декларацију о програмским задацима Иницијативе. Активности Игманске иницијативе значајан су допринос унапређењу односа међу државама региона јер је, на још увијек тензичним балканским просторима крхке демократије, неопходно јачати разумијевање, поштовање и грађанске вриједности, оцијенио омбудсман;

- Замјеница Заштитника Зденка Перовић одржала предавање о примјени члана 3 Европске конвенције о људским правима за представнике црногорских редовних судова и државних тужилаштава. Семинар организовао Центар за демократију и људска права, у оквиру пројекта „За забрану мучења и нечовјечног понашања- перемпторне норме у пракси црногорског правног поретка“;

-Предсједница и потпредсједник Синдиката медија Црне Горе (СМЦГ) Маријана Цамовић Величковић и Данијел Челецки, као и стручни сарадник Дражен Ђурашковић посјетили институцију Заштитника и представили рад и планове те организације. Црногорски новинари имали су важну улогу и дали велики допринос укупном одговору друштва на појаву вируса Цовид19, али су њихова радна права и услови рада додатно угрожени током пандемије, оцјена је омбудсмана и представника Синдиката медија;

-Заштитник, као Национални механизам за превенцију тортуре, одржао традиционалне консултације са заинтересованим организацијама цивилног сектора у оквиру припреме Плана обилазака органа, организација и установа у којима се налазе лица лишена слободе и којима је ограничено кретање, за предстојећу 2021.годину.У првом кругу, консултацијама се одазвали НВО Јувентас, Грађанска алијанса, Рука руци и КОД;

-Омбудсман имао излагање на тему „Кључни изазови у владавини права“ на отварању Школе политичких студија, у организацији Грађанске алијансе;

-Замјеница Нерма Добарџић и савјетници састали се са генералним секретаром Удружења паралеџичара Подгорица Дејаном Башановићем. Осим разговора о актуелним питањима у вези са остваривањем права ОСИ и њиховог положаја у друштву, разговарано и о изради новог сајта институције који ће укључити интерактивну мапу приступачности објеката за ОСИ;

- Замјеница за заштиту од дискриминације учествовала на панел дискусији о обрасцима и степену дискриминације у Црној Гори за 2020. годину, коју је Центар за демократију и људска права организовао у сарадњи са Савјетом Европе. Током онлине излагања „Процјена Омбудсмана о тренутној ситуацији против дискриминације у Црној Гори и кључним изазовима“, указала да је институција у времену епидемије дјеловала проактивно и била веома присутна, како у јавности, тако и непосредно на мјестима од значаја за остваривање људских права и слобода;

- Замјеница Снежана Мијушковић имала излагање на конференцији "Утицај кризе изазване ЦОВИД19 вирусом на дјецу и социјално угрожене породице" у организацији Центра за права дјетета. Казала да је Цовид Црној Гори и свијету донио велики број изазова, оцјењујући да ће се посљедице по ментално здравље задржати дужи временски период;

-На иницијативу Омладинског клуба из Бара, замјеница Мијушковић и савјетници одржали састанак са администраторима омладинских клубова из цијеле Црне Горе;

-Настављајући сарадњу са репрезентативним организацијама које стају у заштиту права особа са инвалидитетом, замјеница Добарџић састала се са извршном директорицом Удружења младих са хендикепом Црне Горе Марином Вујачић и вишим програмским савјетником Миленком Војичићем;

-На позив Центра за грађанско образовање савјетница Заштитника Милена Крсмановић одржала предавање на тему „Људска права и дискриминација : механизми заштите људских права“ средњошколцима са територије цијеле Црне Горе, полазницима ХХИВ генерације Школе људских права.

- Савјетница Заштитника Дина Кнежевић полазницима школе родне равноправности, коју је организовао Центар за демократију и људска права, говорила о међународном и националном законодавном оквиру који се односи на родну равноправност, а појаснила основне појмове у овој области;

- Савјетница Крсмановић била предавачица у оквиру Школе људских права ОСИ, на тему „Заштита људских права с посебним акцентом на права ОСИ пред Европским судом за људска права и улога Заштитника у процесуирању појединих случајева дискриминације“.

- У складу са одређењем да пратимо стање појединих категорија становништва које се налазе у посебном ризику у вези са епидемијом коронавируса, савјетница Крсмановић у Никшићу посјетила НВО Центар за ромске иницијативе и СОС телефон за жене и дјецу жртве насиља Никшић, док је телефонским путем разговарала са Ненадом Мијушковићем, извршним директором Удружења младих са хендикепом у том граду;

- Центар за демократију и људска права организовао у Колашину скуп „Родна равноправност на локалном нивоу – остварени резултати, кључна достигнућа и будуће перспективе“, на ком је предавање одржала савјетница из сектора за заштиту од дискриминације Дина Кнежевић;

- Савјетница Заштитника говорила на панелу "Позиција ЛГБТИ особа у Црној Гори и актуелни изазови", на завршној конференцији "ЛГБТИ права и изван 4 зида - ЈЕДНАКОСТ за све". Скуп организован у оквиру истоименог пројекта који Центар за грађанско образовање спроводи уз подршку Министарства за људска и мањинска права;

-Савјетница за права дјетета Душка Шљиванчанин говорила на панел дискусији организованој у оквиру пројекта „Балканс АЦТ (Агаинст тхе Црине оф Траффикинг) Now!“, који спроводи Друштво професионалних новинара Црне Горе у сарадњи са Центром за женска права;

-Савјетница Крсмановић посјетила Савез слијепих Црне Горе поводом завршног догађаја пројекта "Запошљавање особа са инвалидитетом кроз иновативно занимање и развој предузетничког духа" и говорила о важности креирања подстицајног друштвеног миљеа за запошљавање особа са инвалидитетом;

-Савјетнице Заштитника учествовале у онлине фокус групи са представницима/ама надлежних институција и женских организација на тему насиља и дискриминације над женама, дјевојкама и дјевојчицама с инвалидитетом, изнијевши запажања Заштитника са становишта заштите од дискриминације особа са инвалидитетом и родно заснованог насиља. Фокус група била је дио пројекта „Жене и дјевојке с инвалидитетом за своју равноправност“ који спроводи новооснована невладина организација Иницијатива младих с инвалидитетом Боке (И МИ Боке);

- Савјетница Кнежевић предавала на обуци за савјетнике и савјетнице из судства и тужилаштва, на тему "Улога црногорског правосуђа - родна равноправност и правна заштита жена жртви породичног насиља", коју је спровео ЦЕДЕМ, уз подршку Министарства за људска и мањинска права;

- Главна савјетница за област дјечјих права Милица Ковачевић одржала предавање и разговарала са дјецом и младима који похађају Школу грађанског образовања, организовану посредством пројекта који спроводи и организује Црногорско – америчко удружење студената уз подршку Амбасаде САД;

- НВО Савез удружења родитеља дјете и омладине са тешкоћама у развоју, "Наша иницијатива" Подгорица, организовао три радионице и завршну конференцију на тему учешћа лица са инвалидитетом у јавном и политичком животу Црне Горе, у оквиру пројекта "За једнакост-против дискриминације". Савјетница Јована Јоцовић током онлине конференције указала на све спорне области и питања које се тичу ОСИ као и препоруке из предмета и извјештаја Омбудсмана.

### **3.5. Међународна сарадња**

Овај веома важан сегмент нашег рада успјели смо да одржимо захваљујући онлине платформама на којима су организовани међународни скупови. Свијет се „затворио“, али међународна сарадња није стала. Иако су раније одржаване конференције, уз физичко присуство учесника, давале више простора да се и на маргинама састанака размјењују информације и боље упознају колеге, ни онлине комуникација није ограничила сарадњу.

Дуже вријеме на снази је била и забрана службених путовања у иностранство свим државним службеницима и намјештеницима, запосленим у државним органима, органима државне управе, органима управе, службеницима и намјештеницима запосленим у органима локалне самоуправе, осим у случајевима када је путовање од државног интереса, уз претходно добијену сагласност старјешине органа. Због тога пак нисмо трпјели штету јер су готово сви скупови пребачени у онлине формат. Такође, скоро све теме скупова прилагођене су утицају Цовид-а 19 на област људских права, а различита епидемиолошка ситуација у државама узроковала је широку лепезу њихових одговора на овај глобални изазов.

Захваљујући чланству у мрежама и тијелима омбудсманске институције имале су прилику да добију приручнике, смјернице, анализе и друга документа која су рађена у циљу што бољег одговора на изазове и проблеме које је донијела пандемија.

Свој допринос давали смо попуњавањем упитника и слањем ажурних информација о дешавањима и запажањима поводом стања у Црној Гори, од чега посебно издвајамо допринос изради првог извјештаја „Стање владавине права у Европи“ Европске мреже националних институција за људска права /ЕННХРИ/, чији смо члан. У овом извјештају, који је упућен Европској комисији, указано је да су владавина права и људска права међусобно повезани и да се међусобно јачају, односно да се владавина закона може у потпуности остварити само у окружењу које штити људска права. Наводи се да укључивање НХРИ у европске механизме прасења владавине права има јасну додатну вриједност у смислу помагања креаторима политика да дођу до свеобухватније и информисаније процјене ситуације у свакој земљи.

Међу детектованим изазовима повезаним са владавином закона у цијелој Европи наведени су, међу осталим: недостатак адекватних ресурса и недовољне консултације и сарадња са омбудсманским институцијама; ограничења простора за цивилно друштво, посебно у облику ограниченог приступа финансирању, регулаторних мјера које имају несразмјеран утицај на права и слободу бранитеља људских права и организација цивилног друштва, ограничења слободе окупљања и случајева пријетњи, узнемиравање и кампање усмјерене против бранитеља људских права; ограничења која утичу на изборни систем; недостаци који утичу на независност, квалитет и ефикасност правосудних система, укључујући кашњења у остваривању правде, именовање судија, препреке извршењу пресуда и неадекватни системи правне помоћи; пријетње плурализму медија, укључујући нападе и говор мржње према новинарима и мијешање владе у независност медија и препреке за искорјењивање корупције.

Европска мрежа националних институција за људска права објавила је Изјаву „Сад је вријеме за солидарност у људским правима“ - о потреби за људским правима у реакцији на ЦОВИД19 у Европи. У Изјави се подсећа да су све државе у Европи, било да су чланице Савјета Европе или Европске уније, обавезале да ће подржавати људска права, демократију и владавину права, укључујући Европску конвенцију о људским правима, Европску Повељу о основним правима и уговоре УН-а о људским правима. Упућен је позив на солидарност на свим нивоима, како би се осигурало поштовање тих стандарда;

У оквиру Регионалне иницијативе сарадње омбудсманских институција у доба пандемије, коју је покренуо Заштитник грађана Републике Србије, Заштитник је са колегама омбудсманима размјењивао информације о режиму рада институције, карактеру притужби грађана као и утицају мјера јавно-здравствених власти на остваривање права и слобода грађана.

Заштитник је са Делегацијом ЕУ, Савјетом Европе и НВО Грађанска алијанса традиционално обиљежио Међународни дан људских права.

Интензивирана је сарадња са УН системом у Црној Гори у виду размјене информација из нашег рада и надлежности, на упит савјетнице за људска права Ањет Лантинг.

-Национални превентивни механизам придружио се глобалној кампањи промовисања примјене алтернатива притвору за жене у контакту са кривично-правним системом, као и подстицаја бољих услова за све жене у затворима као и запослене службенице, у складу са Бангкок правилима. Међународна Асоцијација за превенцију тортуре из Женеве покренула је глобалну кампању поводом обиљежавања 10. годишњице Правила Уједињених нација за поступање са затвореницама и не/притворских мјера за жене преступнице (правила из Бангкока).

- Златни савјетници Омбудсмана први пут су учествовали у активностима Европске мреже младих савјетника /ЕНУА/, која постоји под покровитељством Мреже европских омбудсмана за дјецу /ЕНОЦ/; Они су својим вршњацима представили идеје, решења и предлоге у области задате теме Процјене утицаја дјечјих права, с фокусом на правима ЛГБТИQ+ популације.

Слиједи преглед још неких активности представника институције на међународном плану:

-Заштитник Бјековић разговарао са експертима СЕ, Џоаном Пери и Милорадом Марковићем, у вези са активностима из пројекта који се тиче промоције различитости и једнакости у Црној Гори, а дио је хоризонталног инструмента за западни Балкан и Турску ИИ. Пројекат је фокусиран на подршку корисницима у Црној Гори у сузбијању говора мржње и злочина мржње, промовисање и заштиту права ЛГБТ особа, јачање антидискриминацијских институција/механизама и

координацију у складу са стандардима СЕ, посебно препорукама Европске комисије против расизма и нетолеранције. На састанку саопштено да ће унапређење базе статистичких података о случајевима дискриминације пред црногорским државним органима бити један од приоритета актуелног пројекта;

- Институција Заштитника и Амбасада Сједињених Америчких Држава планирају интензивирање сарадње у наредном периоду, првенствено у дијелу мандата који се тиче заштите маргинализованих друштвених група. То је усаглашено током састанка заштитника Бјековића са представницама Амбасаде, замјеницом конзула Драганом Мика Татић и политичко-економском асистенткињом Миленом Лабовић;

- Савјетници Заштитника за област превенције тортуре Данијела Брајковић и Менсур Бошњак састали се са консултантима Савјета Европе г. Жан-Пиерре Девос и г. Немањом Радовићем, поводом експертске мисије чији је циљ процјена постојећег наставног програма припадника посебних јединица Управе полиције на тему злостављања тј. повезаних међународних стандарда;

- Заштитник и замјеница Снежана Мијушковић састали се са резидентном координаторком УН система у Црној Гори, Фионом Меклуни и савјетницом за људска права Ањет Лантинг. Са састанка поручено да ће Заштитник и УН систем у Црној Гори наставити и интензивирати размјену информација и сарадњу у области заштите права дјете, азиланата, миграната, Рома, особа с менталним сметњама као и по питању родне равноправности;

- Заштитник разговарао са вршитељком дужности шефа представништва УНИЦЕФ-а у Црној Гори Микаелом Бауер и њеним тимом, захваливши том приликом на значајној подршци коју институција добија практично од свог оснивања;

- Омбудсман се састао са представницама Амбасаде Сједињених Америчких Држава, замјеницом конзула Драганом Мика Татић и политичко-економском асистенткињом Ксенијом Мартиновић са којима је разговарао о активностима институције током здравствених мјера проузрокованим корона вирусом;

- Заштитник са сарадницима угостио новоименованог шефа представништва УНИЦЕФ-а у Црној Гори, Хуана Сантандера. Са састанка послата порука да права дјете у Црној Гори као и људска права генерално не смију бити угрожена негативним ефектима која ће у наредном периоду бити проузрокована последицама пандемије коронавируса у свим сферама друштва;

- Омбудсман Бјековић и савјетница Милена Крсмановић разговарали са Биљаном Браитхваите, правном консултаткињом, која у име АИРЕ Центра води програм Владавине права за Западни Балкан. Учесник састанка био је и Мираш Радовићем, судија Врховног суда Црне Горе. Отворено је више могућности сарадње у сродним областима заштите људских права и слобода, са нагласком на јачање националне судске и квази-судске праксе и моделе комбиновања едукација путем стварања јединствених стандарда у заштити људских права и слобода;

- Заштитник говорио на представљању Извјештаја о индексу родне равноправности. Конференцију организовали Европски институт за родну равноправност, Делегација Европске уније у Црној Гори, Програм Уједињених нација за развој и Министарство људских и мањинских права, у сарадњи са Кабинетом потпредсједника Владе Црне Горе за политички систем, унутрашњу и вањску политику и Управом за статистику Црне Горе;

- Замјеница Заштитника Зденка Перовић и савјетница Данијела Брајковић присуствовале другом састанку Управног одбора пројекта Хоризонтал Фацилиту ИИ „Даље унапређење заштите људских права притворених и затворених лица“;

- Представнице Институције - замјеница Заштитника Зденка Перовић и савјетнице Данијела Брајковић и Милена Крсмановић биле учеснице још једног састанка Управног одбора корисника заједничког програма Европске уније / Савјета Европе „Хоризонтални инструмент за западни Балкан и Турску 2019-2022. Кроз четири паралелне радионице обрађиване теме: Обезбјеђивање правде, Борба против корупције, економског и организованог криминала, Промоција анти-дискриминације и заштита права вулнерабилних група, Слобода говора и слобода медија; - Заштитник имао излагање на конференцији поводом друге фазе пројекта Хоризонтал Фацилиту



за Западни Блукан и Турску. Говорећи на скупу поводом покретања активности на суочавању са злочинима из мржње од стране полиције, казао да предмета који се тичу злочина из мржње и прије свега говора мржње има веома мало, са становишта података до којих институција долази;

- Замјеница Перовић учествовала у раду 40. засиједања Поткомитета за превенцију тортуре Уједињених Нација, које је одржано у Женеви. Одржан је састанак са Високом Комесарком УН-а за људска права г-ђом Мишел Бачеле на тему најважнијих изазова Високог Комесаријата за људска права у наредном периоду. На сједницама радних група и регионалних тимова разматрана су бројна питања из њихове надлежности а усвојени су и извјештаји о посјетама више земаља;
- Тим НПМ-а који су чиниле замјеница Заштитника Зденка Перовић и савјетница Данијела Брајковић пратио операцију повратка црногорских држављана који су незаконито боравили на територији Њемачке, а који је организован у сарадњи са ФРОНТЕХ-ом. Повратак је организован посебним (чартер) летом из Хановера;
- Замјеница за права дјеце Снежана Мијушковић, савјетница Душка Шљиванчанин и златни савјетници Омбудсмана учествовали на међународној конференцији 'Једнак приступ дјеце правди', која је одржана у Сарајеву. Конференцији, коју је организовала регионална канцеларија УНИЦЕФ-а за Централну и Источну Европу у сарадњи са Владом Републике Босне и Херцеговине, присуствовали представници влада и невладиног сектора из свих земаља које покривају УНИЦЕФ-ово дјеловање у овом региону и укључује 21 државу;
- Савјетница Брајковић је била учесница видео конференције-вебинара "Мониторинг мјеста притвора у вријеме пандемије ЦОВИД-19 - Принцип Не нанесе штету". На онлине конференцији, коју је организовала Асоцијација за превенцију тортуре из Женеви, учествовало 130 представника НПМ из Европе и остатка свијета, као и других организација које се баве превенцијом тортуре, укључујући Подкомитет за превенцију тортуре, Међу-америчку комисију за људска права, ОДИХР и Савјет Европе;
- Заштитник са замјеницом за дјечја права и савјетницом за антидискриминацију учествовао је на онлине регионалном скупу о утицају ЦОВИД19 на људска права. Представници институције са колегама из омбудсманских институција, представницима правосуђа, тужилаштва, заступницима држава пред Европским судом за људска права као и експетима Савјета Европе и ЕСЉП, разговарали о утицају пандемије на остваривање људских права у земљама Западног Балкана и Турске;
- Заштитник Бјековић учествовао је на вебинару о заштити права старијих, у организацији Европске мреже националних институција за људска права, чији члан је и институција Заштитника. Оцијењено да је старије становништво посебно погођено пандемијом изазваном вирусом Цовид19 и глобално једна од категорија која је највише страдала;
- Савјетница Заштитника говорила је на вебинару регионалне мреже омбудсмана западног Балкана на којој је разматрано интензивирање активности унутар Мреже као и институционални одговор на цовид, а који је организовао Омбудсман Турске;
- Заштитник је учествовао на онлине састанку, на ком су представљени резултати извјештаја ПАТ (Легал асесмент тоол тј. алат за правну процјену националног законодавног оквира) у вези са компонентом Економског оснаживање жена. Извјештај је у име ГИЗ-а припремио г. Бојан Божовић, а кроз 26 индикатора вршена је процјена како би била пружена брза, циљана и ефикасна политичка подршка земљама које су учеснице на пројекту;
- У циљу међународне размјене информација институција Заштитника доставила је информацију о активностима црногорског НПМ-а у вријеме пандемије коронавируса, што је објављено у новом издању Европског НПМ билтена. Европски НПМ билтен је двомјесечни преглед информација које се сматрају релевантним за Националне Превентивне Механизме који су активни у региону Савјета Европе;
- Савјетнице Јована Ђуровић и Милана Бојовић са колегама из 20 европских омбудсманских институција на онлине састанку размијениле искуства у комуникацији институције с јавношћу, током трајања епидемије у Црној Гори. На састанку чланова радне групе за комуникације Европске

мреже националних институција за људска права саопштено да у периоду епидемије, када су заустављене готово све друштвене активности, омбудсманске институције нису зауставиле комуникацију с јавношћу и биљежиле су значаја број обраћања грађана;

-Савјетница сектора за превенцију тортуре учествовала је у онлине састанку УН Подкомитета за превенцију тортуре, на ком је саопштено да национални механизми за превенцију тортуре током пандемије треба да одрже своје активности у највећој могућој мјери, у складу са важећим здравственим препорукама, уз истовремено развијање нове методологије рада која се ослања на информационе технологије;

- Омбудсман је говорио на онлине семинару Европске комисије за борбу против расизма и нетолеранције /ЕЦПРИ/, на тему “Дугорочни ефекти пандемије Цовид19 на једнакост, расизам и нетолеранцију”, у оквиру сесије о добрим праксама и изазовима везаним за улогу тијела за једнакост у борби против говора мржње;

- Заштитник је говорио на регионалном форуму владавине права и представио карактеристике предмета у раду пред институцијом током пандемије. Форум организовали АИРЕ центар Програм за западни Балкан и Цивил Ригхтс Дефендерс, а подржали га Влада Уједињеног Краљевства Шведске, Фондација Конрад Аденауер и Министарство вањских послова Краљевине Холандије;

-Замјеница Перовић имала је излагање на састанку Мреже НПМ Југоисточне Европе, на ком је оцијењено да су најучинковитије посјете националних механизма за превенцију у касним ноћним или раним јутарњим сатима, као и након масовних окупљања;

- Представнице институције учествовале су у онлине годишњој конференцији Европске мреже омбудсмана за дјецу, чија тема је била “Процјена утицаја на дјечја права /ЦРИА/. Новина у организацији била је што су домаћини конференције дјеча - окупљена у групи европске мреже младих савјетника и омладински комесар Шкотске;

- Савјетник Заштитника Менсур Бошњак био је предавач на првом дијелу програма стручног усавршавања полицијских службеника Сектора специјалне полиције о превенцији злостављања, који је организовао Савјет Европе у Будви;

- НПМ Црне Горе препознаје да се проблематичне ситуације у поступању према лицима лишеним слободе и даље углавном јављају у првим сатима полицијског притвора, док су најмањи проблеми запажени у поступању које се односи на просторије за задржавање – саопштено на другом састанку НПМ Мреже земаља југоисточне Европе, на ком је учествовала замјеница Заштитника са савјетницима;

-Замјеница Заштитника Нерма Добарџић је имала излагање на вебинуру који су организовали Савјет Европе и Делегација ЕУ „Одговор на говор мржње и злочине из мржње у Црнпј Гори: која је улога институција и зашто су значајне организације цивилног друштва“. Указала је да се ове појаве доминатно дешавају у онлајн простору – те да је он и даље без адекватне контроле у виду администрације садржаја;

- Замјеница Зденка Перовић представила је ангажман и метод рада НПМ-а Црне Горе на међународном онлине вебинуру, који је организовао НПМ Туниса;

- Замјеница Зденка Перовић и савјетница Данијела Брајковић биле су учеснице онлине састанка „Третман особа зависних од психоактивних супстанци које се налазе у затворима“, чији домаћин је био НПМ Србије. На састанку дискутовано о положају затвореника који услед зависности захтијевају посебну врсту медицинског али и психијатријско - психолошког третмана током издржавања казне затвора;

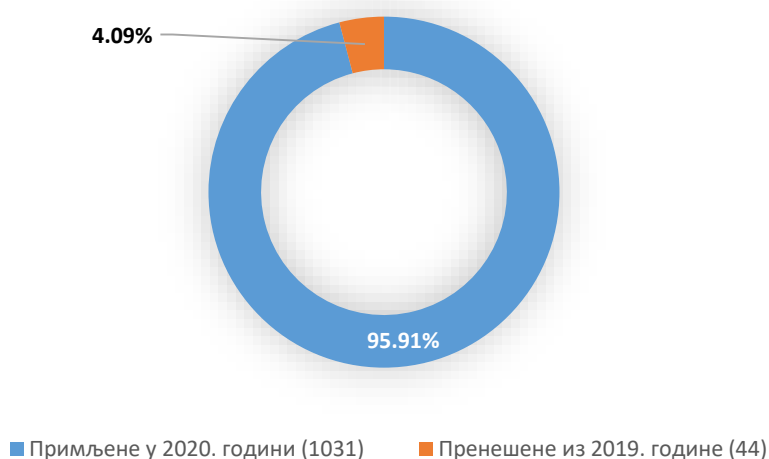
-Замјеница за област превенције и заштите од тортуре учествовала је на конференцији на којој су представљене Смјернице о поступању Одјељења за унутрашњу контролу полиције и Министарства унутрашњих послова Црне Горе, у случајевима навода о могућем злостављања од стране полицијских службеника и дала коментаре на овај документ. Смјернице израдили консултанти Савјета Европе, у организацији канцеларије Савјета Европе у Подгорици;

## IV ПОСТУПАЊЕ ЗАШТИТНИКА ПО ПРИТУЖБАМА И СОПСТВЕНИМ ИНИЦИЈАТИВАМА

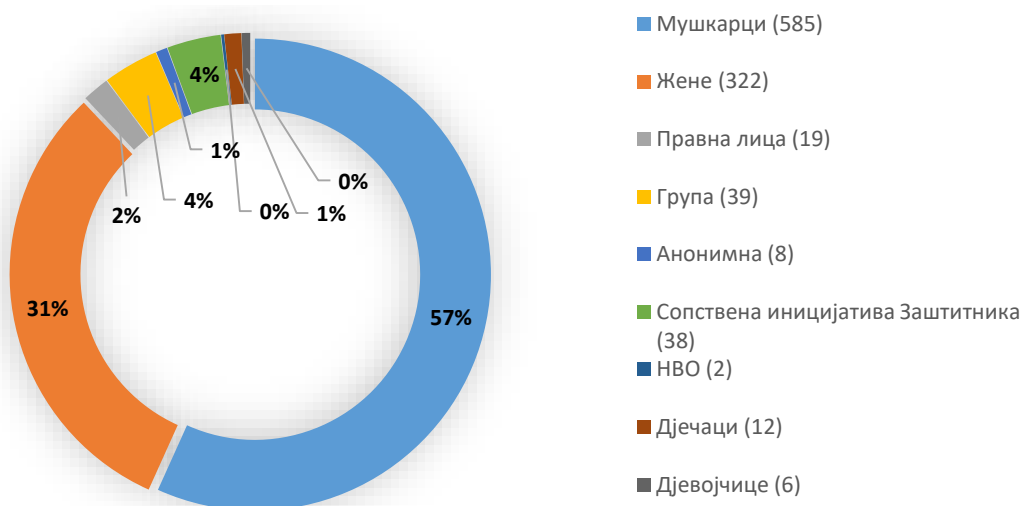
### 4.1. Статистички показатељи о раду Заштитника

У 2020. години, Заштитник је имао у раду **1075** притужби, од којих су:

- a) 1031 примљена у 2020. години и
- b) 44 пренешене из 2019. године

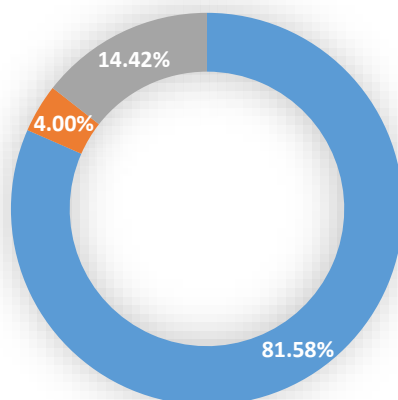


Од 1031 примљеног предмета у 2020. години, 907 је формирано по индивидуалним притужбама (мушкарци 585 и жене 322), (58) по притужбама групе грађана и правних лица (колективне), и двије (2) по притужбама невладиних организација. По сопственој иницијативи формирано је (38) предмета, (18) по притужбама дјеце и осам (8) предмета по анонимним притужбама.



Од 1075 предмета који су били у раду у извјештајној години, поступак је окончан у 920 (85,58%) и то 877 из 2020. године и (43) предмет из претходне године.

У 2021. годину пренешено је (155) предмета (14,42%), од којих је већина формирана у децембру 2020. године, по којима објективно није могао бити завршен поступак.



■ Окончане из 2020. године (877) ■ Окончане из 2019. године (43) ■ Пренешене у 2020. годину (155)

**Табела - Притужбе у раду у 2020. години**

|  |             |
|--|-------------|
| <b>Притужбе</b>  | <b>1075</b> |
| Примљене у 2020.   | 1031        |
| Пренешене из 2019.   | 44          |
| <b>Притужбе према подносиоцима - примљене у 2020. години</b> | <b>1031</b> |
| Мушкарци 18+   | 585         |
| Жене 18+   | 322         |
| Правна лица  | 19          |
| Група  | 39          |
| Анонимна   | 8           |
| Сопствена иницијатива Заштитника                             | 38          |
| НВО  | 2           |
| Дјечаци  | 12          |
| Дјевојчице   | 6           |
| <b>Окончане (укупно)</b>                                     | <b>920</b>  |
| Окончане из 2020. године                                     | 877         |
| Окончане из 2019. године                                     | 43          |
| <b>Пренешене у 2020. годину</b>                              | <b>155</b>  |

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

Притужбе примљене у извјештајној години односиле су се на рад: државних органа, органа државне управе и других организација (383), судова (101), Државног тужилаштва (32), Управе полиције (115), јавних служби и других носилаца јавних овлашћења (196), органа локалне самоуправе и локалне управе (45) и на рад органа, служби и носилаца јавних овлашћења у другим државама, привредна друштва, друга правна лица, предузетнике, физичка лица и др. (159).

#### 4.1.2. Број притужби према територијалној припадности подносилаца

У току 2020. године, притужбе су поднијели грађани из Главног града, Пријестонице и општина Црне Горе: Андријевица (5), Бар (42), Беране (27), Бијело Поље (34), Будва (48), Цетиње (11), Даниловград (149), Гусиње (1), Херцег Нови (35), Колашин (3), Котор (36), Мојковац (6), Никшић (61), Плав (2), Пљевља (29), Плужине (2), Подгорица (540), Рожаје (9), Тиват (13), Тузи (7), Улцињ (13) и Жабљак (3).

Заштитнику су се обраћали и поједини грађани из других држава: Србија (14), Њемачка (5), Босна и Херцеговина (6), Македонија (2), Словенија (1), Нови Зеланд (1), Холандија (1), Хрватска (1), Луксембург (1), Шведска (1), Косово (1), Албанија (1) и УСА (1).

#### 4.1.3. Ургенције

И у извјештајној години поједини субјекти нијесу доставили тражено изјашњење или су каснили у достављању изјашњења, па је Заштитник био принуђен да у 218 предмета упути 289 ургенција, ради достављања тражених изјашњења.

Табела – Преглед упућених ургенција у 2020. години

| Државни органи и органи државне управе  | Број |  |
|---|------|--|
| Министарство унутрашњих послова -<br>Директорат за грађанска стања и личне<br>исправе | 1    | у 1 предмету 1 ургенција   |
| Управа за некретнине - Подручна јединица<br>Подгорица                                 | 4    | у 1 предмету 2 ургенције, у 2 предмета 1<br>ургенција                            |
| Управа за некретнине  | 11   | у 1 предмету 4 ургенције, у 2 предмета 2<br>ургенције, у 3 предмета 1 ургенција  |
| Комисија за стамбена питања Владе ЦГ  | 1    | у 1 предмету 1 ургенција   |
| Министарство финансија  | 5    | у 1 предмету 2 ургенције, у 3 предмета 1<br>ургенција                            |
| Комисија за повраћај и обештећење у<br>Подгорици                                      | 7    | у 1 предмету 4 ургенције, у 1 предмету 2<br>ургенције, у 1 предмету 1 ургенција  |
| Управа за инспекцијске послове - Одсјек за<br>инспекцију за просвјету                 | 3    | у 1 предмета 2 ургенције, у 1 предмету 1<br>ургенција                            |
| Министарство просвјете  | 19   | у 1 предмету 3 ургенције, у 1 предмету 2<br>ургенције, у 14 предмета 1 ургенција |
| Ветеринарска управа   | 2    | у 2 предмета 1 ургенција   |
| Управа за некретнине - Подручна јединица<br>Беране                                    | 2    | у 1 предмету 2 ургенције   |
| Јавни извршитељ   | 4    | у 4 предмета 1 ургенција   |
| Национално координационо тијело за борбу<br>против заразних болести                   | 1    | у 1 предмету 1 ургенција   |
| Управа за шуме  | 3    | у 1 предмету 2 ургенције, у 1 предмету 1<br>ургенција                            |
| Управа јавних радова  | 1    | у 1 предмету 1 ургенција   |
| Министарство културе  | 1    | у 1 предмету 1 ургенција   |

|   |    |  |
|---|----|--|
| Комисија за жалбе Црне Горе   | 8  | у 1 предмету 3 ургенције, у 1 предмету 2 ургенције, у 3 предмета 1 ургенција                           |
| Министарство јавне управе   | 7  | у 1 предмету 4 ургенције, у 3 предмета 1 ургенција   |
| Министарство рада и социјалног старања  | 10 | у 10 предмета 1 ургенција  |
| Управа за инспекцијске послове  | 7  | у 2 предмета 2 ургенције, у 3 предмета 1 ургенција   |
| Министарство здравља  | 13 | у 1 предмету 3 ургенције, у 2 предмета 2 ургенције, у 6 предмета 1 ургенција                           |
| Министарство унутрашњих послова   | 3  | у 3 предмета 1 ургенција   |
| Управа за некретнине - Подручна јединица Бар                                    | 5  | у 1 предмету 3 ургенције, у 1 предмету 2 ургенције   |
| Влада ЦГ  | 18 | у 18 предмета 1 ургенција  |
| Управа за некретнине - Подручна јединица  | 10 | у 2 предмета 3 ургенције, у 1 предмету 2 ургенције, у 2 предмета 1 ургенција                           |
| Подгорица   |    |  |
| Управа за некретнине - Подручно одјељење  | 2  | у 1 предмету 2 ургенције   |
| Херцег Нови   |    |  |
| Управа за инспекцијски надзор   | 1  | у 1 предмету 1 ургенција   |
| Министарство пољопривреде и руралног развоја                                    | 8  | у 1 предмету 3 ургенције, у 1 предмету 2 ургенције, у 3 предмета 1 ургенција                           |
| <b>Јавне службе и други носиоци јавних овлашћења</b>                            |    |  |
| Центар за социјални рад за општине Котор, Тиват и Будва                         | 3  | у 3 предмета 1 ургенција   |
| Центар за социјални рад Никшић, Плужине и Шавник                                | 2  | у 2 предмета 1 ургенција   |
| Комунална полиција Општине Котор  | 1  | у 1 предмету 1 ургенција   |
| ЈУ Средња Школа "Васо Алигрудич" Подгорица                                      | 1  | у 1 предмету 1 ургенција   |
| Фонд ПИО - Подручно одјељење Бар  | 4  | у 1 предмету 4 ургенције   |
| ЈУ Основна школа "Његош" - Служ   | 1  | у 1 предмету 1 ургенција   |
| ЈПУ "Ђина Врбица"   | 1  | у 1 предмету 1 ургенција   |
| Управа за безбједност хране, ветерину и фитосанитарне послове                   | 5  | у 1 предмету 3 ургенције, у 1 предмету 2 ургенције   |
| Д.О.О. Водовод и канализација Котор   | 3  | у 3 предмета 1 ургенција   |
| ЈЗУ Дом здравља Подгорица   | 1  | у 1 предмету 1 ургенција   |
| Центар за социјални рад за општине Котор, Тиват и Будва - Подручна служба Будва | 2  | у 1 предмету 2 ургенције   |
| Фонд ПИО - Подручно одјељење Подгорица  | 2  | у 2 предмета 1 ургенција   |
| Фонд за здравствено осигурање Црне Горе   | 4  | у 4 предмета 1 ургенција   |
| <b>Локална самоуправа и локална управа</b>                                      |    |  |
| Главни град Подгорица   | 22 | у 1 предмету 6 ургенција, у 1 предмету 4 ургенције, у 2 предмета 2 ургенције, у 8 предмета 1 ургенција |
| Општина Даниловград   | 2  | у 2 предмета 1 ургенција   |

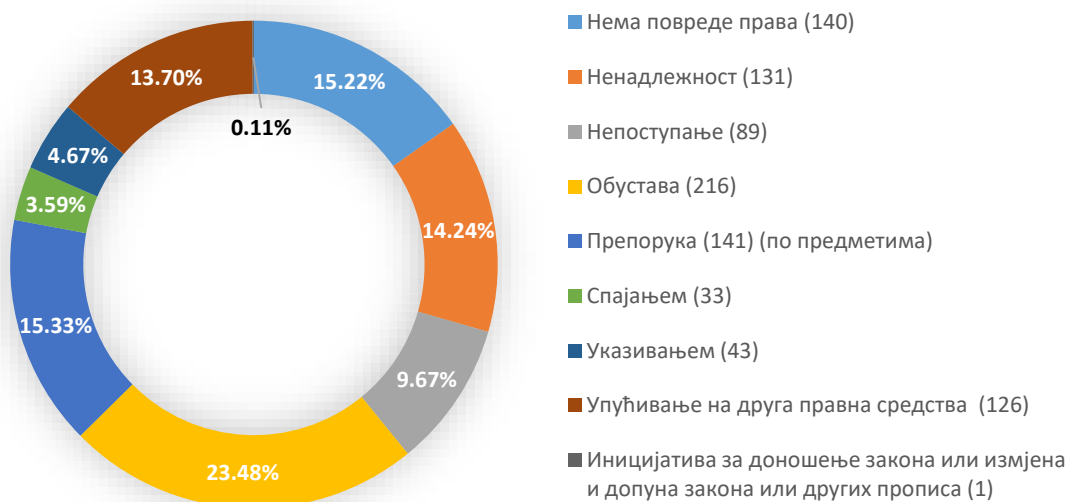
|  |            |  |
|--|------------|--|
| Општина Никшић   | 4          | у 1 предмету 2 ургенције, у 2 предмета 1 ургенција                           |
| Општина Херцег Нови  | 1          | у 1 предмету 1 ургенција   |
| Општина Беране   | 1          | у 1 предмету 1 ургенција   |
| Општина Бар  | 1          | у 1 предмету 1 ургенција   |
| Општина Будва  | 6          | у 1 предмету 2 ургенције, у 4 предмета 1 ургенција                           |
| Секретаријат за просторно планирање и изградњу Херцег Нови         | 1          | у 1 предмету 1 ургенција   |
| Општина Тиват  | 7          | у 1 предмету 4 ургенције, у 1 предмету 2 ургенције, у 1 предмету 1 ургенција |
| <b>Органи, службе и носиоци јавних овлашћења у другим државама</b> | 1          | у 1 предмету 1 ургенција   |
| <b>Управа полиције</b>   |            |  |
| Управа полиције - Центар безбједности Подгорица                    | 5          | у 5 предмета 1 ургенција   |
| Управа полиције  | 10         | у 1 предмету 2 ургенције, у 8 предмета 1 ургенција                           |
| <b>Суд</b>   |            |  |
| Уставни суд Црне Горе  | 3          | у 3 предмета 1 ургенција   |
| Основни суд у Бару   | 2          | у 2 предмета 1 ургенција   |
| Основни суд у Никшићу  | 5          | у 1 предмету 2 ургенције, у 3 предмета 1 ургенција                           |
| Основни суд у Котору   | 1          | у 1 предмету 1 ургенција   |
| Суд за прекршаје Подгорица   | 1          | у 1 предмету 1 ургенција   |
| Виши суд у Подгорици   | 5          | у 5 предмета 1 ургенција   |
| <b>Тужилаштво</b>  |            |  |
| Основно државно тужилаштво у Никшићу                               | 1          | у 1 предмету 1 ургенција   |
| Основно државно тужилаштво у Подгорици                             | 9          | у 1 предмету 2 ургенције, у 7 предмета 1 ургенција                           |
| Специјално државно тужилаштво                                      | 9          | у 1 предмету 3 ургенције, у 1 предмету 2 ургенције, у 4 предмета 1 ургенција |
| Тужилачки савјет   | 3          | у 3 предмета 1 ургенција   |
| Врховно државно тужилаштво Црне Горе                               | 2          | у 2 предмета 1 ургенција   |
| <b>Укупно</b>  | <b>289</b> |  |

## 4.2. Начин окончања поступка по притужбама

Од 920 предмета по којима је поступак окончан у 2020. години, у 131 предмету Заштитник није био надлежан за поступање, а у 89 нијесу постојале процесне претпоставке за поступање. У 126 предмета поступак је окончан упућивањем на друга правна средства, у 541 случају предмети су окончани након спроведеног испитног поступка и у 33 случаја поступак је спроведен спајањем предмета.

Табела – Начин окончања поступка по притужбама

| Исход поступка по притужбама  | Број       | Процент |
|---|------------|---------|
| Нема повреде права (140)  | 140        | 15.22%  |
| Ненадлежност (131)  | 131        | 14.24%  |
| Непоступање (89)  | 89         | 9.67%   |
| Обустава (216)  | 216        | 23.48%  |
| Препорука (141) (по предметима)   | 141        | 15.33%  |
| Спајањем (33)   | 33         | 3.59%   |
| Указивањем (43)   | 43         | 4.67%   |
| Упућивање на друга правна средства (126)  | 126        | 13.70%  |
| Иницијатива за доношење закона или измјена и допуна закона или других прописа (1) | 1          | 0.11%   |
| <b>Укупно</b>   | <b>920</b> |         |



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

Заштитник није био надлежан за поступање у 131 предмету или 14,25%, јер су се притужбе односиле на: повреде права које нијесу учињене од стране државних органа, органа локалне самоуправе, јавних служби и других носилаца јавних овлашћења (15); повреде права у другим државама (2); захтјеве за материјалну, бесплатну правну и другу помоћ (13); захтјеве за преиспитивање законитости одлука државних органа (судови и др.) (41), захтјеве за заступање и предузимање радњи у поступцима (20) и на друге разлоге (40).

У 89 предмета или 9,68% Заштитник није поступао по притужбама из законом утврђених разлога, односно: због тога што је поднешена анонимна притужба (3) а није било основа за поступање по сопственој иницијативи, због очигледне злоупотребе права подношења притужбе (1), притужба је поднесена по истеку рока од једне године од дана учињене повреде (3), притужба није допуњена у остављеном року, а ни након тога (65) и иста притужба је поновљена без нових доказа (17).



У 126 предмета или 13,71% од укупног броја притужби по којима је поступак окончан, подносиоци притужби упућени су да заштиту својих права рационалније и ефикасније остваре пред надлежним државним органима, коришћењем редовних правних средстава која су им на располагању, сходно одређеним законским одредбама.

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

|   |            |
|---|------------|
| <b>Ненадлежност</b>   | <b>131</b> |
| Притужба се није односила на државне и друге органе ЦГ из чл. 2 Закона о Заштитнику | 15         |
| Притужба се односила на повреде права у другим државама                             | 2          |
| Захтјев за материјалну, бесплатну правну и другу помоћ                              | 13         |
| Захтјеве за преиспитивање законитости одлука државних органа (судови и др.)         | 41         |
| Захтјев за заступање и предузимање радњи у поступку                                 | 20         |
| Остало  | 40         |
| <b>Непоступање</b>  | <b>89</b>  |
| Анонимна притужба   | 3          |
| Очигледна злоупотреба права подношења притужбе                                      | 1          |
| Притужба је поднесена по истеку рока од једне године од дана учињене повреде        | 3          |
| Притужба није допуњена у остављеном року  | 65         |
| Притужба поновљена а нијесу поднијети нови докази                                   | 17         |
| <b>Упућивање на друга правна средства</b>   | <b>126</b> |

У предметима када није поступано због пасивности странака, наша су настојања била да путем писаних захтјева и телефонских позива активирамо подносиоце који су и поред тога остали пасивни и нијесу сарађивали, нити су доставили тражене допуне.

#### **4.2.2. Притужбе окончане након спроведеног испитног поступка**

Након спроведеног испитног поступка окончан је 541 предмет, односно 58,80% од укупно 920 притужби. Од тог броја, у 140 случајева (15,23%) није утврђена повреда права.

У 289 случајева или 31,33% утврђено је да постоји повреда права, од којих је у 148 случајева повреда отклоњена у току испитног поступка, па је из тог разлога поступак обустављен. У преосталим предметима повреде нијесу отклоњене у току испитног поступка, па је Заштитник у 141 предмету дао мишљења са 357 препорука надлежним органима и другим субјектима за отклањање утврђених повреда права, остављајући за то одговарајуће рокове.

У 68 случајева поступак је обустављен, и то: у 13 предмета због тога што је након подношења притужбе покренут судски поступак, у 29 предмета подносилац притужбе није сарађивао у поступку, а његова сарадња је била неопходна, док су у 26 предмета подносиоци повукли притужбе након подношења и у једном предмету подносилац притужбе је преминуо па је поступак обустављен.

У 43 случаја Заштитник је указао на пропусте органа јавне власти у циљу превентивног дјеловања, како се у будућем раду не би поновили пропусти у поступању.

У једном предмету Заштитник је дао иницијативу за доношење закона или измјене и допуне закона или других прописа.

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

|   |            |
|---|------------|
| <b>Утврђено да није било повреде права</b>  | <b>140</b> |
| <b>Утврђена повреда права (укупно)</b>  | <b>289</b> |
| Поведа отклоњена у току поступка  | 148        |
| Предмети у којима су дате препоруке   | 141        |
| <b>Поступак обустављен (осим случајева у којима је повреда отклоњена у току поступка)</b> | <b>68</b>  |
| Након подношења притужбе покренут судски поступак   | 13         |
| Подносилац повукао притужбу   | 26         |
| Подносилац притужбе не сарађује у поступку  | 29         |
| <b>Указивањем</b>   | <b>43</b>  |
| <b>Иницијатива за доношење закона или измјена и допуна закона или других прописа</b>      | <b>1</b>   |
| <b>Укупно</b>   | <b>541</b> |

### 4.3. Преглед окончаних притужби по органима

Од укупног броја притужби по којима је поступак окончан у извјештајној години, на рад државних органа, органа државне управе и других организација односило се 360 притужби, на рад судова 95 притужби, на рад Државног тужилаштва 22, на рад Управе полиције 102 притужбе, на рад јавних служби и других носилаца јавних овлашћења 161, на рад органа локалне самоуправе и локалне управе 34 и на рад органа, служби и носиоца јавних овлашћења у другим државама, привредних друштава, других правних лица, предузетника, физичких лица и др. 146 притужби.

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

|   |            |
|---|------------|
| <b>Државни органи, органи државне управе и друге организације</b> | <b>360</b> |
| Мушко 18+   | 234        |
| Женско 18+  | 83         |
| Правна лица   | 6          |
| Група   | 13         |
| Анонимна  | 1          |
| Сопствена иницијатива Заштитника                                  | 13         |
| НВО   | 2          |
| Дјечаци   | 7          |
| Дјевојчице  | 1          |
| <b>Судови и Уставни суд</b>                                       | <b>95</b>  |
| Мушко   | 59         |
| Женско  | 34         |
| Група   | 1          |
| Анонимна  | 1          |

|  |            |
|--|------------|
| <b>Државно тужилаштво</b>  | <b>22</b>  |
| Мушко  | 11         |
| Женско   | 9          |
| Анонимна   | 1          |
| Сопствена иницијатива Заштитника   | 1          |
| <b>Управа полиције</b>   | <b>102</b> |
| Мушко  | 60         |
| Женско   | 17         |
| Правна лица  | 4          |
| Група  | 3          |
| Сопствена иницијатива Заштитника   | 18         |
| <b>Јавне службе и други носиоци јавних овлашћења</b>                       | <b>161</b> |
| Мушко 18+  | 67         |
| Женско 18+   | 70         |
| Правна лица  | 3          |
| Група  | 5          |
| Анонимна   | 2          |
| Сопствена иницијатива Заштитника   | 4          |
| Дјечаци  | 6          |
| Дјевојчице   | 4          |
| <b>Локална самоуправа и локална управа</b>                                 | <b>34</b>  |
| Мушко  | 25         |
| Женско   | 9          |
| <b>Други органи, организације, физичка и правна лица и други случајеви</b> | <b>146</b> |
| Мушко 18+  | 72         |
| Женско 18+   | 61         |
| Правна лица  | 2          |
| Група  | 6          |
| Анонимна   | 2          |
| Сопствена иницијатива Заштитника   | 1          |
| НВО  | 1          |
| Дјечаци  | 1          |
| <b>Укупно</b>  | <b>920</b> |

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

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

Од укупног броја примљених притужби (1031), на рад судова односило се 90 притужби или 8,72%. Примљене притужбе односиле су се на: Врховни суд Црне Горе (4), Виши суд у Подгорици (24), Виши суд у Бијелом Пољу једна (1), Привредни суд Црне Горе двије (2), Управни суд Црне Горе

шест (6), Виши суд за прекршаје Црне Горе једна (1), Суд за прекршаје Подгорица три (3), Суд за прекршаје Будва - Одјељење Котор једна (1), Судски савјет једна (1) и на основне судове (47) .

На рад Уставног суда поднесено је 11 притужби.

Поступак је завршен у 95 предмета који су били у раду током године, и то у 91 примљеном 2020. године и четири (4) из претходне године.

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

**Табела – Начин окончања поступка по притужбама**

|   |           |
|---|-----------|
| <b>И Судови</b>   | <b>86</b> |
| <b>Нема повреде права</b>   | <b>6</b>  |
| <b>Ненадлежност</b>   | <b>29</b> |
| Остало  | 5         |
| Захтјев за заступање и предузимање радњи у поступку                           | 3         |
| Захтјев за преиспитивање законитости судске одлуке                            | 21        |
| <b>Непоступање</b>  | <b>7</b>  |
| Притужба је поднесена по истеку рока од једне године од дана учињене повреде  | 1         |
| Притужба није допуњена у остављеном року                                      | 2         |
| Притужба поновљена а нијесу поднијети нови докази                             | 4         |
| <b>Обустава</b>   | <b>19</b> |
| Након подношења притужбе покренут судски поступак                             | 1         |
| Подносилац повукао притужбу   | 1         |
| Подносилац притужбе не сарађује у поступку                                    | 1         |
| Повреда отклоњена у току поступка   | 16        |
| <b>Предмети у којима су дате препоруке</b>                                    | <b>5</b>  |
| <b>Спајањем</b>   | <b>2</b>  |
| <b>Указивањем</b>   | <b>4</b>  |
| <b>Упућивање на друга правна средства</b>                                     | <b>14</b> |
| <b>ИИ Уставни суд ЦГ</b>  | <b>9</b>  |
| Захтјев за преиспитивање законитости судске одлуке                            | 2         |
| Повреда отклоњена у току поступка   | 2         |
| Спајањем  | 1         |
| Упућивање на друга правна средства  | 3         |
| Иницијатива за доношење закона или измјена и допуна закона или других прописа | 1         |
| <b>Укупно И+ИИ</b>  | <b>95</b> |

#### 4.3.1.2. Притужбе на рад Државног тужилаштва

На рад Државног тужилаштва Црне Горе примљене су 32 притужбе или 3,10% од укупног броја притужби. Притужбе су се односиле на основна државна тужилаштва: у Бару (3), у Котору (4), у Херцег Новом (2), у Пљевљима (2), у Никшићу (4), у Улцињу (1) и у Подгорици (4), Специјално

државно тужилаштво (8), Врховно државно тужилаштво Црне Горе (2) и Више државно тужилаштво Подгорица (2).

Поступак је завршен у 22 предмета, и то у 20 случајева из 2020. године и два (2) предмета из претходне године. У 2021. годину пренешено је 12 притужби.

**Табела – Начин окончања притужби**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Нема повреде права</b>                          | <b>5</b>  |
| <b>Ненадлежност</b>                                | <b>4</b>  |
| Захтјев за преиспитивање законитости судске одлуке | 2         |
| Остало   | 2         |
| <b>Обустава</b>                                    | <b>6</b>  |
| Повреда отклоњена у току поступка                  | 4         |
| Подносилац повукао притужбу                        | 2         |
| <b>Предмети у којима су дате препоруке</b>         | <b>4</b>  |
| <b>Упућивање на друга правна средства</b>          | <b>2</b>  |
| <b>Спајањем</b>                                    | <b>1</b>  |
| <b>Укупно</b>                                      | <b>22</b> |

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

На рад државних органа и органа државне управе у раду је било 407 притужби. У овој извјештајној години поступак је окончан у 360 предмета, а остало је 47 незавршених (из 2020. год).

Поступци по притужбама окончани су на начин што је: у 57 случајева утврђено да нема повреде права, у 45 случајева Заштитник није био надлежан да поступа, у 23 случаја Заштитник није поступао из законом утврђених разлога (притужба није допуњена у остављеном року и др.), у 112 предмета поступак је обустављен (повреда отклоњена у току поступка – 86, подносилац повукао притужбу и др), у 65 предмета дато је мишљење са препоруком, у 15 предмета спајањем, указивањем у 13 предмета и у 30 предмета подносиоци притужбе упућени су на друга правна средства – на коришћење редовних или других правних средстава, јер је оцијењено да је то ефикаснији начин за отклањање повреда права.

**Табела – Начин окончања поступка**

| <b>Притужбе</b>    | <b>Број</b> |
|--------------------|-------------|
| Нема повреде права | 57          |
| Ненадлежност       | 45          |
| Непоступање        | 23          |
| Обустава           | 112         |
| Препорука          | 65          |
| Спајањем           | 15          |
| Указивањем         | 13          |
| Упућивање          | 30          |
| <b>Укупно</b>      | <b>360</b>  |

#### 4.3.2.1. Притужбе на рад Управе полиције

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

На рад Управе полиције примљено је (115) притужби или 11,15% од укупног броја (1031). Из претходне године пренешено је пет (5) притужби.

Од укупног броја притужби у раду (120) окончане су (102), од чега 98 из 2020. године и четири (4) из 2019. године.

Притужбе су се углавном односиле на непоступање по пријавама грађана и њиховим захтјевима, а у 45 случајева односиле су се на права лица лишених слободе.

Поступак по притужбама окончан је на начин што је: у (15) предмета утврђено да нема повреде права, у једном (1) предмету Заштитник није био надлежан да поступа, у (12) предмета није поступано из законом утврђених разлога (притужба није допуњена у остављеном року, а ни након тога и притужба поновљена а нијесу поднијети нови докази), у (27) случајева поступак је обустављен (повреда отклоњена у току поступка, након подношења притужбе покренут судски поступак и др.), у (34) предмета је утврђена повреда права и дато мишљење са препоруком, у седам (7) предмета спајањем, указивањем у три (3) предмета, и у три (3) предмета подносилац је упућен на друга правна средства – на коришћење редовних или других правних средстава, јер је оцијењено да је то ефикаснији начин за отклањање повреда права.

#### Табела – Начин окончања поступка по притужбама

| Притужбе           | Број       |
|--------------------|------------|
| Нема повреде права | 15         |
| Ненадлежност       | 1          |
| Непоступање        | 12         |
| Обустава           | 27         |
| Препорука          | 34         |
| Спајањем           | 7          |
| Указивањем         | 3          |
| Упућивање          | 3          |
| <b>Укупно</b>      | <b>102</b> |

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

На рад јавних служби и других носилаца јавних овлашћења поднијето је 196 притужби, а из претходне године пренијето је седам (7) притужби.

Од укупног броја притужби у раду (203), поступак је окончан у 161 предмету (154 из 2020. и 7 из 2019. године).

Поступак по притужбама окончан је на начин што је: у 39 предмета утврђено да нема повреде права, у 12 предмета Заштитник није био надлежан да поступа (захтјев за материјалну, бесплатну правну и другу помоћ, захтјев за преиспитивање законитости судске одлуке), у 15 предмета није поступано из законом утврђених разлога (притужба је поднесена по истеку рока од једне године од дана учињене повреде, притужба није допуњена у остављеном року, притужба поновљена а

нијесу поднијети нови докази), у 34 предмета поступак је обустављен (повреда отклоњена у току поступка – 21, подносилац повукао притужбу и др), у 27 предмета дата су мишљења са препорукама, четири (4) предмета окончана спајањем, 13 предмета окончана указивањем и у 17 предмета подносиоци притужбе су упућени да заштиту својих права остваре пред надлежним државним органима, јер је оцијенио да је то ефикасније.

**Табела - Начин окончања поступка по притужбама**

| <b>Притужбе</b>    | <b>Број</b> |
|--------------------|-------------|
| Нема повреде права | 39          |
| Ненадлежност       | 12          |
| Непоступање        | 15          |
| Обустава           | 34          |
| Препорука          | 27          |
| Спајањем           | 4           |
| Указивањем         | 13          |
| Упућивање          | 17          |
| <b>Укупно</b>      | <b>161</b>  |

#### 4.3.2.3. Притужбе на рад локалне самоуправе и локалне управе

На рад органа локалне самоуправе и локалне управе поднешено је 45 притужби. Из 2019. године пренијета је једна притужба, тако да је било укупно у раду 46 притужби.

Поступак је окончан у 34 предмета (33 из 2020. и једна из 2019.године).

Поступак по притужбама окончан је на начин што је: у 11 предмета утврђено да нема повреде права, у два (2) предмета Заштитник није био надлежан да поступа, у пет (5) предмета није поступано из законом утврђених разлога (притужба није допуњена у остављеном року и притужба поновљена, а нијесу поднијети нови докази), у четири (4) предмета поступак је обустављен, у четири (4) предмета дато је мишљење са препоруком, у једном (1) извршено је спајање, два (2) предмета завршена су указивањем и у пет (5) предмета подносиоци притужби упућени су да заштиту својих права остваре пред надлежним државним органима, јер је оцијенио да је то ефикасније.

**Табела - Начин окончања поступка по притужбама**

| <b>Притужбе</b>    | <b>Број</b> |
|--------------------|-------------|
| Нема повреде права | 11          |
| Ненадлежност       | 2           |
| Непоступање        | 5           |
| Обустава           | 4           |
| Препорука          | 4           |
| Спајањем           | 1           |
| Указивањем         | 2           |
| Упућивање          | 5           |
| <b>Укупно</b>      | <b>34</b>   |

#### 4.4. Права на чију су повреду подносиоци указивали у притужбама

У предметима у којима је поступак окончан у извјештајној години подносиоци притужби указивали су: на повреду права на правично суђење (76), на остала грађанска права (358), на економска, социјална и културна права (151), на права дјетета (176) и забрану дискриминације (159).

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

|   |            |
|---|------------|
| <b>Право на правично суђење</b>   | <b>76</b>  |
| Неизвршавање судских одлука   | 4          |
| Злоупотреба процесних овлашћења   | 4          |
| Право на суђење у разумном року   | 31         |
| Право на приступ суду   | 31         |
| Право на претпоставку невиности   | 1          |
| Право на правни лијек   | 5          |
| <b>Остала грађанска права</b>   | <b>358</b> |
| Права лица лишених слободе  | 184        |
| Права расељених лица  | 1          |
| Право грађана да непосредно или посредно учествује у управљању јавним пословима | 2          |
| Право на држављанство   | 4          |
| Право на лична документа  | 6          |
| Право на људско достојанство и једнакост пред законом                           | 1          |
| Право на добру управу и правну заштиту  | 76         |
| Право на приватност   | 4          |
| Право на слободан приступ информацијама   | 4          |
| Право на слободно кретање и слободан избор боравишта/пребивалишта               | 1          |
| Право на слободу и сигурност личности   | 3          |
| Право на здраву животну средину   | 5          |
| Распиривање националне и вјерске мржње  | 1          |
| Слобода мишљења и изражавања  | 2          |
| Слобода удруживања и мирног окупљања  | 1          |
| Забрана мучења и нехуманог или понижавајућег поступања и кажњавања              | 30         |
| Право обраћања  | 11         |
| Остало  | 22         |
| <b>Економска, социјална и културна права</b>                                    | <b>151</b> |
| Акционарско право   | 1          |
| Престао да важи 01.01.2020. год Повраћај имовине и обештећење                   | 4          |
| Право из области предузетништва   | 3          |
| Право на рад и право из радног односа   | 37         |
| Право из социјалне заштите  | 28         |
| Право на мирно уживање имовине  | 29         |
| Право на пензијско и инвалидско осигурање                                       | 19         |
| Право на становање  | 6          |
| Право на здравствену заштиту и право на здравствено осигурање                   | 24         |



|   |            |
|---|------------|
| <b>Права дјетата, млади и социјална заштита</b> | <b>176</b> |
| Права дјетета                                   | 170        |
| Права младих                                    | 6          |
| <b>Забрана дискриминације</b>                   | <b>159</b> |
| <b>Укупно</b>                                   | <b>920</b> |

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

|   |            |
|---|------------|
| <b>Права дјетета</b>                                    | <b>170</b> |
| Право на родитељско старање                             | 6          |
| Право на издржавање                                     | 5          |
| Право на живот, опстанак и развој                       | 2          |
| Право на име и држављанство                             | 1          |
| Право на очување идентитета                             | 1          |
| Незаконито одвођење и задржавање дјетета у иностранству | 3          |
| Право на изражавање мишљења - партиципација             | 1          |
| Право на приступ одговарајућим информацијама            | 1          |
| Право на приватност                                     | 2          |
| Одговорност родитеља                                    | 7          |
| Заштита дјеце од злостављања и занемаривања             | 5          |
| Заштита дјеце без родитеља                              | 4          |
| Права дјетета са сметњама у развоју                     | 9          |
| Право на здравствену заштиту                            | 8          |
| Периодична провјера смјештаја                           | 3          |
| Право на социјалну заштиту                              | 5          |
| Животни стандард  | 3          |
| Право на образовање                                     | 42         |
| Дјечији рад, посебна заштита на раду                    | 1          |
| Право на заштиту од сексуалног искоришћавања            | 4          |
| Право дјетета у систему малољетничког правосуђа         | 6          |
| Друга права дјетета                                     | 22         |
| Право на личне односе                                   | 26         |
| Вршњачко насиље   | 3          |
| <b>Права младих</b>                                     | <b>6</b>   |
| Слобода удруживања и мирног окупљања                    | 1          |
| Права младих особа са инвалидитетом                     | 2          |
| Друга права младих                                      | 3          |
| <b>Укупно</b>   | <b>176</b> |

Табела – Подручја и основ дискриминације у притужбама - Окончани поступци по притужбама (збирни преглед)

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Рад и запошљавање</b>   | <b>55</b> |
| Национална припадност  | 8         |
| Вјера или увјерење   | 7         |
| Политичко или друго мишљење  | 1         |
| Пол, промјена пола, родни идентитет  | 6         |
| Здравствено стање  | 1         |
| Инвалидитет  | 4         |
| Старосна доб   | 3         |
| Брачно или породично стање   | 1         |
| Припадности групи или претпоставка о припадности групи, политичкој партији или другој организацији | 8         |
| Друга лична својства   | 2         |
| Без основа дискриминације  | 14        |
| <b>Социјална заштита</b>   | <b>15</b> |
| Раса   | 1         |
| Друштвено или етничко поријекло  | 1         |
| Здравствено стање  | 3         |
| Инвалидитет  | 4         |
| Брачно или породично стање   | 1         |
| Друга лична својства   | 1         |
| Без основа дискриминације  | 4         |
| <b>Поступци пред органима јавне власти</b>   | <b>34</b> |
| Национална припадност  | 7         |
| Здравствено стање  | 1         |
| Инвалидитет  | 1         |
| Старосна доб   | 1         |
| Припадности групи или претпоставка о припадности групи, политичкој партији или другој организацији | 13        |
| Друга лична својства   | 1         |
| Без основа дискриминације  | 10        |
| <b>Поступци пред правосудним органима</b>  | <b>8</b>  |
| Веза са неким мањинским народом или мањинском националном заједницом                               | 1         |
| Политичко или друго мишљење  | 1         |
| Пол, промјена пола, родни идентитет  | 1         |
| Здравствено стање  | 1         |
| Без основа дискриминације  | 4         |
| <b>Здравствена заштита</b>   | <b>12</b> |
| Раса   | 1         |
| Веза са неким мањинским народом или мањинском националном заједницом                               | 1         |
| Пол, промјена пола, родни идентитет  | 2         |
| Здравствено стање  | 2         |
| Инвалидитет  | 3         |

|  |            |
|--|------------|
| Старосна доб   | 1          |
| Друга лична својства   | 1          |
| Без основа дискриминације  | 1          |
| <b>Образовање</b>  | <b>2</b>   |
| Друга лична својства   | 1          |
| Без основа дискриминације  | 1          |
| <b>Имовинско-правни односи</b>   | <b>3</b>   |
| Политичко или друго мишљење  | 1          |
| Без основа дискриминације  | 2          |
| <b>Унутрашњи послови и полицијско поступање</b>  | <b>9</b>   |
| Национална припадност  | 2          |
| Вјера или увјерење   | 5          |
| Политичко или друго мишљење  | 1          |
| Припадности групи или претпоставка о припадности групи, политичкој партији или другој организацији | 1          |
| <b>Пензијско инвалидско осигурање</b>  | <b>4</b>   |
| Припадности групи или претпоставка о припадности групи, политичкој партији или другој организацији | 1          |
| Без основа дискриминације  | 2          |
| Здравствено стање  | 1          |
| <b>Говор мржње</b>   | <b>2</b>   |
| Вјера или увјерење   | 1          |
| Сексуална оријентација и/или интерсексуалне карактеристике   | 1          |
| <b>Јавни дискурс/медији</b>  | <b>4</b>   |
| Раса   | 1          |
| Национална припадност  | 1          |
| Друштвено или етничко поријекло  | 1          |
| Без основа дискриминације  | 1          |
| <b>Приступ добрима и услугама</b>  | <b>4</b>   |
| Инвалидитет  | 1          |
| Припадности групи или претпоставка о припадности групи, политичкој партији или другој организацији | 1          |
| Без основа дискриминације  | 2          |
| <b>Без подручја и облика дискриминације</b>  | <b>7</b>   |
| Раса   | 1          |
| Национална припадност  | 1          |
| Друштвено или етничко поријекло  | 1          |
| Инвалидитет  | 1          |
| Без основа дискриминације  | 3          |
| <b>Укупно</b>  | <b>159</b> |

**Табела – Исход окончања поступка по притужбама због дискриминације (збирни преглед).**

|                              |            |
|------------------------------|------------|
| Утврђена дискриминација      | 19         |
| Није утврђена дискриминација | 140        |
| <b>Укупно</b>                | <b>159</b> |

Од 140 предмета у којима није утврђена дискриминација у 10 предмета утврђена је повреда другог права, што је приказано у наредној табели.

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

|  |           |
|--|-----------|
| Право на добру управу и правну заштиту                             | 3         |
| Право на приватност  | 2         |
| Право на здравствену заштиту и право на здравствено осигурање      | 1         |
| Право обраћања   | 2         |
| Слобода удруживања и мирног окупљања                               | 1         |
| Забрана мучења и нехуманог или понижавајућег поступања и кажњавања | 1         |
| <b>Укупно</b>  | <b>10</b> |

#### 4.5. Мишљења са препорукама

У 2020. години Заштитник људских права и слобода Црне Горе након спроведеног испитног поступка у 141 предмету упутио је 357 препорука надлежним органима и установама.<sup>5</sup>

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

|   |    |
|---|----|
| Министарство финансија                                  | 2  |
| Министарство правде                                     | 1  |
| Министарство рада и социјалног старања                  | 3  |
| Министарство туризма                                    | 1  |
| Министарство унутрашњих послова                         | 1  |
| Министарство заштите животне средине и уређења простора | 1  |
| Министарство здравља                                    | 3  |
| Управа за шуме  | 1  |
| Завод за школство                                       | 1  |
| ЗИКС Подгорица  | 9  |
| Влада ЦГ  | 1  |
| Војска ЦГ   | 1  |
| Министарство одбране                                    | 1  |
| Министарство унутрашњих послова - Подручна јединица Бар | 2  |
| Министарство одрживог развоја и туризма                 | 1  |
| Министарство просвјете                                  | 10 |
| Комисија за повраћај и обештећење у Подгорици           | 1  |
| Комисија за повраћај и обештећење у Бару                | 3  |
| Управа за инспекцијске послове                          | 1  |

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

|   |    |
|---|----|
| Савјет за приватизацију и капиталне пројекте                                    | 1  |
| Други државни органи  | 12 |
| Министарство унутрашњих послова   | 2  |
| Управа за некретнине Бијело Поље  | 1  |
| Министарство културе  | 1  |
| Министарство спорта и младих  | 1  |
| Управа за некретнине - Подручна јединица Жабљак                                 | 1  |
| Генералштаб Војске Црне Горе  | 1  |
| Општина Бар- Секретаријат за уређење простора                                   | 1  |
| Основни суд у Херцег Новом  | 1  |
| Основни суд у Котору  | 1  |
| Основни суд у Никшићу   | 1  |
| Основни суд у Подгорици   | 1  |
| Виши суд у Подгорици  | 1  |
| Основно државно тужилаштво у Котору   | 2  |
| Основно државно тужилаштво у Пљевљима   | 1  |
| Врховно државно тужилаштво Црне Горе  | 1  |
| Управа полиције   | 3  |
| Управа полиције - Одјељење безбједности Котор                                   | 1  |
| Управа полиције - Центар безбједности Подгорица                                 | 10 |
| Управа полиције - Центар безбједности Никшић                                    | 11 |
| Управа полиције - Центар безбједности Будва                                     | 4  |
| Управа полиције - Центар безбједности Пљевља                                    | 5  |
| Центар за социјални рад Подгорица   | 2  |
| Центар за социјални рад Беране  | 3  |
| ЗУ Специјална психијатријска болница Доброта                                    | 3  |
| ЈУ Завод "Комански мост"  | 1  |
| ЈУ Центар за дјецу и младе Љубовић  | 1  |
| Клинички центар Црне Горе   | 3  |
| ЈЗУ Дом здравља Подгорица   | 1  |
| ЈУ Основна школа "Марко Миљанов"  | 1  |
| ЈУ Основна школа "Салко Аљковиц" Пљевља   | 1  |
| ЈУ Основна школа "Лука Симоновић" Никшић  | 1  |
| ЈУ Основна школа "Махмут Лекић"   | 1  |
| ЈПУ "Љубица Поповић"  | 1  |
| Фонд за здравствено осигурање Црне Горе   | 2  |
| ЈУ Ресурсни центар за образовање и оспособљавање "1. јун"                       | 1  |
| ЈУ Дневни центар за дјецу са сметњама у развоју и особе са инвалидитетом Никшић | 1  |
| ЈУ ЦНП - Црногорско народно позориште   | 2  |
| ЈУ Образовни центар Плужине   | 2  |
| Општина Беране  | 2  |
| Општина Будва   | 1  |

|                                     |            |
|-------------------------------------|------------|
| Комунална полиција Општине Улцињ    | 1          |
| Орган није одређен                  | 1          |
| Привредна друства (АД, ДД и слично) | 1          |
| <b>Укупно</b>                       | <b>141</b> |

#### У 2020. години

- Испуњено је 160 препорука (44,82%);
- Није истекао рок за реализацију 5 (пет) препорука (1,40%);
- Дјелимично је испуњено 14 препорука (3,92%);
- У континуитету се спроводи 66 препорука (18,49%); и
- Није испуњено 112 препорука (31,37%).

#### А. Дјелимично су испуњене препоруке дате сљедећим органима:

У мишљењу од 3.03.2020. године препоручено је Министарству просвјете:

- да приликом извођења радова у образовним установама, било да је ријеч о адаптацијама или другим радовима, обезбједи вршење стручног надзора над тим радовима.

Министарству одрживог развоја и туризма:

- да размотри измјене/допуна закона у дијелу који се односи на увођење обавезе стручног надзора при извођењу радова (адаптација и др.) на објектима у којима бораве дјеце (школе, вртићи, здравствене установе, установе за одмор и рекреацију дјеце, домове ученика).

У мишљењу од 09.06.2020. године препоручено је

- Управи полиције да поново спроведе поступак безбједносне провјере и усвоји акт који ће ближе регулисати поступак безбједносне процјене.

У мишљењу од 13.04.2020. године препоручено је Управи полиције – Центру безбједности Подгорица:

- да се испитају наводи о употреби силе према подносиоцу притужбе као лицу лишеном слободe и за случај истих предузму мјере у складу са законом;
- да се установе механизми прецизних и тачних евиденција о привођењу и задржавању лица од стране службеника Управе полиције, како би се установило тачно вријеме лишења слободe и обезбједиле одговарајуће процесне гаранције права осумњиченог у смислу стандарда које признаје пракса Европског суда за људска права.

Основном државном тужилаштву у Подгорици:

- да без даљих одлагања кроз дјелотворну, ефикасну и експедитивну истрагу спроведе поступак у предмету Ктр.бр.1345/19 са циљем утврђивања да ли у радњама службених лица постоје елементи бића кривичног дјела које се гони по службеној дужности.

У мишљењу од 20.07.2020. године препоручено је Управи полиције:

- да поново спроведе поступак безбједносне провјере и усвоји акт који ће ближе регулисати поступак безбједносне процјене.

У мишљењу од 12.10.2020. године препоручено је Управи полиције:

- да поново спроведе поступак безбједоносне провјере и усвоји акт који ће ближе регулисати поступак безбједоносне процјене.

У мишљењу од 18.02.2020. године препоручено је Управи за кадрове:

- да уведе обавезну едукацију државних службеника који поступају у управним поступцима о Конвенцији и пракси ЕСЉП-а, која се односи на остваривање права на доношење одлуке у разумном року и начину вођења поступака у складу с чланом 6. став 1. Конвенције и посљедицама непостапања у складу са захтјевом разумног рока, те сљедствено томе праву на образложену одлуку, са посебним акцентом на поступке из става.

У мишљењу од 1.07.2020. године препоручено је ОШ "Салко Аљковић", Пљевља:

- да у будућим случајевима у којима се покрећу, воде и окончавају процеси изрицања васпитних мјера предузима радње и мјере у складу са законом и подзаконским актима, водећи рачуна о најбољем интересу ученика, циљевима образовања и васпитања, правној извијесности и сразмјерности изречене мјере према ученику;

- да у свим будућим случајевима сазнања или пријављивања неприхватљивог понашања ученика, вршњачког насиља или другог неприхватљивог постапања према ученику од стране вршњака или било кога другог, без одлагања, предузме радње и мјере у циљу испитивања узрока и отклањања последица таквог постапања у складу са важећим прописима;

- да психолошко педагошка служба обезбједи основне информације и стручну подршку и помоћ свим запосленима у школи о гарантованим правима дјетета са посебним освртом на основне принципе;

- да унаприједи сарадњу са родитељима његујући партнерски однос.

Управи за инспекцијске послове, Одсјек за инспекцију за просвјету:

- да у свим будућим случајевима инспекцијског надзора детаљно испита све појединости и поступа у складу са својим надлежностима водећи рачуна о најбољем интересу ученика у сваком појединачном случају;

- да у свим будућим постапањима, након извршеног инспекцијског надзора, јасно дефинише неправилности и да прецизна упутства субјекту надзора на који начин да исправи начињену повреду.

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

У мишљењу бр. 01-11/20 од 18. фебруара 2020. године, препоручено је Министарству финансија - Комисији за поваћај и обештећење Бар:

- да без даљег одлагања у складу са законом предузме све потребне радње како би се поступак у предмету 03 -у1-2-30/04 по захтјеву ХХ окончао и донијела одлука, уз поштовање начела наведених у овом мишљењу.

У мишљењу бр. 01-322/20 од 30. 12. 2020. године, препоручено је Министарству финансија - Комисији за поваћај и обештећење Подгорица:

- да у што краћем року спроведе и оконча првостепени поступак, при том у цјелости поступи по налозима другостепеног органа и донесе одлуку која ће садржати ваљано образложење, односно у којој ће на ваљан начин утврдити чињенично стање и јасно образложити зашто прихвата или не

прихвата одређени доказ, као и зашто одређену чињеницу утврђује као доказану или недоказану, а све како би другостепени орган, а потом евентуално и Управни суд Црне Горе, као непосредно виши органи, били у могућности да мериторно одлуче у овој правној ствари и окончају предмете;

- да у будућим истим и/или сличним ситуацијама, када се на поступке у току не премјењују одредбе новог ЗУП-а и ЗУС-а, приликом доношења одлуке, поступа по налозима непосредно виших органа и прибави све доказе и утврди све чињенице на које јој је указано, како би омогућила истима да мериторно одлуче и избјегну непотребно одуговлачење поступка, обзиром да не постоји дјелотворно правно средство чија би употреба спријечила вишеструка и исцрпљујућа враћања предмета на поновни поступак;
- да у овом управном поступку као и сличним поступцима који су започети, а нијесу окончани до ступања на снагу новог Закона о управном поступку<sup>6</sup> и Закона о управном спору<sup>7</sup>, руководећи се начелима и правилима управног поступка, поступа са изузетном хитношћу, што значи да приоритетно поступа и рјешава у истом, имајући у виду његово/њихово претјерано дуго трајање;
- да у будућем раду благовремено поступа по захтјевима Заштитника и доставља потпуне, прецизне и конкретне одговоре, поткријепљене одговарајућом документацијом као потврдом пружених информација, јер се другачије поступање третира као повреда законских одредби о обавезној сарадњи са Заштитником.

У мишљењу бр. 01-140/20 од 18. фебруара 2020. године, препоручено је Министарству финансија - Комисији за поваћај и обештећење Бар:

- да без даљег одлагања у складу са законом предузме све потребне радње како би се поступак у предмету 03 -у1-273/06 по захтјеву ХХ окончао и донијела одлука, уз поштовање начела наведених у овом мишљењу.

У мишљењу бр. 01-139/20 од 18. фебруара 2020. године, препоручено је Комисији за поваћај и обештећење Бар:

- да у овом управном поступку, као и сличним поступцима, који су започети а нијесу окончани до ступања на снагу новог Закона о управном поступку<sup>8</sup> и Закона о управном спору<sup>9</sup>, поступа са изузетном хитношћу, што значи да приоритетно поступа и рјешава у истом, имајући у виду његово/њихово претјерано дуго трајање;
- да у цјелости поступи/а по налозима Комисије за жалбе и једном одлуком мериторно одлучи о свим захтјевима подносилаца притужбе;
- да донесе одлуку/е које ће садржати ваљано образложење, односно у којима ће на ваљан начин утврдити чињенично стање и јасно образложити зашто прихвата или не прихвата одређени доказ, као и зашто одређену чињеницу утврђује као доказану или недоказану, а све како би Комисија за жалбе, а потом евентуално и Управни суд Црне Горе, као непосредно виши органи, били у могућности да мериторно одлуче у овој правној ствари и окончају предмете;

<sup>6</sup> „Сл.лист ЦГ“, бр.56/14, 20/15, 40/16 и 37/17. Закон је ступио на снагу 1. јануара 2015.године, а почео се примјењивати 1. јула 2017. године.

<sup>7</sup> „Сл.лист ЦГ“ бр.54/16. Ступио је на снагу 23. августа 2016. године, а примјењује се од 1. јула 2017. године Прелазном и завршном одредбом члана 60. ЗУС-а прописано је да ће се поступци који до дана примјене тога Закона нису правоснажно окончани, окончати по одредбама тога Закона.

<sup>8</sup> „Сл.лист ЦГ“, бр.56/14, 20/15, 40/16 и 37/17. Закон је ступио на снагу 1. јануара 2015.године, а почео се примјењивати 1. јула 2017. године

<sup>9</sup> „Сл.лист ЦГ“ бр.54/16. Ступио је на снагу 23. августа 2016. године, а примјењује се од 1. јула 2017. године Прелазном и завршном одредбом члана 60. ЗУС-а прописано је да ће се поступци који до дана примјене тога Закона нису правоснажно окончани, окончати по одредбама тога Закона.



- да у будућим истим и/или сличним ситуацијама, када се на поступке у току не премјењују одредбе новог ЗУП-а и ЗУС-а (видјети став И), приликом доношења одлуке поступа по налозима непосредно виших органа и прибави све доказе и утврди све чињенице на које јој је указано, како би омогућила истима да мериторно одлуче и избјегну непотребно одуговлачење поступка, обзиром да не постоји дјелотворно правно средство чија би употреба спријечила вишеструка и исцрпљујућа враћања предмета на поновни поступак.

Комисији за жалбе за повраћај и обештећење:

- да у овом поступку и будућим истим/сличним поступцима, посебно оним који су започети а нису окончани до ступања на снагу новог ЗУП-а и ЗУС-а (видјети став И), благовремено одлучује по жалбама против првостепене одлуке;

- да користи правну могућност да сам ријешити управну ствар, водећи рачуна о интересу странака и дугом трајању управних поступака (у овом управном поступку, као и у другим поступцима из става И);

- да у ситуацијама када нађе да ће уочене недостатке првостепеног поступка брже и ефикасније ријешити првостепени орган, приликом поништаја такве одлуке дати ваљано образложење зашто сматра да ће у конкретном случају то првостепени орган брже и ефикасније ријешити;

- да у овом управном поступку, као и будућим сличним поступцима, у ситуацији када се подносиоци захтјева жалбом на дјелимично рјешење жале на дио о којем није одлучено, третирају такву жалбу као жалбу због ћутања управе.

Министарству јавне управе:

- увести праћење рада односно поступања управних органа у управним поступцима који су започети а нијесу окончани до ступања на снагу новог ЗУП-а и новог ЗУС-а (видјети став И Препоруке), с циљем утврђивања поступају ли управни органи у складу са законским обвезама, које се односе на:

- поштовање рокова за доношење рјешења у управном поступку,

- дужност другостепених органа да без враћања предмета на поновни поступак првостепеном органу окончају поступак (сами ријеше управну ствар),

- укупно трајање ових управних поступака.

- У том смислу потребно је увести обавезу свим управним органима да успоставе и воде одговарајуће евиденције;

- полугодишње (или чак и краће) достављају детаљне извјештаје о кључним елементима за праћење стања у погледу трајања управних поступака и поступања управних органа у складу са захтјевом за доношењем одлуке у разумном року, са навођењем прецизних и јасних разлога у случају непоставања и/или одлагања.

- ако би такви извјештаји показали да управни органи не поступају у складу са својим обавезама у погледу поштовања рокова за доношење рјешења у управном поступку и/или дужношћу да се у случају вишеструког поништавања првостепених рјешења без коришћења могућности другостепеног органа да сам ријешити управну ствар, при чему изостаје образложење "зашто сматра да то првостепени органи брже и ефикасније могу ријешити" размотрити покретање инспекцијског надзора и изрицање управних мјера, у смислу чл.290-293 Закона о управном поступку, као и покретање поступака сходно чл.154-157 Закона о државним службеницима и намјештеницима, као и чл.13-19 Закона о инспекцијском надзору, за старјешине органа, као и одговорног/их лица код којег/их је утврђена повреда.

- све предње се посебно односи на поступке који су започети а нијесу окончани до дана ступања на снагу ЗУП-а и ЗУС-а из става и препорука, обзиром да је овим мишљењем, као и претходним мишљењима Заштитника људских права и слобода, као и одлукама самог ЕСЉП против Црне Горе, утврђено да Закон у управном поступку који се примјењује на ове поступке, нема дјелотворно правно средство за убрзање поступка у случајевима вишеструког враћања предмета на поновни поступак.

Управи за кадрове:

- увести обавезну едукацију државних службеника који поступају у управним поступцима о Конвенцији и пракси ЕСЉП-а која се односи на остваривање права на доношење одлуке у разумном року и начину вођења поступака у складу с чланом 6. став 1. Конвенције и последицама непоступања у складу са захтјевом разумног рока, те слједствено томе праву на образложену одлуку, са посебним акцентом на поступке из става И.

У мишљењу бр. 01-157/20, од 13. 04. 2020. године, препоручено је Управи полиције:  
- да без одлагања поступи по захтјеву ХХ од 23. 04. 2015. године и достави писани одговор подносиоцу захтјева.

У мишљењу бр. 01-403/20, од 23. 09. 2020. године, препоручено је Директорату за инспекцијске послове и лиценцирање -Дирекцији за инспекцијски надзор:

- да без даљег одлагања, достави писани одговор ХХ на његов захтјев од 21. фебруара 2020. године;  
- да у будућим истим/сличним ситуацијама, благовремено и ажурно поступа према захтјевима грађана.

У мишљењу бр. 01-609/19 од 23. 09. 2020. године, препоручено је Министарству унутрашњих послова:

- да без одлагања, у складу са законским овлашћењима предузме све неопходне мјере у циљу окончања поступка поновне расподеле станова, а на основу правоснажне судске одлуке П. бр. 596/03, од 28. 06. 2004. године;  
- да достави писани одговор на захтјев ХХ, од 15. 05. 2019. године.

У мишљењу од 10. 09. 2020. године препоручено је Управи за некретнине ПЈ Бијело Поље:

- да у поступцима посл.ознака бр.463-105-108/1-14, бр.463-105-109/1-2014 и 463-105-177/1-2014, поступа са изузетном хитношћу, што значи да приоритетно поступа и рјешава у истим, имајући у виду претјерано дуго трајање ових поступака (пуних 28 година);  
- да у цјелости поступи по налозима Министарства финансија у предметима ближе наведеним у претходном ставу;  
- да донесе одлуке које ће садржати ваљано образложење, односно у којима ће на ваљан начин утврдити чињенично стање и јасно образложити зашто прихвата или не прихвата одређени доказ, као и зашто одређену чињеницу утврђује као доказану или недоказану, а све како би Министарство финансија, а потом евентуално и Управни суд Црне Горе као непосредно виши органи, били у могућности да мериторно одлуче у овим правним стварима и окончају предмете;  
- да у будућим истим и/или сличним ситуацијама, када се на поступке у току не примјењују одредбе новог ЗУП-а, приликом доношења одлуке поступа по налозима непосредно виших органа и прибави све доказе и утврди све чињенице на које јој је указано, како би омогућила истима да

мериторно одлуче и како се не би непотребно одуговлачио поступак, с обзиром да не постоји дјелотворно правно средство чија би употреба спријечила вишеструка и исцрпљујућа враћања предмета на поновни поступак.

У мишљењу од 7. 12. 2020. године, препоручено је Комуналној полицији општине Улцињ:

- да у конкретном предмету, уколико није окончан поступак принудне наплате новчане казне, са истим застане и да изнова покуша лично достављање прекршајног налога идентификациони број 0020642989 на адресу подносиоца притужбе из списка предмета, тражећи од достављача да у свему поступи по правилима о обавезном личном достављању или о одбијању пријема писмена, садржаних у одредбама Закона о прекршајима.

- да у будућем поступању, приликом достављања прекршајних налога, стриктно формално и садржински примјењује одредбе Главе ХВИ достављање писмена закона о прекршајима.

У мишљењу од 23.11.2020. године препоручено је Влади Црне Горе:

- да без одлагања изврши анализу постојећег националног законодавства и његову усклађеност са међународним прописима у циљу проналажења адекватног и ефикасног системског уређења у односу на организацију превоза ученика, без разлике, а у циљу обезбјеђивања једнаке доступности образовања за свако дијете.

Министарству просвјете:

- да у сарадњи са О.Ш. "Његош" и Општином Даниловград предузме активности у циљу обезбјеђивања превоза ученицима ХХ и свим другим ученицима ове основне школе.

ЈУ Основној школи „Његош“ Служ:

- да унаприједи сарадњу са локалном самоуправом, у циљу ефективнијег коришћења ресурса заједнице за постизање циљева образовања;

- да у сарадњи са Општином Даниловград, без даљег одлагања предузме мјере и радње на обезбјеђивању хитног и остваривог превоза ученицима ХХ, до проналажења трајног решења.

У мишљењу од 16.12.2020. године препоручено је Министарству просвјете:

- да спроведе детаљну анализу и процјену литерарних дјела која се обрађују у оквиру наставних програма књижевности у циљу оцјене њихове сврсисходности;

Заводу за школство:

- да спроведе евалуацију и процјену задовољства наставног програма у дијелу предлога књижевних дјела за читање у наставцима и код куће за ученике основне школе уз укључивање свих савјета родитеља, родитељских организација и ученичких парламената;

- да приликом процјене сврсисходности утврђених програма обавезно укључи стручњаке из области развојне и дјечије психологије.

У мишљењу од 04.5.2019. године препоручено је ОШ "Душан Обрадовић", Жабљак:

- да у школској 2020/2021, предузме радње и мјере у циљу пружања индивидуалне помоћи ученицима који испољавају неадекватно понашање у циљу превазилажења евентуалних проблема и превенирања будућих неприхватљивих понашања;

- да психолошко педагошка служба у сарадњи са разредним старјешинама спроведе радионице са ученицима ОШ "Душан Обрадовић" о важности ненасилне комуникације са освртом на препознавање различитих облика насиља, злостављања и занемаривања као и радионице о важности поштовања обавеза које имају у оквиру свог одрастања;

- да психолошко педагошка служба обезбједи основне информације и стручну подршку и помоћ запосленим у школи у препознавању насиља, злостављања и занемаривања ученика и активностима које се у случају сумње и сазнања о томе предузимају;

- да психолошко педагошка служба обезбједи основне информације и стручну подршку и помоћ свим запосленима у школи о гарантованим правима дјетета са посебним освртом на основне принципе;

- да у свим ситуацијама које захтијевају покретање поступака против ученика поступа у складу са законом;
- да у свим будућим случајевима сазнања или пријављивања вршњачког насиља или другог неприхватљивог поступања према ученику од стране вршњака или било кога другог, без одлагања, предузме радње и мјере у циљу испитивања узрока и отклањања последица таквог поступања у складу са важећим прописима;
- да унаприједи сарадњу са родитељима његујући партнерски однос.

У мишљењу од 23.11.2020 године препоручено је Министарству људских и мањинских права, Министарству рада и социјалног старања и Министарству унутрашњих послова:

- да у координираној сарадњи предузму активности сходно законским и стратешким документима на побољшању положаја Рома у Беранама;
  - да успоставе сарадњу на примјени Протокола о поступању органа, установа и организација у Црној Гори са дјецом укљученом у живот и рад на улици;
- Општини Беране:
- да предузме мјере из своје надлежности у циљу заштите породица у насељима Риверсајд и Талум;
  - да бољом координацијом и сарадњом са релевантним институцијама доприносе побољшању живота и услова живљења породица у наведеним насељима.

У мишљењу од 13.10.2020.године препоручено је Центру за социјални рад Беране, Андријевица, Петњица:

- да предузме мјере из своје надлежности у циљу заштите дјеце из породице ХХ;
  - да предузме мјере из своје надлежности у циљу преиспитивања компетенција родитеља идентификоване дјеце коју наводе да се баве просјачењем у Беранама;
  - да се још боље унаприједи сарадња са Центром безбједности Берана и Судом за прекршаје у циљу сузбијања просјачења дјеце у Беранама;
  - да успостави континуирану и квалитетну сарадњу са образовним установама које евентуално похађају дјеца која су идентификована да се баве просјачењем и унаприједи размјену информација у вези са овом дјецом;
  - да предузима радње и мјере у складу са Протоколом о поступању органа, установа и организација у Црној Гори са дјецом укљученом у живот и рад на улици.
- Центру безбједности Беране, у будућим поступањима:
- да унаприједи сарадњу са надлежним Центром за социјални рад у циљу заједничких поступања када су у питању дјеца која се баве просјачењем и породице које злоупотребљавају дјецу у економске сврхе;
  - да предузима радње и мјере у складу са Протоколом о поступању органа, установа и организација у Црној Гори са дјецом укљученом у живот и рад на улици.

У мишљењу од 13.10.2020. године, препоручено је Центру безбједности Беране:

- да унаприједи сарадњу са надлежним Центром за социјални рад у циљу заједничких поступања када су у питању дјеца која се баве просјачењем и породице које злоупотребљавају дјецу у економске сврхе;
- да предузима радње и мјере у складу са Протоколом о поступању органа, установа и организација у Црној Гори са дјецом укљученом у живот и рад на улици.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> У више предмета у којима су различити подносиоци притужбе указивали на повреду права за различите групе дјеце дате су засебне препоруке.

У мишљењу од 23.11. 2020. године, препоручено је Центру безбједности Беране:

- да унаприједи сарадњу са надлежним Центром за социјални рад у циљу заједничких поступања када су у питању дјеца која се баве просјачењем и породице које злоупотребљавају дјецу у економске сврхе;

- да предузима радње и мјере у складу са Протоколом о поступању органа, установа и организација у Црној Гори са дјецом укљученом у живот и рад на улици.

У мишљењу од 23.11.2020. године, препоручено је Министарству људских и мањинских права, Министарству рада и социјалног старања и Министарству унутрашњих послова:

- да у координираној сарадњи предузму активности, сходно законским и стратешким документима на побољшању положаја Рома у Беранама;

- да успоставе сарадњу на примјени Протокола о поступању органа, установа и организација у Црној Гори са дјецом укљученом у живот и рад на улици.

У мишљењу од 18. 12. 2020. године препоручено је Основном државном тужилаштву у Котору:

- да у предмету пословне ознаке, Ктр.бр.538/18, без даљег одлагања предузме процесне мјере и радње и донесе одлуку по кривичној пријави од 26. марта 2020. године и о томе уредно обавијести подносиоцу кривичне пријаве;

- да у будућем поступању, благовремено и периодично обавјештава оштећене/подносиоце кривичних пријава о предузетим радњама или о тренутној фази поступка по кривичној пријави.

У мишљењу од 12.10.2020. године препоручено је Основном суду у Никшићу:

- да у што краћем року предузме мјере и радње и оконча поступак у предмету П.бр. 822/18 по тужби поднијетој 5.03.2018. године од стране Y и XY. које заступа законска заступница XY, против XY ради измјене одлуке о издржавању.

У мишљењу од 12.10.2020. године препоручено је Основном суду у Херцег Новом:

- да у што краћем року, у сарадњи са органом старатељства, предузме ефективне мјере и радње и спроведе извршење у извршно-правној ствари (И. Бр 14/20) повјериоца XY против извршног дужинка XY из Херцег Новог, ради предаје дјетета – мал. XY.

ЈУ Центру за социјални рад Херцег Нови:

- да као орган старатељства пружи потребну сарадњу Основном суду у Херцег Новом, у извршном поступку И.бр. 14/20, како би се спровело извршење и мал. О. В. предао мајци XYZ;

- да у будуће користи овлашћења дата Породичним законом у случајевима када уочи инструментализацију дјеце од стране родитеља.

У мишљењу од 07.04.2020.године препоручено је Управи полиције – Центру безбједности Подгорица:

- да покрене поступак за утврђивање одговорности полицијских службеника, који су подносиоцу притужбе XY нанјели тјелесне повреде.

У мишљењу од 06.06.2020.године препоручено је Управи за извршење кривичних санкција (УИКС-у):

- да донесу писану одлуку о увођењу видео надзора;

- да се обрате Агенцији за добијање сагласности за увођење видео надзора;

- да у будуће сваки акт којим одлучује о правима, обавезама и третману лица лишених слободе, доноси са јасним образложењем и правном поуком и достави га лицу на које се односи и да успостави и спроводи процедуре примјене видео надзора у складу са Законом о заштити података о личности.

У мишљењу од 30.09.2020. године препоручено је Управи полиције ЦБ Никшић:

- да без одлагања предузме мјере за идентификацију и утврђивање одговорности свих полицијских службеника, који су дана 13.05.2020. године прекорачили овлашћења према малољетном лицу XY.

У мишљењу од 29.10.2020. године препоручено је Министарству здравља:

- да без одлагања предузме све мјере на континуираном снабдијевању хормонском терапијом за транс жене, како се ова рањива категорија не би доводила у стање ризика и како би користила адекватну здравствену заштиту каква им сходно позитивно правним прописима и припада;
- да убудуће води рачуна да у оваквим и сличним ситуацијама у потпуности обезбиједи несметану здравствену заштиту у вези са родним прилагођавањем.

У мишљењу од 15.09.2020. године препоручено је Министарству одбране и Генералштабу Војске Црне Горе:

- да сходно својим надлежностима покрене питање измјена и допуна Закона о Војсци Црне Горе којим би се детаљно уредила права, обавезе и статус лица у служби у Војсци, у складу са међународним стандардима, а којима би се прије свега испунио критеријум у погледу јасноће и предвидљивости закона;
- да у свим будућим случајевима примијене тест ограничења из овог акта имајући у виду да је чланом 9 Устава Црне Горе прописан примат међународних уговора (потврђених и објављених) када неки однос регулишу другачије од националног законодавства.

У мишљењу од 30.09.2020. године препоручено је Министарству унутрашњих послова:

- да се подносиоци притужбе омогући остваривање права на коришћење породилског и родитељског одсуства, све док дијете не наврши годину дана живота;
- да убудуће у оваквим и сличним ситуацијама не закључује уговоре о привременим о повременим пословима за послове из редовне надлежности који су систематизовани Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста.

У мишљењу од 30.12.2020. године препоручено је Министарству финансија:

- да без одлагања отклони посљедице дискриминације које су проистекле приликом обрачуна зарада за период док се подносиоци притужбе налазила на привременој спријечености за рад;
- да убудуће у оваквим и сличним ситуацијама обрачуна зарада не врши на дискриминаторном основу И не крши антидискриминационе прописе;
- да убудуће поступа у складу са одредбама члана 35 Закона о Заштитнику/ци људских права и слобода, члана 29 Закона о забрани дискриминације и члана 8 Директиве Савјета 2000/43/ЕЗ, односно да доставља изјашњења и документацију Заштитнику на његов захтјев сходно терету доказивања у овим споровима и на тај начин омогући мериторно рјешавање предмета.

У мишљењу од 18.11.2020. године препоручено је физичком лицу XX:

- да упуту писмо извињења подносиоцима притужбе, XX и ЛГБТ заједници, у року од 15 дана од дана пријема мишљења са препоруком;
- да се уздржава од говора мржње према особама које припадају ЛГБТ популацији или заговарају њихова права.

У мишљењу од 17.09.2020. године препоручено је УИКС-у :

- да у собама уподоби број кревета према квадратури и међународним минималним стандардима и одредбама Правилника о ближем начину извршења притвора;
- да обезбиједи адекватну вентилацију соба;

- да обезбиједи услове за редовно прање и сушење веша;
- да обезбиједи хигијенске пакете сходно Правилнику свим притвореницима којима је то неопходно;
- да за све притворенике обезбиједи прописано трајање шетње на отвореном, од најмање два часа дневно, у прикладним временским интервалима;
- да размотри потребу ангажовања додатног психијатра и друге начине који би омогућили потпуну и благовремену психијатриску заштиту без изузетка;
- да било каква ограничења контаката са вањским свијетом, укључујући посјете, компензује слободнијим приступом алтернативним начинима комуникације (као што су телефон или комуникација путем интернета/Воице-овер-Интернет-Протокол)".

У мишљењу од 1.09. 2020. године препоручено је Врховном државном тужилаштву:

- да размотри могућност кориговања праксе и доношења Упутства за рад у предметима са међувјерским и међуетничким елементом, у вези са изнесеним запажањима у закључној оцјени овог Мишљења.

У мишљењу од 20. 11. 2020. године препоручено је Управи полиције:

- да без одлагања предузме мјере за идентификацију и утврђивање одговорности свих полицијских службеника, који су дана 25.05.2020.године прекорачили овлашћења према подносиоцу притужбе.

У мишљењу од 10. 12. 2020. године. године препоручено је Специјалној болници за психијатрију у Котору и Министарству здравља:

- да се запосли недостајуће особље у складу са приоритетима у свакодневном раду;
- да предузму мјере на процјени оправданости даљег боравка тзв. социјалних пацијената у Болници у складу са прописима.

У мишљењу од 24.03.2020. године препоручено је Општини Будва:

- да уколико то до сада није учинила, без одлагања предузме све неопходне мјере на обезбјеђивању мјеста за паркирање возила обиљежених знаком приступачности из члана 18 став 3 Закона о безбједности саобраћаја на путевима;
- кључни аспект ове препоруке односи се на обавезу општине Будва да обезбиједи мјеста за паркирање возила обиљежених знаком приступачности свакој особи са инвалидитетом и није везана и искључиво зависна од било које особе са инвалидитетом појединачно.

У мишљењу од 03.11.2020. године препоручено је Министарству здравља:

- да без одлагања отклони посљедице дискриминације и спроведе поновне поступке ради отклањања недостатака и доношења законитих одлука, а по примједбама Комисије за жалбе Владе Црне Горе изнијетим у Рјешењу бр. УПИИ 08-102/20-134 од 9. марта 2020. године и Рјешењу бр. УПИИ 08-102/20-135 од 9. марта 2020. године;
- да у свим будућим истим и/или аналогним ситуацијама рјешења о распоређивању не заснива на дискриминаторном основу какво је здравствено стање државних службеника и намјештеника, односно да распоређивање службеника и намјештеника не врши за вријеме привремене спријечености за рад, трудноће или породилског одсуства.

У мишљењу од 28.09. 2020. године препоручено је Министарству финансија:

- да са становишта својих надлежности предузме мјере и активности на измјени Одлуке о додатку на основну зараду за обављање послова на одређеним радним мјестима, на начин што ће овлашћена службена лица за надзор у области заштите лица, имовине и детективске дјелатности изједначити са другим инспекторима који већ остварују право на додаток на основну зараду, чиме би се отклониле посљедице дискриминације.

У мишљењу од 27.05.2020. године препоручено је Министарству одбране и Генералштабу Војске Црне Горе:

- да се у свим будућим аналогним ситуацијама уздржава од мијешања у остваривање права на слободу мирног окупљања подносиоца притужбе и других лица у служби у Војсци Црне Горе, осим када такво мијешање има јасно упориште у закону. То укључује и уздржавање од забране њиховог учешћа на јавним окупљањима, када се то чини на начин који искључује ношење “војне униформе” или “дјелова војне униформе”;

- да као носилац законодавне иницијативе у области права, обавеза и статуса лица у служби у Војсци Црне Горе предложи конкретније и прецизније уређење дужности лица у служби у Војсци да врше службу “политички неутрално и непристрасно” и да се “уздржавају од јавног испољавања својих политичких увјерења”, из члана 18. став 1. и 2. Закона о Војсци Црне Горе, доводећи га у везу и са одредбом члана 60. став 2. истог Закона, како би закон у смислу његовог квалитета испунио критеријуме предвидљивости и прецизности, без којих се људска права и слободе не могу ограничити.

У мишљењу од 30.10. 2020. године препоручено је Министарству просвјете:

- да у оквиру својих надлежности и овлашћења предузме мјере на унапрјеђењу радно - правног статуса сарадника у социјалној инклузији Рома и Египћана у области образовања;

- да у консултацијама и координацији са јавним установама образовања, на темељу анализе статистичких показатеља о броју дјете из ромске и египћанске популације који похађају, односно који ће похађати јавно важеће програме образовања, да сагласност на акте о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста којима би се предвидјело радно мјесто сарадник у социјалној инклузији Рома и Египћана у области образовања;

- да у потпуности реализује активности и мјере из нове Стратегије за социјалну инклузију Рома и Египћана у Црној Гори и пратећих Акционих планова, а у односу на запошљавање сарадника у социјалној инклузији Рома и Египћана у области образовања, без изузетака по питању заснивања радног односа на неодређено вријеме.

Министарству за људска и мањинска права и Влади Црне Горе:

- да приликом израде, односно усвајања нове Стратегије за социјалну инклузију Рома и Египћана у Црној Гори са дужном пажњом узму у разматрање ставове Заштитника изнијете у овом мишљењу, те планираним активностима и мјерама обезбиједи да сарадници у социјалној инклузији Рома и Египћана у области образовања могу засновати радни однос на неодређено вријеме.

У мишљењу од 20.07.2020. године препоручено је Министарству рада и социјалног старања и Министарству здравља:



- да са становишта својих надлежности предузму мјере и активности на измјени дискриминаторних одредби члана 4. Правилника о медицинским индикацијама за остваривање права на материјално обезбјеђење, додатка за његу и помоћ, личну инвалиднину и накнаду зараде за рад са половином пуног радног времена, на начин што ће медицинску индикацију психоза - схизофренија препознати као медицинску индикацију за остваривање права на личну инвалиднину;
- да у цјелости преиспитају одредбе члана 4. Правилника о медицинским индикацијама за остваривање права на материјално обезбјеђење, додатка за његу и помоћ, личну инвалиднину и накнаду зараде за рад са половином пуног радног времена, на начин што се остваривање права на личну инвалиднину неће условљавати ригидним приступом заснованим на ограниченој листи медицинских индикација, већ операционализовати у свјетлу компезаторног права које има за циљ превазилажење баријера и покривање трошкова живљења са инвалидитетом.

У мишљењу од 20.07.2020. године препоручено је Министарству здравља:

- да са становишта својих надлежности, а у свему у складу са Мишљењем Савјета Агенције за заштиту личних података и слободан приступ информацијама, бр. 06-11-10789-3/18 од 20. децембра 2018. године, предузме мјере и активности на измјени члана 44 Правилника о садржају и начину обилежавања спољашњег и унутрашњег паковања лијека и садржају упутства за лијек.

У мишљењу од 30.07. 2020. године препоручено је Стоматолошкој комори Црне Горе:

- да без неразумних одуговлачења поступи по захтјеву за покретање поступка који је ХХ поднио против доктора – стоматолога, који су 3. марта 2020. године учествовали у поступку лијечења пацијенткиње ХХ.

**Подсјећамо да и у овој извјештајној години нијесу испуњене или су дјелимично испуњене препоруке дате у 2019. години:**

#### Дјелимично испуњене препоруке

У мишљењу од 15.04.2019. године препоручено је ЈУ Центру за социјални рад за општине Котор, Тиват и Будва - ПЈ Будва:

- да сходно просторним и материјалним могућностима, опреми засебну просторију по препорученим карактеристикама за потребе рада са дјецом, као и за контакте дјече са родитељем и другим сродницима са којим не живе.

У мишљењу од 28.02.2019. године, препоручено је Министарству правде - Заводу за извршење кривичних санкција да:

- размотри потребу ангажовања додатног психијатра и друге начине који би омогућили потпуну и благовремену психијатријску заштиту без изузетка;
- размотри потребу хитног успостављања психијатријског одјељења (јединице) у Заводу;
- континуирано спроводи психотерапијску, психосоцијалну и радно окупациону терапију у третману затвореника;
- размотри формирање одјељења или зоне без дроге;
- укључи психологе у рад здравствене службе;
- осигура досљедну примјену препоруке да се у Заводу успостави политика третирања зависности од психоактивних супстанци која је у потпуности сагласна са националном политиком.

#### Нијесу испуњене препоруке

У мишљењу од 27.06.2019. године препоручено је Фонду за заштиту и остваривање мањинских права:

- да без одлагања предузме мјере и радње на извршењу Одлуке о другој расподјели средстава пројектима бр. 1792/17 од 25.07.2017. године.

У мишљењу од 03.07.2019. године препоручено је Министарству економије:

- да у складу са закључком Владе Црне Горе преиспита све околности под којима су QQ, QQ, QQ, QQ, QQ, QQ, бившим радницима Жељезаре А.Д. Никшић, измирене обавезе по основу додатних доприноса за стаж осигурања који се рачуна са увећаним трајањем;
- да у случају утврђивања да су обавезе измирене из буџетских средстава предузме мјере ради заштите права на једнакост подносилаца притужбе којима није уплаћен бенефицирани радни стаж по истом основу, а спадају у исту категорију као и напријед наведени радници.

У мишљењу од 25.12.2019. године препоручено је Д.О.О. "Чистоћа" из Подгорице:

- да отклони посљедице дискриминације садржане у члану 8 Правилника о рјешавању стамбених потреба 14748 од 09.10.2018. године на начин што ће уједначити основе и висину умањења цијене стана који се купује под повољнијим условима са основима и висином наведеним у Правилнику о рјешавању стамбених потреба локалних службеника и намјештеника Главног града;
- да питање рјешавања стамбених потреба запослених не уређује на начин који запослене у Друштву ставља у несразмјерно неповољан положај у односу на кадрове који се сматрају кадровима од посебног значаја за пословање Друштва, када се то тиче основа и висине умањења цијене стана који се купује под повољнијим условима.

У мишљењу од 26.12.2019. године препоручено је ЈУ Средњој стручној школи у Бару, у будућим поступањима:

- да ангажује све расположиве капацитете у пружању неопходне подршке и помоћи ученицима који испољавају или су жртве било каквог насиља и/или неприхватљивог понашања;
- да ојача капацитете психолошко педагошке службе у дијелу пружања стручне подршке и помоћи у препознавању насиља, злостављања и занемаривања ученика и активностима које се предузимају у случају сумње и сазнања;
- да унаприједи сарадњу са надлежним Центром за социјални рад у циљу заједничких поступања када су у питању ученици који врше или ученици који трпе било који облик насиља тако што би се третман од стране ове службе обављао у оквиру школских просторија;
- да донесе план активности са свим ученицима у циљу подизања свијести о насиљу, повећања осјетљивости ученика на насиље, развијање умијећа препознавања насиља и информисање ученика о поступању у случајевима када посумњају или уоче да је насиље извршено или да се планира;
- да унаприједи сарадњу са родитељима његујући партнерски однос и да их континуирано обавијештавају о свим промјенама у понашању ученика;
- да успостави континуирану и квалитетну сарадњу са ЈУ Домом ученика "Душан Маровић" и обезбиједи ефикасну размјену информација о ученицима који су смјештени у овој установи.

ЈУ Дому ученика "Душан Маровић" у Бару, у будућим поступањима:

- да унаприједи сарадњу са надлежним Центром за социјални рад у циљу заједничких поступања када су у питању ученици који су смјештени у Дому ученика а који врше или ученици који трпе било који облик насиља тако што би се третман од стране ове службе обављао у оквиру просторија Дома ученика;
- да успостави континуирану и квалитетну сарадњу са образовним установама које похађају ученици који су смјештени у Дому ученика и обезбиједи ефикасну размјену информација о ученицима који су смјештени у овој установи.

У мишљењу од 26.12.2019. године препоручено је Центру за социјални рад Беране, Андријевица, Петњица:

- да предузме мјере из своје надлежности у циљу преиспитивања компетенција родитеља идентификоване дјеце која се баве просјачењем у Беранама и предузме радње и мјере на основу утврђене процјене;
- да унаприједи сарадњу са Центром безбједности и Судом за прекршаје у циљу сузбијања просјачења дјеце у Беранама;
- да успостави континуирану и квалитетну сарадњу са образовним установама које евентуално похађају дјеца која су идентификована да се баве просјачењем и унаприједи размјену информација у вези са овом дјецом;
- да предузима радње и мјере у складу са Протоколом о поступању органа, установа и организација у Црној Гори са дјецом укљученом у живот и рад на улици.

Центру безбједности Беране, у будућим поступањима:

- да унаприједи сарадњу са надлежним Центром за социјални рад у циљу заједничких поступања када су у питању дјеца која се баве просјачењем и породице које злоупотребљавају дјецу у економске сврхе;

- да предузима радње и мјере у складу са Протоколом о поступању органа, установа и организација у Црној Гори са дјецом укљученом у живот и рад на улици.

У мишљењу од 9.9.2019. године препоручено је ОШ “21 мај”, Подгорица:

- да ангажује све расположиве капацитете у пружању неопходне помоћи и подршке ученику хх уз обезбјеђивање праћења од стране стручних лица;

- да оствари сарадњу са Комисијом за усмјеравање дјеце са посебним образовним потребама- Главни град Подгорица;

ОШ “Октоих”, Подгорица:

- да у свим будућим случајевима рада са дјецом која показују знаке неприхватљивог понашања, без одлагања, затражи помоћ и подршку стручних лица из области образовања, здравства, социјалне и дјечије заштите, надлежних комисија и сл. у зависности од конкретног случаја.

У мишљењу од 28.5.2019. године препоручено је ОШ “Његош“, Котор:

- да без одлагања, предузме радње и мјере у циљу пружања индивидуалне помоћи ученицима ХУ и УУ у циљу превазилажења евентуалних проблема и превенирања будућих неприхватљивих понашања;

- да психолошко педагошка служба у сарадњи са разредним старјешинама спроведе радионице са ученицима ОШ“Његош“ о важности ненасилне комуникације са освртом на препознавање различитих облика насиља, злостављања и занемаривања;

- да психолошко педагошка служба обезбједи основне информације и стручну подршку и помоћ запосленим у школи у препознавању насиља, злостављања и занемаривања ученика и активностима које се у случају сумње и сазнања о томе предузимају;

- да у свим ситуацијама које захтијевају покретање поступака против ученика поступа у складу са законом;

- да у свим будућим случајевима сазнања или пријављивања вршњачког насиља или другог неприхватљивог поступања према ученику, без одлагања предузме радње и мјере у циљу испитивања узрока и отклањања последица таквог поступања у складу са важећим прописима;

- да унаприједи сарадњу са родитељима његујући партнерски однос.

Управи за инспекцијске послове, Одсјек за инспекцију за просвјету и спорт:

- да у свим будућим случајевима, у складу са својим надлежностима, према непосредном сазнању евидентира и предузме мјере и радње у циљу заштите гарантованих права дјетета и позитивноправних прописа, посебно када су у питању случајеви било каквог насиља над или међу дјецом.

У мишљењу од 2.7.2019. године препоручено је Министарству просвјете:

- да у складу са стандардима и принципима инклузивног образовања у Црној Гори обезбједи подршку и помоћ асистента у настави у школској 2019/2020 години ученику ХХ који је усмјерен у образовни програм са прилагођеним извођењем у ОШ "Шукрија Међедовић", Годијево;

- да у свим будућим случајевима предузме неопходне радње и мјере за спровођење редовног образовања по прилагођеном програму, за свако дијете без изузетка, када то процијени Комисија за усмјеравање дјеце са посебним образовним потребама.

ОШ "Шукрија Међедовић", Годијево - Бијело Поље:

- да ангажује све расположиве капацитете у пружању неопходне подршке ученику ХХ, уз обезбјеђивање праћења од стране специјализованих лица;

- да обезбједи подршку и помоћ асистента у настави у школској 2019/2020 години, водећи рачуна о индивидуалним капацитетима ученика ХХ;

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

Комисији за усмјеравање дјеце са посебним образовним потребама, Општина Бијело Поље:

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

- да у свим будућим случајевима са дужном пажњом преиспита просторне, материјалне и кадровске капацитете образовне установе прије усмјеравања ученика у редовно образовање по прилагођеном програму.

У мишљењу од 17.07.2019. године препоручено је Универзитету Црне Горе:

- да убудуће на основу објективних, мјерљивих и конзистентних критеријума доноси и образлаже одлуке о избору кандидата у академско звање;

- да приликом образложења одлука о избору у звање јасно назначи разлоге на којима се одлука темељи, што чини основ за коришћење правних средстава којима се може побијати таква одлука у законом прописаном поступку;

- да у складу са записником са сједнице и мишљењем Вијећа за умјетност Универзитета Црне Горе од 02.07.2018. године покрене поступак и јасно дефинише Позоришну продукцију као стручноумјетничку односно научну област.

У мишљењу од 19.07.2019. године препоручено је ЈУ ОШ „Драго Миловић“ Тиват:

- да уколико је то могуће у овој фази поступка размотри могућност запошљавања подносиоца притужбе и предузме све потребне мјере у циљу отклањања посљедица дискриминаторног поступања према њему;

- да убудуће води рачуна да у оквиру својих редовних послова и активности обавезно користи критеријуме који омогућавају дјелотворну примјену правила позитивних мјера из чл. 22 ст. 1 Закона о забрани дискриминације лица са инвалидитетом.

У мишљењу од 16.09.2019. године препоручено је „Монтенегро Аирлинес-у“ А.Д. Подгорица:

- да мишљење и препоруку Заштитника објави на огласној табли или другом видном мјесту у просторијама тог правног субјекта у року од 15 дана од дана пријема мишљења са препоруком. Такође је потребно да мишљење и препорука буду истакнути најмање 8 дана на огласној табли или другом видном мјесту у просторијама „Монтенегро Аирлинес-а“ А.Д. Подгорица;

- да убудуће води рачуна да приликом одређивања критеријума за школовање не крши одредбе Закона о забрани дискриминације, односно да се суздржи од прављења разлике или неједнаког

поступања и пропуштања (искључивања, ограничавања или давања првенства) у односу на лица или групе лица, које се заснива на старосној доби или било ком другом личном својству, а које нема упориште у јасно установљеном критеријуму прописаном законом или општим актом.

У мишљењу од 30.12.2019. године препоручено је Фонду пензијског и инвалидског осигурања - ПЈ Никшић:

- да без одлагања предузме све неопходне мјере на обезбјеђивању услова за несметан приступ, кретање и боравак у установи, у складу са прописима којима се прописује уређење простора и изградња објеката;
- да од почетка самог процеса прилагођавања објекта консултује организације особа са инвалидитетом и стручна лица за област приступачности.

У мишљењу од 14.03.2019. године препоручено је Заводу за извршење кривичних санкција:

- да љекари Завода за извршење кривичних санкција љекарске прегледе код лица којих уоче повреде на тијелу спроводе у складу са Истамбулским протоколом и уочене повреде фотографишу;
- да Управа Завода за извршење кривичних санкција обезбједи доследно поштовање националних прописа, потврђених међународних уговора и општеприхваћених правила међународног права, који се односе на лица лишена слободе, односно обезбједи поштовање њихових права.

**Подсјећамо да и у овој извјештајној години нијесу испуњене или су дјелимично испуњене препоруке дате у 2018. години:**

#### Дјелимично испуњене препоруке

У мишљењу од 17.05.2018. године препоручено је Министарству просвјете:

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

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

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

#### Неиспуњене препоруке

У мишљењу од 17.05.2018. године препоручено је Фонду за здравствено осигурање Црне Горе, Министарству здравља:

- да изврше анализу примјене важећих прописа који регулишу област зараде запослених у здравственим установама, те нарочито Инструкције о обрачуну зарада и осталих личних примања запослених у здравственим установама бр. 03-1063 од 21.03.2012. године и уједначе начин утврђивања резултата рада и стимулација у установама на које се овај акт односи;
- да за случај објективно уврђених диспаратета у погледу услова и резултата рада, односно увећања зараде по истом основу у свим установама које су обухваћене Инструкцијом, обезбиједи отклањање неједнакости као посљедицу различитог поступања према запосленима (у Специјалној болници за психијатрију Котор, Општој болници Никшић и КЦЦГ).

Клиничком центру Црне Горе:

- да приступи преговорима са запосленима Клинике за психијатрију ради утврђивања критеријума и мјерила за увећање зараде сходно закону, Општем и Гранском колективном уговору и Инструкцији за обрачун зарада, без прављења разлике у односу на остале установе система која није објективно и разумно оправдана де фацто постигнутим резултатима рада.

У мишљењу бр. 168/18 од 25.9.2018. године препоручено је Министарству здравља:

- да хитно предузме радње и мјере на обезбјеђивању адекватног медицинског третмана ХХ;
- да предузме све неопходне мјере како би се обезбиједила заштита менталног здравља дјеце као и њихов смјештај ради хоспиталног (стационарног) третмана.

Министарству здравља и Министарству рада и социјалног старања:

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

Центру за социјални рад за општине Пљевља и Жабљак:

- да у складу са својим надлежностима из дијела породично правне и социјалне заштите преузме све расположиве мјере у циљу заштите интереса дјечака ХХ;
- да усвим будућим случајевима правовремено и у сарадњи са специјализованим лицима и/или установама предузму радње и мјере на заштити права и интереса сваког дјетета;
- да направи процјену дјечака ХВ и размотри алтернативне могућности смјештаја у складу са његовим најбољим интересом.

У мишљењу од 6.4.2018. године препоручено је Министарству просвјете:

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

ОШ “Михаило Жугић”, Оџак-Пљевља:

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

- да обезбиједи подршку и помоћ асистента у настави све вријеме трајања наставних јединица, водећи рачуна о индивидуалним капацитетима ученика ХХ;
- да напредак у савладавању наставних јединица биљежи редовно и о томе обавјештава Комисију за усмјеравање дјеце са посебним образовним потребама.

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

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

У мишљењу од 6.4.2018. године препоручено је ОШ „Његош” Котор:

- да успостави континуирану сарадњу са Комисијом за усмјеравање дјеце са посебним образовним потребама и благовремено планира активности у циљу укључивања дјеце са сметњама у редован образовни процес;
- да ангажује све расположиве капацитете у пружању неопходне подршке ученику ХХ уз стално праћење од стране специјализованих лица;
- да напредак у савладавању наставних јединица биљежи редовно и о томе обавјештава Комисију за усмјеравање дјеце са посебним образовним потребама.

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

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

Министарству просвјете:

- да у складу са стандардима и принципима инклузивног образовања у Црној Гори, обезбиједи подршку у настави ученику ХХ који је усмјерен у образовни програм са прилагођеним изводењем у ОШ „Његош” у Котору;
- да предузме све неопходне радње и мјере којима ће обезбиједити да сви запослени у ОШ „Његош” прођу обуку/стручно усавршавање на тему забране дискриминације, са посебним акцентом на образовање дјеце са сметњама у развоју, како би се обезбиједила већа сензибилисаност свих запослених;
- да спроведе континуиране едукације запослених и руководилаца у установама образовања и васпитања о образовању дјеце са сметњама у развоју, и то едукације усмјерене на повећавање осјетљивости и стицање практичних знања и вјештина у раду са дјецом са сметњама у развоју;
- да предузме све неопходне мјере из своје надлежности, како би се кроз одговарајуће програме, обуке и едукације међу ученицима основних школа развијао дух толеранције, прихватања различитости и недискриминаторног понашања.

У мишљењу од 31.7.2018. године препоручено је ОШ „Његош” у Котору:

- да у школској 2018/2019 години ангажује све расположиве капацитете у пружању неопходне подршке ученику ХХ уз стално праћење од стране специјализованих лица (психолошке службе, дефектолога, логопеда);
- да у школској 2018/2019 години обезбиједи подршку и помоћ асистента у настави све вријеме трајања наставних јединица, водећи рачуна о индивидуалним капацитетима ученика ХХ;

- да у школској 2018/2019 години напредак у савладавању наставних јединица биљежи редовно и о томе обавјештава Комисију за усмјеравање дјеце са посебним образовним потребама.

Министарству просвјете:

- да у складу са стандардима и принципима инклузивног образовања у Црној Гори, школске 2018/2019 године обезбиједи подршку и помоћ асистента у настави ученику који је усмјерен у образовни програм са прилагођеним извођењем у ОШ "Његош" у Котору;

- да у свим будућим случајевима предузме неопходне радње и мјере за спровођење редовног образовања по прилагођеном програму, за свако дијете без изузетка, када то процијени Комисија за усмјеравање дјеце са посебним образовним потребама;

- да успоставе систем протока информација са комисијама за усмјеравање дјеце са посебним образовним потребама и основним школама у Црној Гори у циљу правовременог предузимања потребних радњи и мјера на обезбјеђивању квалитетне инклузије.

У мишљењу од 4.07.2018. године препоручено је Министарству просвјете:

- да утврди јасне критеријуме по којима ће у наредном периоду финансирати приватне образовне установе и средње вјерске школе (које изводе јавно важећи образовни програм) у складу са чланом 139 Општег закона о образовању и васпитању;

- да размотри могућност даљег финансирања Школе за основно балетско образовање „Принцеза Ксенија“ у складу са чланом 139 Општег закона о образовању и васпитању и Закључком Одбора за науку, културу и спорт од 11.12.2017. године;

- да у будуће поступа благовремено и доставља одговоре подносиоцима захтјева на поднијете захтјеве/молбе.

У мишљењу од 24.09.2018. године препоручено је Основном суду у Бару:

- да у што краћем року предузме ефективне мјере и радње и спроведе извршење у извршно-правној ствари (И. Бр 80/16) повјерилаца малолетних ХУ и ХУ, које заступа законски заступник мајка ХУ;

- да у поступцима у вези са породичним односима, када су изражени конфликти између дјетета и родитеља или између родитеља, користи законску могућност и постави дјетету лице за подршку ако оцијени да околности случаја то захтијевају.

ЈУ Центру за социјални рад Бар:

- да предузме радње и мјере у циљу реуспостављања личних односа између дјеце Х и ХУ и њихове мајке ХУ;

- да као орган старатељства користи законска овлашћења дата Породичним законом, у случајевима када родитељ злоупотребљава родитељска права или их грубо занемарује.



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

Заштитник је у 2020. години, поднио једну иницијативу за измјену закона, односно прописа и два мишљења на предлог закона.

### 5.1. Иницијатива Министарству правде за измјену и допуну Закона о Уставном суду Црне Горе

У Иницијативи која је поднијета Министарству правде наведено је:

Увођење формално правног средства (правни лијек) за убрзање поступка у виду ургенције, приговора, захтјева, у коначном и тужбе, са атрибутима да убрза поступак (акцелераторски карактер) и да, у изузетним ситуацијама, обештети грађанина (компензаторски карактер).

Члан 6 став 1 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода прописује да *„свако, током одлучивања о његовим грађанским правима и обавезама..., има право на правичну и јавну расправу...пред независним и непристрасним судом, образованим на основу закона...”*

Овај конвенцијски члан у цјелости је инкорпориран у члану 32 Устава Црне Горе, који прописује да *„свако има право на правично и јавно суђење у разумном року пред независним, непристрасним и законом установљеним судом”*.

Надаље, члан 13 Европске конвенције гарантује да *„свако коме су повређена права и слободе предвиђени у овој Конвенцији има право на дјелотворан правни лек пред националним властима, без обзира јесу ли повреду извршила лица која су поступала у службеном својству.”*

Правни оквир члана 13 Конвенције, инкорпориран је у Уставу Црне Горе, у члану 20: *“Свако има право на правни лијек против одлуке којом се одлучује о његовом праву или на законом заснованом интересу.”*

Дакле, члан 13 ЕКЉП гарантује дјелотворан правни лијек пред домаћим властима за наводну повреду било којих права и слобода гарантованих Конвенцијом, укључујући право на суђење у разумном року по члану 6 став 1 Конвенције<sup>11</sup>.

Питање примјењивости члана 6 став 1 Конвенције на поступак пред Уставним судом у одређеном броју предмета, Европски суд за људска права је и раније испитивао.

Тако, у предмету *Сџманн против Њемачке*<sup>12</sup> Европски суд испитивао је само дужину поступка пред Савезним уставним судом Њемачке<sup>13</sup>. Такође, Европски суд је водио више десетина

<sup>11</sup> *Кудја против Пољске [ГЦ], бр.30210/96, став 156, ЕЦХР 2000-ХИ*

<sup>12</sup> *Сџманн в. Германи, бр. 20024/92, од 16. септембра 1996. године., Репортс 1996-ИВ. Такође у предмету Б. Јанковић против Хрватске, бр. 43440/98, од 12.октобра 2000. године испитивана је само дужина поступка пред Уставним судом.*

<sup>13</sup> Такође и у предмету Сото Санцез против Шпаније, од 25. новембра 2003. године, Суд је испитивао дужину поступка пред Уставним судом Шпаније, и констатовао да је предмет за подносиоца био посебно значајан (радило се о затворској казни, коју је подносилац већ служио) и да је поступак по уставној жалби пред Уставним судом Шпаније, трајао пет година, пет мјесеци и осамнаест дана. Суд је закључио да је дужина поступка пред Уставним судом била неразумна и утврдио кршење Конвенције.

поступака против Хрватске, укључујући и поступке због дугог трајања поступака пред Уставним судом Хрватске по уставним жалбама. Тако је гаранција поступања у разумном року у поступку пред овим судом испитивана у већем броју предмета, а међу њима: *Јанковић против Хрватске* (2000), *Лазаревић против Хрватске* (2000), *Дјуричић против Хрватске* (2003), *Питра против Хрватске* (2005), *Поседел Јелиновић против Хрватске* (2005), *Шкаре против Хрватске* (2006), *Орсуш и други против Хрватске* (2008), *Олујић против Хрватске* (2009), *Шикић против Хрватске* (2010) и три пресуде из 2013. године: *Бечехели против Хрватске*, *Кеко против Хрватске* и *Алексић против Хрватске*. У појединим од наведених предмета Европски суд није нашао повреду члана 6. став 1. Конвенције, док је у другим предметима утврдио да је Уставни суд Хрватске дуготрајним одлучивањем о уставној тужби повриједио право на суђење о разумном року, или пак заједно са другим судовима или органима управе „допринио“ повреди овог права.<sup>14</sup>

Дакле и сам Уставни суд Црне Горе, дужан је да поштује Уставом утврђено право на правично суђење, када пружа заштиту права загарантованих Уставом, када су ова права повријеђена или ускраћена од стране било ког органа или тијела државне (јавне) власти, како и сам не би дошао у парадоксалну ситуацију да крши право на суђење у разумном року чије поштовање сам чува и брани од кршења националних органа.

Надаље, Уставом Црне Горе, као ни Законом о Уставном суду Црне Горе, није прописан рок којег би се Уставни суд, придржавао приликом одлучивања у уставносудском поступку приликом испитивања уставне жалбе.<sup>15</sup>

За разлику од заштите права на суђење у разумном року пред судовима, анализирајући одредбе Устава Црне Горе и Закона о Уставном суду Црне Горе, по утврђењу Заштитника у правном систему Црне Горе не постоји правно средство (не само дјелотворно, већ уопште), за заштиту права на суђење у разумном року пред Уставним судом Црне Горе, а посебно у случају неразумно дугог трајања уставносудских поступака по уставним жалбама.

Наиме, захтјев за убрзање поступка, не може бити дјелотворно правно средство, обзиром да се Закон о заштити права на суђење у разумном року („Сл.лист ЦГ” бр.11/07), не примјењује на поступке пред Уставним судом Црне Горе.

Такође, подношење захтјева за приоритетно разматрање предмета, везује се за одређену врсту предмета експлицитно прописаним чл.53. ст 2. Пословника Уставног суда, што указује на његову ограничену примјену. Осим тога, ова одредба у тач.6 садржи бланкетну норму и даје дискреционо овлашћење Уставном суду да у једном броју предмета без објективних критеријума даје приоритет у раду, што оставља утисак о могућој арбитрерности. Дакле, не може представљати дјелотворно правно средство за убрзање поступка за све предмете формиране по поднијетој уставној жалби, независно од природе спора, тј.правног питања, посебно за случајеве који не захтијевају приоритетно разматрање, односно случајеве који не траже посебну, нарочиту или изузетну пажњу<sup>16</sup>, а ипак претјерано дуго трају.

<sup>14</sup> „Анализа рада Уставног суда Црне Горе усмјерена на правну сигурност и право на коначну одлуку“ Боса Ненадић, Подгорица 2019 “Хоризонтал факултету ФИЛП”

<sup>15</sup> Члан 39 став 2 Закона о Уставном суду која је Одлуком Уставног суда У-И бр.2/19 од 18.јула 2019. године („Сл.лист ЦГ” бр.55/9 од 27.септембра 2019. године) стављена ван снаге, било је прописано да „Уставни суд у сваком предмету мора одлучити најкасније у року од 18 мјесеци од дана покретања поступка пред тим судом, ако овим законом није другачије одређено”.

<sup>16</sup> Када се ради о поступцима у којима се одлучује о споровима од изузетне важности за односе родитеља и ђеце, када се ради о споровима лица за која се претпоставља „да ће краће живјети“ јер болују од неизлечивих болести, „те постоји ризик да би свако одлагање могло да учини одлуку суда беспредметном (виђети пресуду Х против Француске, пресуде 23.марта 1991. године)

Једина могућност која грађанима Црне Горе стоји на располагању у овом тренутку, јесте директно обраћање Европском суду за људска права подношењем представке.

Заштитник стога запажа и констатује да црногорски законодавни систем за заштиту права на суђење у разумном року пред Уставним судом Црне Горе, пати од слабости које, иначе дјелотворан систем у овом сегменту (обзиром да је уставна жалба дјелотворно правно средство за заштиту права на суђење у разумном року<sup>17</sup>) чини недјелотворним, што указује на аномалију системског карактера.

Заштитник подсећа и да је основна карактеристика механизма заштите установљене Конвенцијом, да буде подршка националним системима заштите. Државе не морају да одговарају пред међународним тијелима за своја дјела прије него што им се пружи могућност да ријеше проблем кроз своје правне системе, а они који желе да се позову на надлежност Суда када су у питању жалбе против државе у обавези су да прво искористе правне љекове прописане тим правним системима.<sup>18</sup>

Чланом 35 став 1 Конвенције предвиђено је да представке које се намјеравају поднијети Суду у Стразбуру, треба прво да буду поднешене одговарајућим домаћим органима, најмање у суштини<sup>19</sup> и у складу са формалним захтјевима и временским роковима који су прописани домаћим законима и, штавише, да свако процедурално средство које може спријечити повреду Конвенције треба бити искориштено.<sup>20</sup>

Дакле, сложићемо се са тим да је право на дјелотворни правни лијек право на здрави, функционални и синхронизовани правни систем, на који појединац приликом остварења свог права може да рачуна и које „представља својеврсно олакшање на националном нивоу за превенцију кашњења и санирање повреде, помоћу којег може да покуша да редигује такву повреду, прије него употреби међународну правну машинерију пред Европским судом за људска права.“

Када је судски систем мањкав у односу на услов разумног рока из члана 6 став 1 Конвенције, најдјелотворније рјешење је правни лијек који је осмишљен да убрза поступак да би се спријечило да он постане претјерано дуг.

Малобројне земље које познају правна средства за заштиту права на суђење у разумном року и пред уставним судом (ургенције, приговори, захтјеви, па и тужбе), одлучивање о том правном средству задржавају искључиво у самом Уставном суду и, по нашем сазнању, нема рјешења у упоредном праву да се о овом питању утврђује надлежност других органа, јер се сматра да би то противурјечило уставу, односно његовим одредбама о положају и функцијама уставног суда, те опште прихваћеном становишту да је уставни суд господар својих поступака уставног судског поступка.<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> Виђети Сиништај и други против Црне Горе, представке бр. 1451/10, 7260/10 и 7382/10, пресуда од 24. новембра 2015. године

<sup>18</sup> видите, између осталог, Акдивар и други против Турске, 16. септембар 1996. године, став 65, Извјештај о Пресудама и Одлукама 1996-ИВ).

<sup>19</sup> видите, на примјер, Цастеллс против Шпаније, 23. април 1992. године, став 32, Серија А бр. 236 и Гафген против Њемачке [ВВ], бр. 22978/05, став 144 и 146, ЕЦХП 2010)

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

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

Неке државе су у потпуности схватиле ову ситуацију и одабрале су да комбинују два типа правних лијекова, један осмишљен да убрза поступак и други да обезбиједи накнаду штете.

Наиме, законодавство Њемачке познаје формално правно средство (тужбу) у случају да поступак пред Уставним судом траје неразумно дуго, односно у случају очигледног кашњења овог суда. О томе да ли се ради о неразумном кашњењу одлучује сам Уставни суд, по поступку и на начин утврђен Законом о Савезном уставном суду Њемачке.<sup>22</sup>

Дакле, Законом о Уставном суду Црне Горе би требало уредити врсте правних средстава, услове и рокове за њихово подношење, надлежност за одлучивање по тим средствима (предсједник Уставног суда или вијеће Суда, односно Суд у пленуму), поступак одлучивања и мјере које се могу изрећи.

На основу напријед наведеног, Заштитник сматра да је неопходно у том правцу измијенити и допунити Закон о Уставном суду Црне Горе на начин што ће се у што краћем року увести:

*- Формално правно средство (правни лијек) за убрзање поступка у виду ургенције, приговора, захтјева, у коначном и тужбе, са атрибутима да убрза поступак (акцелераторски карактер) и да у изузетним ситуацијама обештети грађанина (компензаторски), будући да и само недосуђивање штете у одређеним случајевима, може такође представљати повреду људских права.*

О предметној иницијативи Министарство правде се није изјаснило.

## **5.2. Мишљење на Предлог закона о измјенама и допунама закона о пензијском и инвалидском осигурању**

У Мишљењу које је дато Скупштини Црне Горе, поводом Предлога закона о измјенама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању, који је Влада Црне Горе утврдила 16. 07. 2020. године, а који је био скупштинској процедури наведено је:

И Предлог закона не третира питање које се односи на стаж осигурања који се рачуна са увећаним трајањем (члан 71 став 1 Закона о пензијском и инвалидском осигурању)

ИИ Брисање члана 36 Предлога закона, којим је прописано „Право на старосну пензију у складу са ставом 1 овог члана може се остварити до 31. децембра 2021. године“

И. Заштитник људских права и слобода Црне Горе подсећа да је 28. 12. 2017. године, Министарству рада и социјалног старања поднио Иницијативу за измјену/допуну члана 71 став 1 Закона о пензијском и инвалидском осигурању.

У Иницијативи је наведено сљедеће: "Законом о пензијском и инвалидском осигурању ("Службени лист РЦГ", бр. 54/03, 39/04, 79/04, 81/04 и "Службени лист РЦГ" бр. 79/08, 14/10, 78/10, 34/11 и 66/12, 38/13, 61/13, 6/14, 60/14, 10/15 и 55/16), одредбом члана 71 став 1, прописано је:

"Осигуранику из члана 69 став 1 овог закона стаж осигурања рачуна се са увећаним трајањем, под условом да је на радним мјестима, односно пословима из члана 70 овог закона ефективно провео

---

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

укупно најмање 10 година, односно укупно најмање пет година ако је, по основу рада на тим радним мјестима, односно пословима, утврђена инвалидност".

Наведеном одредбом Закона у суштини је одређено да се осигураницима који раде на нарочито тешким, опасним и за здравље штетним пословима, односно радним мјестима и осигураницима који раде на радним мјестима, односно пословима на којима послњје навршења одређених година живота не могу обављати своју професионалну дјелатност, у односу на стицање права на пензију, стаж осигурања у ефективном трајању рачуна са увећаним трајањем, под условом да су на тим пословима ефективно провели најмање 10 година, односно укупно најмање пет година ако им је по основу рада на тим радним мјестима, односно пословима, утврђена инвалидност.

Из наведене одредбе Закона произилази да осигураник не може остварити право на бенифицирање стажа, односно увећање стажа осигурања ако није провео 10 година (ефективно) на нарочито тешким, опасним и по здравље штетним пословима, или најмање пет година на пословима на којима, због природе и тежине посла, физиолошке функције осигураника опадају у мјери да онемогућавају њихово даље успјешно обављање (на којима је по основу рада на тим радним мјестима, односно пословима, утврђена инвалидност).

Уставом Црне Горе, чланом 58 став 1, јамчи се право својине. Сагласно ставу 2 овог члана Устава, нико не може бити лишен или ограничен права својине, осим када то захтијева јавни интерес, уз правичну накнаду.

Протоколом број 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, чланом 1, одређено је да свако физичко и правно лице има право на неометано уживање своје имовине, као и да нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим начелим међународног права, те да предходне одредбе, међутим, ни на који начин не утичу на право државе да примјењује законе које сматра потребним да би регулисала коришћење имовине у складу са општим интересима или да би обезбиједила наплату пореза или других дацбина или казни.

Према пракси Европског суда за људска права, права из социјалног осигурања спадају у домен права на мирно уживање имовине из члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију о људским правима и основним слободама. Овај суд у предмету Јовић против Хрватске (захтјев бр. 52748/99, одлука од 22. маја 2001), подсјећа да се према члану 1 Протокола број 1 може тражити остваривање права која произлазе из уплате доприноса у систем социјалног осигурања, посебно права на остваривање накнаде из таквог система – на примјер у облику пензије, иако се ова одредба не може тумачити на начин да даје појединцу право на пензију у одређеном износу (предмет Миллер в. Аустрија, захтјев бр. 10671/83, одлука Комисије од 1. октобра 1975., Децисионс анд Репортс (ДР) 3, стр. 25; предмет Скоркиевич в. Пољанд (дец.), бр. 39860/98, 1. маја 1999., необјављено, те напријед цитирани предмет Домалеуски в. Пољанд).

Дакле, установљавање права на увећање стажа осигурања осигураницима који раде на нарочито тешким, опасним и за здравље штетним пословима, односно пословима на којима послњје навршења одређених година живота не могу успјешно обављати своју професионалну дјелатност, има за циљ њихову потпунију заштиту стварањем услова да раније остваре право на пензију.

Међутим, наведеном одредбом Закона се не обезбјеђује заштита осигураника који су мање од 10 година радили на нарочито тешким, опасним и за здравље штетним пословима, као ни осигураника који су радили мање од пет година на одређеним пословима којима је по основу рада на тим пословима утврђена инвалидност. Заштита се обезбјеђује само осигураницима који су

радили 10 и више од 10, односно пет и више од пет година на нарочито тешким пословима, опасним за здравље на којим штетним пословима односно пословима на којима послје навршења одређених година живота не могу обављати своју професионалну дјелатност.

При томе се, поред чињенице да су и једни и други обављали нарочито тешке, опасне и по здравље штетне послове, пренебрегава и чињеница да се, сагласно Закону о доприносима за обавезно социјално осигурање, обрачунава и плаћа додатни допринос за стаж осигурања који се рачуна са увећаним трајањем, без обзира на дужину ефикасног рада на пословима на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем. Постављање услова да су на тим пословима ефикасно провели најмање 10 година, односно укупно најмање пет година ако им је по основу рада на тим радним мјестима, односно пословима, утврђена инвалидност (да би им се стаж осигурања у ефикасном трајању рачунао са увећаним трајањем), није у складу са начелом правде и правичности и неоправдано се задире у право на мирно уживање имовине по основу ефикасноведеног рада *на тим пословима за који је плаћен додатни допринос за тај (увећани) стаж осигурања*.

Наиме, одредбама члана 8 и члана 16 Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање ("Службени лист ЦГ", бр. 13/07, 79/08, 86/09, 78/10 и 14/12, 62/13, 8/15 и 22/17), прописано је да је послодавац обавезник додатног доприноса за пензијско и инвалидско осигурање за стаж осигурања који се запосленом рачуна са увећаним трајањем, у складу са законом којим се уређује обавезно пензијско и инвалидско осигурање; да је предузетник обавезник додатног доприноса за пензијско и инвалидско осигурање за стаж осигурања који се рачуна са увећаним трајањем, а који као осигураник остварује у складу са законом који уређује обавезно пензијско и инвалидско осигурање; да додатни допринос за стаж осигурања који се рачуна са увећаним трајањем који плаћа послодавац, односно предузетник износи: 6% за обавезнике распоређене на радно мјесто на којима се 12 мјесеци ефикасног рада рачуна као 14 мјесеци стажа осигурања; 9% за обавезнике распоређене на радна мјеста на којима се 12 мјесеци ефикасног рада рачуна као 15 мјесеци стажа осигурања; 12% за обавезнике распоређене на радна мјеста на којима се 12 мјесеци ефикасног рада рачуна као 16 мјесеци стажа осигурања; 18% за обавезнике распоређене на радна мјеста на којима се 12 мјесеци ефикасног рада рачуна као 18 мјесеци стажа осигурања; 28% за обавезнике распоређене на радна мјеста на којима се 12 мјесеци ефикасног рада рачуна као 24 мјесеци стажа осигурања.

Сагласно наведеним одредбама Закона, послодавац и предузетник, уплаћују додатни допринос за стаж осигурања који се рачуна са увећаним трајањем за све осигуранике који раде на пословима за које се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем.

Међутим, права из пензијско инвалидног осигурања по основу тог доприноса, односно по основу стажа осигурања са увећаним трајањем не остварују сви осигураници који су радили на пословима за које се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем.

Поставља се питање како је могуће да се не признаје стаж осигурања са увећаним трајањем који је остварен законито и за који су уплаћени доприноси?

Поставља се и питање ко користи средства уплаћена на име додатног доприноса за одређено лице - осигураника који је провео мање од 10 односно од пет година на пословима за које се стаж осигурања рачуна у увећаном трајању. Како је могуће да се та средства уплаћана за одређеног осигураника преливају на друге осигуранике, а да он остане без увећаног стажа осигурања који је већ остварио?

На основу изложеног, а у циљу заштите права осигураника који су радили на нарочито тешким, опасним и за здравље штетним пословима, односно пословима на којима послуже навршења одређених година живота не могу успјешно обављати своју професионалну дјелатност и за које су плаћени доприноси за обавезно социјално осигурање, сматрамо да одредбу члана 71 став 1 Закона о пензијском и инвалидском осигурању треба преиспитати и измијенити/допунити на начин да се омогући рачунање стажа осигурања са увећаним трајањем свим осигураницима који су радили на нарочито тешким, опасним и за здравље штетним пословима, односно пословима на којима послуже навршења одређених година живота не могу успјешно обављати своју професионалну дјелатност".

Министарство рада и социјалног старања 2018. године, обавијестило је Заштитника да ће предметну Иницијативу размотрити приликом предстојећих активности на изради Закона о пензијском и инвалидском осигурању.

Будући да утврђеним Предлогом закона о измјенама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању Иницијатива није уважена, Заштитник се обратио да се предметна Иницијатива размотрити у циљу сагледавања могућности подношења амандмана на текст Предлога наведеног закона.

ИИ Заштитник подржава иницијативу НВО Савеза удружења родитеља дјеце и омладине са тешкоћама у развоју "НАША ИНИЦИЈАТИВА" а која се односи на брисање члана 36 Предлога закона, којим је прописано „Право на старосну пензију у складу са ставом 1 овог члана може се остварити до 31. децембра 2021. године“.

Сагледавајући положај особа са тешким инвалидитетом и положај њихових породица, у дужем временском периоду, а имајући у виду недовољно развијене услуге подршке овим особама и њиховим породицама, Заштитник сматра да у овом моменту није добро рјешење да се остваривање права на старосну пензију са навршених 20 година стажа осигурања, без обзира на године старости, једном од родитеља или старатеља укине 31. децембра 2021. године.

У прилог овом ставу иду и финансијски подаци Фонда ПИО Црне Горе (22.07.2020.) који показују: да је просјечна исплаћена пензија по овом основу за мјесец јун 2020. године износила 264,11€; да право користи 435 родитеља или старатеља и да се на мјесечном нивоу за ове намјене исплати 114.886,12 €.

Указано је и на чињеницу да би у случају останка предложене одредбе, држава била у обавези да сходно стратешким документима и међународним стандардима преузме бригу о овим лицима (на краћи или дужи временски период), а што би захтијевало далеко већа финансијска средства у односу на постојећа издвајања за ове намјене.

Предметно мишљење је усвојено.

### **5.3. Мишљење на Предлог закона о унутрашњим пословима**

У мишљењу које је дато Министарству унутрашњих послова, наведено је:

Заштитник људских права и слобода Црне Горе подржава напоре Министарства унутрашњих послова о модернијем концепту уређења унутрашњих послова и иновирању постојећих законских рјешења, увођењу нових института полицијских овлашћења, детаљнијој разради права и обавеза полицијских службеника и уређивању осталих питања у овој области.

Чланом 5 став 1 Предлога закона о унутрашњим пословима прописано је да Министарство и Полиција обавјештавају јавност о вршењу унутрашњих послова кад је то у интересу грађана Црне Горе и њихове безбједности. Ова одредба оставља дилему која је информација у вршењу унутрашњих послова у интересу грађана и њихове безбједности и ко утврђује садржај такве информације. Сматрамо да је ову одредбу потребно прецизирати у смислу да је рад Министарства и Полиције јаван, на начин да редовно, благовремено и потпуно обавјештавају јавност о свом раду, осим у случајевима предузимања мјера и радњи у складу са законом којим се уређује кривични поступак, када би то онемогућило неометан рад Полиције, или ако би се тиме угрозила темељна људска права и слободе.

Чланом 6 став 1 Предлога закона прописано је да је Полиција у свом раду политички и идеолошки неутрална. Сматрамо да су ови термини недовољно одређени и би ова одредба требала бити јаснија и прецизнија, да одражава став да дјеловање политичких партија и политичких покрета није дозвољено у полицији, да су полицијски послови засновани на начелима законитости, демократије, хуманизма, етичности, отворености, чувања професионалне тајне, објективности и непристрасности.

Члан 14 Предлога закона односи се на полицијска овлашћења у вршењу полицијских послова. Остаје нејасна одредба става 3 овог члана о томе који су то други послови који су у непосредној вези са полицијским пословима, а врше их полицијски службеници.

Одредбу члана 18 став 1 овог закона потребно је прецизирати у дијелу који се односи на обавезу да полицијски службеник „у случајевима кад је то могуће“ врши полицијске послове и ван радног времена. Полицијски службеник требао би да има јасан и потпун увид под којим условима и у којим ситуацијама полицијске послове мора вршити ван радног времена. На тај начин би избјегао пропусте у раду и одговорност за те пропусте, односно могућу арбитрерност код утврђивања одговорности.

У одредбама Предлога закона које се односе на сарадњу са јавним и приватним сектором, односно грађанима, мишљења смо да би требало уврстити и сарадњу са невладиним организацијама.

Послије члана 26 овог закона, треба додати нови члан са наднасловом “Обраћање Заштитнику људских права и слобода Црне Горе” који гласи:

"Свако ко сматра да су му вршењем полицијских послова и примјеном полицијских овлашћења повријеђена људска права и слободе може се обратити Заштитнику људских права и слобода Црне Горе". Заштитник људских права и слобода, требао би и овим законом да буде препознат као самостални и независни орган који на начелима правде и правичности предузима мјере за заштиту људских права и слобода.

Члан 47 став 1 Предлога закона потребно је допунити ријечима “водећи рачуна о најбољем интересу малољетника”, а став 5 истог члана измијенити на начин што би полицијски службеник могао примијенити полицијска овлашћења према малољетнику без присуства лица назначених у претходним ставовима (родитељ, законски заступник, бранилац и представник органа надлежног за социјалну и дјечју заштиту), само у случају ако примјена полицијског овлашћења не трпи одлагање, ако ова лица није могуће обезбједити или ако околности случаја на то упућују.

Мишљења смо да, у циљу пуне заштите лица са инвалидитетом, последије члана 47 треба додати нови члан са наднасловом “Примјена полицијских овлашћења према лицима са инвалидитетом” који би могао да гласи: "Лицима са инвалидитетом ће се приликом поступања у складу са овим



законом осигурати потребно прилагођавање и одговарајућа подршка, узимајући у обзир специфичности сваког појединачног оштећења (тјелесно, сензорно, интелектуално и ментално).

Код примјене полицијског овлашћења према лицу са инвалидитетом полицијски службеник ће, када то оцијени потребним, затражити помоћ лица које располаже знањем о исправном начину комуникације и опхођењу према лицу са инвалидитетом, зависно од специфичности сваког појединачног оштећења".

Сматрамо да у члану 54 став 1 Предлога овог закона иза ријечи "у мјери која је неопходна" треба додати ријечи "за постизање легитимног циља у вршењу полицијских послова и примјени полицијских овлашћења".

У ставу 3 тачка 5 Предлога закона није јасно значење ситуације у којој Полиција обрађује податке за лица која су повезана са лицем које се потражује. Напазимо да ова веза није довољно појашњена и може да упућује на различите закључке о којој категорији лица се ради, односно која их веза чини повезаним у смислу овог закона (сродство, познанство, партнерство, припадност групи и др). Недостатак ближег појашњења овог става може довести до арбитрности у поступању и до повреде људских права и слобода.

У члану 55 став 2 Предлога закона у дијелу који се тиче поштовања права на заштиту приватног живота обим заштите овог права треба проширити и на друга права приватности (породични живот и заштиту приватности дома).

Став 4 овог члана требало би измијенити тако да би могао да гласи: "Ако се прикупљањем података на начин из става 1, 2 и 3 овог члана не би могао остварити легитимни циљ заштите јавног интереса у оквиру полицијских послова, укључујући и спречавање могуће опасности, подаци се могу прикупљати и на други законом прописани начин".

У члану 56 овог закона требало би размотрити могућност инкорпорирања одредбе о праву на подношење притужбе надлежном органу када лице сматра да су му приликом прикупљања података повријеђена права од стране Полиције.

У члану 57, требало би додати и алинеју да Полиција о прикупљеним, обрађеним и коришћеним подацима води евиденције и о лицима од којих се прикупљају обавјештења у својству грађанина.

У члану 64 став 1, тачки 10), израз "образовне установе" потребно је замијенити изразом "образовно-васпитне установе".

Сматрамо да у члану 73 Предлога закона, у циљу усклађености са међународним стандардима, треба унијети два нова става, у смислу да гласе:

"Преглед лица које се приводи обавља лице истог пола.

Изузетно, кад је нужан и хитан преглед лица ради одузимања оружја или предмета прикладних за напад или самоповређивање, преглед може обавити и лице другог пола".

Чланом 80 Предлога закона прописано је утврђивање присуства алкохола и/или психоактивних супстанци у организму и подвргавању лица испитивању уз коришћење одговарајућих средстава.

С тим у вези, упитна је одрживост става 3 овог члана према коме је лице дужно да, без одлагања, поступи по наређењу полицијског службеника и омогући вршење испитивања, односно да да узорак крви или узорак крви и урина. Наиме, постоје различити видови узимања узорака од којих

су неки инвазивни, а неки нијесу инвазивни. Пракса Европског суда за људска права указује да није могуће користити све методе, нарочито не оне које су инвазивне природе.<sup>23</sup> Због тога је важно нагласити разликовање између узорковања уз сагласност и узорковања без сагласности лица, односно искључити изразито инвазивне методе које узрокују несразмјерну патњу лица над којим се примјењује.

У поглављу ИВ. Радни односи, налазимо потребним да одговарајуће мјесто треба наћи одредба о посебним мјерама које су усмјерене на стварање услова за остваривање националне, родне и укупне равноправности и заштите лица која су по било ком основу у неједнаком положају. Тако на примјер, у ситуацији када кандидати испуњавају услов за заснивање радног односа у полицији мора бити вођено рачуна и о статистичким циљевима ради побољшања равномјерне етничке заступљености у полицији и праћењу етничког састава полиције ради мјерења напретка.<sup>24</sup>

Члан 145 став 2 Предлога закона потребно је усагласити са одредбом члана 3, на начин што треба обухватити све основе дискриминације обухваћене овим чланом и оставити отворену листу личних својстава.

---

<sup>23</sup> Случај Р.С. vs. Мађарска, од 02. јула 2019, године. Особа била принуђена да се подвргне тестирању путем катетера док су му руке биле завезане. Такође, поцијепана му је и кошуља да би се узео узорак крви.

<sup>24</sup> Препоруке за рад полиције у мултиетничким друштвима, ОСЦЕ, фебруар 2006. година; Генерални коментар број 1 једнакост пред законом и Генерални коментар број 5 Самостални живот, Комитет за права особа са инвалидитетом; Закон о родној равноправности.

## VI УПРАВА И ПРАВОСУЂЕ

### 6.1. Увод

У оквиру овог дијела Извјештаја представљена је активност Заштитника у поступању по појединачним притужбама, као и општа запажања која се односе на заштиту права и слобода у областима управе и правосуђа. Имајући у виду битне карактеристике рада и специфичност сваке од назначених области, овај Извјештај је подијелен на област управе и област правосуђа, како због боље прегледности, тако и због фокусирања на битне чињенице и околности од значаја за поступање институције у овом периоду. Такође, у кластерима овог извјештаја обухваћени су сви органи јавне власти и организације које врше јавна овлашћења у складу са надлежношћу Заштитника прописаним одредбама матичног закона, док је област правосуђа обухватила органе који се сматрају правосуђем у ширем смислу, тј. судове, тужилаштва, адвокатуру, нотаријат и јавне извршитеље. Када су у питању судови, наглашавамо више пута поновљену чињеницу која ће бити елаборирана и у овом извјештају, а тиче се ограничених надлежности Заштитника у односу на рад судова. Такође, битно је напоменути да се још увијек одржава тренд непознавања надлежности Заштитника када је у питању управо овај сегмент његовог рада.

### 6.2. Управа

Овај дио Извјештаја има за циљ да представи преглед рада у извјештајној години Заштитника у области управе, са посебним освртом на:

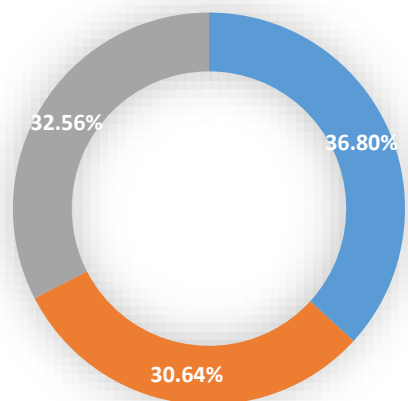
- а) број притужби и упоредби индекса раста уназад 3 године у области управе
- б) државне органе у односу на које је притужба поднијета
- ц) право и слободу чија се заштита тражи (Уставом и Конвенцијом заштићено право) притужбом
- д) начин одлучивања, посебно број предмета окончаних на начин што је повреда отклоњена у току испитног поступка
- е) преглед и кратку обраду са закључцима из одређених предмета који су окончани доношењем мишљења у 2020. години
- ф) преглед и кратку обраду предмета примљених у 2020. години а пренесених у 2021. годину
- г) идентификоване проблеме у области управе и указивања, упозорења и препоруке дате у циљу превазилажења проблема и превенције могућег кршења права различитим субјектима у државној управи, са примјерима уочене праксе и поступања.

У погледу предмета који су окончани сачињавањем Службене забиљешке (предмети окончани “на други начин”), указује се да су исте сачињаване у ситуацијама када су грађани/ке тражили правне савјете које правно средство да користе и који правни пут да слиједи, како би ефикасно и потпуно остварили своје право, а гдје је Заштитник оцијенио или да нема надлежност да поступа имајући у виду садржину обраћања или би рационалније било да се странка упуту да искористи друга правна средства.

У том правцу, биће наведен број предмета који су окончани сачињавањем Службене забиљешке, без посебног навођења садржаја одговора.

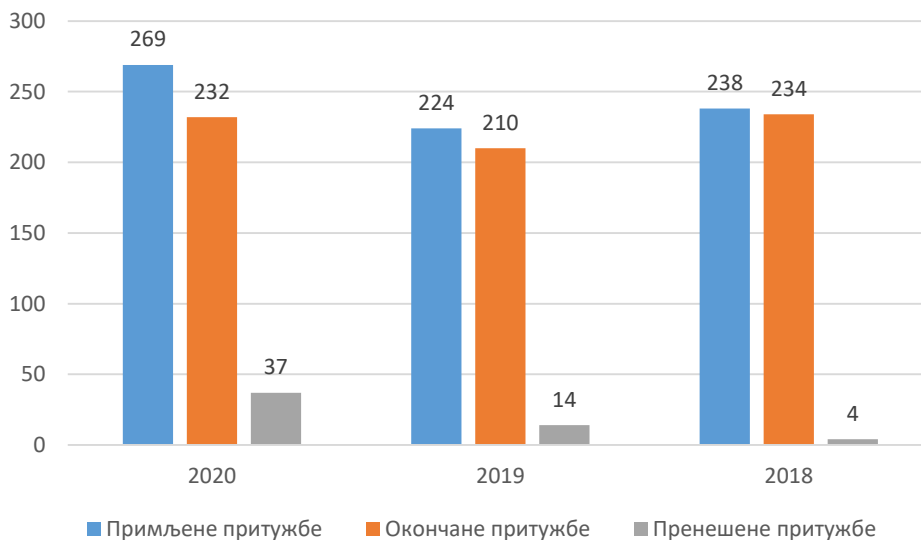
У коначном, Извјештај садржи Закључке о уоченим системским аномалијама или о уоченој доброј пракси, као и препоруке за превентивно дјеловање у циљу смањења кршења људских права, како органа на чији рад и поступање се односе мишљења, тако и непосредно вишим органима или другим надлежним установама који врше надзор над законитошћу рада.

### 6.2.1. Укупан број притужби и упоредба индекса раста уназад 3 године у овој области



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

#### Приказ примљених и окончаних предмета у 2020. години



### 6.2.2. Државни органи, органи државне управе, органи локалне самоуправе и локалне управе, јавних служби и других носилаца јавних овлашћења у односу на које је притужба поднијета

Табела – Примљене притужбе из 2020.године

|                         |   |
|-------------------------|---|
| Основни суд у Подгорици | 3 |
| Управни суд Црне Горе   | 2 |

|  |    |
|--|----|
| Специјално државно тужилаштво  | 1  |
| Министарство пољопривреде и руралног развоја                             | 2  |
| Министарство саобраћаја и поморства                                      | 3  |
| Министарство рада и социјалног старања                                   | 1  |
| Министарство туризма   | 1  |
| Министарство унутрашњих послова  | 16 |
| Министарство заштите животне средине и уређења простора                  | 1  |
| Министарство здравља   | 3  |
| Пореска управа   | 1  |
| Управа за некретнине   | 7  |
| Управа за шуме   | 2  |
| Управа полиције  | 1  |
| ЗИКС Подгорица   | 2  |
| Агенција за националну безбједност                                       | 1  |
| Општина Бар  | 1  |
| Општина Беране   | 2  |
| Општина Будва  | 3  |
| Општина Даниловград  | 2  |
| Општина Колашин  | 1  |
| Општина Котор  | 1  |
| Главни град Подгорица  | 3  |
| Општина Тиват  | 1  |
| Општина Улцињ  | 1  |
| Пошта ЦГ Подгорица   | 1  |
| Централна Банка Црне Горе  | 1  |
| Управа полиције - Центар безбједности Подгорица                          | 2  |
| Влада ЦГ   | 6  |
| Завод за запошљавање Црне Горе   | 1  |
| Скупштина ЦГ   | 2  |
| Центар за социјални рад Подгорица  | 1  |
| Центар за социјални рад Беране   | 1  |
| ЈП Радио дифузни центар  | 1  |
| Фонд за обестецење ЦГ  | 1  |
| Министарство одбране   | 4  |
| Комисија за залбе Црне Горе  | 1  |
| Фонд Здравства ЦГ  | 2  |
| Орган није одређен   | 42 |
| ЈЗУ Општа болница Котор  | 1  |
| Заштитник људских права и слобода  | 1  |
| Физицка лица   | 4  |
| Остало (Правни савјет)   | 1  |
| ЈП Комуналне услуге Подгорица  | 1  |
| Привредна друштва (АД, ДД и слично)                                      | 21 |
| Друга правна лица ( Банке, ОС друштва, Медији, Услугне дјелатности, ...) | 8  |
| Управа за некретнине - Подручна јединица Котор                           | 1  |
| ЈП Водовод и канализација - Подгорица                                    | 1  |
| Фонд ПИО - Црне Горе   | 6  |

|   |   |
|---|---|
| Фонд ПИО - Подручно одјељење Подгорица                                    | 3 |
| Комисија за повраћај и обештећење у Подгорици                             | 2 |
| Више државних органа  | 1 |
| Клинички центар Црне Горе   | 7 |
| Врховно државно тужилаштво Црне Горе                                      | 1 |
| Управа за некретнине - Подручна јединица Подгорица                        | 1 |
| Управа за некретнине - Подручна јединица Даниловград                      | 1 |
| Комунална полиција Општине Будва  | 3 |
| Министарство одрживог развоја и туризма                                   | 5 |
| Министарство просвјете  | 3 |
| Комунална полиција Општине Никшиц   | 1 |
| ЈЗУ Дом здравља Подгорица   | 2 |
| Комисија за повраћај и обештећење у Бару                                  | 4 |
| Управа за некретнине - Подручна јединица Будва                            | 1 |
| ЈУ Основна школа "Сутјеска"   | 1 |
| Управа за инспекцијске послове  | 3 |
| Комунална полиција Општине Улцињ  | 1 |
| ЈЗУ Дом здравља Херцег Нови   | 1 |
| Управна инспекција  | 1 |
| Секретаријат за просторно планирање и изградњу - Општина Херцег Нови      | 1 |
| Савјет за приватизацију и капиталне пројекте                              | 1 |
| ЈП Водовод и канализација - Даниловград                                   | 1 |
| РТЦГ - Радио Телевизија Црне Горе   | 1 |
| Секретаријат за предузетниство и економски развој Б Поље                  | 1 |
| Фонд ПИО - Подручно одјељење Бар  | 3 |
| Министарство унутрашњих послова   | 1 |
| ЈЗУ Општа болница Бијело Поље   | 1 |
| Агенција за спречавање корупције  | 2 |
| Фонд за здравствено осигурање Црне Горе                                   | 2 |
| Управа за некретнине Подручна јединица Бијело Поље                        | 1 |
| Управа полиције - Центар безбједности Бар                                 | 1 |
| Управа полиције - Центар безбједности Беране                              | 1 |
| Министарство јавне управе   | 1 |
| Главни град Подгорица - Комунална инспекција                              | 1 |
| Жељезнички превоз Црне Горе   | 2 |
| Комунална полиција Општине Котор  | 2 |
| Секретаријат за комуналне послове и саобраћај Подгорица                   | 1 |
| ЈЗУ Завод за хитну медицинску помоћ - Јединица Подгорица                  | 1 |
| Министарство унутрашњих послова - Одјељење за унутрашњу контролу полиције | 1 |
| Управа за имовину   | 1 |
| Управа за инспекцијске послове - Одсјек за инспекцију рада                | 1 |
| Управа за безбједност хране, ветерину и фитосанитарне послове             | 1 |
| ЦЕДИС - Црногорски електродистрибутивни систем                            | 4 |
| Комунална полиција Цетиње   | 1 |
| Управа за некретнине - Подручна јединица Жабљак                           | 2 |
| Главни Град Подгорица - Секретаријат за социјално старање                 | 1 |
| Централни регистар привредних субјеката                                   | 1 |

|  |   |
|--|---|
| Д.О.О. Паркинг Сервис Бијело Поље                                | 1 |
| ЈУ ЦНП - Црногорско народно позориште                            | 3 |
| Национално координационо тијело за борбу против заразних болести | 1 |
| Фонд ПИО - Подручна јединица Беране                              | 1 |
| Дисциплинска комисија Црне Горе                                  | 1 |
| Институт за јавно здравље  | 1 |
| Управа за статистику   | 1 |
| Д.О.О. Водовод и канализација Котор                              | 3 |
| ЈЗУ Општа болница Пљевља   | 1 |
| Главни град Подгорица Секретаријат за локалну самоуправу         | 1 |
| ЈЗУ Дом здравља Бијело Поље                                      | 1 |
| ЈЗУ Дом здравља Пљевља   | 1 |

У извјештајној години из 2019. године пренешено је 14 предмета и поступци по тим притужбама су окончани.

Из 2020. године у 2021. годину пренешено је 37 предмета.

У највећем броју поднешених притужби није наведен орган на чије се поступање подносиоци жале, већ су се такве притужбе у највећем броју односиле на немогућност странке да оствари неко своје право, или захтјеве да им се помогне/посредује у остваривању потенцијалног права. У одређеном броју притужби, у којима би се наводили одређени подаци који захтијевају даље испитивање (а нијесу се тицали захтјева за давање правног савјета и посредовања у остваривању права), подносиоци притужбе су позивани да исте уреде на начин што ће је сачинити у складу са одредбама Закона о Заштитнику људских права и слобода. Приликом разговора или непосредних контаката са грађанима, као и писменим путем, често су се разјасниле ситуације о поступању одређених органа, проблемима са којима се сусријећу приликом остваривања својих права и добијали информације и правне савјете о правном путу који треба слиједити како би што брже и ефикасније остварили своја потенцијална права.

Одређени број притужби поднијет је на рад привредних друштава и приватних лица. Наведено указује и на недовољну обавијештеност грађана о надлежности Заштитника, тачније ненадлежности да поступа у односу на привредна друштва и приватна лица. Међутим и у тим предметима грађани су у одређеним случајевима и поред наведеног, упућивани на правна средства која би требали да употријебе у циљу заштите својих права или су списи предмета достављани надлежним органима.

Примијећен је пораст броја притужби везано за рад и одлучивање комисија за обештећење (Бар, Подгорица, Бијело Поље), као и подручних јединица Управе за некретнине у којима је идентификован проблем дугог трајања поступака, као и некоришћење законске могућности од стране другостепених органа (као и Управног суда Црне Горе), да сами ријеше управну ствар, који проблем ће бити касније разрађен у оквиру права које је прекршено у конкретном случају, заједно са препоруком у циљу превазилажења проблема. Ово посебно што је у одређеном броју предмета форимираних по притужби уочено, да није било ријечи о сложеном правном питању које би оправдало тако дуго трајање ових управних поступака.

У погледу рада инспекцијских служби, иако је Заштитник запазио њихов активнији рад, неопходно је проактивније дјеловање. Недовољан број инспектора отежава рад инспекције, и то је, по њиховим наводима један од разлога зашто довољно не поступају по службеној дужности. У одређеном броју предмета, након захтијевањег изјашњења од стране Заштитника у односу на

наводе подносилаца притужбе да нијесу добили одговор од надлежног инспекцијског органа, исти би у међувремену поступио и отклонио наведену неправилност, односно повреду.

#### Примјери:

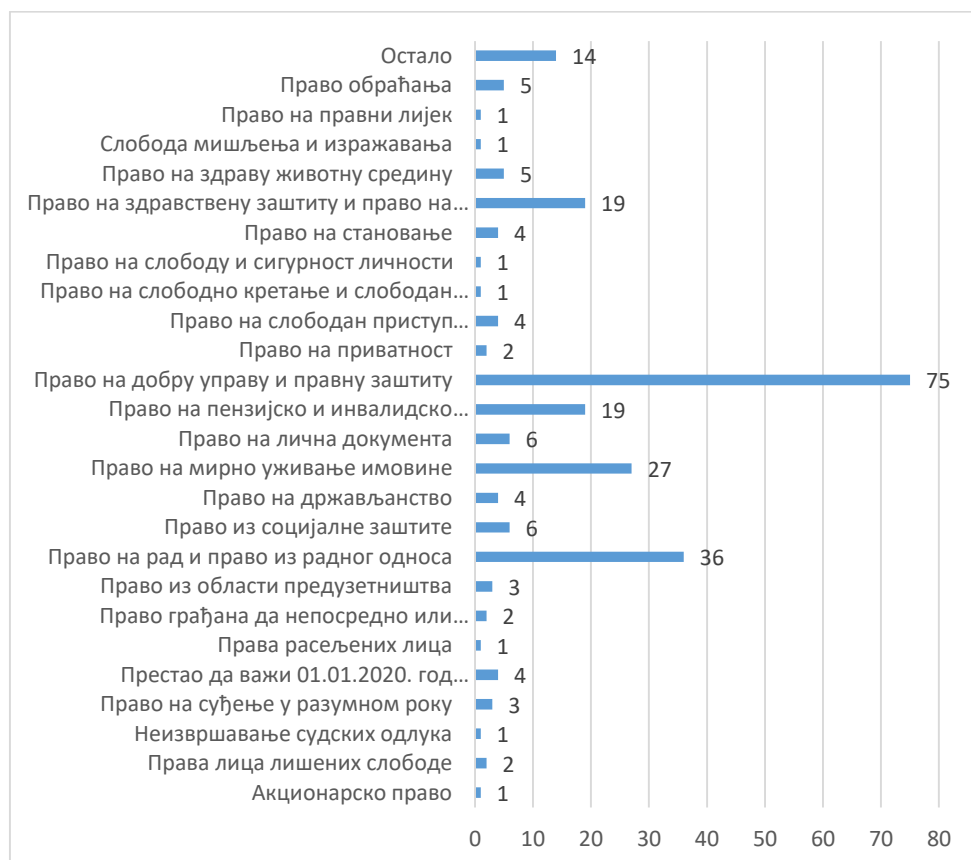
1. Подносилац притужбе жали се на рад урбанистичко грађевинске инспекције указујући да се обратио тој инспекцији за вршење инспекцијског надзора, због нелегалне градње објекта, али да до дана подношења притужбе није добио одговор.

Заштитник је у испитном поступку утврдио да је Одсјек за инспекцијски надзор за централни регион у међувремену обавијестио подносиоца иницијативе о исходу поступања по његовој иницијативи и на тај начин отклонио повреду права на коју је указано у притужби.

2. Подносилац притужбе истиче да се више пута обраћао Комуналној полицији општине Котор због комуналне буке коју ствара расхладна јединица-клима уређај постављена на стамбеном објекту, али да га о исходу свог поступања комунална полиција није обавијестила.

У спроведеном испитном поступку утврђено је да је Комунална полиција, поступајући по пријавама подносиоца притужбе на наведеној адреси извршила комунални надзор, те провјером навода из односних пријава и изласком на лице мјеста констатовала да није било прекорачења прописаног нивоа буке од клима уређаја и о свом поступању упознала подносиоца притужбе.

### 6.2.3. Право и слобода чија се заштита тражи (Уставом и Конвенцијом заштићено право) притужбом



Као што се види у датој табели, највећи број притужби поднешен је и евидентиран као право на добру управу и правну заштиту, предвиђено Европским кодексом доброг административног понашања (2001) на нивоу Европске уније, Препоруком Р(2007)7 о доброј управи, као и



Резолуцијом (77)31 Комитета министара државама чланицама о заштити појединаца у односу на акте управе, а које је као општеприхваћено начело препознато и од стране Европског суда за људска права и слободе, о чему ће бити ријечи у даљем тексту Извјештаја.

Осим на добру управу, грађани су се највише жалили и на право на рад и права из радног односа, право на мирно уживање имовине, здравствену заштиту, право обраћања, право на правни лијек, право на заштиту животне средине итд, а која ће посебно бити анализирана у даљем тексту Извјештаја.

И у овој извјештајној години грађани су се жалили на проблеме и потешкоће са којима су се суочавали у поступку за стицање црногорског држављанства, издавање и продужење дозвола за привремени и стални боравак, на дуго трајање поступака по њиховим захтјевима и на незадовољство одлукама органа.

У испитном поступку надлежни орган обавјештавао је Заштитника да се поједини поступци не могу окончати док подносиоци захтјева не доставе сву потребну документацију и допуне своје захтјеве, или је Заштитник посредовао у добијању таквих докумената, па су поступци завршавани обуставом јер је такав пропуст у међувремену отклоњен.

#### 6.2.4. Начин одлучивања, са посебним освртом на број предмета окончаних на начин што је повреда отклоњена у току испитног поступка



Заштитник би посебно указао на статистику за начин одлучивања „повреда права отклоњена у току испитног поступка“ из разлога што је запажено да су органи јавне управе у највећем броју у току испитног поступка, по пријему захтјева Заштитника за изјашњење на наводе подносилаца притужби схватили да су учинили одређене пропусте који су доводили до кршења права грађана и обавјештавали Заштитника да су те пропусте, односно повреде права отклонили.

У одређеном броју предмета сачињене су службене забиљешке након обављеног разговора са странкама, приликом пријема грађана у институцији или након обављеног телефонског разговора са њима.

Такође, неке од службених забиљешки сачињене су након упућеног захтјева од стране Заштитника оним грађанима од којих је тражено да допуне своје обраћање одређеним подацима, како би Заштитник могао поступити по обраћању или евентуално упутити грађанина на одређена правна средства. Будући да неки од њих нијесу одговарали на упућени захтјев, о томе је сачињена службена забиљешка.

У 23 предмета у којима је утврђена повреда права дата је 71 препорука, а у преосталим предметима Заштитник није могао утврдити повреду неког посебног права заштићеног, како Уставом Црне Горе, тако ни међународним правом, обзиром да сходно чл.9 Устава Црне Горе потврђени и објављени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права саставни су дио унутрашњег правног поретка, имају примат над домаћим законодавством и непосредно се примјењују када односе уређују друкчије од унутрашњег законодавства.

Што се тиче препорука датих надлежним органима, у већини случајева препоруке су испоштоване, док у неким још увијек није истекао рок за изјашњење или по истима није поступљено.

У том правцу, Заштитник је у једном од предмета, гдје је било ријечи о повреди права на исти начин и то од стране исте јавне установе, а која је изјашњавајући се на дату препоруку Заштитника, навела да се обавезује да ће се придражавати препоруке Заштитника, односно поступати у складу са начелима законитости и владавине права, указао наведеној установи да и даље не дјелује у складу са међународним и националним прописима, стандардима и начелима, нити води рачуна о побољшању квалитета свог рада како би одлуке биле засноване на суштинским принципима добре управе, односно да буду чврсто утемељене на аргументованом образложењу са индивидуализованим разлозима за доношење, те да садрже све законом предвиђене елементе.

Заштитник је изразио забринутост због таквог поступања јавне установе и неспровођења датог мишљења Заштитника, указујући да такво поступање представља свјесно непоштовање и игнорисање институције Заштитника људских права и слобода Црне Горе, што је неприхватљиво и недопустиво и за шта нема оправдања.

#### Примјер:

Будући да Заштитник дјелује и на начин што указује, препоручује, упозорава и критикује, сходно члану 20 став 1 Закона о Заштитнику/ци људских права и слобода, Заштитник упозорава Ј.У. „Црногорско народно позориште“

да ће, уколико у свом редовном раду и дјеловању утврди, или дође до сазнања, да је Ј.У. „Црногорско народно позориште“ у још неком случају у управним стварима које утичу на права и/или интересе појединаца, поступала на начин утврђен у овом испитном поступку по односној притужби и изнова уочи препознату аномалију у спровођењу поступка заснивања радног односа, Заштитник о томе одмах обавијестити Владу Црне Горе, као оснивача Ј.У. „Црногорско народно позориште“, или сачинити посебан извјештај о раду поступању ове установе поводом препоруке, а све сходно чл.42 Закона о Заштитнику људских права и слобода.<sup>25</sup>

<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)

### 6.2.5. Преглед и кратка обрада одређених предмета који су окончани доношењем мишљења у 2020. године (укључујући предмете примљене у 2019. години и окончане у 2020. години)

1. *Притужба број 590/19 – Подносилац притужбе се жалио на дуго трајање поступка издавања грађевинске дозволе пред Секретаријатом за уређење простора Општине Бар.*

Заштитник је донио мишљење да је подносиоцу притужбе неблаговременим одлучивањем и непоступањем овог органа по рјешењу Главног администратора Општине Бар у поступку издавања грађевинске дозволе, повријеђено право на суђење у разумном року из члана 32 Устава Црне Горе и члана 6 Европске конвенције за заштиту људских права и слобода. У наведеном предмету Заштитник је упутио на референтну праксу Врховног суда Црне Горе, као и на важећу јуриспруденцију Европског суда за људска права у којима се одлучивало о испуњености услова разумног рока у управним поступцима прије него што су добили судски епилог.

Заштитник је дао препоруке у циљу превазилажења идентификованих проблема везано за управне поступке који су започети, а нијесу окончани до дана ступања на снагу новог Закона о управном поступку и Закона о управном спору.

#### Примјер:

Секретаријату за уређење простора Општине Бар

И Да у овом управном поступку, као и сличним поступцима, који су започети а нијесу окончани до ступања на снагу новог Закона о управном поступку и Закона о управном спору, поступа са изузетном хитношћу, што значи да приоритетно поступа и рјешава у истом, имајући у виду његово дуго трајање.

ИИ Да у цјелости поступи по налозима Главног администратора Општине Бар, као другостепеног органа.

ИИИ Да донесе одлуку/е које ће садржати ваљано образложење, односно у којима ће на ваљан начин утврдити чињенично стање и јасно образложити зашто прихвата или не прихвата одређени доказ, као и зашто одређену чињеницу утврђује као доказану или недоказану, а све како би непосредно виши органи, били у могућности да мериторно одлуче у овој правној ствари и окончају предмете.

ИВ Да у будућим истим и/или сличним ситуацијама, када се на поступке у току не премјењују одредбе новог ЗУП-а и ЗУС-а, приликом доношења одлуке, поступа по налозима непосредно виших органа и прибави све доказе и утврди све чињенице на које му је указано, како би омогућио истима да мериторно одлуче и избјегну непотребно одуговлачење поступка, обзиром да не постоји дјелотворно правно средство чија би употреба спријечила вишеструка и исцрпљујућа враћања предмета на поновни поступак<sup>26</sup>.

2. *Притужба број 609/19 – односила се на рад и поступање Министарства унутрашњих послова - поступак поновне расподјеле станова, који ни након више од 14 година у предметној правној ствари није окончан, након што је правноснажно поништен оглас.*

Министарство унутрашњих послова сматрало је да је поступање, односно окончање поступка у конкретној правној ствари у надлежности Управе полиције, а Управа полиције сматра да је за то надлежно Министарство унутрашњих послова. Овакав став органа по мишљењу Заштитника не може бити препрека, односно оправдање за непоступање и дуго трајање поступка, као и његово неокончање.

<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)

Дата је препорука Министарству унутрашњих послова да без одлагања, у складу са законским овлашћењима предузме све неопходне мјере у циљу окончања поступка поновне расподеле станова.

*3. Притужба број 640/19 – односила се на рад и поступање Ј.У. Завода “Комански мост” у односу на мдлб.дијете са аутизмом, као и на лоше услове и неадекватну његу штићеника ове установе*

Подноситељка притужбе суштински се жалила на лоше услове и неадекватну његу штићеника ове установе. Мдлб.дијете, као лице са тешким аутизмом, у више наврата испољавало је агресивно понашање, физички је насрнуло на другог корисника, а дан касније је и само нападнуто од стране корисника ове Ј.У. и задобило тјелесне повреде. Према њему је у више наврата примijeњена парентерална терапија, али нема евиденције ко је наложио овакав вид терапије која се даје “по потреби”.

Заштитник је у овом предмету донио мишљење и дао одређене препоруке.

**Примјер:**

Ј.У. Завод „Комански мост“, у Подгорици

И Да обезбиједи сигурно окружење за корисника М.Б. и све остале кориснике и с дужном пажњом спроводи мјере и активности за спријечавање инцидентних догађаја који могу да угрозе безбједност корисника М.Б. и безбједност других корисника.

ИИ Да стави у функцију посебан павиљон за кориснике са аутизмом.

ИИИ Да дефинише јасне протоколе и смјернице о примјени средства механичког и хемијског ограничавања слободе кретања (фиксације) у складу са домаћим прописима и међународним стандардима.

ИВ Да хемијске фиксације примјењује по налогу искључиво надлежног или консултативног љекара, непосредно прије саме апликације.

В Да уради анализу потребног броја кадра свих профила, како би се корисницима пружио адекватан третман у складу са стандардима.

ВИ Да направи план и програм за све потребне едукације запослених, са посебним освртом на лица са аутизмом, процјену и управљање ризиком.

Министарству здравља

Да успостави регистар лица са аутизмом у Црној Гори.

Министарству здравља и Министарству рада и социјалног старања

И Да утврде савремене стандарде и програме које надлежне установе и институције у Црној Гори треба да задовоље и спроводе како би се постигао адекватни третман и заштита права лица са свим облицима аутизма, свих узраста;

ИИ Да изради националну стратегију за аутизам.<sup>27</sup>

*4. Притужба број 682/19 – подносилац притужбе се жалио на рад и дуго трајање поступка пред Управом за некретнине ПЈ Бијело Поље (28 година) у поступку повраћаја пољопривредног земљишта.*

Заштитник је донио мишљење да је подносиоцу притужбе, недоношењем одлука и непоступањем по рјешењима Министарства финансија, у поступку повраћаја пољопривредног земљишта, повријеђено право на суђење у разумном року из члана 32 Устава Црне Горе и члана 6 Европске конвенције за заштиту људских права и слобода.

Подносиоцу притужбе повријеђено је право на дјелотворни павни лијек из члана 20 Устава Црне Горе и члана 13 ЕКЉП.

<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)

Заштитник је поновио препоруке дате у ранијим мишљењима гдје је препознат идентичан проблем, што указује на постојање системског проблема у погледу дугог трајања управних поступака који су започети а нијесу окончани до дана ступања на снагу нових закона.

**Примјер:**

Управи за некретнине ПЈ Бијело Поље

И Да у поступцима посл.ознака бр.463-105-108/1-14, бр.463-105-109/1-2014 и 463-105-177/1-2014, поступа са изузетном хитношћу, што значи да приоритетно поступа и рјешава у истим, имајући у виду претјерано дуго трајање ових поступака (пуних 28 година);

ИИ Да у цјелости поступи по налозима Министарства финансија у предметима ближе наведеним у претходном ставу.

ИИИ Да донесе одлуке које ће садржати ваљано образложење, односно у којима ће на ваљан начин утврдити чињенично стање и јасно образложити зашто прихвата или не прихвата одређени доказ, као и зашто одређену чињеницу утврђује као доказану или недоказану, а све како би Министарство финансија, а потом евентуално и Управни суд Црне Горе, били у могућности да мериторно одлуче у овим правним стварима и окончају предмете.

ИВ Да у будућим истим и/или сличним ситуацијама, када се на поступке у току не премјењују одредбе новог ЗУП-а, приликом доношења одлуке, поступа по налозима непосредно виших органа и прибави све доказе и утврди све чињенице на које јој је указано, како би омогућила истима да мериторно одлуче, како се не би непотребно одговлачио поступак, обзиром да не постоји дјелотворно правно средство чија би употреба спријечила вишеструка и исцрпљујућа враћања предмета на поновни поступак.

На основу члана 20 став 1 Закона о заштитнику људских права и слобода, Заштитник **упозорава**

Управу за некретнине ПЈ Бијело Поље, у односу на чије поступање је поднешена притужба, да настављање са досадашњом праксом непоступања по налозима непосредно виших органа и недоношење одлука у примјереним законским роковима, што резултира неразумно дугим трајањем поступака, може имати за посљедицу вођење поступака у којима би се разматрала одговорност Државе, као и државног/их службеника, односно намјештеника и сљедствено томе, обавезу накнаде штете по општим правилима о накнади исте, а све сходно Закону о државним службеницима и намјештеницима.<sup>28</sup>

*5. Притужба број 797/19 – подносиатељка притужбе жалила се на рад и поступање Управе за кадрове и Основно државно тужилаштво, наводећи да јој није омогућено да одради још 21 дан стручног оспособљавања.*

Заштитник није нашао повреду права заштићених Уставом и Конвенцијом, обзиром да је утврдио да је подносиатељки притужбе омогућено да настави са стручним оспособљавањем код другог послодавца за спорни период, као и да је ОДТ у Подгорици, поступило по кривичној пријави.

*6. Притужба број 418/20 – Подносилац притужбе се жалио на законитост процедуре спровођења јавног огласа за пријем на радно мјесто доктор стоматологије, наводећи да није испоштована процедура у погледу критеријума за избор, као и да је донијета одлука без образложења.*

Заштитник је донио мишљење да је подносиоцу притужбе повријеђено право на одразложену одлуку, као једно од сегмената заштићеним правом на правично суђење из члана 32 устава Црне Горе и члана 13 Европске конвенције, доношењем необразложене Одлуке о избору кандидата и Обавјештења о избору кандидата и у том правцу дао препоруке.

<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)

#### Примјер:

Клиничком центру Црне Горе

И Да у будућим и сличним ситуацијама, приликом доношења одлуке о избору кандидата, аргументовано образложи којим се разлосима руководио, чиме се избјегава произвољност и омогући кандидатима пријављеним на конкурс да могу да схвате суштинске разлоге на темељу којих је донијета одлука, како би могли процијенити и остварити своје право на улагање дјелотворног правног средства на конкретну одлуку.

ИИ Уколико се не доставља одлука о избору кандидата, већ само обавјештење о избору са правном поуком, исто мора да садржи број одлуке о избору кандидата како би учесник конкурса могао бити упознат са постојањем те одлуке, као и разлога због којих је изабран један а не други кандидат, а све како би могао благовремено и ефикасно остварити своја права уколико је незадовољан таквом одлуком о избору, улагањем одговарајућег правног средства надлежном органу.<sup>29</sup>

*7. Притужба број 157/20 – Подносилац притужбе се жалио на чињеницу да Управа полиције не поступа по његовом захтјеву који је упућен више пута, за уступање службеног оружја у трајно власништво.*

Заштитник је донио мишљење у којем је утврдио повреду права на обраћање из члана 57 Устава Црне Горе, обзиром да, иако је наведени орган по овом питању заузео одређени став, исти није изнио у законом прописаној форми и о томе обавијестио странку, односно подносиоца захтјева.

Заштитник је оцијенио да овакво поступање, неодговарање на захтјев дуже од 4 године и 11 мјесеци, представља игнорисање захтјева странке, указује на неажурност у поступању, кршење начела добре управе и права подносиоца притужбе. Заштитник је указао да стандард доброг поступања управе и етичко правило понашања у поступању државних органа, подразумијева обавезу да грађанима, увијек кад им се обрате поднеском или захтјевом, доставе писани одговор. Ако је грађаним тражио одређену информацију или обавјештење, неопходно је да му се писмено одговори, а по потреби и да се укаже на разлоге због којих је исте немогуће пружити. Дата је препорука да се подносиоцу притужбе, без одлагања писано, одговори на захтјев.

По предметној препоруци Заштитнику није достављен извјештај о предузетим радњама на извршењу препоруке.

#### **6.2.6. Преглед и кратка обрада предмета примљених у 2020. години а пренешених у 2021. години**

Највећи број притужби поднешених Институцији Заштитника, а који су пренешени у 2021. годину, поднијето је на рад државних органа, органа државне управе и органа локалне управе (Владе ЦГ, Министарства пољопривреде и руралног развоја, Клиничког центра Црне Горе, Комисије за повраћај и обештећење Подгорица, Фонда ПИО и др.), због повреде права на добру управу, права на мирно уживање имовине, здравствене заштите, права обраћања, права на пензијско и инвалидско осигурање и права на здраву животну средину.

Предмети нијесу окончани због сложености, тачније, изјашњења и допунских изјашњења, прикупљања чињеница ради правилног утврђења чињеничног стања и аналогно томе, правилне примјене материјалног права.

<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)

Један од разлога у значајном броју пренешених предмета формианих по притужби, јесте тај што је Заштитник дао предност да се оконча предмет на начин на који би странка у суштини остварила своје право или бар било одлучено о том праву и да се на тај начин, посредством Заштитника покуша отклонити повреда.

У сваком случају, странке су обавјештаване и континуирано се обавјештавају о току поступка телефонским путем или путем маил-а, а у одређеним ситуацијама и путем редовне поште.

### **6.2.7. Идентификовани проблеми у области рада органа државне управе (Управног суда ЦГ органа трећег степена који одлучује у управном спору) и указивања, упозорења и препоруке у циљу превазилажења уочених проблема и превенције могућег кршења права која су дата су различитим субјектима, као и преглед уочене добре праксе у раду органа државне управе**

Заштитник првенствено жели да истакне да се у највећем броју притужби грађани нијесу позивали на одређено право гарантовано Уставом Црне Горе, међународним уговором или националним законодавством.

У циљу потпуног утврђивања чињеничног стања и правилне примјене материјалних прописа и стандарда, како националних, тако и наднационалних (примарно права ЕУ и ЕКЉП), мишљења се израђују на начин што се јасно идентификује право чије се кршење имплицира притужбом, препознато како у Уставу ЦГ, тако и ЕКЉП и другим релевантним међународним документима за заштиту људских права, потом давања општих принципа (како установљених сходно домаћој пракси, тако и пракси Европског суда за људска права и других референтних међународних тијела), који се примјењују за такав случај и њихова примјена на конкретни предмет.

Оно што је идентификовано као проблем у раду државних органа, имајући у виду учесталост притужби што је понегдје водило уочавању системског проблема у смислу понављања повреда, биће представљено кроз права у односу на које је повреда утврђена.

#### **6.2.7.1. Дуго трајање управних поступака (суђење у разумном року из члана 32 Устава Црне Горе и члана 6 ЕКЉП) и сљедствено томе, право на дјелотворни правни лијек из члана 20 Устава Црне Горе и аналогно томе члана 13 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода**

Европска комисија за ефикасност правосуђа (Тхе Еуропеан Цоммисион фор тхе Еффициенцу оф Јустице – ЦЕПЕЈ), у свом Извјештају између осталог наводи да, ако поступак у једном степену суђења траје преко двије године, ЕСЉП пажљиво испитује случај да би утврдио да ли је национални суд поступао с потребном ревношћу.

У сложеним предметима, ЕСЉП може оцијенити допуштеним и раздобље дуже од двије године, али ће, у правилу пажљиво оцијенити очигледна предуга раздобља неактивности. Поступак који траје преко пет година ријетко ће бити оцијењен сагласним конвенцијском праву на суђење у разумном року, а готово никад поступци који трају преко осам година.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> “Анализа постојећег законског уређења и праксе у вези с учинковитим правним средствима за заштиту права на суђење у разумном року у управном поступку и управном спору” Сања Оточан, Подгорица 2019 “Хоризонтал фацитилу ФИЛЛ”

У предметима у којима се оспорава дужина поступка пред управним судовима, Европски суд за људска права, узима у разматрање и раздобље поступка пред управним тијелом који је претходно подношењу тужбе суду.<sup>31</sup>

Надаље, раздобље које се узима у обзир у управним поступцима започиње даном када је настао "спор" у смислу члана 6. став 1. Конвенције. То може бити дан кад је странка први пут поднијела редовни правни лијек у управном поступку<sup>32</sup> или дан кад је странка први пут поднијела средство правне заштите против ћутања управе<sup>33</sup>.

Према пракси ЕСЉП, разумна дужина поступка мора се цијенити у свјетлу околности предмета и у односу на слједеће критеријуме: сложеност случаја, понашање подносиоца представке и понашање надлежних власти и важност онога што је важно за подносиоца представке у поступку<sup>34</sup>.

Нарочито, поновно преиспитивање једног предмета након враћања на поновно одлучивање може само по себи откривати озбиљне недостатке правног система државе<sup>35</sup>.

Заштитник је кроз рад на притужбама по овом питању, уочио да се највећи број притужби односи на дуго трајање управних поступака који су започети а нијесу окончани до дана ступања на снагу новог Закона о управном поступку<sup>36</sup> и Закона о управном спору<sup>37</sup>.

По мишљењу Заштитника, главни узрок дугог трајања поступака у овим управним стварима, јесте недостатак у раније важећем Закону о општем управном поступку и Закону о управном спору, а који се примјењују на ове поступке, који омогућава враћање предмета на поновљени поступак без ограничења, а која су била потребна због наводно непотпуних чињеничних утврђења.

Напомене ради, управо ради контроле трајања управних поступака, усвојени су нови закони о управном поступку и управном спору, који ограничавају број поништавања и враћања предмета на поновни поступак.

Тако, чланом 126 став 6 Закона о управном поступку ("Сл.лист ЦГ" бр.56/2014, 40/2016 и 37/2017), прописано је да када је другостепени орган по жалби већ једном поништио првостепено рјешење, а странка изјави жалбу на ново рјешење првостепеног јавноправног органа, другостепени орган је дужан да поништи првостепено рјешење и сам ријеши управну ствар.

Исто рјешење садржано је у Закону о управном спору ("Сл.лист ЦГ", број 54 од 15. августа 2016. године), у члану 36 став 3 прописано је да када је Управни суд већ једном поништио оспорени акт у истој управној ствари, дужан је да сам ријеши предметну ствар по тужби против новог акта јавноправног органа у тој управној ствари, када природа управне ствари то дозвољава.

---

<sup>31</sup> ЕСЉП, Сцхоутен и Мелдрум против Низоземске, пресуда од 9. децембра 1994., захтјеви бр. 19005/91 и 19006/91, § 62.

<sup>32</sup> ЕСЉП, Јансен против Њемачке, пресуда од 20. децембра 2001., захтјев бр. 23959/94, § 40.

<sup>33</sup> ЕСЉП, Почуча против Хрватске, пресуда од 29. јуна 2006., захтјев бр. 38550/02, § 30.

<sup>34</sup> ЕСЉП, Фрудлендер против Француске [ГЦ], бр. 30979/96, § 43, ЕЦХР 2000-ВИИ

<sup>35</sup> виђети Павлуулунетс против Украјине, бр. 70767/01, став 51, 6. септембар 2005. године.

<sup>36</sup> „Сл.лист ЦГ“, бр.56/14, 20/15, 40/16 и 37/17. Закон је ступио на снагу 1. јануара 2015.године, а почео се примјењивати 1. јула 2017. године

<sup>37</sup> „Сл.лист ЦГ“ бр.54/16. Ступио је на снагу 23. августа 2016. године, а примјењује се од 1. јула 2017. године Прелазном и завршном одредбом члана 60. ЗУС-а прописано је да ће се поступци који до дана примјене тога Закона нису правоснажно окончани, окончати по одредбама тога Закона.



Заштитник је стога констатовоа да црногорски законодавни систем за заштиту права на суђење у разумном року у управним поступцима који су започети прије ступања на снагу новог ЗУП-а и још увијек трају, пати од слабости које, иначе дјелотворан систем, чине недјелотворним, обзиром да управни органи, као ни Управни суд Црне Горе, у управним стварима често не одлучују мериторно – не рјешавају сами управну ствар, посебно не када природа ствари то дозвољава или у случајевима када је у истој правној ствари већ поништен правни акт, или тужени јавноправни орган није поступио по рјешењу или пресуди.

#### Примјери:

Имајући у виду релевантну судску праксу, нарочито у предметима који покрећу питања слична онима у овом предмету, карактеристичне по поновним испитивањима од стране органа након поновног поступања виших органа (видјети, између осталих, Станка Мирковић и др. против Црне Горе, горе наведена, став 55), Заштитник је мишљења да је, будући да није било околности које би оправдале трајање ових поступака преко 9 година и 10 мјесеци, од када се сматра да “постоји грађански спор”, односно 14 година од покретања ових управних поступака, у овом поступку дошло до повреде права на суђење у разумном року из члана 32 Устава Црне Горе и члана 6 Европске конвенције.<sup>38</sup>

На основу свега напријед наведеног, имајући у виду релевантну судску праксу, нарочито у предметима који покрећу питања слична онима у овом предмету, карактеристичне по поновним испитивањима од стране нижих органа након поновног поступања виших органа (видјети, између осталих, Станка Мирковић и др. против Црне Горе, горе наведена, став 55), Заштитник је мишљења да је, будући да није било околности које би оправдале трајање ових поступака преко 5, односно 11 година, од када се сматра да “постоји грађански спор”, односно 28 година од покретања ових управних поступака, у овом поступку дошло до повреде права на суђење у разумном року из члана 32 Устава Црне Горе и члана 6 Европске конвенције.<sup>39</sup>

## ЗАКЉУЧАК

И у овом Извјештају, као и у претходном, Заштитник указује да је неопходно наставити активности на подизању нивоа свијести запослених, а посебно руководног кадра, у погледу досљедне и уједначене примјене одредби ЗУП-а и ЗУС-а, који је важио прије ступања на снагу новог ЗУП-а и ЗУС-а, обзиром да се највећи број притужби односи управо на ове поступке, а од стране Заштитника је идентификован недостатак дјелотворног правног лијека за убрзање таквих поступака (посебно у случају вишеструких и поновних враћања, тзв. “пинг-понг ефекат”).

Такође је неопходно наставити и активности на успостављању ефикасног система одговорности у јавном сектору, због неблаговременог поступања, незаконитог рада и кршења права грађана.

У том правцу, закључак Заштитника јесте да би органи јавне управе требали да ојачају своје капацитете и оснаже механизме контроле и надзора јавне управе, едукују се о посљедицама непоступања по закону и вођењу управних поступака који претјерано дуго трају.

Забрињава чињеница и да у одређеном броју предмета, када су донијета мишљења и дате препоруке, на основу документације која је приложена од стране странака и органа на чији рад је поднијета притужба, органи и даље истрајавају на неприхватању критике на рад и идентификованог проблема, што је лоша пракса.

Заштитник закључује да је неопходно да непосредно виши органи у односу на оне који одлучују у првом степену, морају схватити значај и посљедице неблаговременог вођења поступака, јер као контролори власти који сходно законским одредбама који се примјењују на њихово одлучивање,

<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)

имају јасне законске упуте када могу сами ријешити управну ствар, нарочито када постоје јасни налози садржани у судској одлуци.

Ипак стиче се утисак да користе правну могућност да тако не поступају, тј. не одлучују мериторно, не водећи при том рачуна о интересу странака и немају у виду да крше њихова људска права у поступку стварајући очигледну правну неизвјесност, тј. несигурност, при том не дајући никакво образложење зашто “налазе да ће уочене недостатке првостепеног поступка брже и економичније отклонити првостепени орган” (чл.237. ст.2. ЗОУП-а), у ситуацијама када враћају предмет на поновни поступак, а то је уочено као разлог који се наводио приликом поништаја и враћања на поновни поступак и одлучивање.

Такође, закључак Заштитника јесте да органи јавне управе или нијесу свјесни или занемарују чињеницу да настављање са досадашњом праксом непоступања по налозима непосредно виших органа и недоношење одлука у примјереним законским роковима, што резултира неразумно дугим трајањем поступака, може имати за посљедицу вођење поступка у којима би се разматрала одговорност Државе, као и државног/их службеника, односно намјештеника и слједствено томе, обавезу накнаде штете по општим правилима о накнади исте, а све сходно Закону о државним службеницима и намјештеницима, као и Законом о заштити права на суђење у разумном року.

Ово посебно из разлога што је Врховни суд Црне Горе већ одлучивао по тужбама за правично задовољење у случајевима дугог трајања управних поступака, који још увијек нијесу добили судски епилог пред Управним судом Црне Горе и досуђивао правичну накнаду, а на коју судску праксу је Заштитник указивао и упозоравао у својим мишљенима.

#### Примјер:

#### III РЕЛЕВАНТНА ДОМАЋА И МЕЂУНАРОДНА ПРАКСА

##### A. Пракса Врховног суда Црне Горе

Пресуда Врховног суда Црне Горе по тужби за правично задовољење, Тпз.бр.12/2019 од 1. априла 2020. године:  
„Дјелимично се усваја тужбени захтјев па је тужена Црна Гора дужна тужиоцу Б.Б. на име нематеријалне штете због повреде права на суђење у разумном року у предмету Министарства финансија - Комисије за повраћај и обештећење Бар, бр.03-у1-1-433/06, платити 600,00 € са законском каматом од пресуђења до исплате и надокнадити му трошкове поступка у износу од 100,00€, у року од 15 дана од пријема ове пресуде“.

Из образложења:

„Дакле, Врховни суд констатује да период од 2 године и 4 мјесеца, у ком није донијета првостепена одлука у управном поступку који је тужилац покренуо 2006.године, а у ком поступку је испитни поступак био окончан и закључена усмена расправа прије периода који разматра Врховни суд (погледати претходно), није задовољио захтјев разумног рока због чега је дошло до повреде тужиоцевог права на суђење у разумном року.

Одлучујући о висини тужбеног захтјева Врховни суд је имао у виду одредбу чл.4 Закона о заштити права на суђење у разумном року којом је прописано да се приликом одлучивања о тужби за правично задовољење (не само о њеној основаности већ и о висини постављеног тужбеног захтјева), нарочито узима у обзир сложеност предмета, понашање подносиоца правног средства, понашање суда и других државних органа, те интерес подносиоца тужбе.

Дакле, полазећи од наведених критеријума, а у складу са новијом праксом Европског суда за људска права (Арчон и др. в. Црне Горе-2018 бр.15495/10; Монтемлин Шајо в.Црне Горе - 2018, бр.61976/10), Врховни суд је у конкретном случају имао свеобухватан приступ како код одлуке о основу тако и код одлуке о висини тужбеног захтјева. Дакле, цијенио је:

- да поступак доношења првостепене одлуке, која, ни након 2 године и 4 мјесеца, још увијек није донијета, прекомјерно траје и није испунио захтјев разумног рока,
- да тужилац томе није допринио, а ургенцијама и жалбама предузимао је правна средства да покуша убрзати поступак,
- да је рјешавање питања повраћаја или обештећења за одузету имовину за тужиоца је значајно, обзиром на вриједност одузетих непокретности,
- да предмет није био нарочито сложен.

(...)

По оцјени Врховног суда износ од 600,00 € представља ону мјеру правичног задовољења која ће тужиоцу надокнадити нематеријалну штету насталу претрпљеним фрустрацијама и неизвјесношћу због неразумне дужине трајања поступка доношења Првостепене одлуке у управном поступку. Досуђени износ накнаде у складу је са досадашњом праксом овог суда.“<sup>40</sup>

Са друге стране, на основу одређеног броја предмета формираних по притужбама, Заштитник је закључио да поједини органи правилно примјењују закон и спроводе поступак у духу релевантних одредби, што је у мишљењима свакако препознато и похваљено, у смислу подстицања да наставе са спровођењем такве добре праксе.

#### Примјер:

Како се подносилац притужбе жали на непоступање Комуналне полиције општине Котор, односно на њену неактивност у предузимању одговарајућих радњи и мјера у циљу рјешавања проблема на који је указао у својој пријави, а из наведеног одговора Комуналне полиције и утврђеног чињеничног стања произилази да је надлежна полиција у конкретном случају са аспекта своје струке и у оквиру своје надлежности извршила комунални надзор и о свом поступању упознала подносиоца притужбе, Заштитник није могао утврдити повреду било којег права (не)поступањем Комуналне полиције.

Ово посебно из разлога што је подносилац притужбе након подношења пријаве, био присутан када су овлашћени службеници Комуналне полиције изашли на лице мјеста и сачинили службену забиљешку, коју је потписао и сам подносилац притужбе, који при том није имао примједби и приговора и којом приликом му је уручен примјерак исте. Заштитник цијени да је поступањем Комуналне полиције општине Котор, на овакав начин, подносилац притужбе добио одговор на своју пријаву и уручењем примјерка службене забиљешке на адекватан начин, упознат са исходом поступања надлежног органа по његовој пријави.

У односу на временски период одлучивања по жалби другостепеног органа, Заштитник истиче ревност у поступању Главног администратора Општине Бар, кроз благовремено разматрање жалби и одлучивање по тим жалбама у законом прописаном року<sup>41</sup>.

**На основу свега предњег, а у циљу превазилажења уоченог системског проблема, као и унапређења постојећег стања везано за трајање поступака започетих по раније важећим законима који регулишу ову област, Заштитник даје следеће препоруке:**

- Свим управним органима, као и Управном суду Црне Горе да у управним стварима које су започете, а нијесу окончане до ступања на снагу новог Закона о управном поступку и Закона о управном спору, поступају са изузетном хитношћу, што значи да приоритетно поступају и рјешавају у истом, када околности указују на његово/њихово претјерано дуго трајање.
- Да доносе одлуку/е које ће садржати ваљано образложење, односно у којима ће на ваљан начин утврдити чињенично стање и јасно образложити зашто прихвата или не прихвата одређени доказ, као и зашто одређену чињеницу утврђује као доказану или недоказану, а све како би

<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)

<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)

непосредно виши органи, а потом евентуално и Управни суд Црне Горе, били у могућности да мериторно одлуче у одређеној правној ствари и окончају предмете.

► Да, када се на поступке у току не премјењују одредбе новог ЗУП-а и ЗУС-а, приликом доношења одлуке, поступају по налозима непосредно виших органа и прибаве све доказе и утврде све чињенице на које им је указано, како би омогућили истима да мериторно одлуче и избјегну непотребно одуговлачење поступка, обзиром да не постоји дјелотворно правно средство чија би употреба спријечила вишеструка и исцрпљујућа враћања предмета на поновни поступак.

► Да непосредно виши органи управе у односу на оне који одлучују у првом степену, у свим поступцима, посебно оним који су започети а нису окончани до ступања на снагу новог ЗУП-а и ЗУС-а (видјети напријед), благовремено одлучују по жалбама против првостепене одлуке, а посебно да користе правну могућност да сами ријеше управну ствар, водећи рачуна о интересу странака и дугом трајању управних поступака.

► Да у ситуацијама када нађу да ће уочене недостатке првостепеног поступка, брже и ефикасније ријешити првостепени орган, приликом поништаја такве одлуке, дају ваљано образложење зашто сматрају да ће у конкретном случају то првостепени орган брже и ефикасније ријешити.

### **Министарству јавне управе, дигиталног друштва и медија**

► Да уведе системско праћење рада односно поступања управних органа у управним поступцима који су започети а нијесу окончани до ступања на снагу новог ЗУП-а и новог ЗУС-а, с циљем утврђивања поступају ли управни органи у складу са законским обавезама које се односе на:

- поштовање рокова за доношење рјешења у управном поступку
- дужност другостепених органа да без враћања предмета на поновни поступак првостепеном органу окончају поступак (сами ријеше управну ствар)
- укупно трајање ових управних поступака.

► У том смислу потребно је увести обавезу свим управним органима да успоставе и воде одговарајуће евиденције и полугодишње (или чак и краће), достављају детаљне Извјештаје о кључним елементима за праћење стања у погледу трајања управних поступака и поступања управних органа у складу са захтјевом за доношењем одлуке у разумном року, са навођењем прецизних и јасних разлога у случају непоступања и/или одлагања.

► Ако би такви Извјештаји показали да управни органи не поступају у складу са својим обавезама у погледу поштовања рокова за доношење рјешења у управном поступку и/или дужношћу да се у случају вишеструког поништавања првостепених рјешења без коришћења могућности другостепеног органа да сам ријешити управну ствар, при чему изостаје образложење “зашто сматра да то првостепени органи брже и ефикасније могу ријешити” - размотре покретање инспекцијског надзора и изрицање управних мјера, у смислу чл.290-293 Закона о управном поступку, као и покретање поступака сходно чл.154-157 Закона о државним службеницима и намјештеницима, као и чл.13 -19 Закона о инспекцијском надзору, за старјешине органа, као и одговорног/их лица код којег/их је утврђена повреда.

Све предње се посебно односи на поступке који су започети а нијесу окончани до дана ступања на снагу ЗУП-а и ЗУС-а, имајући у виду напријед уочени и наведени недостатак (не постоји дјелотворно правно средство за убрзање поступка у случајевима вишеструког враћања предмета на поновни поступак по важећим законима).

## Управи за кадрове

► Да наставе или додатно оснаже обавезну едукацију државних службеника, као и руководног кадра са обавезном евалуацијом или провјером знања, који поступају у управним поступцима о Европској конвенцији и пракси ЕСЉП-а која се односи на остваривање права на доношење одлуке у разумном року и начину вођења поступака у складу с чланом 6 став 1 Конвенције и посљедицама непоступања у складу са захтјевом разумног рока, са посебним акцентом на поступке започете по раније важећем Закону о управном поступку и Закону о управном спору.

Посебан акценат би се требао ставити на добро установљену праксу ЕСЉП у односу на Црну Гору, управо у оваквим управним ситуацијама, гдје је утврђена повреда, како би се подигао ниво свијести о обавезности примјене постојећих и релевантних законских норми у духу закона.

### **6.2.7.2. Право на образложену одлуку и недостатак поуке о правном лијеку (сегмент права на правично суђење из члана 32 Устава Црне Горе И члана 6 ЕКЉП)**

Према добро установљеној пракси, како националној, тако и међународној, а која одражава начело правилне примјене правде, одлуке судова и трибунала (органа који одлучују о нечијем грађанском праву или обавези заснованој на законом утврђеном интересу), треба на одговарајући начин да наведу разлоге на којима се заснивају. У ком обиму ће то образложење бити дато, зависиће од природе одлуке и околности случаја.

Домаћи органи су у обавези да довољно и јасно изложе основе на којима заснивају своју одлуку и тиме омогуће странки да успјешно остваре право на улагање правног лијека.

Право на образложену одлуку није само обавеза судова, како редовних, тако и Уставног суда Црне Горе, већ свих органа јавне (државне) власти који одлучују у разним поступцима о правима физичких и правних лица.

На важност образложења појединачних одлука јавне власти инсистира и Савјет Европе, који је је Резолуцијом (77)31 о заштити појединаца од аката јавне власти, одредио да - када год акт може повриједити право, слободу или интерес особе, она мора бити обавијештена о разлозима на којима се такав акт темељи.

На нужност образложења одлуке на истовјетан начин приступа и Европски кодекс доброг административног понашања (члан 18), који утврђује да свака одлука која може негативно утицати на права, обавезе и на закону заснованим интересима грађана, мора садржати образложење.

Претежни број притужби поднешених са указивањем на повреду овог права, односио се на поступке заснивања радног односа, тј. поступке јавног оглашавања и сљедствено томе, одлуке или обавјештења која су достављана учесницима огласа која нису имала или адекватно образложење, или образложење уопште.

Заштитник је у мишљењима у којима је утврдио повреду, указао на важност и нужност образложења одлуке, које право је прописано не само Конвенцијом, већ и нашим законима као такво (Закон о раду, Закон о државним службеницима и намјештеницима, Закон о управном поступку).

Осим утврђене повреде, Заштитник је дао и препоруке на који начин у будућим истим или сличним ситуацијама, приликом доношења одлуке о избору кандидата, треба да избјегну сумњу у

произвољност приликом одлучивања и шта таква одлука треба да садржи, све с позивом на релеватне домаће и међународне стандарде.

**Примјер:**

Ј.У. Црногорско народно позориште

И Да Рјешење - Одлуку о избору кандидаткиње ХХ, бр. 01-4038, од 30. новембра 2020. године, у што краћем року достави свим неизабраним учесницима конкурса, како би добили могућност да, уколико су истим незадовољни, искористе право на дјелотворан правни лијек, ради заштите свог права.

ИИ Да убудуће приликом доношења рјешења-одлуке о избору кандидата/киња исто сачини тако да садржи аргументовано образложење којим се разлoзима руководила при доношењу одлуке, чиме би се избјегла произвољност и омогућило кандидатима/кињама да процијене и схвате суштинске разлоге на темељу којих је донијета одлука и како би дјелотворно остварили своје право на улагање одговарајућег правног средства надлежном органу, уколико су незадовољни таквом одлуком о избору.

ИИИ Да убудуће рјешења-одлуке о избору кандидата/киња, осим изабраним кандидатима/кињама, доставља свим учесницима конкурса, јер би такво поступање представљало добру праксу, а било би у духу члана 26 Закона о раду.

ИВ Да, уколико одлучи да учесницима конкурса не доставља Одлуку о избору кандидата/киња, приликом доношења Обавјештења о избору кандидата/киња који су примљени у радни однос, исто сачини тако да садржи образложење са јасним и довољним разлoзима којима се руководила због којих је изабран један а не други кандидат/киња, а све како би учесници конкурса могли благовремено и ефикасно остварити своја права уколико су незадовољни одлуком о избору, улагањем одговарајућег правног средства надлежном органу, као и да таква обавјештења садрже упуство о правној заштити како би се обезбиједило поштовање зајемченог уставног права на правни лијек.

В Да убудуће, приликом поступања по јавним огласима за пријем у радни однос, формира комисију која би спровела поступак провјере пријављених кандидата/киња, како би се релеватно оцијенило и извршило њихово бодовање и рангирање, па самим тим и избор.<sup>42</sup>

Заштитник подсјећа да је на овај недостатак указивао и у својим ранијим Извјештајима.

У одређеном броју предмета, Заштитник је закључио да су релевантни државни органи или органи државне управе, доносили одлуке са ваљаним и довољним образложењем, у формалном смислу, при чему се Заштитник није упуштао у оцјену законитости одлуке.

У одређеном броју предмета, који су се превасходно односили на дуго трајање управних поступака, које карактерише вишеструка враћања на поновни поступак и у којима је иницијално утврђена повреда права на суђење у разумном року из члана 32 Устава Црне Горе и слједствено томе члана 6 ЕКЉП, Заштитник је уочио да је један од разлога управо недавање адекватног образложења или образложења уопште.

У таквим предметима, Заштитник је осим осталих препорука дао препоруке и у том правцу, тачније, да доносе одлуке које ће садржати ваљано образложење, односно у којима ће на ваљан начин утврдити чињенично стање и јасно образложити зашто се прихвата или не прихвата одређени доказ, као и зашто одређену чињеницу утврђује као доказану или недоказану, а све како би непосредно виши органи који ће одлучивати по жалби, а потом евентуално и Управни суд Црне Горе, били у могућности да мериторно одлуче у овој правној ствари и окончају предмете.

<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)

Надаље, Заштитник је у својим мишљењима указивао и упозоравао да је у значајном броју предмета Европски суд за људска права, обавезу образложења одлука од стране органа који исте доносе, довео у везу са правом на дјелотворни правни лијек, јер све док у таквој одлуци нијесу наведени увјерљиви и релевантни разлози којима се орган руководио приликом доношења, не може се сматрати да та одлука задовољава опште захтјеве који произилазе из Конвенцијом и Уставом зајемченог права на правично суђење .

Заштитник је стога указивао и да осим што се странкама мора доставити образложена одлука којом се одлучује о њиховим правима, иста мора да садржи и упутство о правној заштити.

Заштитник напомиње да је Европским кодексом доброг административног понашања прописано да одлука органа јавне власти садржи поуку о правном средству које се против ње може искористити. Поуком о правном средству грађанима се посебно указује на правну природу средства, орган (органе) пред којим се средство може користити и рок за његово подношење. У поуци о правном средству грађани се посебно упућују на могућност судског испитивања одлуке

## **ЗАКЉУЧАК**

Образложење одлуке, по мишљењу Заштитника, изузетно је важно, јер недостатак релевантних и увјерљивих разлога за њено донешење, први је и најважнији знак који упућује на арбитражно одлучивање. Недостатак образложења оставља утисак произвољности и самовоље код одлучивања и доношења одлуке.

Недостатак образложења нужно води и одуговлачењу поступка, јер исти проузрокује поништај или укидање такве одлуке сходно чл.140 ст.1 и 3 ЗУП-а, посебно у посљедњем случају када већ постоји став Европског суда за људска права у истовјетној ствари по одлуци која је била донијета до правоснажности рјешења, а може бити од утицаја на законитост рјешења.

Заштитник указује да јавне власти у свакој правној ситуацији која се односи на доношење одлука које утичу на права и/или интересе појединаца морају поступати у складу са међународним правом, законом али и општим начелима права и стандардима која уређују њену структуру, надлежност и поступање. Таквим поступањем искључује се сваки облик пристрасности у одлучивању и спријечава неједнако поступање према странкама.

Заштитник је на основу стања у списима предмета који су формиран по притужбама чији предмет разматрања је било и ово право, утврдио да још увијек није на задовољавајућем нивоу схватање значаја шта заправо значи поштовање овог права и какве правне посљедице његово непоштовање може проузроковати.

Стиче се утисак да надлежни државни органи који одлучују у првом степену, а потом и у поступку по жалби, нијесу свјесни да недавањем образложења за своје одлуке, не само да наносе штету грађанима већ стварају и несумњиве судске трошкове, уколико такви поступци добију судски епилог, јер недостатак образложења одлуке води њеном сигурном поништају, у којим поступцима настају трошкови који на крају падају на терет буџетских средстава.

## ПРЕПОРУКА

### Свим управним органима

► да у управним поступцима, доносе одлуку/е које ће садржати ваљано образложење, односно у којима ће на ваљан начин утврдити чињенично стање и јасно образложити зашто прихвата или не прихвата одређени доказ, као и зашто одређену чињеницу утврђује као доказану или недоказану, а све како би непосредно виши органи, а потом евентуално и Управни суд Црне Горе, били у могућности да мериторно одлуче у одређеној правној ствари и окончају предмете, избјегавајући непотребно одлагање у поступку пред судом код доношења мериторне одлуке.

### Управи за кадрове

► Иако је Управа за кадрове, изјашњавајући се на препоруке дате у Мишљењима Заштитинка, обавијестила да континуирано спроводи едукацију државних службеника и руководног кадра, уочени проблем указују да је неопходно не само наставити са едукацијом, већ да се додатно оснажи обавезна едукација о Европској конвенцији и пракси ЕСЉП-а државних службеника, као и руководног кадра са обавезном евалуацијом или провјером знања. Иста би требала бити усмјерена и на праксу домаћих судова, како Управног суда и Врховног суда ЦГ, тако и Уставног суда Црне Горе.

### 6.2.7.3. Право на обраћање – одговор из члана 57 Устава Црне Горе и аналогно томе, компатибилно право заштићено чланом 13 Европске конвенције за заштиту људских права и слобода (право на дјелотворни правни лијек)

Право обраћања загарантовано чланом 57 Устава Црне Горе, подједнако подразумијева и право да се грађанин обрати и право да добије одговор, што нужно не значи право да се донесе одлука, већ да се подносилац захтјева обавијести о коначном исходу поступања на законом прописан начин.

У предмету *Гробелну против Пољске*, представка бр. 60477/12, ЕСЉП изричито је навео да је према принципу “добре управе”, гдје је општи интерес у питању, обавеза државних власти да поступају благовремено, на одговарајући начин и досљедно (*Беуелер против Италије* [ВВ], бр. 33202/96, § 120, ЕЦХР 2000 И и *Мегадат.цом С.р.л. против Молдавије*, бр. 21151/04, § 72, 8. април 2008).

Препорука Р. (2007) 7 о доброј управи је веома важан документ који поставља начела и правила која органи јавне управе треба да примењују у свом односу са грађанима, тј. јавношћу, како би се изградила добра управа .

Резолуција (77) 31 Комитета министара државама чланицама о заштити појединаца у односу на акте управе садржи препоруке државама чланицама да се у својој законској и управној пракси уваже следећа начела: а) право на саслушање, б) право на приступ информацијама, ц) право на помоћ и правну заштиту, д) навођење разлога и образложење, и е) поука о правним љековима.

Ова Резолуција донета је 1977. године и начела која она предвиђа односе се на управне акте који се дефинишу као појединачне одлуке или мјере које се доносе приликом вршења власти, а које су такве природе да непосредно погађају права, слободе и интересе. Циљ ових начела је заштита лица, било физичких или правних, у управним поступцима који се могу окончати ауторитативним управним актом.



На нужност достављања одговора указује и Европски кодекс доброг административног понашања (члан 13) који утврђује да је службеник дужан да се постара да сваки грађанин који се писменим путем обрати институцији добије одговор .

Обавеза имплементације наведених правних стандарда, односно права ЕУ у национални правни поредак произилази из одредбе члана 72 Споразума о асоцијацији и стабилизацији који је за Црну Гору ступио на снагу 1. маја 2010. године, нарочито код хармонизације права и праксе у односу на принципе садржане у Повељи о темељним правима ЕУ.

Везано за наводну повреду овог права, Заштитник указује да се одређени број притужби односио на неодговарање надлежних органа на поднијети захтјев и стим у вези донијета су мишљења гдје је утврђена повреда овог права са препоруком да се без даљег одлагања одговори на поднешене захтјеве.

У том правцу примјетна је и похвална сарадња са појединим органима државне управе и одређени помак у институционалној сарадњи са Заштитником, кроз ажурно поступање по захтјевима Заштитника и достављање исцрпних изјашњења и релевантне документације.

Међутим, било је случајева у којима су органи игнорисали захтјев Заштитника за изјашњење, не изјашњавајући се и неизражавајући свој став о основаности притужби. У овим случајевима поновљен је захтјев за изјашњење, односно упућена ургенција, што је свакако негативно утицало на ефикасност поступка. У неким случајевима од непосредно виших органа затражена је интервенција, како би у оквиру својих овлашћења предузели одговарајуће мјере да надлежни орган, без даљег одлагања, достави Заштитнику изјашњење и релевантну документацију.

С тим у вези, Заштитник је указао да државни органи немају право да оцјењују коју ће своју законску обавезу испунити, а коју неће, већ је основни услов за постојање правне државе и јачање повјерења грађана, да сви државни органи у потпуности поштују и примјењују све њене позитивне прописе.

Неизвршавање законом прописане обавезе сарадње са Заштитником, води посредном закључку да орган управе који има такав приступ овој законској обавези, може себи да дозволи непоштовање закона и када поступа по захтјевима грађана и одлучује о њиховим правима и обавезама, што одступа од стандарда "добре управе".

#### Примјер:

Комисији за повраћај и обештећење Подгорица

Да у будућем раду благовремено поступа по захтјевима Заштитника и доставља потпуне, прецизне и конкретне одговоре, поткријепљене одговарајућом документацијом као потврдом пружених информација, јер се другачије поступање третира као повреда законских одредби о обавезној сарадњи са Заштитником.<sup>43</sup>

Са друге стране, у одређеном броју предмета утврђена је повреда овог права. У мишљењима које је донио у тим случајевима, Заштитник је указао на важност спровођења принципа "добре управе", која подразумијева да је управа окренута грађанима, да је отворена и доступна грађанима да благовремено поступа по њиховим захтјевима.

<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)

**Примјер:**

Заштитник је указао да добра управа, сходно својим начелима и принципима, подразумијева да је управа окренута потребама грађана, да је отворена и доступна грађанима, да поступа са уважавањем и пажњом, да једнако поступа са грађанима у истим и сличним ситуацијама, као и да благовремено поступа по захтјевима грађана.

Позитивни прописи и начела добре управе захтијевају од органа управе да поступају и предузимају мјере у оквиру своје надлежности у законом прописаном року. Стандард добре управе не дозвољава нечињење и пасивност, већ тражи активан, ангажован став органа управе према обављању послова из свог дјело круга и законито вршење тих послова. Стандард добре управе такође не дозвољава органима управе да грађанима ускраћују могућност преиспитивања одлука у жалбеном поступку и/или у управном спору. Невршење послова и радњи из дјело круга своје надлежности има за последицу стварање правне несигурности, отежавање правног положаја грађана и кршење њихових права.

У одређеним предметима притужбе су се односиле на непоступање одређених органа, односно неактивност у предузимању одговарајућих радњи, али Заштитник није утврдио повреду овог права.

**Примјер:**

У спроведеном испитном поступку утврђено је да је Управа за инспекцијске послове – Одсјек за еколошку инспекцију, по захтјеву подносиоце притужбе за вршење инспекцијског надзора над објектом – пекара »Минипек«, у Никшићу, због емитовања штетних материја у околину, прије подношења притужбе Заштитнику људских права и слобода, четири дана након подношења захтјева, извршила ванредни инспекцијски надзор код назначеног субјекта и том приликом, са аспекта своје струке и у оквиру своје надлежности, није утврдила неправилности, као и да је о исходу поступања уредно обавијестила подносиоце притужбе.

Надаље, као што је то напријед назначено, право на обраћање не подразумијева само право да се грађанину одговори, већ и да му се такав одговор достави.

С тим у вези у одређеном броју предмета, Заштитник је примијетио да одговори по појединим захтјевима нијесу достављани на начин на који то уређују релевантни законски прописи, па је Заштитник налазио повреду овог права и из тог разлога, а у вези са правом на дјелотворни правни лијек, обзиром да недостављањем одлуке донијете по његовом захтјеву, подносилац је ускраћен да ефикасно оствари неко своје право.

У таквим мишљењима Заштитник је посебно указивао да је обавеза благовременог достављања у складу са законским одредбама о достављању, препознат као сегмент начела правне сигурности јер обезбјеђује дјелотворно и ефикасно остваривање права и слобода заштићених како Уставом Црне Горе, тако и ЕКЉП.

Дакле, осим препорука да се без даљег одлагања одговор достави подносиоцима захтјева (а то је подносилац притужбе), дате су и препоруке тим органима да благовремено и ажурно поступају по захтјевима.

## **ЗАКЉУЧАК**

Анализа поднијетих притужби и даље показује да се грађани жале на спорост, неефикасност и тешкоће у остваривању права пред органима државне управе, локалне самоуправе, локалне управе, установа и других субјеката који врше јавна овлашћења, да се грађани осјећају неједнаки пред законом, да се о њиховим правима не одлучује у законском року и да усљед спорости администрације отежано остварују своја права.

Уочено је да у одређеним случајевима странка није обавијештена о исходу поступања по њеном захтјеву, чиме јој је ускраћена могућност преиспитивања одлуке, односно коришћења правног средства и евентуално покретање управног спора.

Све ово указује да органи јавне управе још увијек у довољној мјери не обезбјеђују ефикасну заштиту права и на закону заснованих интереса физичких и правних лица, те да су и даље чести случајеви у поступању и пракси органа јавне управе који нијесу у складу са принципима добре управе.

## ПРЕПОРУКЕ

- ▶ Неопходно је наставити активности на подизању свијести запослених о принципима добре управе и успостављање ефикасног система одговорности у јавном сектору, због неблаговременог, незаконитог рада и кршења права грађана.
- ▶ Систем јавне управе треба да буде транспарентнији и приступачнији свим грађанима. Јавна управа мора бити добро организована и припремљена за поштовање људских права и слобода и стварање могућности за остваривање ових права.
- ▶ Неопходно је да органи управе унаприједи остваривање писане комуникације са грађанима, што између осталог подразумијева досљедну примјену одредби прописа у области управног поступка, посебно који се тиче достављања, како у првостепеном тако и у другостепеном поступку.
- ▶ Потребна је правилна квалификација примљених поднесака и благовремено одлучивање и достављање писаних одговора подносиоцима захтјева.

### **6.2.7.4. Право на приступ суду као један од сегмената права на правично суђење из члана 32 Устава Црне Горе и аналогно томе, члана 6 Европске конвенције за заштиту људских права и слобода**

У погледу овог права, Заштитник је у једном мишљењу утврдио повреду. Подносилац притужбе се жалио да му је Комунална полиција општине Улцињ, блокирала банковни рачун због казне из прошле године, да није било окачено никакво обавјештење на његово путничко моторно возило, односно да му није никада достављено или уручено обавјештење о блокади рачуна, да је требао бити обавијештен, а у крајњем је могао платити казну у износу мањем за 1/3 новчане казне.

Прије него се упустио у оцјену основаности, Заштитник је подсјетио на релевантне међународне принципе који су изнијети у обимној пракси Европског суда за људска права. Суд је утврдио да члан 6 став 1 Конвенције, “свакоме осигурава право да сваки његов грађански захтјев који се односи на права и обавезе буде изнијет пред суд или трибунал”. На ово “право на суд”, од којег је право на приступ један аспект, може се ослонити свако ко сматра, на спорној основи, да је мијешање у вршење његових или њених грађанских права, незаконито и жали се да му није пружена могућност да поднесе такву тужбу суду у складу са захтјевима члана 6 став 1 Конвенције.

Право на приступ суду није апсолутно право, већ подлијеже ограничењима која не смију нарушавати саму суштину права и његов легитимни циљ, а то је приступ правном средству. Та ограничења, према пракси ЕСЉП, биће компатибилна са чланом 6 став 1 ЕКЉП, само ако су у складу са релевантним домаћим законима и другим прописима, уколико теже ка легитимном циљу и уколико постоји разуман однос сразмјерности средстава која су употријебљена и чијем се

остварењу тежи (*Голдер протов Уједињеног Краљевства*, 21. фебруара 1975. године, серија А, број 18, тав 35; *Пхилис протв Грчке*, пресуда од 27. августа 1991. године, серија А, број 209, став 59).

Заштитник је утврдио да је поступањем надлежног органа, односно неуредним достављањем прекршајног налога, без поновног покушаја личног достављања, подносиоцу повријеђено право на приступ суду као сегмент права на правично суђење, обзиром да су му без претходног обавјештења блокирана новчана средства на име принудне наплате казне, о којој није обавијештен на законом прописан начин и тиме је онемогућен у остваривању свог уставног права на приступ суду, да након достављања и обавјештавања о постојању налога, одлучи да ли ће да поднесе суду за прекршаје прекршајни налог за судско одлучивање, или у крајњем да добровољно плати изречену казну.

У складу са утврђеном повредом, Заштитник је дао и одређене препоруке.

#### Примјер:

Комуналној полицији општине Улцињ

ИДа у конкретном предмету, уколико није окончан поступак принудне наплате новчане казне, са истим застане и да изнова покуша лично достављање прекршајног налога идентификациони број 0020642989 на адресу подносиоца притужбе из списка предмета, тражећи од достављача да у свему поступи по правилима о обавезном личном достављању или о одбијању пријема писмена, садржаних у одредбама Закона о прекршајима

ИИДа у будућем поступању, приликом достављања прекршајних налога, стриктно формално и садржински примјењује одредбе Главе ХВИ ДОСТАВЉАЊЕ ПИСМЕНА Закона о прекршајима.

У одређеним предметима, евентуална повреда права на приступ суду услед неуредне доставе отклоњена је у току поступка, што је резултирало обуставом поступка покренутог поводом испитивања навода притужбе.

Наведено указује да одређени органи добронамјерно схватају значај улоге Заштитника и правовременим уочавањем свог неправилног поступања на вријеме отклоне такву повреду и спријече да предмет или одређена правна ситуација добије свој судски епилог.

### ЗАКЉУЧАК

Као што се види из наведеног примјера, кршење овог права појавило се кроз питање неуредне доставе, тј. неадекватно достављање писмена сходно експлицитним законским одредбама.

Заштитник је, имајући у виду изјашњење овог органа након датог мишљења са препорукама, утврдио да још увијек није на потребном и задовољавајућем нивоу свијест државних органа о важности правилног спровођења одредби о достављању писмена и које правне реперкусије такво непоступање може имати.

Обавеза достављања је и у складу са начелом правне сигурности јер обезбјеђује дјелотворно и ефикасно остваривање права и слобода.

## ПРЕПОРУКА

### Управи за кадрове

► да континуирано спроводи обуке државних службеника, који поступају у управним поступцима, посебно у дијелу који се односи на правилно спровођење одредби закона о достављању писмена, указујући на важност благовременог и уредног достављање писмена и на посљедице неуредног достављања у смислу онемогућавања права на приступ суду.

### 6.2.7.5. Право на својину/имовину из члана 58 Устав Црне Горе и аналогно томе члана 1 Протокола 1 уз Конвенцију

Право на имовину као основно људско право је важно и утиче на сва друга права и као такво захтијева посебну пажњу и посвећеност у регулисању и осигуравању уживања овог права власницима.

Право својине и право на неометано уживање имовине зајамчени су Уставом Црне Горе и међународним инструментима. Уставна гаранција на неометано уживање имовине дата је у циљу заштите овог права од аката јавне власти којима се укидају, ограничавају или ометају права власника на коришћење, плодуживање или располагање.

Највећи број наводних повреда овог права односио се на дуго трајање управних поступака, посебно пред Комисијом за повраћај и обештећење, или Управе за некретнине, гдје је примарно утврђена повреда права на суђење у разумном року из члана 32 Устава ЦГ и члана 6 ЕКЉП, које непосредно утичу и на њихова имовинска права.

Један предмет односио се на непоступање Управе за шуме, јер није поступала по захтјевима подносиоца притужбе за дозначавање шуме за сјечу. Заштитник је утврдио иницијално повреду права на суђење у разумном року, а потом и права на имовину. Дата је препорука Управи за шуме као и Министарству пољопривреде и руралног развоја.

#### Примјер:

Управи за шуме

- да без одлагања, а како би се стекли услови за окончање поступка и доношење одлуке по захтјеву подносиоца притужбе од 7. 10. 2019. године, предузме све потребне радње и мјере како би се у вези назначене шуме из притужбе донио план газдовања приватном шумом на период од 10 година, након тога донесе годишњи план газдовања том приватном шумом, а након тога донесе одлуку по захтјеву од 7. 10. 2019. године, уз поштовање начела наведених у овом мишљењу.

- да убудуће, у истим или сличним ситуацијама, благовремено предузима све потребне радње како би се поступци окончали у разумном року.

Министарству пољопривреде и руралног развоја

- да без даљег одлагања предузме потребне радње и мјере ради обезбијеђивања функционисања Управе за шуме - Подручна јединица Котор.

Један број предмета односио се на непоступање одређених центара безбједности Управе Полиције по захтјевима за повраћај привремено одузетих моторних возила. Поступци по притужби

су окончани на начин што је возило, након захтјева Заштитника за изјашњење, враћено власницима и на тај начин је повреда отклоњена.

## **ЗАКЉУЧАК**

Заштитник и кроз повреду овог права, не само кроз повреду права на суђење у разумном року, примјећује да надлежни државни органи нијесу свјесни потребе и интереса грађана да се о њиховим имовинским захтјевима одлучи у разумном року, на који начин се отклањају недоумице у погледу евентуалних сметњи и правне несигурности и непредвидивости његовог положаја, као и да услед дугог трајања поступка неминовно долази и до повреде права на мирно уживање имовине и резултира вођењем поступака за накнаду штете због неправилног и незаконитог рада државних органа и слједствено томе обавези накнаде штете која пада на терет буџетских средстава.

## **ПРЕПОРУКА**

Имајући у виду да је идентификован проблем дугог трајања управних поступака пред надлежним комисијама за повраћај и обештећење, гдје се одлучује о имовини грађана, Заштитник даје препоруку

### **Регионалним комисијама за повраћај и обештећење (Подгорица, Бар и Бијело Поље)**

► да убрзају поступке за обештећење, посебно оне који су започети а нису окончани до ступања на снагу новог Закона о управном поступку и управном спору.

### **Министарство финансија**

Имајући у виду да се ради о поступцима у којима се исправљају могуће неправилности из ранијег периода и грађанима омогућава остваривање права на мирно уживање имовине које им је дуги низ година ускраћивано и даље се ускраћује, наведено представља разлог више да се овим поступцима поклони знатно већа пажња и да се исти окончају што прије, на законит, правилан и правичан начин, поштујући Уставом загарантовано право на својину/имовину.

### **Сходно томе препорука Заштитника јесте**

► да изврши анализу броја предмета који су започети а неоконачни до ступања на снагу нових закона, да утврди разлог њихов одуговлачења и направи стратегију или предузме одговорајуће мјере у циљу њиховог окончања.

### **6.2.7.6. Право на животну средину из члана 23 Устава Црне Горе, препознато као право на приватни и породични живот и дом из члана 8 ЕКЉП**

Право на здраву животну средину је једно од основних људских права. Заштита животне средине и очување природе једна је од највиших вриједности уставног поретка. Очувана и здрава животна средина је основа за развој државе и друштва. Свако је дужан да у оквиру својих могућности штити и унапријеђује животну средину.

Брига о животној средини је приоритет сваког друштва. Од тренутка када човјек почне да размишља о свом животном окружењу, када почне да окружење чува и да се осјећа његовим дијелом, а његова савјест прерасте у еколошку етику, може се говорити о заштити животне

средине. Многи проблеми, као што су пренасељеност, опасност од радиоактивног зрачења, исцрпљивање необновљивих ресурса - сировинских енергетских извора, опасност од веома озбиљних загађивања у атмосфери и нестајање читавих екосистема угрожавају савремено човјечанство, тако да заштита животне средине мора постати једна од главних преокупација сваког грађанина и свих субјеката друштва.

Декларацијом о еколошкој држави Црној Гори 1991. године и касније Уставом Црне Горе заштита животне средине одређена је као један од основних државних приоритета. Право на здраву животну средину, право на информисаност о стању животне средине, као и право учешћа у процесу доношења одлука које се односе на област животне средине, препозната су као темељна људска права.

Црна Гора унаприједила је нормативни оквир у области заштите животне средине и остварила добар напредак у усклађивању законодавства са правном тековином ЕУ. Оснажила је институционални оквир за остваривање права на здраву животну средину.

У једном предмету формираним по поднијетој притужби, подносилац се жалио да је нанијета штета његовој кући и дворишту због реконструкције старог пута Спуж – Даниловград, да плац и кућа тону, да стубови куће пуцају услед огромне количине воде и фекалија које се сливају, да је направљена септичка јама на метар од његове куће, жалећи се при том на рад Управе јавних радова и Комуналне полиције Општине Даниловград.

Заштитник није могао утврдити повреду права јер су поменути органи у конкретном случају са аспекта своје струке и у оквиру своје надлежности предузели одређене радње и мјере и о исходу свог поступања благовремено обавијестили подносиоца притужбе.

У циљу рјешавања имовинско правних односа и евентуалне накнаде штете Заштитник је подносиоцу притужбе указао да има могућност да покрене грађански поступак пред надлежним судом. У оквиру тог поступка евентуалним вјештачењем од стране вјештака одговарајуће струке и оцјеном осталих доказа утврдило би се релевантно чињенично стање и донијела мериторна одлука, која би имала правно обавезујући карактер.

У неким случајевима подносиоци притужбе жалили су се на комуналну буку коју ствара расхладна јединица-клима уређај постављена на стамбеном објекту и непоступање комуналне полиције по њихови пријавама.

У спроведеном испитном поступку утврђено је да је Комунална полиција, поступајући по пријавама подносиоца притужби извршила комунални надзор, те провјером навода из односних пријава и изласком на лице мјеста констатовала да није било прекорачења прописаног нивоа буке од клима уређаја и о свом поступању упознала подносиоце притужбе.

У извјештајној години Заштитнику су се обратили мјештани једног насеља жалећи се да у вријеме епидемије изазване ЦОВИДОМ 19 "воду добијају на капљице", да немају услова за нормалан живот и да је живјети без воде у оваквој ситуацији нехумано и понижавајуће. Тим поводом обратили су се Водоводу и канализацији Котор, али без резултата.

Будући да у конкретном случају подносиоци притужби приговарају недовољном приступу комуналној услузи и онемогућавању минимума услова за нормалан и достојанствен живот, Заштитник је препознао да се суштина предмета односи на позитивну обавезу државе, односно

локалне власти да предузме разумне и примјерене мјере како би се обезбиједило неометано уживање приватног и породичног живота.

У једном предмету грађанин се жали на рад ДОО "Водовод и канализација" указујући да његово и још три домаћинства већ два мјесеца немају воду која је несташница последица квара на површини која се налази ван његовог газдинства.

У току испитног поступка, надлежни орган је отклонио квар и подносиоцу притужбе и другим домаћинствима, омогућено је снабдијевање водом, из којих разлога је поступак пред Заштитником обустављен.

Узимајући у обзир прогресивни период развоја јавне инфраструктуре и широку дискрецију државе у приоритизацији ресурса, те став Европског суда да увјерљиви разлози попут озбиљног ризика за здравље, представљају основ за обавезу државе да предузме или појача мјере на обезбјеђивању приступа води, Заштитник је оцијенио цјелиходно да у овом Извјештају укаже, а посебно имајући у виду ситуацију насталу услед епидемије настале вирусом ЦОВИД-19 када се препоручује појачана лична и хигијена простора, да је дужност свих државних органа да предузму све неопходне мјере на потребном снабдијевању водом домаћинстава.

Заштитник сматра неопходним указати да људско право на воду представља темељ за остваривање људског достојанства и задовољавање основних потреба појединца. Доступност снабдијевања водом за пиће и санитарне потребе представља саставни дио ширег концепта људске безбједности као основе развоја. Када нијесу задовољени услови доступности воде, грађани се суочавају са акутним ризиком на њихову безбједност кроз угрожавање здравља и поремећају снабдијевању средстава неопходним за живот. Несигурност у снабдијевању водом за пиће и санитарне потребе угрожава темељна начела социјалне правде и социјални минимум грантованог приступа ресурсима који је довољан за задовољење основних потреба и живот у достојанству. Овај ресурс препознат је и у Циљевима одрживог развоја до 2030. године УН, гдје се државама налаже да у оквиру циља 6 обезбиједи "универзално снабдијевање исправном водом за пиће по приступасној цијени до 2030. године и налажу инвестиције у адекватну инфраструктуру, санитарне објекте и унапређење хигијене на свим нивоима".

Исто тако, Европски суд за људска права, у случају *Худорович и остали против Словеније*, стоји на становишту да се ова област може ставити у контекст поштовања права на дом, сагласно чл.8 ЕКЉП, при чему се поред осталог цијенила и позитивна обавеза државе у обезбјеђењу елементарних услова за живот, као што је то пијаћа вода. Ово произилази и из Препоруке Комитета министара Савјета Европе Рец(2001)14 о Европској повеји о водним ресурсима у којој се каже:

*„Свако има право на довољну количину воде за своје основне потребе.*

*Међународни инструменти о људским правима признају темељно право свих људских бића слободу од глади и на одговарајући животни стандард за себе и своје породице. Сасвим је јасно да ова два захтјева укључују право на минималну количину воде задовољавајућег квалитета са становишта здравља и хигијене.*

*Требале би се успоставити социјалне мјере како би се спријечило прекидање снабдијевања воде сиромашним особама."*

У циљу заштите здравља грађана и животне средине, Заштитник и у овом Извјештају указује да надлежни инспекцијски органи треба да континуирано врше инспекцијски надзор, предузимају мјере у складу са законом, а нарочито мјере одговорности, као и да је потребно ојачати административне капацитете на државном и локалном нивоу, а нарочито еколошке инспекције.



Такође, неопходно је јачати свијест грађана о потреби одговорног односа према природи.

### 6.2.7.9. Право на рад гарантован чланом 62 Устава Црне Горе

Заштитнику људских права и слобода, поднешен је одређени број притужби, које су се односили на конкретно право на рад.

#### Примјер:

Подноситељка притужбе жали се да јој је од стране Главног града Подгорица повријеђено право на рад, доношењем рјешења градоначелника Главног града Подгорица, којим се ставља на располагање Секретаријату за локалну самоуправу, као и да јој је онемогућено да уђе у пословне просторије Службе градоначелника и обављање послова у тој Служби.

„У односу на наводе у којој подносиатељка истиче да јој није омогућен прилаз службеним просторијама у Служби Главног града и обављање послова, а полазећи од чињенице да се овим питањем бавила и надлежна инспекција током инспекцијског надзора, која у конкретном случају није утврдила неправилности, Заштитник указује да није у могућности утрђивати чињенице мимо оних које су већ утврђене налазима надлежне инспекције, па ни у овом дијелу Заштитник није могао утврдити повреду права на коју је указала подносиатељка притужбе.

По мишљењу Заштитника, тумачење правног питања, када ступа на снагу спорно рјешење о стављању на располагање, између осталог је било и повод за подношење притужбе. Чињеница је да у изреци тог рјешења није јасно назначено од којег тренутка се оно сматра извршним, али је и назначено да се подносиатељка притужбе ставља на располагање од дана 25. фебруара 2020. године. Заштитник примјећује и да подносиатељки притужбе није непозната пракса преузимања и поновног распоређивања на друга радна мјеста доношењем посебних рјешења, имајући у виду њена вшеструка распоређивања (видјети ст.14 и 15 овог Мишљења), гдје у неким је било јасно назначено да је то даном доношења, у одређеним ситуацијама даном коначности, а неким рјешењима је то назначење изостало.

Иако је недефинисање овог правног тренутка и евентуално пропуст Главног града Подгорица да прецизније и јасније назначи када наведено рјешење ступа на снагу, изазвало дилему и негодовање подносиатељке притужбе, такво поступање Главног града Подгорица по мишљењу Заштитника није повриједило њено право на рад, јер јој није онемогућено да обавља рад обзиром да јој је обављање рада обезбијеђено на другом на радном мјесту у оквиру истог правног лица. Дакле, подносиатељки представке, по мишљењу Заштитника сходно напријед наведеним стандардима, није ускраћено право на рад у есенцијалном смислу, а као што је то напријед наведено, оцјену законитости распоређивања, односно стављања на располагање на друго радно мјесто, оцијениће надлежни органи, односно Управни суд Црне Горе.

У том правцу Заштитник указује да је Европски суд за људска права у Стразбуру потврдио кроз праксу да је, колико год да су јасно написане одредбе закона, у сваком правном систему, неизбјежан елеменат судијског тумачења. Увијек ће постојати потреба за објашњењем сумњивих дјелова као и за прилагођавање измијењених околности. Исто тако, иако је сигурност изузетно пожељна, она може за посљедицу имати претјерану ригидност а закон мора да буде у стању у корак са околностима које се мијењају. Сходно томе, многи закони су неизбјежно формулисани изразима који, у већој или мањој мјери, јесу нејасни и чије су тумачење и примјена ствар праксе. Улога пресуђивања која је повјерена судовима је управо да отклоне преостале сумње везане за тумачење.

С тога, оцјену законитости поступања Главног града Подгорица, као и евентуално накнаде штете због немогућности обављања рад на претходном радном мјесту у односу на ново радно мјесто на које је стављена на располагање, у оквиру чега ће се цијенити и моменат ступања на снагу спорног акта, извршиће надлежни суд, па се Заштитник не може упуштати у ова правна питања, јер нема законска овлашћења за то.<sup>44</sup>

У одређеном броју предмета из рада и права из радних односа, иако није притужбу посматрао са аспекта права на рад јер се притужба није везивала на повреду тог права, као што ни чињенице и околности конкретног случаја нијесу упућивале на повреду, Заштитник је уочио одређене

<sup>44</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1603961201\\_09102020-misljenje-.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1603961201_09102020-misljenje-.pdf)

неправилности и на њих је указао кроз мишљења, а тичу се спровођења поступка јавног оглашавања и пријема у радни однос.

У неким предметима констатовано је да одлуке о избору кандидата које садрже правну поуку и назначење лица које је изабрано, нијесу достављене подносиоцима притужби, већ само обавјештења.

Такође, констатовано је и да Одлуке о избору кандидата, садрже само формално образложење, али не и конкретне разлоге за избор.

Просто навођење да кандидати не испуњавају услове и да је уз сагласност послодавца донешена одлука о избору, без изношења образложених чињеница које би темељно поткријепиле такве наводе, по мишљењу Заштитника не може се сматрати оправданим, објективним и довољним разлогом за доношење одлуке.

#### Примјер:

Министарству одбране

Да у будућим и сличним ситуацијама, приликом обавјештавања кандидата о одлукама о избору, који су учествовали на јавном огласу, уколико не доставља одлуку о избору већ само обавјештење:

- у истом назначи број одлуке о избору кандидата, како би учесник конкурса био упознат о постојању те одлуке и које лице је изабрано;

- да образложи којим се разлозима руководио при доношењу одлуке, са упутством о правној заштити, чиме би се избјегла произвољност и омогућило кандидатима да схвате суштинске разлоге на темељу којих је донијета одлука и како би могли процијенити и дјелотворно остварити своје право на улагање одговарајућег правног средства надлежном органу, уколико су незадовољни таквом одлуком о избору;

- да убудуће одлуке о избору кандидата/киња, осим изабраним кандидатима/кињама, доставља свим учесницима конкурса, јер би такво поступање представљало добру праксу.<sup>45</sup>

Истовремено је запажено да у појединим случајевима не постоје докази да је по огласу образована Комисија која је спровела поступак провјере пријављених кандидата/киња, односно обавила појединачне интервјуе са кандидатима/кињама ради њиховог оцјењивања и бодовања по сваком појединачном критеријуму и свеукупно по свим критеријумима који су прописани условима и Правилником о организацији и систематизацији послова и радних задатака, што оправдано отвара питање на који начин су цијењени пријављени кандидати/киње и извршено њихово бодовање и рангирање, па самим тим и избор.

Имајући у виду да је спровођење усменог интервјуа сегмент провјере способности, који у великој мјери зависи од субјективног утиска чланова комисије о наступу и квалитетима кандидата а који може пресудно утицати на одлуку о избору кандидата, Заштитник сматра да је неопходно обезбиједити висок ниво транспарентности добијених резултата. Другачије поступање би могло створити утисак пристрасног оцјењивања, што би за посљедицу имало угрожавање кредибилности тијела за провјеру способности и транспарентности запошљавања, као и до губљења повјерења у рад надлежне комисије, односно њене независности, објективности и професионалног обављања њених послова.

<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)

Притужбе везане за право из рада и по основу рада (радни односи), претежно су везиване и у том правцу доношена су мишљења, по основу права на образложену одлуку и право на дјелотворни правни лијек, која запажања су раније обрађена у овом Извјештају у тим областима. Зато се неће изнова вршити њихова даља анализа, јер су дата кроз обраду појединачних права и у том правцу дати су Закључак и Препорука у циљу правилног рада у смислу поштовања не само домаћих закона, већ и међународних стандарда за ту област.

За напоменути је и у да је у одређеном броју предмета, надлежни орган који је направио пропуст везано за право на рад подносиоца притужбе, након захтјева за изјашњење упућено од стране Заштитника, уочио пропуст у свом поступању и сам отклонио повреду на коју се имплицирало, што свакако представља добар и правилан примјер рада и поступања надлежног органа, а што је свакако препознато и посебно похваљено од стране Заштитника.

#### **Примјер:**

Подноситељка притужбе жали се да јој је од стране Главног града Подгорица Секретаријата за локалну самоуправу повријеђено право на рад, тиме што јој није омогућено да учествује у поступку интерног огласа који је објавио поменути орган на основу Одлуке Секретаријата за предузетништво за попуну радног мјеста самостални/а савјетник/ца и за управно рјешавање и нормативно правне послове у том Секретаријату, а да при том испуњава све услове прописане интерним огласом.

Како је на основу стања у списима предмета Заштитник утврдио да је током трајања јавног огласа од 11. септембра 2020. године, Секретаријат за локалну самоуправу Главног града Подгорица, уочио направљени пропуст и да је тим поводом донио Одлуку о повлачењу наведеног огласа, одлучујући да се спроведе поступак попуне радног мјеста по претходно објављеном интерном огласу, те да је сачињена листа кандидата који испуњавају услове интерног огласа на којој листи се налази и подносиатељка притужбе, о чему је иста обавијештена, наведено указује да је у конкретном случају, у току поступка, отклоњена повреда на коју је подносиатељка притужбе указала својом притужбом.

Имајући у виду напријед изложено, Заштитник похваљује ревност у поступању Секретаријата за локалну самоуправу, кроз уочавање свог пропуста приликом објављивања интерног огласа за предметно радно мјесто и његовог отклањања, чиме је избјегнуто евентуално вођење судских поступака што би за подносиатељку притужбе де факто био комплекснији начин заштите и остваривања права из рада и по основу рада.

## **6.2.8. Посебна корективна и превентивна надлежност Заштитника људских права и слобода, које црпи из члана 20 став 1 Закона о Заштитнику људских права и слобода**

### **Члан 20**

*Заштитник/ца у вршењу своје функције дјелује на начин што: указује, упозорава, критикује, предлаже или препоручује. На захтјев органа, Заштитник/ца може дати мишљење о заштити и унапрјеђењу људских права и слобода.*

### **Члан 21**

*Заштитник/ца се бави и општим питањима од значаја за заштиту и унапрјеђење људских права и слобода и сарађује са организацијама и институцијама које се баве људским правима и слободама*

Врло је важно указати да је у одређеном броју предмета формираним по притужбама, будући да у вршењу своје функције дјелује на начин што указује, упозорава, критикује или препоручује, Заштитник сматрао да је неопходно превентивно, у циљу спрјечавања могућих будућих кршења људских права и слобода, указати на пропусте и дати препоруке у циљу превазилажења идентификованих проблема.

Рецимо, у једном предмету који је окончан обуставом поступка, од стране МУП-а покренут је поступак по службеној дужности за губитак црногорског држављанства, а истовремено је поднијет и захтјев за престанак црногорског држављанства.

**Примјер:**

Министарству унутрашњих послова - Директорату за грађанска стања и личне исправе, указано је да у будућим истим или сличним правним ситуацијама, када осим услова који доводе до губитка црногорског држављанства ех леге, постоји и захтјев за престанак црногорског држављанства, поступи по службеној дужности и спроведе поступак за губитак црногорског држављанства по сили закона, независно од поднијетог захтјева.

У одређеном броју предмета, Заштитник је, поред донијетог мишљења, упутио критику због постојеће праксе одређених државних органа у погледу недостатака код процедуре одлучивања и упозорио да настављање са таквом праксом може са сигурношћу довести до повреда права.

**Примјер:**

**КРИТИКА НА РАД КОМИСИЈЕ ЗА ЖАЛБЕ**

► Јер је у својем поступању дала предност арбитрерном вођењу поступка и одлучивању, јер као контролор власти који сходно законским одредбама који се имају примјенити на предметни поступак има јасне законске упуте када може сам ријешити управну ствар, ипак користи правну могућност да тако не поступа, тј. не одлучује мериторно, не водећи при том рачуна о интересу странака и нема у виду да крши њихова људска права у поступку и која трпе очигледну правну неизвјесност и несигурност, при том не дајући никакво образложење зашто “налази да ће уочене недостатке првостепеног поступка брже и економичније отклонити првостепени орган” (чл.237. ст.2. ЗОУП-а). Ово посебно при чињеници да првостепени орган упорно флагрантно кршећи прописане временске рокове, доноси дјелимична рјешења.

► Јер се исцпрљује у понављању навода у својим одлукама којим поништава рјешења “да првостепени орган није, сходно члану 202 став 1 ЗУП-а, одлучио о захтјеву у цјелости, иако је за то било основа, јер из списка предмета произилази да је спроведен доказни поступак за све непокретности које су предмет захтјева”, а занемарује законску одредбу која се односи на одлучивање у случају “ћутања управе” из чл. 241. ст.1. ЗОУП-а. Ово посебно при чињеници да су се подносиоци захтјева жалбом на дјелимично рјешење жалили управо на дио о којем није одлучено, подносећи на тај начин у суштини правно средство у случају ћутања управе<sup>46</sup>

Заштитник је такво становиште поткријепио релевантном праксом ЕСЉП у односу на Црну Гору управо за такве ситуације, као и праксом Врховног суда Црне Горе везано за исте правне ситуације (примјер наведен раније у Извјештају).

**Примјер:**

**Б. РЕЛЕВАНТНЕ ПРЕСУДЕ ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА У СТРАЗБУРУ У ОДНОСУ НА ЦРНУ ГОРУ (односе се на дуго трајање управног поступка)**

**КИПС Д.О.О.и Дрекаловић против Црне Горе, бр. 28766/06, пресуда од 26. јуна 2018. године**

Дужина трајања управног поступка за декомплетирање урбанистичке парцеле више од 11 година и 10 мјесеци, током којег периода су домаћи судови враћали предмет на поновно суђење седам пута представљало повреду члана 6 став 1 Конвенције. Утврђена је и повреда члана 13 ЕСЉП а је било повреде члана 13 Конвенције, у вези са чланом 6 став 1, због недостатка дјелотворног правног лијека на основу домаћег права у релевантном времену за жалбе подносилаца представке које се тичу дужине трајања поступка

<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)

**Живаљевић против Црне Горе, бр.17229/04, пресуда од 8. марта 2011. године**

Дужина трајања управног поступка везаног за експропријацију куће и земљишта, пошто је Конвенција ступила на снагу за Црну Гору 3. марта 2004. године, трајали су дуже од шест година и једанаест мјесеци, а уз то, били су неријешени више од седам година и четири мјесеца прије тог датума.

**Станка Мирковић и други против Црне Горе, пресуда од 7. марта 2017. године, представка бр.33781/15, 33785/15, 34369/15, 34371/15**

Дужина трајања управног поступка за наканду експроприсаног земљишта 10 година, 6 мјесеци и 11 дана, представљало повреду члана 6 став 1 ЕКЉП

**Новаковић и други против Црне Горе, бр.44143/11, пресуда од 20. марта 2018. године**

Дужина трајања управног поступка поводом накнаде због национализације од 7 година на три нивоа надлежности представљало повреду права на суђење у разумном року из члана 6 став 1 ЕКЉП

**МОНТЕМЛИН ШАЈО против Црне Горе, бр.61976/10, пресуда од 20. марта 2018. године**

Дужина трајања поступка у вези са тендером – 5 година и 4 мјесец на 2 нивоа надлежности представљало повреду члана 6 став 1 ЕКЉП

**Недић против Црне Горе, бр.15612/10, пресуда од 10. октобра 2017. године**

Дужина трајање управног поступка 5 година и 4 мјесеца, на једном нивоу надлежности представљало повреду члана 6 став 1 ЕКЉП

**СИНЕХ Д.О.О. против Црне Горе, бр.44354/08, пресуда од 5. септембра 2017. године**

Дужина трајање управног поступка 12 година и 8 мјесеци, на три нивоа надлежности представљало повреду члана 6 став 1 ЕКЉП<sup>47</sup>

Врло важно је за указати, што заврјеђује посебан осврт и коментар, а што је окарактерисало 2020. годину, јесте пандемија новим коронавирусом.

Криза коју доживљава цијели свијет, није само здравствена, већ и криза демократије и људских права.

Сасвим је јасно да мјере које су се доносиле и доносе, утичу на људска права уопште. Увијек када постоји криза у друштву, постоји и напетост између индивидуалних права и јавног интереса. То је срж заштите Конвенције за заштиту људских права и слобода.

Заштитник људских права и слобода оцијенио је да због негативних ефеката на економију, социјалну сферу, повећање незапослености и сриомаштва, као и негативног утицаја на рањиве групе, у овој години дошло је не само до ограничавања људских права, већ и до њихових кршења, односно повреда.

Међутим, сваки нови изазов показатељ је у ствари колико су људска права рањива и даје шансу за уочавање мањкавости система и самим тим унапређења стања.

У том правцу важно је напоменути да су током 2020. године, у сектору управе примљене 2 притужбе које су се односиле на конкретна кршења права.

У једном предмету од стране подносиоца притужбе указано је да је креирањем веб апликација [https:// www. црнагоракорона. ком/ хоме](https://www.crnagorakorona.com/) на начин да генерише личне податке грађана и грађанки

<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)

Цме Горе, чији се идентитети (имена, презимена и адресе) објављују на интернет страници Владе Црне Горе <http://www.gov.me./насловна/самоизолација>, а којима су издата рјешења о обавезној самоизолацији у трајању од 14 дана, због ЦОВИД19 и да се генерисањем ових података крше права грађана.

Заштитник је указао да овакво креирање веб адресе не може бити оправдано и иста је противна европском стандарду заштите личних података, као важног аспекта права на приватност. Ова веб страница оправдано је могла подстаћи стигматизацију лица која су се налазила у здравственом ризику од стране шире друштвене заједнице.

У конкретном случају, неспоран је легитимни циљ заштите јавног здравља, али се оправдано поставља питање да ли је радња мијешања посјетилаца сајта, у приватни живот и нарочито лица која су се налазила у самоизолацији, испуњава захтјев нужности и примјерености у контексту остварења легитимног циља.

Истовремено намеће се питање да ли се заштита јавног здравља у смислу спречавања ширења вируса ЦОВИД-19 могла постићи другим мање рестриктивним средствима, којима се лица са списка у самоизолацији не би изложила контроли, осуди и стигматизацији од стране друштвене заједнице. Контрола лица у самоизолацији није се смјела препустити појединцима, већ је било за очекивати изналагање других примјерених рјешења ради праћења и евентуалне санкције за она лица која су прекршила мјере самоизолације.

Заштитник констатује да је у конкретном случају упитна не само нужност и пропорционалност креирања спорног веб сајта, већ и његова дјелотворност, будући да јавност није упозната са учинцима коришћења овог веб сајта, нити било каквом анализом која би указивала на његову оправданост у смислу прекида ланца ширења вируса.

Европски суд за људска права истиче да се право на приватност посебно примјењује када је ријеч о заштити повјерљивости података који се односе на вирусе, јер откривање таквих података може изазвати погубне посљедице на приватни и породични живот појединца, укључујући излагање стигми и могућег искључења из заједнице. Суд је нагласио да се без пружања заштите приватности онима којима је потребна љекарска помоћ могли одвратити од откривања личних података који су потребни да би се примило одговарајуће лијечење па чак и од тражења такве помоћи. На тај начин они могу угрозити своје здравље у случају заразних болест и здравље заједнице (видјети пресуде *З. против Финске*, *Моцкуте против Италије*).

Према ставу Европског суда за људска права (видјети предмет *Цопланд против Уједињеног Краљевства*), сама чињеница да су подаци законито прибављени (на примјер из телефонских рачуна) не представља сметњу за утврђивање мијешања у права зајамчена чланом 8 Европске конвенције. Суд сматра да прикупљање и похрањивање личних података, без знања лица на које се односе ти подаци, представља мијешање у право на поштовање приватног живота.

Накнадна употреба и стављање у промет података из сфере приватног живота појединаца, мимо основног циља због којих су ти подаци јавно објављени такође представљају акт мијешања у право на приватност. Свако коришћење тих података, мимо прећутне или изричите сагласности лица на која се ти подаци односе садржи могуће елементе њихове злоупотребе у сврхе које немају легитимна оправдања.

С тим у вези, Заштитник указује да се интернет као јавни простор на којем су доступни бројни подаци из сфере приватног живота појединаца мора с дужном пажњом и развијеним контролним механизмима пратити, ради спречавања и превенције могуће злоупотребе личних података.

Обавеза је и дужност надлежних тијела да у оквиру својих превентивних и реактивних активности предузму све потребне мјере у циљу превенције и спречавања оваквих појава.

**Примјер:**

У овом предмету дата је препорука:

Министарству јавне управе - Дирекцији за информатичку безбједност и одговор на компјутерске инциденте (ЦИРТ), да у складу са својим надлежностима, изврши анализу и обави детаљну истрагу у случају креирања веб странице [www.црнагоракорона.цом](http://www.црнагоракорона.цом) и предузме све потребне радње и мјере, ради њеног даљег дјеловања и спречавања неоснованог мијешања у личне податке појединаца.

Агенцији за заштиту личних података и слободан приступ информацијама да у свим будућим аналогним ситуацијама дјелује проактивно својим мишљењима и другим аспектима дјеловања у циљу спречавања злоупотребе личних података, као и контроле израде и коришћења сличних веб страница<sup>48</sup>.

У другом предмету, подносици притужбе жалили су се да су им одређивањем карантина од стране санитарног инспектора на граничном прелазу Добраково, повријеђена људска права и слободе, јер нијесу прегледана медицинска документација која је предочена на граници, као и да не постоје јасно прописани критеријуми и смјернице на основу којих се цијене чињенице и околности како би се одредило у којим случајевима здравствено санитарни инспектор одређује мјеру обавезног смјештаја у карантин, а у којем случају обавезну мјеру самоизлоације за црногорске држављане и резиденте који долазе у Црну Гору из држава са којима тренутно није дозвољено одвијање међународног путничког саобраћаја. Пет дана након подношења притужбе наведена лица су изашла из карантина.

Како су се подносиоци притужбе у суштини жалили на одлуке којима су стављени у карантин, на које нису у складу са правном поуком уложили жалбу, у том правцу, Заштитник је указао да не спроводи инстациону контролу, нити преузима функцију државних органа, као што не може иступати као супервизијски орган који може одузети правну ваљаност аката/одлука које су ти органи донијели у оквиру својих надлежности.

Стога, преиспитивање законитости побијаних одлука није било у надлежности Заштитника, посебно при чињеници да су наводну повреду исти могли отклонити употребом правног лијека-жалбе Министарству здравља.

По мишљењу Заштитника, некоришћењем правног лијека које им је стављено на располагање, именовани нијесу пружили могућност надлежним органима да уклоне евентуалну повреду на коју би им указали жалбом и тако исправе могуће неправилности.

Из тог разлога, а посебно цијенећи чињеницу да је након 14 дана од дана доношења наведених рјешења, престало њихово дејство, Заштитник није могао утврдити евентуалну повреду одређеног права поступањем Управе за инспекцијске послове – Одсјека за здравствено-санитарну инспекцију, обзиром да је свака евентуална повреда могла бити исправљена жалбом и доказима достављеним уз исту, што подносиоци нису учинили, па се Заштитник није ни могао, нити је имао овлашћења у том правцу, упуштати у оцјену ваљаности ових рјешења.

<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)

Међутим, будући да Заштитник у вршењу своје функције дјелује на начин што указује, упозорава, критикује или препоручује сходно члану 20 Закона о Заштитнику људских права и слобода, то је сматрао да је у конкретном случају било неопходно превентивно, у циљу спрјечавања могућих будућих кршења људских права и слобода, указати на одређене пропусте и дати препоруке у циљу превазилажења идентификованих могућих проблема.

Предметно указивање, због његовог значаја преносимо интегрално.

\*\*\*\*\*

Заштитник људских права и слобода, на основу члана 20. Закона о Заштитнику људских права и слобода Црне Горе ("Службени лист Црне Горе", бр.46/10, 40/11, 18/14, 42/17), након испитивања основаности притужбе грађана xxxxxxx, обоје из Будве,

### УКАЗУЈЕ

**Институту за јавно здравље Црне Горе и Управи за инспекцијске послове – Одсјек за здравствено санитарну инспекцију**

да настављање са досадашњом праксом у погледу одређивања карантина, може да угрози одређена људска права и слободе појединаца којима се одређује карантин, као и што недовољна транспарентност и доступност самих критеријума на основу којих се одлучује на лицу мјеста да ли одређено лице испуњава услове за карантин или пак самоизолацију, може довести до неиспуњавања услова законитости у смислу стандарда Европског суда за људска права.

### **Поступак пред Заштитником људских права и слобода**

Поступајући по притужби грађана ХХ и УХ, обоје из Будве, на поступање Управе за инспекцијске послове-Одсјек за здравствено санитарну инспекцију, Заштитник је донио Мишљење горње пословне ознаке у којем је навео, да на основу стања у списима предмета није могао утврдити да је ХХ и УХ, повријеђено било које Уставом Црне Горе, као и Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, загарантовано људско право и слобода, доношењем рјешења о стављању лица у карантин од стране Управе за инспекцијске послове – Одсјек за здравствено-санитарну инспекцију бр.0301/3-725/20-10429 и бр.0301/3-725/20-10419, оба од 21. јула 2020. године.

Међутим, будући да Заштитник у вршењу своје функције дјелује на начин што указује, упозорава, критикује или препоручује сходно члану 20 Закона о Заштитнику људских права и слобода, то сматра да је у конкретном случају неопходно превентивно, у циљу спрјечавања могућих будућих кршења људских права и слобода, указати на одређене пропусте и дати препоруке у циљу превазилажења идентификованих могућих проблема.

У том правцу, Заштитник указује да стављање лица у карантин или кућну самоизолацију, представља мијешање у остваривање разних права и слобода појединаца (грађана).

Такво мијешање је оправдано само ако је „у складу са законом“, тежи једном или више легитимних циљева и ако је „неопходно у демократском друштву“ како би се постигао тај циљ или циљеви (видјети између осталих, Квасница против Словачке, бр.72094/01, став 77, 9. јуна 2009).



Израз „у складу са законом“ у начелу захтијева, прво, да спорна мјера има одређени темељ у домаћем пропису; такође се односи и на квалитет предметног прописа који треба бити у складу с владавином права и доступан особи на коју се односи, која мора бити у могућности предвидјети посљедице за себе (видјети на примјер, *Круслин против Француске*, 24. април 1990., став 27., Серија А бр. 176-А).

Међутим, кад се ова овлашћења извршавају без јасних критеријума, опасност од произвољности може бити очигледна. Према томе, домаћи закон мора бити довољно прецизан како би се појединцу јасно указало на то у којим околностима и под којим условима органи јавне власти имају овлашћења посегнути за таквим мјерама (*Драгојевић против Хрватске*, бр.68955/11 од од 15. јануара 2015. године).

Конкретније, полазећи од стандарда успостављених праксом Европског суда у Стразбуру, у погледу „квалитета закона“ према којем норма мора бити предвидива, јасна и прецизна како би је разумио адресат и како не би стварала недоумице о примјени код органа који треба да је примјењује. У конкретном случају би се извјесно могло наметнути питање оцјене у том смислу норме, која у примјени изазива непредвидивост и нејасноћу.

Наиме, чланом 1 став 1 тачка 1 Наредбе за предузимање привремених мјера за спрјечавање уношења у земљу, сузбијање и спрјечавање преношења новог коронавируса („Сл.лист ЦГ“ бр.070/20 од од 15. јула 2020. године) прописано је да се ради спрјечавања уношења заразних болести у земљу, сузбијања и спрјечавања преношења у друге земље, као и заштите становништва од новог коронавируса, у складу са епидемиолошким ризиком, наређују привремене мјере и то обавеза смјештаја у карантин или самоизолацију црногорских држављана и резидената Црне Горе који долазе из држава са којима није дозвољено одвијање међународног путничког саобраћаја, у складу са прописаним епидемиолошким критеријумима, у трајању од 14 дана, на основу рјешења санитарне инспекције, у складу са Протоколом поступања са обољелима и контактима ЦОВИД-19 пацијената Института за јавно здравље Црне Горе (у даљем тексту: Протокол Института).

Заштитник је на основу стања у списима предмета оформљених по претходно указаној притужби уочио, да је Управа за инспекцијске послове Црне Горе, у свом изјашњењу навела да су категорије лица која се упућују у кућну самоизолацију, а не карантин дефинисане „смјерницама Оперативног тима Цовид 19“ док је Институт за јавно здравље Црне Горе у свом изјашњењу навео да је наведено дефинисано „закључком донешеним на једној од сједница Националног координационог тијела“. У самој наредби од 15. јула 2020. године, назначено је да се карантин одређује „у складу са Протоколом поступања са обољелима и контактима ЦОВИД-19 пацијената Института за јавно здравље“.

Нити једна од поменутих институција Заштитнику људских права и слобода, није доставила службени, тј.званични акт којим су наведени критеријуми дефинисани, нити су навели да ли су и гдје су ови акти доступни јавности.

Имајући напријед наведено, а слиједећи праксу и стандарде Европског суда за људска права у Стразбуру, Заштитник налази да критеријуми који одређују да ли ће одређеном лицу бити одређен карантин или самоизолација, нијесу довољно транспарентни нити доступни да би грађанин могао предвидјети посљедице за себе и прилагодити своје понашање таквом правилу.

Надаље, Заштитник је уочио и да су рјешења која су уручена подносиоцима притужбе, тј. њиховом дјетету и његовој пријатељици „типска“, што значи одштампана према унапријед припремљеном садржају.

Заштитник разумије да, имајући у виду новонасталу епидемиолошку ситуацију изазвану новим коронавирусом, која ефективно траје од марта мјесеца 2020. године, ангажовања надлежних власти су усложњена и захтијевају брза и ефикасна дјеловања.

Међутим, евидентно је да рјешења којим се одређује карантин за одређена лица не садрже образложење зашто лице којем је одређен карантин као у конкретном случају, испуњава услов за такву врсту ограничења кретања, као и лишење слободе, а не за кућну самоизолацију.

Настављање са досадашњом праксом надлежних органа по овом питању, по мишљењу Заштитника могло би представљати индикатор да овакво поступање и одређивање карантина, може имати за посљедицу арбитрност, односно произвиљност у вршењу овлашћења.

Како би се поступало у складу са владавином права, рјешења морају бити образложена. Имајући у виду специфичност ситуације у којој се таква рјешења издају, са једне стране, као и мијешање у људска права појединаца (грађана), са друге стране, по мишљењу Заштитника, неопходно је изнаћи рјешења.

Сходно томе, Заштитник људских права и слобода указује да би настављање са досадашњом праксом могло да угрози одређена људска права и слободе појединаца којима се одређује карантин, као и што недовољна транспарентност и доступност самих критеријума на основу којих се одлучује на лицу мјеста да ли одређено лице испуњава услове за карантин или пак самоизолацију, може довести до неиспуњавања услова законитости у смислу стандарда Европског суда за људска права, па даје

## **ПРЕПОРУКУ**

### **Управи за инспекцијске послове (Одсјек за здравствено-санитарну инспекцију)**

Да унапријед одштампани обрасци рјешења о стављању лица у карантин или самоизолацију, буду употпуњени опцијама (критеријумима), који одређују да ли ће лицу бити одређен карантин или самоизолација, или оставити довољно простора у обрасцу, како би надлежни инспектор на лицу мјеста био у могућности додатно појаснити разлоге, или дати кратко а довољно образложење основа за одређивање карантина.

### **Институту за јавно здравље Црне Горе**

Да учини доступним јавности службени акт/е којим су јасно одређени критеријуми који одређују да ли ће лицу бити одређен карантин или самоизолација, објављивањем истог на сајту, или на други пригодан и адекватан начин.

### **Министарству здравља**

Да изда инструкције, или препоруке за ефикасно поступање по жалбама на рјешења о одређивању карантина или самоизолацији (чак и у року 24-48х), како сама изјављена жалба не би била теоретска и илузорна, умјесто ефикасна и дјелотворна, имајући у виду да временски период за који се одређују износи 14 дана.

## 6.2.9. Право на слободу изражавања и медијске слободе

Слобода изражавања, односно њена ограничења, била су често у фокусу пажње јавности током извјештајне године. Као што смо већ навели у дијелу Извјештаја о утицају Цовид-а 19 на људска права, хапшења новинара, али и грађана због изазивања панике и нереди и као вид борбе са дезинформацијама, изазвали су реакције незадовољства и указивања на штетност и опасност таквих појава.

Подсјећамо на став Заштитника да је погрешно схваћено овлашћење државе у контроли слободе говора, те да су поједини случајеви били, “у најмању руку дискутабилни, са становишта примјене конвенцијских стандарда”. Што се тиче хапшења новинара као рестриктивне мјере борбе са дезинформацијама, указано је да то може бити учињено као крајња нужна мјера, употребљена након што су исцрпљене све друге могућности и трајати најкраће могуће. (видјети детаљније у дијелу Извјештаја *Људска права у доба ЦОВИД19-кључна запажања*).

Слобода изражавања има своје границе, које су установљене и домаћим правом, али још више међународним стандардима - у којима предњаче пресуде Европског суда за људска права, које имају примат у односу на национално законодавство. Међутим, свако ограничење слободе говора мора се примијенити рестриктивно, односно свако мијешање у слободу говора мора испунити одређене услове. На основу члана 10 Европске Конвенције о људским правима, слобода говора може се ограничити због интереса националне безбједности, територијалног интегритета или јавне безбједности, ради спрјечавања нереди или криминала, заштите здравља или морала, заштите угледа или права других, спрјечавања откривања обавјештења добијених у повјерењу или ради очувања ауторитета и непристрасности судства.

Дакле, ако се ради о нечему што “не удара” у темеље наведених интереса државе и друштва, онда се тешко може рећи да је ограничење слободе говора оправдано.

Посебно проблематичним показао се простор друштвених мрежа, портала и интернета генерално, који је крајње недефинисан по питању контроле садржаја и одговорности, а са друге стране има велики утицај на креирање јавног мњења и понашање грађана.

Тек је усвајањем Закона о медијима (јул 2020.) дефинисано шта су онлине медији и да је “оснивач интернетске публикације дужан да уклони коментар који представља очигледно незаконит садржај, без одлагања, а најкасније у року од 60 минута од сазнања или од добијања пријаве другог лица да представља незаконит садржај”, па остаје да се види колико ће то утицати на смањење говора мржње у онлине свијету.

Међутим, то не би требао бити повод да се злоупотреби контролна функција и онемогући слобода говора, размјена и дистрибуција информација, слобода саопштавања информација и идеја, јавна дебата о питањима од општег интереса и слично. Када су у питању објаве на друштвеним мрежама, под претпоставком да не садрже оно што не штити ни Конвенција, ни домаће право, све рестриктивне мјере морају бити примијењене само изузетно и једино ако су усмјерене против основних вриједности и највиших виталних интереса једног друштва – то су најчешће екстремни случајеви говора мржње у којима се позива на насиље.

Будући да се држава Црна Гора одлучила да декриминализује увреду и клевету, ова спорна питања требало би да су предмет грађанских тужби, док се кривичноправна и прекршајноправна заштита морају користити само изузетно као начин ограничења слободе говора, у већ описаним изузетним ситуацијама.

У контексту бурних друштвено-политичких догађаја у Црној Гори у извјештајној години, подсјећамо и овом приликом да је политички говор, односно политичка дебата у свим облицима посебно суптилна област која тражи највише слободе и у којем држава има најмање простора и основа да је ограничава.

Европски суд за људска права каже да иако та дебата понекада може да обилује и увредљивим говором, нечим што згражава или шокира јавност, битније је што ће таква политичка дебата довести до појашњења и рјешења одређених питања, можда и консензуса или само покренути процесе који могу донијети крајње добро једном друштву.

Иако на проблем израженог присуства непримјереног говора и говора мржње на Интернету институција Заштитника упозорава већ дуже, запажамо да посебно проблематичан период наступа када на ред дођу осјетљиве друштвено-политичке теме, чега није недостајало у 2020. години.

Атмосфера и догађаји у вези са доношењем Закона о слободи вјероисповијести, предизборни и постизборни период, као и вијести о тим дешавањима, пратио је велики број непримјерених коментара како на порталима, тако и на приватним профилима корисника друштвених мрежа.

Генерално посматрано, култура дијалога и толеранција дефинитивно нису били нешто чиме се можемо похвалити у извјештајној години. Национална, политичка и вјерска припадност, уз сексуалну оријентацију, најчешћи су основи по који су се људи међусобно вријеђали и етикетирали.

Оно што нас је посебно забринуло јесте чињеница што се опет у први план вратила етничка дистанца, односно међуетничка и међувјерска нетрпељивост. Она се не огледа само у порукама које смо видјели у графитима и анонимним коментарима, већ се повремено јављала и у јавном дискурсу. Заштитник је у једној од изјава тим поводом указао “да смо у жељи за економским развојем и јачањем евроатлантских интеграција, заборавили да Црна Гора још увијек представља трусан терен када је у питању мултиетнички склад, али да су након избора ови проблеми избили у први план”.

Ефикасно и дјелотворно процесуирање, пропорционално и одвраћајуће кажњавање лица која се нађу у улози починилаца ових деликата, уз недвосмислену јавну осуду, једини су пут очувања мултиетничког и мултивјерског склада- који се тако олако узнемирава и тестира злоупотребом слободе изражавања.

У 2020. години нешто чешће него раније указивано нам је и на изложеност овој врсти онлине насиља и пријетњи носилаца јавних функција и других личности из јавног живота (политичари, новинари, аналитичари, активисти цивилног сектора, појединци из правосуђа, тужилаштва, полиције и сл.), мада су са друге стране на заоштрен полемички тон утицали и појединци из интелектуалних кругова.

У складу са праксом ЕСЉП у Стразбуру и међународном праксом, носиоци јавних функција изложенији су суду јавности и треба да трпе већи степен критике и вербалних напада, па чак и када је то на граници увредљивог говора. Међутим, мјерење те границе допуштености коју треба одредити у сваком конкретном случају некада је отежано у „поплави“ бројних примјера проблематичних изјава. То свакако не подразумемијева малтретирање и насиље било које врсте. Такође, не може се сматрати полемиком и оштријом реториком употреба ријечи чији је искључиви циљ да увриједи појединца или одређену друштвену групу, јер такав говор прелази границе слободе изражавања. Умјесто појединачне анализе и реакције на све те спорне изјаве и јавна

обраћања, цијенили смо да је у актуелном моменту било сврсисходније јавно и недвосмислено реаговати и указивати без засебне анализе „ове“ или „оне“ струје већ јединственим ставом и поруком. Тако је мјесецима прије избора, али и пред сами изборни дан, заштитник био активан промотер другачијег приступа рјешавања тензија, а што су преносили електронски и штампани медији. Више пута апеловали смо да се изражавање политичких ставова прилагоди начинима који не угрожавају било које и било чије гарантовано право.

Примијећено је да постојећи механизми администрације садржаја очигледно нису дјелотворни и да пружају простор за злоупотребу слободе изражавања и кршења права појединаца и група грађана, што је разлог за забринутост. Брине и велики број спорних коментара који прате поједине актуелне вијести, што указује на неопходност једне веће и здружене друштвене акције и континуираних кампања подизања демократског капацитета заједнице и свијести јавности о штетности и опасности толерисања таквих образаца понашања.

С тим у вези, иако немамо надлежност када су у питању друштвене мреже и приватни медији (изузев кад се ради о дискриминацији), и даље биљежимо обраћања грађана који указују на непримјерене садржаје/коментаре који се тичу њих лично, али и других особа и/или различитих процеса и дешавања у земљи, а од Заштитника се тражи и да коментарише начин и квалитет медијског извјештавања, истражује кршење Кодекса новинара и сл.

У турбулентној години о којој извјештавамо важност и утицај медија на друштвено-политичке процесе били су веома изражени. Позивали смо на поштовање правила струке као допринос смиривању тензија и релаксацији ситуације у друштву, посебно општинама у којима су забиљежени вјерски и национално мотивисани инциденти. Указивали смо на појачану друштвену одговорност медија и апеловали да се избјегну сензационализам, непотребно таргетирање и инсинуације, а посебно непровјерено стављање националног предзнака у први план у условима када су пољуљане вриједности суживота и толеранције.

Апострофирамо и овог пута улогу медија и њихове професионалности, у контексту чињенице да је последњих година изражен и све више јача утицај друштвених мрежа, тј. информисање грађана на друштвеним мрежама, које су често извор лажних вијести, различитих монтажа и дезинформација.



У контексту остваривања права на слободу изражавања, темељу демократије заснованог на слободном протоку и размјени информација, посебно важно мјесто има слобода медија, с обзиром на улогу у јавном информисању и креирању јавног мњења. Без тога нема дебате о важним питањима од општег значаја и интереса. Осим те примарне информативне улоге, медији врше константан мониторинг спровођења јавних политика, својеврстан су коректив власти и услови њиховог рада одувјек се сматрају једним од кључних репера демократичности неког друштва. Да би остваривали своју мисију, кључни предуслов је слобода од било ког притиска – економског, политичког и сваког другог који атакује на рад и уређивачку независност.

Евиденције Заштитника у базама података не воде се по основу занимања подносилаца притужби, тако да не посједујемо информацију о броју новинара који нам се обраћају. Међу подносиоцима притужби свакако су и припадници ове професије, са напоменом да та обраћања често нису повезана са послом којим се баве, већ са проблемима из свакодневног живота. Обраћања која смо имали у претходном периоду тицала су се и радно-правног статуса, заштите од дискриминације, али и односа полиције према новинарима на радном задатку (јавни скупови и

прекорачења овлашћења), ускраћивања могућности присуства догађају, због коментара којима су били изложени на друштвеним мрежама и порталима, изјава јавних личности о њима, а указивано нам је и на пропусте у извјештавању другог медија, односно кршење Кодекса, закона и сл.

Са друге стране, прилика је да поменемо да имамо готово свакодневан контакт са новинарима, јер добијамо велики број упита из области нашег рада. Осим тога, оно што смо често истицали у претходном периоду јесте да су новинари веома важан извор сазнања за покретање поступака по сопственој иницијативи, односно службеној дужности. И овом приликом захваљујемо на предусретљивости и кооперативности када се обратимо за повезивање са грађанима који су путем медија указали на проблеме у остваривању својих права.

Нисмо имали обраћања новинара због промјена у условима рада изазваним пандемијом Цовид19. Оно што је Омбудсман раније констатовао у односу на ситуацију са коронавирусом и радом медија, јесте да је период неизвјесности и изазова подсјетио све нас на незамењиву улогу новинара у поузданом и правовременом информисању јавности и значај који имају у сваком демократском друштву.

У сусрет Дану слободе медија 2020. године институција Омбудсмана придружила се апелу Генералне секретарке Савјета Европе Марије Пејчиновић Бурић, која је позвала владе да избјегну неоправдана ограничења слободе медија током кризе ЦОВИД-19 и упозорила да се ситуација не смије користити за ућуткивање или ометање новинара. С тим у вези, Заштитник је указивао да притвор новинара мора увијек бити само крајње нужна мјера у сузбијању незаконитих радњи и трајати најкраће могуће вријеме.

Борба за слободу медија у Црној Гори и даље је отворен процес и захтијева здружен напор више одговорних субјеката како би допринијели унапређењу радних услова, одсуству било каквих притисака, сигурности радног окружења и имовине медија, као и економској стабилности.

Тај процес не трпи даља одлагања будући да се већ дуже у тој области не биљеже осјетна побољшања.

На основу домаћих и међународних извјештаја, праћења стања и догађаја у овој области, стиче се утисак да статус новинара и даље не одржава значај улоге који они имају у друштву. Током 2020. године није учињено много да би се ова слика поправила, а медијска сцена суочавала се са случајевима привођења и хапшења новинара, пријетњама и увредама којима су изложени због обављања свог посла, доминатно у онлине сфери, као и негативним утицајем корона вируса на рад (који је потврдило 86% запослених анкетираних у оквиру истраживања Синдиката медија), а током писања овог дијела Извјештаја (почетак фебруара 2021.) појавиле су се информације и о наводном незаконитом прислушкивању новинара у претходном периоду.

Даље, неријешени случајеви убиства, покушаја убиства и напада из претходног периода, несрећен радно правни статус дијела запослених, забрињавајућа финансијска ситуација у већини локалних јавних емитера, уз изражену подијељеност медијске заједнице, али и борбу са лажним вијестима- већ извјесно вријеме успоравају очекивани напредак.

Као важан предуслов унапређењу положаја новинара у друштву, Заштитник види обавезу посвећености и истрајности надлежних органа јавне власти, првенствено у обезбјеђивању претпоставки за безбједан рад новинара као и побољшању њиховог радно-правног и економског статуса. Такође, поједини медији исказали су бојазан за свој статус и будућност због политичких изјава у којима се најављивало, инсинуирало њихово "гашење", отпуштање, позивање на

одговорност и на сличне начине исказивало незадовољство њиховим радом, што су доживјели као пријетње, реваншизам и удар на медијске слободе.

Начело на ком инсистирамо јесте да се незадовољство радом неког медија треба исказати кроз формалне захтјеве механизмима саморегулације и/или законом превиђене могућности. Сама идеја чистог политичког реваншизма, у виду незаконитих и ванинституционалних смјена од било кога да долази и ка било ком медију да је усмјерена, неоправдана је, опасно удара у темеље слободе медија, али је, вјерујемо и тешко изводљива у савременим демократским системима.

Будући да овакви примјери и наводи о непримјереном политичком притиску на рад медија нису новина, већ су се јављали и у претходним годинама, јасан је сигнал да се мора додатно јачати амбијент за слободан и истински независан рад медија и отклон од политичког утицаја, како поруке и искази подршке медијским слободама не би остали само декларативне изјаве у данима важних датума и јубилеја новинарства.

Истовремено очекујемо да професионализам, објективност и одговорност, као неупитни постулати новинарске професије, неће попустити пред изазовима и интересима које ствара и намеће друштвено-политички контекст. У том правцу неопходна је и већа сарадња унутар саме медијске заједнице, како би се утицало на очекиване промјене, које се тичу поштовања струковних начела и поступања.

Још се очекују и ефекти новог Закона о медијима, а из угла нашег мандата првенствено у дијелу адекватног ажурирања коментара на порталима, јер је злоупотреба слободе изражавања и говора мржње у онлине свијету заиста и даље изражен проблем црногорског друштва.

Имајући у виду значај слободе изражавања и медија за остваривање других права и слобода грађана, пратећи актуелности и извјештаје струковних организација и других релевантних субјеката који се баве медијима, директном сарадњом у виду учешћа на скуповима и размјеном података, настојимо да дамо допринос јачању амбијента за слободно новинарство.

У наставку наводимо неке од података, изјава и информација које су од значаја за медијски сектор или илуструју стање у овој области:

-У Скупштини је у јулу, осим **Закона о медијима, усвојен и Закон о националном јавном емитеру Радио и Телевизији Црне Горе (РТЦГ)**. На оба законска текста било је примједби из опозиционих редова и цивилног сектора. Највише полемике изазвала је одредба која се односи на заштиту новинарских извора, односно то што је новинар дужан да на захтјев државног тужиоца открије извор информација "када је то неопходно ради заштите интереса националне безбједности, територијалног интегритета и заштите здравља", као и вријеме доношења закона-мјесец пред парламентарне изборе.

Уз разумијевање медијских посленика да се свако ограничавање слобода доживљава као бојазан за додатно погоршање амбијента рада медија, посебно истраживачких новинара, Заштитик подсећа да право на заштиту извора, као дио права на слободу изражавања заштићеног чланом 10 ЕКЉП-а, није изузетак, већ је слично принципима и правилима који постоје у већини земаља чланица Савета Европе (будући да ова слобода није апсолутна већ се може подвргнути одређеним ограничењима). Као што су указали експерти Савјета Европе укључени у процес израде Закона - судије и судови приликом тумачења законских одредби морају поштовати стандарде и праксу које су успоставиле релевантне европске институције.

- Најављено је да ће **Комисија за праћење поступања надлежних органа у истрагама случајева пријетњи и насилња над новинарима** добити нове чланове. Из МУП-а је саопштено

да ће приоритети у раду Комисије у наредном периоду бити предмети који најприје застаријевају, а то су напади на редакцију НД Вијести и новинара Туфика Софтића, као и да ће ингеренције Комисије у новом сазиву бити веће, у смислу њеног учешћа у контроли процеса.

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

Обавијештени смо да је у току 2020. године Управи полиције пријављено 18 догађаја у којима се као оштећени појављују новинари, медији или њихова пословна и лична имовина.

Како су казали из УП, од наведеног броја догађаја надлежни државни тужилац је четири (4) догађаја квалификовао као кривично дјело које се гони по службеној дужности - сви догађаји су расвијетљени и извршиоци процесуирани<sup>49</sup>.

Од ова четири догађаја, три су се односила на кривично дјело угрожавања сигурности (два случаја путем друштвене мреже Фацебоок и један телефонским позивима), а четврти на прогањање (такође путем друштвене мреже Фацебоок и неовлашћено праћење).

Такође, у 5 догађаја овлашћени полицијски службеници су анализирајући списе предмета цијенили да се у радњама пријављених лица стичу елементи извршења прекршаја из Закона о јавном реду и миру, у свим случајевима су покренути прекршајни поступци против извршиоца прекршаја<sup>50</sup>.

У 9 догађаја надлежни државни тужилац је цијенио да у пријављеним догађајима нема елемената извршења кривичног дјела по службеној дужности.

- Министарство јавне управе, дигиталног друштва и медија покренуће **Континуирани дијалог са медијском заједницом** у циљу идентификације проблема и изазова, креирања системских, дугорочних и одрживих рјешења, као и унапређења међусобне сарадње. Упутиће и позив заинтересованима да предложе структуру радног тијела за припрему Медијске стратегије Владе Црне Горе 2021-2025, са посебним акцентом на учешће и заступљеност представника медија, новинарских и медијских асоцијација у Црној Гори.

-У **Извјештају Европске комисије за Црну Гору**<sup>51</sup> наводи се да генерално није постигнут напредак у погледу слободе изражавања. Између осталог се каже да је напредак у медијском законодавству засијењен хапшењима и поступцима против уредника интернет портала и грађана због садржаја који су објављивали или дијелили на интернету током 2020. године.

“Медијска сцена и даље је високо поларизована, а механизми саморегулације и даље су слаби. Растући обим дезинформација широм региона додатно је поларизовао друштво након усвајања Закона о слободи вјероисповијести или увјерења и правном положају вјерских заједница и током изборне кампање. Надлежни органи, укључујући правосуђе, треба да буду боље припремљени за примјену судске праксе Европског суда за људска права о слободи изражавања”.

Констатује се да је Скупштина именовала нови Савјет РТЦГ, али да и даље постоји забринутост због уредничке независности и професионалних стандарда РТЦГ-а, те да прелазак из државне медијске организације у истински јавни сервис још није довршен. ЕК подсећа на неколико судских

<sup>49</sup> У овим догађајима у својству оштећених нашле су се четири новинарке и два новинара

<sup>50</sup> У питању су прекршаји из чл.7 ст 1 и 2 Закона о јавном реду и миру (вријеђање или дрско понашање/грубо вријеђање или нарочито дрско, бестидно или увредљиво понашање), члан 8 изазивање осјећаја угрожености, члан 10 ст 2 физички напад

<sup>51</sup> <https://www.eu.me/radna-verzija-prevoda-izvjestaja-evropske-komisije-o-crnoj-gori-za-2020-godinu/>



пресуда у 2019. години којима је утврђено да су чланови Савјета и управе РТЦГ незаконито отпуштени 2018. године.

Указано је да се уочи избора у августу 2020. године анонимно узнемиравање новинара критичара владе појачало путем намјенске интернет странице.

-У годишњем извјештају организације **Репортери без граница**<sup>52</sup> Црна Гора нашла се на 105. мјесту и назадовала је за једну позицију у односу на претходу годину. У извјештају те организације се оцјењује да у Црној Гори није било напретка.

“Професионални медији и новинари и даље су под притиском власти, а кључни напади на новинаре нијесу ријешени”. Такође се додаје да је трансформација РТЦГ у јавни сервис у потпуности обустављена након именовања нове управе блиске владајућем кругу.

“Самоцензура је и даље велики проблем. Иако је клевета декриминализована 2011. године, неколико тужби је поднијето против независних новинара и медија” указано је у овом Извјештају. Оцјењује се и да су професионални медији били суочени са озбиљним економским потешкоћама, а да огромна већина државних институција подржава провладине медије, објављивањем реклама у њиховим издањима.

-**Медијски савјет за саморегулацију** у саопштењу<sup>53</sup> поводом обиљежавања 150 година новинарства у Црној Гори, оцијенио је као “никад неизвјеснији амбијент” за опстанак ове професије. Према њиховим ријечима, финансијска криза која је дошла са короном угрозила је опстанак многих медија. Скренули су пажњу да су нове технологије и друштвене мреже убрзале, поготово у доба короне, трансформацију медија и дале по први пут примат друштвеним мрежама и интернет порталима у односу на традиционалне медије.

“Код нас, раст клерикализма и екстремне деснице, популизма и национализма, подржан од појединих ауторитарних режима извана, створили су потпуно нове изазове пред наше новинаре и медије. Велики број пријетећих порука које се посљедњих мјесеци шаљу новинарима и медијима, повремено и од стране поједних функционера нове власти, не обећавају повољан амбијент за рад медија и новинара у блиској будућности”, саопштили су из МСС-а.

-**Медиа центар** наставио је мониторинг рада Јавног сервиса. Позвали су Скупштину Црне Горе да хитно изврши измјене Закона о националном јавном емитеру РТЦГ и предложили рјешања којима се, како сматрају, јача његова самосталност и функционалност. Из ове организације саопштили<sup>54</sup> су да се, између осталог, залажу за повећање броја чланова Савјета, као и повећање броја представника цивилног сектора, да се умање накнаде за чланство, дужи период “хлађења” од партијских функција (4 године) како би се смањила могућност утицаја политичких странака, подизање степена одговорности генералног директора РТЦГ итд. Сматрају да тек након измјена Закона треба приступити избору нових чланова Савјета који ће, након именовања, бирати генералног директора и извршити неходне реформе у раду јавног медијског сервиса.

-**Синдикат медија** пратио је утицај вируса Цовид-19, као и привремених мјера које су доносили надлежни на рад запослених у медијима, ажурно указујући на спорне ситуације, а тражили су и да се медијски радници уврсте у приоритетне групе приликом имунизације становништва против ове заразне болести.

<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>

У саопштењу<sup>55</sup> поводом Дана новинара подсјетили су да је њихово истраживање из октобра показало да 86% новинара онлине медија сматра да је корона негативно утицала на њихов рад, али је чак 15% њих саопштило да им је смањена плата током епидемије. Само мањи број новинарки и новинара у свим медијима добио је адекватну сатисфакцију за свој рад у виду повећања плата или бонуса иако је, по процјенама Синдиката медија, држава због епидемије помогла готово све црногорске медије са више од 600 хиљада еура. У вези са законодавним оквиром, констатовали су одређена побољшања у виду оснивања Фонда за медијски плурализам, али и велику забринутост дијела медијске заједнице због дјелимичног ограничавања права на заштиту извора. СМЦГ очекује да судови неће злоупотребљавати новинарско право на заштиту извора, а да ће најављена помоћ државе приватним медијима преко Фонда бити јасно условљена тиме да дио те помоћи буде усмјерен на побољшање економског положаја запослених, јер ће они производити медијске садржаје за које ће њихови медији добијати новац из овог Фонда.

- У анализи **Друштва професионалних новинара Црне Горе** *Извјештавање медија о локалним јавним окупљањима у Црној Гори*<sup>56</sup>, (октобар 2020.) препоручено је да би: Струковна удружења, невладине организације, медијски омбудсмани и медији требало да организују сталну едукацију новинара/ки и уредника/ца о стандардима Европског суда за људска права и поштовању етичких начела из Кодекса новинара и новинарки Црне Горе, у циљу познавања стандарда и подизања степена одговорности и важности поштовања Кодекса. Наводи се да би исти актери требало константно да буду дио широке дебате о важности поштовања Кодекса новинара и новинарки и најчешћим проблемима и изазовима у његовој примјени и да промовишу позитивне примјере етичног извјештавања, укључујући и јавне похвале, увођење награде за етичност у медијском извјештавању. Указано је на неопходност родног сензибилисања новинара и уредника и континуираних едукација о начину извјештавања са јавних окупљања.

Сматрамо да је позитивно што је унутар саме медијске заједнице препозната потреба за унапрјеђењем професионалних стандарда и одговорности и надамо се да ће се стећи услови за широко прихваћени консензус о овим питањима, те да то може водити и усаглашавању неког новог модела јединствене саморегулације.

Осим препорука датих у Анализи Друштва професионалних новинара, ради унапрјеђења стања у овој области потребно је и:

- Наставити дијалог и друге активности у сврху побољшања сарадње представника кључних институција државе са медијском заједницом, а све у циљу унапрјеђења медијских слобода, у првом реду независности и безбједног радног окружења;
- Оснажити дјеловање Комисије за праћење истрага напада на новинаре;
- Спроводити континуиране кампање у циљу подизања свијести јавности у борби против говора мржње;
- Развити Стратегију јачања културе дијалога и толеранције у јавном дискурсу, с фокусом на предизборне периоде;
- Прекинути праксу носилаца јавних овлашћења и политичара да пријете отказима, гашењем медија и угрожавањем медијских слобода и подстичу атмосферу нетрпељивости у односу на новинаре појединачно, али и цијеле редакције због незадовољства начином рада и извјештавања;
- С тим у вези, ојачати механизме притужби на рад медија, рад медијских омбудсмана и саморегулаторних тијела и успоставити ефикасне механизме контроле спровођења Закона о медијима;
- Успоставити ефикасне механизме борбе против насиља и говора мржње на интернету;

<sup>55</sup><https://www.sindikatmedija.me/index.php/saopstenja2/740-novinarska-profesija-obiljezava-150-godina-postojanja>

<sup>56</sup> <https://dpncg.me/images/pdf/Analiza-medijskog-izvjetavanja-o-javnim-okupljanjima-DPNCG.pdf>

- Наставити едукације за полицијске службенике, тужиоце и судије о међународним стандардима у области слободе изражавања;
- Наставити са едукацијама и промовисањем концепта медијске писмености и ненасилне комуникације, посебно за дјецу и младе;
- Пооштрити контроле радно-правног статуса запослених у медијима;
- Размотрити могућности за додатну подршку локалним јавним емитерима, чија одрживост је угрожена већ дужи период;
- Наставити процес деполитизације и професионализације Јавног сервиса на свим нивоима, у складу са законом, како се не би понављале ситуације накнадних судских пресуда о незаконитим смјенама и радњама.

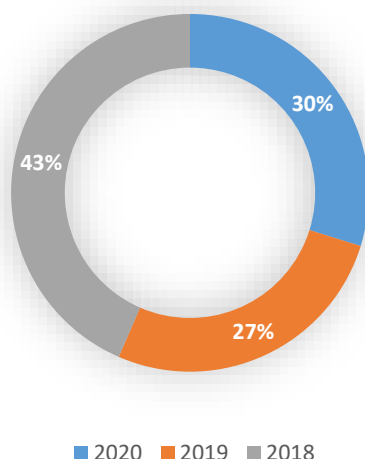
### 6.3. Правосуђе

Овај дио Извјештаја има за циљ да представи статистички преглед рада и основна запажања о систему правосуђа у ширем смислу у извјештајној години за ову област, са посебним освртом на:

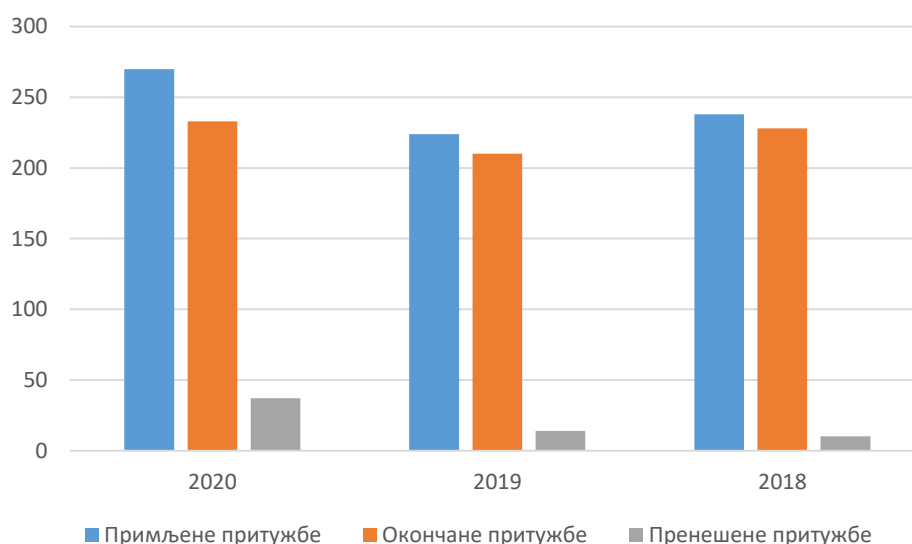
- а) број притужби и упоредбу индекса раста уназад 3 године у области правосуђа
- б) начин одлучивања, посебно на број предмета окончаних на начин што је повреда отклоњена у току испитног поступка
- ц) право и слободу чија се заштита тражи (Уставом и Конвенцијом заштићено право) притужбом
- д) Органе на чији рад и поступање су се односиле притужбе окончане у 2020. године
- е) преглед и кратку обраду са закључцима одређених предмета који су окончани доношењем мишљења у 2020. години
- ф) преглед и кратку обраду предмета примљених у 2020. години а пренесених у 2021. годину
- г) идентификоване проблеме у области правосуђа и указивања, упозорења и препоруке дате у циљу превазилажења проблема и превенције будућег кршења права, са примјерима уочене побре праксе и поступања.

У коначном, Извјештај садржи Закључке о уоченим аномалијама у поступању, као и о уоченој доброј пракси, те Препоруке за превентивно дјеловање у циљу смањења кршења конвенцијских права, како органа на чији рад и поступање се односе мишљења, тако и непосредно вишим органима или другим референтним установама који врше надзор над законитошћу рада институција правосуђа.

### 6.3.1. Укупан број притужби и упоредба индекса раста уназад 3 године у овој области



### 6.3.2. Приказ примљених и окончаних предмета у 2020. години



У периоду од 01.01. до 31.12.2020. године, примљено је укупно 96 предмета, док су из 2019. године пренијета 4 предмета. Окончано је укупно 75 предмета, при чему су сви предмети пренијети из 2019. године окончани у 2020. години.

### 6.3.3. Табеларни приказ начина на који је окончан рад по притужбама поднијетих на рад судова, Уставног суда Црне Горе, државних тужилаштава, адвокатуре, нотара, медијатора и јавних извршитеља

|  |           |
|--|-----------|
| Нема повреде права                                 | 8         |
| Ненадлежност                                       | 22        |
| Остало   | 6         |
| Захтјев за преиспитивање законитости судске одлуке | 16        |
| <b>Непоступање</b>                                 | <b>3</b>  |
| Притужба није допуњена у остављеном року           | 1         |
| Притужба поновљена а нијесу поднијети нови докази  | 2         |
| <b>Обустава</b>                                    | <b>13</b> |

|  |           |
|--|-----------|
| Подносилац повукао притужбу  | 1         |
| Повреда отклоњена у току поступка  | 12        |
| <b>Препорука</b>   | <b>5</b>  |
| Испоштована  | 3         |
| Препорука  | 2         |
| <b>Спајањем</b>  | <b>3</b>  |
| <b>Указивањем</b>  | <b>3</b>  |
| <b>Упућивање на друга правна средства</b>  | <b>21</b> |
| <b>Иницијатива за доношење закона или измјена и допуна закона или других прописа</b> | <b>1</b>  |
| <b>Укупно</b>  | <b>79</b> |

Заштитник посебно указује на статистику у погледу начина одлучивања код „повреда права отклоњена у току испитног поступка“ (12), из разлога што је запажено да су правосудни органи – судови и државна тужилаштва, у одређеном броју предмета током испитног поступка, а по пријему захтјева Заштитника за изјашњење на наводе подносилаца притужби, учили одређене пропусте који су доводили до кршења права грађана и обавјештавали Заштитника да су те пропусте, односно повреде права отклонили.

Највећи број предмета формираних по притужбама грађана, окончан је упућивањем на друга правна средства (21), потом ненадлежношћу (22) из разлога што је захтијевано преиспитивање законитости донешене одлуке (њих 16), обуставом (13) од којих из разлога што је повреда отклоњена у току поступка (12).

У погледу предмета који су окончани сачињавањем службене забиљешке (предмети окончани “на други начин”), указује се да су исте сачињаване у ситуацијама када су грађани/ке тражиле/ли правне савјете о правном средству које могу да користе и који правни пут да слиједи, чиме би ефикасно и потпуно остварили своје право, а гдје је Заштитник оцијенио да свакако нема надлежност да поступа имајући у виду садржину обраћања.

Такође, неке од службених забиљешки сачињене су након упућеног захтјева од стране Заштитника оним грађанима од којих је тражено да допуне своје обраћање одређеним подацима, како би могао поступити по обраћању или евентуално упутити грађанина на одређена правна средства. Будући да нијесу одговарали на упућени захтјев о томе је сачињена службена забиљешка, а поступак обустављен.

У одређеном броју притужби, у којима би се наводили подаци који захтијевају даље испитивање (а нису се тицали захтјева за давање правног савјета и посредовања у остваривању права), подносиоци притужбе су позивани да исте уреде на начин што ће је сачинити у складу са одредбама Закона о Заштитнику/ци људских права и слобода. Приликом разговора или непосредних контаката са грађанима, као и писменим путем, често су се разјасниле одређене ситуације о поступањима органа (судова, државних тужилаштва, јавних извршитеља, као и Уставног суда Црне Горе), проблеми са којима се сусрећу приликом остваривања својих права и добијали информације и правне савјете о правном путу који треба слиједити како би што брже и ефикасније остварили своја права.

Одређени број притужби (њих 16) односио се на захтјев за преиспитивање законитости одлуке. У тим ситуацијама, Заштитник је указивао на његову ограничену надлежност у погледу рада судова и државног тужилаштва, тачније да није овлашћен да преиспитује законитост одлука, као ни да мијења, поништава или укида акте ових органа.

Наведено указује и на недовољну обавијештеност грађана о надлежности Заштитника у области правосуђа, тачније да у односу на судове има ограничену надлежност само у случајевима дугог трајања поступка, неизвршења судских одлука и злоупотребе процесних овлашћења.

Међутим и у тим предметима, грађани су свакако упућивани на правна средства која би требали да употребе у циљу заштите својих права или би списи предмета били прослијеђени надлежним органима.

#### **6.3.4. Право и слобода чија се заштита тражи (загарантовано Уставом и међународним уговором) притужбом на рад судова, државног тужилаштва, јавних извршитеља, медијатора, нотара и Уставног суда Црне Горе**

|                                 |           |
|---------------------------------|-----------|
| Неизвршавање судских одлука     | 3         |
| Злоупотреба процесних овлашћења | 4         |
| Право на суђење у разумном року | 27        |
| Право из социјалне заштите      | 1         |
| Право на приватност             | 1         |
| Право на приступ суду           | 28        |
| Право на претпоставку невиности | 1         |
| Право на правни лијек           | 5         |
| Право обраћања                  | 5         |
| Остало                          | 4         |
| <b>Укупно</b>                   | <b>79</b> |

Као што се види у датој табели, највећи број притужби поднешен је с позивом на наводну повреду права на суђење у разумном року, као и на право на приступ суду.

Осим на наведена права, грађани су се жалили и на повреду права на обраћање, правни лијек, злоупотребу процесних овлашћења, на неизвршење судске одлуке и остало.

Примијећен је пораст броја притужби везано за непоступање државних тужилаштва по кривичној пријави, а што ће бити предмет посебног разматрања у даљем тексту Извјештаја, имајући у виду да је у овој извјештајној години доминирала управо ова проблематика.

#### **Напомена:**

Заштитник указује да је током 2020. године примљена притужба у којој се грађанин жалио на повреду истог права, на исти начин и то од стране истог државног органа, у односу на које је Заштитник раније донио мишљење гдје је нашао да су подносиоцу притужбе, поступањем Специјалног државног тужилаштва повријеђена људска права по два основа и дата препорука да без даљег одлагања предузме све процесне радње ради окончања поступка по предметној кривичној пријави, да му без одлагања достави писани одговор на захтјеве, као и да у будућем раду, благовремено поступа по захтјевима Заштитника и доставља потпуна, прецизна и конкретна изјашњења, поткријељена одговарајућом документацијом као потврдом пружених информација.

С тим у вези, Заштитник указује да поштовање позитивних прописа Црне Горе представља обавезу свих њених грађана, а прије свега свих државних органа, који својим примјером морају

показати да њихов рад безусловно заснивају на поштовању Устава, међународних уговора и закона.

### **6.3.5. Органи на чији рад и поступање су се односиле притужбе окончане у 2020. години**

|   |           |
|---|-----------|
| Уставни суд   | 9         |
| Судови  | 40        |
| Државно тужилаштво  | 12        |
| Државни органи, органи државне управе и друге организације          | 15        |
| Други органи, организације, физичка и правна лица и други случајеви | 2         |
| Локална самоуправа и локална управа                                 | 1         |
| <b>Укупно</b>   | <b>79</b> |

У овој Извјештајној години није било притужби на рад нотара, адвоката, медијатора, нити на рад Нотарске коморе.

### **6.3.6. Преглед и кратка обрада одређених предмета који су окончани доношењем мишљења у 2020. године (укључујући предмете примљене у 2019. години и окончани у 2020. години)**

*1. Притужба број 66/2020 – Подносилац притужбе се жалио на рад Привредног суда Црне Горе и Јавног извршитеља Х.У, наводећи да су парнични трошкови које је досудио Привредни суд одређени незаконито, као и да је у поступку извршења донијето рјешење о извршењу, без права на приговор, одређујући извршење на његовој пензији, предлажући да се незаконита рјешења укину.*

Заштитник је донио мишљење да подносиоцу притужбе није повријеђено право на приступ суду из члана 32 Устава Црне Горе и члана 6 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, као ни право на дјелотворни правни лијек из члана 20 Устава Црне Горе и члана 13 Конвенције. Истовремено је упућен и да, по правноснажности одлуке, уколико сматра да му је актом или радњом повријеђено одређено право гарантовано Уставом, има право поднијети уставну жалбу Уставном суду, сагласно одредби чл.68 и 69 ст.1 тач.1 Закона о Уставном суду.

**Примјер:**

10. Након спроведеног поступка, Заштитник је утврдио да је подносилац притужбе против првостепене пресуде Привредног суда Црне Горе, предмет П.бр.164/18 од 28.12.2018. године, благовремено изјавио жалбу, поводом које је Апелациони суд Црне Горе одлучивао о праву које је било предмет преиспитивања првостепене пресуде. У коначном, жалба подносиоца притужбе одбијена је као неоснована и првостепена пресуда потврђена.

11. Такође, у поступку извршења наведене пресуде, подносилац притужбе је Рјешењем Јавног извршитеља И.бр.627/19 од 07.06.2019. године, поучен о праву на приговор надлежном суду, у року од 5 дана од дана достављања рјешења. Подносилац притужбе благовремено је Основном суду у Подгорици изјавио приговор на рјешење о извршењу Јавног извршитеља И.бр.627/19 од 07.06.2019. године. У поступку преиспитивања побијаног рјешења суд је донио одлуку, којом је приговор подносиоца притужбе одбио као неоснован и потврдио Рјешење о извршењу Јавног извршитеља И.бр.627/19 од 07.06.2019. године.

12. Дакле, подносилац притужбе остварио је Уставом и законом загарантовано право на правни лијек, право на жалбу у парничном, односно право на приговор у извршном поступку, па Заштитник констатује да је у поступку пред судом и Јавним извршитељем, подносиоцу притужбе омогућено право из чл.20 Устава Црне Горе и чл.13 Европске конвенције за заштиту људских права и слобода.

13. Сагласно наведеном, Заштитник констатује да је подносиоцу притужбе омогућено право на приступ суду у смислу чл.32. Устава Црне Горе из чл.6 ст.1 Конвенције, јер је по мишљењу Заштитника подносиоцу притужбе омогућено право да надлежни суд правично расправи и одлучи о праву подносиоца притужбе, односно правној допуштености и основаности правног лијека – изјављене жалбе тј.приговора.

*2. Притужба број 802/20 – подносиатељке притужбе су се жалиле на дуго трајање судског поступка, који је након наставка, прекинут и предмет је добио нову пословну ознаку, сматрајући да су се стекли услови за доношење одлуке, те да би другачије поступање водило непотребном одуговлачењу поступка.*

Заштитник је након спроведеног испитног поступка, а на основу чињеница утврђених на основу навода подносиатељки притужбе, изјашњења Основног суда у Котору, те цјелокупне документације садржане у списима предмета, утврдио да им поступањем наведеног суда није повријеђено право на суђење у разумном року из члана 32 Устава Црне Горе и чланом 6 Европске конвенције за заштиту људских права и слобода, јер је надлежни суд у разумном року расправио и одлучио о свим захтјевима (правним основима) странака у поступку.

*3. Притужба број 691/20 – Подносилац притужбе се жалио на непредузимање законских мјера од стране Вишег државног тужилаштва у Подгорици, као и на недобијање одговора на пријаву поводом рањавања на радном мјесту.*

Заштитник је након спроведеног испитног поступка утврдио да је подносиоцу притужбе, непоступањем по кривичној пријави, поводом које је Више државно тужилаштво у Подгорици формирало предмет као убиство у покушају из чл.143 у вези чл.20 Кривичног законика, ово државно тужилаштво повриједило процесну обавезу да ваљано истражи наводе у вези са угрожавањем тјелесног и психичког интегритета (право на живот) из члана 28 Устава Црне Горе и аналогно томе, члана 2 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, као и право на дјелотворни правни лијек гарантовано чланом 20 Устава Црне Горе и чланом 13 Европске Конвенције за заштиту људских права и слобода.

Заштитник је у мишљењу дао одређене препоруке у циљу превенције настанка истих или сличних кршења права, а о чему ће бити ријечи у даљем тексту Извјештаја.



#### Примјер:

##### Вишем државном тужилаштву у Подгорици

- Да без даљег одлагања одлучи по кривичној пријави, заведеној под бројем Ктн.бр.3/06;
- Да благовремено поступа у предметима у којима пријети наступање застарјелости кривичног гоњења, те с тим у вези размотри могућност давања упутства за поступање у поједином предмету, имајући у виду већ дато Упутство општег карактера, Ту.бр.292/19;
- Да размотри могућност евентуалног доношења рјешења о одбачају кривичне пријаве, након што предузме све радње и употреби сва средства, а која нису довела до правовременог одлучивања, како би се оштећеном дала могућност да се укључи у поступак прије него буде ускраћен за предузимање неке од законом прописаних процесних радњи и могућности, због наступања застарјелости кривичног гоњења.

##### Врховном државном тужилаштву

- Да у оквиру својих надлежности, осигура поштовање и примјену Упутства општег карактера Ту.бр.292/19 од 7. маја 2019. године, од стране свих државних тужилаштава;
- Да на основу сопствене анализе поступања у предметима формираним по кривичним пријавама против непознатих учинилаца због кривичних дјела која се гоне по службеној дужности, која је захтијевана на основу поменутог Упутства, изда конкретне смјернице за даље поступање ради јединствене примјене закона, а посебно како би се онемогућило да услед наступања застарјелости кривичног гоњења, оштећена страна буде ускраћена за предузимање неке од законом прописаних процесних радњи и могућности, већ да буде укључена у сам поступак, прије него наступи застарјелост кривичног гоњења;
- Да размотри могућност давања Упутства општег карактера које се тиче благовременог и периодичног обавјештавања оштећеног о радњама које су предузете или о стању поступка по поднијетој кривичној пријави.

### 6.3.7. Преглед и кратка обрада предмета примљених у 2020. години, а пренесених у 2021. годину

Највећи број притужби поднених Институцији Заштитника, а који су пренесени у 2021. година, поднијето је на рад државних тужилаштава, а нијесу окончани због сложености, тачније, изјашњења и допунских изјашњења, прикупљања чињеница ради правилног утврђења чињеничног стања и аналогно томе, правилне примјене материјалног права.

Један од разлога у значајном броју пренесених предмета формираних по притужби, јесте тај што је Заштитник дао предност да се оконча предмет на начин на који би странка у суштини остварила своје право или бар било одлучено и да се на тај начин, посредством Заштитника покуша отклонити повреда.

У сваком случају, странке су обавјештаване и континуирано се обавјештавају о току поступка телефонским путем, путем електронске поште, а у одређеним ситуацијама и путем редовне поште.

### 6.3.8. Идентификовани проблеми у области рада судова, Уставног суда Црне Горе, државних тужилаштава и јавних извршитеља и указивања, упозорења и препоруке дате у циљу превазилажења уочених проблема и превенције будућег кршења права различитим субјектима, као и преглед уочене добре праксе у њиховом раду

Заштитник првенствено жели да истакне да се у одређеном броју притужби грађани нијесу позивали на одређени члан Устава Црне Горе, док су се у односу на рад судова, као и Уставног

суда Црне Горе, притужбе односиле на суђење у разумном року из члана 32 Устава Црне Горе и члана 6 Европске конвенције за заштиту људских права и слобода.

У циљу потпуног утврђивања чињеничног стања и правилне примјене материјалних прописа и стандарда, како националних, тако и наднационалних (право ЕУ и ЕКЉП и других међународних докумената), мишљења се израђују на начин што се јасно идентификује право чије се кршење имплицира притужбом, препознато како у Уставу ЦГ, тако и ЕКЉП и другим релевантним међународним документима за заштиту људских права, потом давање општих принципа (како установљених сходно домаћој пракси, тако и пракси Европског суда за људска права и других референтних међународних тијела), који се примјењују за такав случај и њихова примјена на конкретни предмет.

Оно што је идентификовано као проблем у раду напријед наведених субјеката, имајући у виду учесталост притужби што је понегдје водило уочавању системског проблема у смислу понављања повреда, биће представљено кроз права у односу на која је повреда утврђена и у односу на сваки субјекат појединачно.

#### **6.3.8.1. Притужбе у односу на рад судова**

У периоду од 01.01. до 31.12.2020. године примљено је 40 притужби које су се односиле на рад судова и то: Врховног суда Црне Горе двије (2), Вишег суда у Подгорици девет (9), Привредног суда Црне Горе три (3), Управног суда Црне Горе три (3), Суда за прекршаје један (1), Вишег суда за прекршаје једна (1) и на основне судове двадесетједна (21).

Притужбе су се односиле у највећем броју на поступање Основног суда у Подгорици – 7, Котору - 4 предмета, по 2 предмета на поступање Основних судова у Бару, Беранама и Никшићу, по 1 на поступање Основних судова у Даниловграду, Херцег Новом, Пљевљима и Улцињу, као и 9 предмета на поступање Вишег суда у Подгорици.

Оно што је примијећено у односу на рад судова јесте да су се грађани највише жалили на законитост и правилност судских одлука и то у највећем броју у грађанској материји, у којем правцу је Заштитник указивао на своју ненадлежност, јер би у противном таква интервенција Заштитника, представљала мијешање у мериторно одлучивање судова, обзиром да су судови независни и самостални у свом раду, сагласно члану 118 став 1 Устава Црне Горе.

#### Примјер:

“Стога, како је у предмету П.бр.ххх, по жалби на пресуду П.бр.хххх од 23.05.2014. године, надлежни суд донио одлуку у поступку по жалби и тиме правноснажно окончао поступак, а имајући у виду да Заштитник није надлежан да испитује правилност и законитост судских одлука, то Заштитник није имао основа за поступање по притужби, сагласно одредби чл.34. ст.1. Закона о Заштитнику/ци људских права и слобода Црне Горе.

Наиме, у складу са Уставом Црне Горе, судови су самостални и независни и другачије поступање Заштитника, у конкретном случају, представљало би мијешање у мериторно одлучивање.

Стога, указујемо Вам да је, по правноснажности поступка, по евентуално изјављеном ванредном правном средству за оцјену о томе да ли је поступање, појединачном радњом или непоступањем државног органа, повријеђено људско право или слобода зајемчена Уставом, надлежан Уставни суд Црне Горе, у поступку који се покреће по уставној жалби, сагласно одредби чл.68 и 69 ст.1. тач.1 Закона о Уставном суду ЦГ.

Стим у вези, Заштитник подсећа да се према ставу ЕСЉП, уставна жалба сматра дјелотворним правним лијеком од 20. марта 2015. године (пресуда *Сиништај и други против Црне Горе*, бр.1451/10 и друге, ст.123, 2. новембар 2015. године).

Као што је то напријед наведено, ова чињеница указује на недовољну информисаност везано за надлежности Заштитника, тачније његову ограничену надлежност и то само у случају одуговлачења поступка, неизвршења одлуке и злоупотребе процесних овлашћења.

У одређеном броју предмета, након достављања притужбе на изјашњење суду на чији се рад у конкретном случају подносилац притужбе жали, исти би отклонио повреду, на начин што би у кратком року заказао рочиште или предузео радњу у циљу благовременог поступања и окончања поступка у што краћем року.

Поступајући по притужбама у којима су се грађани жалили на одуговлачење поступка, из чије садржине би произилазила очигледна неоснованост (нпр.тужба је поднешена редовном суду у извјештајној години, или неко вријеме раније), Заштитник је сходно чл.33 Закона о Заштитнику, упућивао подносиоце/подносиоцеке притужбе да у складу са чланом 9 Закона о Заштити права на суђење у разумном року, имају право да поднесу контролни захтјев пред судом пред којим се води поступак, као и на члан 33 истог Закона, сходно којем имају право подношења тужбе за правично задовољење Врховном суду Црне Горе.

Имајући у виду ограничену надлежност Заштитника у погледу рада судова, у Извјештају ће се обрадити притужбе у којима је донијето мишљење у погледу дугог трајања поступка, неизвршења одлуке, као и осврт на надлежност Заштитника која се тиче злоупотребе процесних овлашћења, те у коначном дати закључак и препоруке.

#### **6.3.8.1.1. Дуго трајање судских поступака (суђење у разумном року из члана 32 Устава Црне Горе и члана 6 ЕКЉП)**

Заштитник указује да се о томе да ли је дужина неког поступка разумна, мора цијенити у свјетлу околности конкретне предмета и узевши у обзир критеријуме који су предвиђени у судској пракси Европског суда за људска права и слободе, а нарочито сложеност предмета, понашање странака и релевантних органа власти и значај предмета спора за подносиоца представке (в. између осталог, *Микулић против Хрватске*, бр. 53176/99, став 38, ЕЦХР 2002-И).

У предметима у којима није утврђена повреда, Заштитник је оцијенио да су судови благовремено и у разумном року поступали и доносили одлуке, узимајући у обзир сложеност предмета у

чињеничном и правном смислу, понашање подносиоца правног средства, суда, те интерес и значај предмета спора за подносиоца притужбе, указујући надлежним судовима у својим мишљењима свакако на одредбу члана 11 Закона о парничном поступку, да убудуће спроводе поступак без одуговлачења и у разумном року, ради благовременог окончања и доношења одлуке у тим правним стварима.

**Примјер:**

16. Узевши у обзир критеријуме предвиђене у својој пракси и домаћем праву уопште, те утврђене околности овог предмета, Заштитник сматра да целокупна дужина спорног поступка није таква да не испуњава услов разумног рока.

17. Заштитник је посебно цијенио и околност трајања поступка у предмету П.1157/18/18, који се водио између истих парничних странака, а у којем је суд одлучивао о претходном питању-правној ваљаности односно ништавости уговора о доживотном издржавању, од којег питања зависи основаност својинско-правног захтјева у предметном поступку П.бр.1113/2019.

18. При томе, Заштитник примјећује, узимајући у обзир сложеност предмета у чињеничном и правном смислу, понашање подносиоца правног средства, понашање суда, те интерес и значај предмета спора за подносиоце притужбе да су у овом поступку, судови у првостепеном и другостепеном поступку благовремено и у разумном року поступали и донијели одлуке. Поступак је у два нивоа надлежности (првостепеном и другостепеном) трајао двије године, што по оцјени Заштитника испуњава услов разумног рока за одлучивање и доношење одлуке у првостепеном поступку, односно поступку по жалби.

19. Заштитник посебно подсећа да, у случају прекида поступка, парница и даље тече и кад је поступак прекинут, али код прекида престају тећи процесни рокови, законски и судски. Наиме, правне посљедице овог процесно-правног института имају значај, јер парничне радње које се предузимају док траје прекид поступка, немају никакво правно дејство, њихово дејство почиње тек пошто поступак буде настављен.

20. Стога, по мишљењу Заштитника, подносиоцима притужбе није повријеђено право на суђење у разумном року из чл. 32 Устава Црне Горе и чл. 6 ст.1 Европске конвенције за заштиту људских права и слобода, јер је надлежни суд у разумном року расправио, преиспитао и одлучио по свим захтјевима (правним основима) странака у поступку.

21. Заштитник посебно указује подносиоцима притужбе да је контролни захтјев (за убрзање поступка), постао дјелотворан од 3. марта 2013. године (видјети *Вукелић против Црне Горе*, бр. 58258/09, став 85, 4. јун 2013. године), тужба за правично задовољење од 18. октобра 2016. године (видјети *Вучељић против Црне Горе* (одл.) бр. 59129/15, став 30, 18. октобар 2016. године), а уставна жалба од 20. марта 2015.године (видјети *Сиништај и други против Црне Горе*, бр. 1451/10 и 2 др., став 123, 24. новембар 2015. године и *Вучељић против Црне Горе* (одл.), горе цитирана, став 31), те уколико буду сматрале да судови предметни поступак у будућем поступању непотребно одуговлаче, имају могућност уложити наведена правна средства у складу са Законом о заштити права на суђење у разумном року, и/или изнова поднијети притужбу Заштитнику људских права и слобода

У предмету у којем је донијето мишљење гдје је утврђена повреда овог права, Заштитник је уочио да је у предмету формираним по захтјеву за отклањање неправилности одлука донијета, али да у списима предмета није било доказа да је таква одлука уручена извршном дужнику лично, односно пуномоћнику извршног дужника. Позивајући се на релевантну судску праксу Европског суда за људска права, Заштитник је утврдио да је непоступањем надлежног основног суда подносиоцу притужбе повријеђено право из члана 32 Устава Црне Горе и аналогно томе члана 6 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и дао препоруку да се без даљег одлагања пуномоћнику извршног дужника достави предметно рјешење, истовремено им указујући да се на тај начин извршни дужник онемогућава да надлежни судови расправе и одлуче о његовом праву (члан 20 Устава и члан 13 ЕКЉП).

### 6.3.8.1.2. Неизвршење судске одлуке

Одређени (претежни) број предмета, који су формиран по притужбама поводом одуговлачења судских поступака, тичао се брачних спорова, тј. спорова између родитеља и дјете, па је из разлога претежнијег права (права дјетета), дужина поступака разматрана у области права дјетета и социјалне заштите.

Један предмет односио се на неизвршење одлуке Уставног суда Црне Горе од стране Основног суда у Никшићу. Наиме, подносилац притужбе се жалио да је и након двије године од покретања поступка, исти још увијек у фази заказивања главног претреса. Указао је да му је притвор одређен 22. јуна 2018. године, који му уз редовна продужења и даље траје, да је против одлуке о продужењу притвора уложио више уставних жалби које су усвојене, али да и поред јасних инструкција Уставног суда, Основни суд у Никшићу, као ни Виши суд у Подгорици, не поступају по истим.

Заштитник је подсетио да принцип владавине права у савременим системима, захтијева од државе да на националном нивоу, у систему унутрашњег права, обезбиједи право на приступ суду дјелотворним извршењем правде кроз благовремено извршење пресуде, као и да ставови о одређеним питањима, изражени у одлукама Уставног суда обавезујући су за све доносиоце одлука, на свим нивоима власти, па су надлежни органи дужни да у поновном поступку поштују правне разлоге Уставног суда изражене у одлуци. Заштитник је закључио да је посебна улога судова, како редовних, тако и највишег суда, да поштујући правне разлоге и ставове Уставног суда, гарантују, спроводе и штите права грађана загарантованих Уставом Црне Горе.

Заштитник је дао и одређене препоруке у циљу отклањања уочене повреде.

#### Примјер:

##### Основном суду у Никшићу и Вишем суду у Подгорици

- да имајући у виду изложено становиште Уставног суда Црне Горе у одлуци У бр. У-ИИИхххх од 09.07.2020. године, поступе у складу са одредбом чл.77 ст.2 Закона о Уставном суду Црне Горе и у поновном поступку поштују правне разлоге Уставног суда изражене у тој одлуци.

##### Основном суду у Никшићу

- на даље хитно поступање у овом притворском предмету и поштовање права окривљеног на суђење без одлагања.

### 6.3.8.1.3. Злоупотреба процесног овлашћења

Ова надлежност према судовима уопште, била је знатно прецизније формулисана одредбама претходно важећег Закона. Наиме, сходно одредби 24 раније важећег Закона о Заштитнику људских права и слобода, Заштитник је имао овлашћења у односу на рад судова када је у питање злоупотреба процесних овлашћења само за поступак који је у току.

Нови, сада важећи закон, избрисао је ово ближе одређење, па је остало непрецизно и на слободно тумачење о томе да ли Заштитник може по овој надлежности дјеловати само док је поступак у току (као што је то било јасно дефинисано по раније важећем закону) или и након окончања поступка (што такође има логике, обзиром да се и у грађанској материји нпр. на ништавост одређеног посла може позвати странка и свако друго лице које има правни интерес и то у било које доба, тј. право на истицања овог захтјева не застаријева). Ништав је посао или радња, поступање, које је супротно принудним прописима, обичају и моралу што се аналогно може примјенити и на тумачење злоупотребе процесних овлашћења у смислу заштите грађанина за било који вид поступања противно закону.

Заштитник је до сада имао добро установљену праксу утемељену на матичном закону када је у питању злоупотреба процесних овлашћења, а све у складу са општеприхваћеним начелима и стандардима из упоредног права, односно прихватио је надлежност по основу злоупотребе процесних овлашћења само за поступке који су у току.

Међутим, остаје друго спорно питање, а то је шта се све сматра злоупотребом процесног овлашћења. Тачније, да ли је потребна намјера, или је ријеч о грубом (ненамјерном) кршењу процесних одредби, или је ријеч о флагрантном кршењу права у спровођењу поступка и доношењу одлуке, или пак очигледно произвољном и арбитрерном тумачењу и примјени одређене правне норме итд. Ово посебно што сходно Закону о Заштитнику/ци људских права и основних слобода, Заштитник не врши инстанциону контролу рада судова, нити може мијењати, укидати и поништавати њихове акте.

За указати је да је по питању ове надлежности, у Извјештајној години Заштитник окончано 4 предмета и у сваком од њих се огласио ненадлежним, управо због напријед наведених разлога.

\*\*\*\*\*

Према информацијама коју је доставио Судски Савјет за 2020. годину, број примљених контролних захтјева за све судове износио је 409. До 31.12.2020. године ријешено је 313 предмета, док је неријешених остало 96 предмета. Највећи број поднешених контролних захтјева био је пред Управним судом Црне Горе (178), исти орган ријешео је 88, док је неријешених остало 90. Виши суд у Подгорици имао је у раду 56, ријешено је свих 56, а Основни суд у Подгорици поступао је у 52 предмета, од чега је ријешен 51, док је 1 остао неријешен.

Према информацијама Судског савјета, пред Врховним судом Црне Горе у 2020. години, у раду је било 62 предмета по тужби за правично задовољење. Неријешених предмета на дан 31.12.2020. године је било пет (5), док је окончано 57 предмета.

### ЗАКЉУЧАК

► Резултати поступања по предметима формираним по притужбама на рад судова, упућују на закључак да **по питању дужине трајања поступака**, судови препознају важност благовременог и хитног поступања, уз поштовање процесно-правних гаранција странака у поступку, како би се обезбиједила заштита права на суђење у разумном року из члана 32 Устава Црне Горе и аналогно томе, члана 6 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

Такође, имајући у виду да је у само једном предмету утврђена повреда овог права (и то због недостављања одлуке, а не и због фактички дугог трајања поступка), наведено указује да правна средства за убрзање поступка и/или накнаду штете предвиђена Законом о заштити права на суђење у разумном року, представљају очигледно дјелотворна правна средства за санирање могуће повреде права на суђење у разумном року, посебно имајући у виду напријед наведене податке из Извјештаја Судског савјета за 2020. годину у погледу одлучивања по контролним захтјевима и тужбама за правично задовољење, као и број примљених притужби код Заштитника.

► **По питању неизвршења судске одлуке** а који закључак је проистекао из само једног предмета формираног по притужби везано за неизвршење, Заштитник констатује да се од стране редовних судова не придаје значај који би требало у погледу обавезности и извршности одлука Уставног суда и у том правцу обавеза поштовања упута и примјене праксе у предметима одређивања

притвора – лица лишених слободe, као и посљедица које такво (не) поступање може имати на права лица лишених слободe првобитно, а такође и на обавезу државе да евентуално накнади штету уколико непостапање резултира поступком гдје би се преиспитивала њена одговорност због неправилног и незаконитог рада. Извјесна несарадња у том правцу између редовних судова и Уставног суда већ је препозната од стране стручне јавности и у том правцу успостављен је дијалог између Уставног и Врховног суда Црне Горе.

► **У погледу злоупотребе процесних овлашћења**, Заштитник закључује да је ријеч о очигледно непримјењивој надлежности имајући у виду њено нејасно одређење и формулацију, а посебно имајући у виду да сходно чл.22 ст.1. Закона о Заштитнику/ци људских права и слобода, Заштитник није овлашћен да мијења, укида или поништава акте органа.

Тakoђе, непрецизно дефинисање фазе поступка (на поступке у току или и након окончања) у којој се може преиспитивати могућа злоупотреба процесних овлашћења, ствара додатну конфузију и непримјењивост ове надлежности Заштитника. За указати је да наведени проблем није идентификован само у Црној Гори већ и у земљама региона са истом правном традицијом, од којих неке имају слична рјешења у погледу надлежности Заштитника на рад судова.

## ПРЕПОРУКЕ

### Судском Савјету, Врховном суду Црне Горе и Центру за обуку у судству и државном тужилаштву

► Да се настави са континуираном обуком судија у погледу примјена стандарда ЕКЉП, посебно у оквиру члана 6 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

► Да се на адекватан начин препозна обавеза поштовања и извршавања одлука Уставног суда ЦГ и у том правцу неопходно је да Уставни суд ЦГ и Врховни суд ЦГ наставе и ојачају започети правосудни дијалог о утицају одлука Уставног суда на редовне судове, као и на њихову обавезност и механизме спровођења.

У том правцу Заштитник упућује на закључак Европске Комисије у Извјештају за Црну Гору за 2020. годину, у којем је наведено да *“чињеница да редовни судови не слиједу (поштују) одлуке Уставног суда, изазива забринутост.”*

► Неопходно је кроз континуирану напредну едукацију судија, повећати сензибилитет за заштиту људских права у њиховом свакодневном раду, као и да неадекватно образложење посебно у погледу репетитивних разлога о одређивању притвора, на које је од стране Уставног суда указано да нијесу у складу са законом и Уставом, неминовно води дугом трајању притвора и сљедствено томе може довести до повреде људског права и самим тим обавезе накнаде штете.

### Министарству правде, људских и мањинских права

► Да размотри могућност да се, уз сарадњу са Институцијом Заштитника, на бази прихватљивих и упоредно признатих стандарда, измјени Закон о Заштитнику/ци људских права и слобода у правцу потпуне, јасне и прецизне дефиниције његове надлежности која се тиче “злоупотребе процесних овлашћења” како би оживјела законска норма која дефинише ову његову надлежност.

### 6.3.8.2. Притужбе на рад Уставног суда Црне Горе

У извјештајној 2020. години, Заштитник је окончао 9 предмета на рад Уставног суда Црне Горе.

Заштитник људских права и слобода подсјећа да је чл.2. ст.2. и чл.17. Закона о Заштитнику/ци људских права и слобода, прописано у којим случајевима има надлежност у односу на рад судова.

С обзиром на уставни положај, функцију и овлашћења Уставног суда ЦГ, наметнуло се питање да ли се одредба члана 32 Устава протеже и на Уставни суд ЦГ, обзиром да исти није дио судске власти, већ независни и самостални уставни орган (суд *суи генерис*), који штити уставност и законитост (чл.11 ст.5 Устава)<sup>57</sup>.

Осим тога, питање примјенљивости члана 6 став 1 Конвенције на поступак пред Уставним судом Црне Горе у одређеном броју предмета, ЕСЉП је раније испитивао.

У том правцу, Заштитник је потпуно свјестан посебне улоге и положаја Уставног суда, чији је задатак да осигура да се законодавне, извршне и судске власти придржавају Устава и који пружа додатну правну заштиту грађанима на нивоу цијеле државе у односу на њихова основна права зајемчена Уставом.<sup>58</sup>

Међутим и сам Уставни суд Црне Горе дужан је да поштује Уставом утврђено право на правично суђење, када пружа заштиту права загарантованих Уставом, када су ова права повријеђена или ускраћена од стране било ког органа, или тијела државне (јавне) власти, како и сам не би дошао у парадоксалну ситуацију да крши право на суђење у разумном року чије поштовање сам чува и брани од кршења од стране националних органа.

Рецимо, Европски суд за људска права, у напријед цитираном предмету *Суџманн против Њемачке* (фуснота број 2), испитивао је само дужину трајања поступка пред Савезним Уставним судом Њемачке. Такође, у предмету *Јанковић против Хрватске*, бр.43440/98, од 12. октобра 2000. године, испитивана је само дужина поступка пре Уставним судом.

Такође, Европски суд је водио више десетина поступака против Хрватске, укључујући и поступке због дугог трајања поступка пред Уставним судом Хрватске по уставним жалбама. Тако је гаранција поступања у разумном року у поступку пред овим судом испитивана у већем броју предмета, а међу њима: *Јанковић против Хрватске* (2000), *Лазаревић против Хрватске* (2000), *Дјуричић против Хрватске* (2003), *Питра против Хрватске* (2005), *Поседел Јелиновић против Хрватске* (2005), *Шкаре против Хрватске* (2006), *Оршуш и други против Хрватске* (2008), *Олујић против Хрватске* (2009), *Шикић против Хрватске* (2010) и три пресуде из 2013. године: *Бечехели против Хрватске*, *Кеко против Хрватске* и *Алексић против Хрватске*.

У појединим од наведених предмета Европски суд није нашао повреду члана 6 став 1 Конвенције, док је у другим предметима утврдио да је Уставни суд Хрватске дуготрајним одлучивањем о уставној тужби повриједио право на суђење о разумном року, или пак заједно са другим судовима или органима управе „допринио“ повреди овог права (Б.Ненадић, у поменутој Анализи)

<sup>57</sup> „Анализа рада Уставног суда Црне Горе усмјерена на правну сигурност и право на коначну одлуку“ Боса Ненадић, Подгорица 2019 “Хоризонтал факултету ФИЛП”

<sup>58</sup> *Суџманн против Њемачке* бр.20024/92, од 16. септембар 1996. године, Репортс 1996-ИВ, стр.1171, ст.37



Стога, Заштитник јесте надлежан да преиспитује основаност притужби које се односе на рад Уставног суда због одуговлачења поступка, у смислу чл.17 у вези чл.2. ст.2. Закона о Заштитнику/ци људских права и слобода, имајући у виду да Уставни суд није изузет из надлежности Заштитника сходно одредби чл.2. истог Закона.

Испитујући поднијете притужбе, Заштитник није утврдио повреду овог права у притужбама које је преиспитивао и окончао у 2020. години.

**Примјер:**

21. Иако се ова обавеза примјењује и на Уставни суд, она се не може тумачити на исти начин као у односу на редовни суд. Улога чувара устава коју има Уставни суд чини посебно нужним да он понекад узме у обзир и друга разматрања као што су природа предмета и његова важност у политичком и социјалном смислу, осим самог хронолошког реда према којем предмети долазе на попис.

22. Истина је да се из одлука ЕСЉП може уочити да се одређени број година пред једном судском инстанцом, може сматрати границом чијим прекорачењем случај постаје за Суд „сумњив“ са становишта повреде права на суђење у разумном року. Додуше, смјернице ЦЕПЕЈ-а које третирају ову материју односе се на поступке пред грађанским, управним и кривичним судовима,

23. Међутим и тада ће, по мишљењу Заштитника, оцена да ли у конкретном постоји повреда, као и увијек, зависити искључиво од посебних околности конкретног случаја.

24. Наиме, приликом оцјене дужине трајања поступка пред уставним судом, као што је то напријед наведено, поред устаљених критеријума, посебно је значајно да се узму у обзир и друге околности осим само редоследа регистрације, као што су природа случаја и његова политичка и друштвена важност. Поступку који је од посебног значаја за опште добро треба дати приоритет. Надаље, имајући у виду праксу Европског суда за људска права, Венецијанска комисија налази да „обавеза да организује своје правосудне системе на начин који је у складу са захтјевима разумног рока за суђење такође се односи и на сам Уставни суд“.

25. Узимајући у обзир положај и бројне надлежности Уставног суда прописане чланом 149 Устава Црне Горе, као и све напријед наведене елементе захтјева права на правично суђење цијењене кроз конкретне околности овог предмета, тачније да, иако предмет није комплексан за разматрање, исти није од посебног значаја за опште добро, тј. нема политичку и друштвену важност, као што није од изузетног, посебног значаја за подносиоца притужбе, јер не доводи у питање његову егзистенцију, Заштитник закључује да, иако поступак траје 2 године и 10 мјесеци пред Уставним судом, његово трајање у овом тренутку није као такво претјерано неразумно.

Међутим, Заштитник је у истом предмету, а имајући у виду и раније поднешене притужбе по овом питању, закључио да подносилац притужбе нема на располагању посебно дјелотворно правно средство за убрзање поступка, тј. за спречавање евентуалног кршења права на суђење у разумном року, нити је из кумулативно сагледаних правних љекова могуће извући закључак, да би његово право могло бити заштићено и слједствено томе, стекао право на компензацију, из којег разлога је Заштитник закључио да му је ускраћено право из члана 20 Устава Црне Горе и члана 13 Европске конвенције за заштиту људских права и слобода.

Ово без обзира на чињеницу да се са посебном пажњом ово питање третира када је у питању ауторитет Уставног суда. То у конкретном случају значи да пред националним органима власти, подносиоцу није омогућено правно средство за убрзање поступка, односно, компензацију за кашњење, адекватно оном које захтијева конвенцијски правни поредак.

У том правцу Заштитник је закључио да, за разлику од заштите права на суђење у разумном року пред судовима, анализирајући одредбе Устава и Закона о Уставном суду ЦГ, у правном систему Црне Горе, не постоји правно средство (не само дјелотворно већ уопште), за заштиту права на

суђење у разумном року пред Уставним судом, а посебно у случају неразумно дугог трајања уставносудских поступака по уставним жалбама.

Једина могућност која грађанима стоји на располагању у овом тренутку јесте улагање представке Европском суду за људска права.

Заштитник подсећа да члан 13 ЕКЉП гарантује дјелотворан правни лијек пред домаћим властима за наводну повреду било којих права и слобода гарантованих Конвенцијом, укључујући право на суђење у разумном року по члану 6 став 1 Конвенције. Основна карактеристика механизма заштите установљеног Конвенцијом и јесте да буде подршка националним системима заштите.

Дакле, државе не морају да одговарају пред међународним тијелима за своја дјела, прије него што им се пружи могућност да ријеше проблем кроз своје правне системе, а они који желе да се позову на надлежност Суда када су у питању жалбе против државе, у обавези су прво да искористе правне љекове прописане тим правним средствима.<sup>59</sup>

Заштитник стога запажа и констатује, да црногорски законодавни систем за заштиту права на суђење у разумном року пред Уставним судом, пати од слабости, које иначе дјелотворан систем у овом сегменту чини недјелотворним (обзиром да уставна жалба јесте дјелотворно правно средство за заштиту права на суђење у разумном року<sup>60</sup>), што указује на аномалију системског карактера.

Имајући у виду утврђену повреду члана 20 Устава Црне Горе и члана 13 ЕКЉП, Заштитник је истовремено са доношењем мишљења, поднио Иницијативу за измјену и допуну Закона о Уставном суду Црне Горе ("Сл.лист ЦГ2 53/14), на начин што ће увести формално правно средство (правни лијек) за убрзање поступка у виду ургенције, приговора, захтјева, у коначном тужбе, са атрибутима да убрза поступак (акцелераторни карактер) и да у изузетним ситуацијама обештети грађанина (компензаторски карактер), будући да и само недосуђивање штете у одређеним случајевима, може такође представљати повреду људских права.

У наставку, биће дат преглед једног дијела поднијете иницијативе:

### **МИНИСТАРСТВО ПРАВДЕ**

На основу члана 18 став 1 Закона о Заштитнику људских права и слобода ("Сл.лист ЦГ" бр.42/11, бр.32/14) и члана 10 Правила о раду ("Сл.лист ЦГ" бр.53/14), подносим

### **ИНИЦИЈАТИВУ**

За измјену и допуну Закона о Уставном суду Црне Горе ("Сл.лист ЦГ" бр.11/2015), на начин што би се увело:

- *Формално правно средство (правни лијек) за убрзање поступка у виду ургенције, приговора, захтјева, у коначном и тужбе, са атрибутима да убрза поступак (акцелераторски карактер) и да, у изузетним ситуацијама, обештети грађанина (компензаторски карактер).*

### **Образложење**

<sup>59</sup> Виђети међу бројним другим, Акдивар и други против Турске, 16. септембар 1996, став 65 Извјештај о пресудама и одлукама 1996-ИВ

<sup>60</sup> *Сиништај и други против Црне Горе, представка бр.1451/10, 7260/10 и 7382/10 од 24. новембра 2015. године*

(...)

Наиме, захтјев за убрзање поступка, не може бити дјелотворно правно средство, обзиром да се Закон о заштити права на суђење у разумном року ("Сл.лист ЦГ" бр.11/07), не примјењује на поступке пред Уставним судом Црне Горе.

Такође, подношење захтјева за приоритетно разматрање предмета, везује се за одређену врсту предмета експлицитно прописаним чл.53. ст 2. Пословника Уставног суда, што указује на његову ограничену примјену. Осим тога, ова одредба у тач.6 садржи бланкетну норму и даје дискреционо овлашћење Уставном суду да у једном броју предмета без ближе прописаних критеријума даје приоритет у раду, што оставља утисак о могућој арбитерности. Дакле, не може представљати дјелотворно правно средство за убрзање поступка за све предмете формиране по поднијетој уставној жалби, независно од природе спора, тј.правног питања, посебно за случајеве који не захтијевају приоритетно разматрање, односно случајеве који не траже посебну, нарочиту или изузетну пажњу, а ипак претјерано дуго трају.

Једина могућност која грађанима Црне Горе стоји на располагању у овом тренутку, јесте директно обраћање Европском суду за људска права подношењем представке.

Заштитник стога запажа и констатује да црногорски законодавни систем за заштиту права на суђење у разумном року пред Уставним судом Црне Горе, пати од слабости које, иначе дјелотворан систем у овом сегменту (обзиром да је уставна жалба дјелотворно правно средство за заштиту права на суђење у разумном року) чини недјелотворним, што указује на аномалију системског карактера.

Заштитник подсјећа и да је основна карактеристика механизма заштите установљене Конвенцијом, да буде подршка националним системима заштите. Државе не морају да одговарају пред међународним тијелима за своја дјела прије него што им се пружи могућност да ријеше проблем кроз своје правне системе, а они који желе да се позову на надлежност Суда када су у питању жалбе против државе у обавези су да прво искористе правне љекове прописане тим правним системима.

Чланом 35 став 1 Конвенције предвиђено је да представке које се намјеравају поднијети Суду у Стразбуру, треба прво да буду поднешене одговарајућим домаћим органима, најмање у суштини и у складу са формалним захтјевима и временским роковима који су прописани домаћим законима и, штавише, да свако процедурално средство које може спријечити повреду Конвенције треба бити искориштено.

Дакле, сложићемо се са тим да је право на дјелотворни правни лијек право на здрави, функционални и синхронизовани правни систем, на који појединац приликом остварења свог права може да рачуна и које „представља својеврсно олакшање на националном нивоу за превенцију кашњења и санирање повреде, помоћу којег може да покуша да редигује такву повреду, прије него употреби међународну правну машинерију пред Европским судом за људска права.“

Када је судски систем мањкав у односу на услов разумног рока из члана 6 став 1 Конвенције, најдјелотворније рјешење је правни лијек који је осмишљен да убрза поступак да би се спријечило да он постане претјерано дуг.

Малобројне земље које познају правна средства за заштиту права на суђење у разумном року и пред уставним судом (ургенције, приговори, захтјеви, па и тужбе), одлучивање о том правном средству задржавају искључиво у самом Уставном суду и, по нашем сазнању, нема рјешења у упоредном праву да се о овом питању утврђује надлежност других органа, јер се сматра да би то противурјечило уставу, односно његовим одредбама о положају и функцијама уставног суда, те опште прихваћеном становишту да је уставни суд господар својих поступака уставносудског поступка.

Неке државе су у потпуности схватиле ову ситуацију и одабрале су да комбинују два типа правних лијекова, један осмишљен да убрза поступак и други да обезбиједи накнаду штете.

Наиме, законодавство Њемачке познаје формално правно средство (тужбу) у случају да поступак пред Уставним судом траје неразумно дуго, односно у случају очигледног кашњења овог суда. О томе да ли се ради о неразумном кашњењу одлучује сам Уставни суд, по поступку и на начин утврђен Законом о Савезном уставном суду Њемачке.

Дакле, Законом о Уставном суду Црне Горе би требало уредити врсте правних средстава, услове и рокове за њихово подношење, надлежност за одлучивање по тим средствима (предсједник Уставног суда или вијеће Суда, односно Суд у пленуму), поступак одлучивања и мјере које се могу изрећи.

(...)

**Имајући у виду све напријед наведено, гдје је сублимиран закључак Заштитника у погледу ове проблематике која се односи на рад Уставног суда Црне Горе, Заштитник даље следећу**

## **ПРЕПОРУКУ**

### **Министарству правде, људских и мањинских права**

Да размотри поднијету Инцијативу за измјену Закона о Уставном суду Црне Горе

### **Уставном суду Црне Горе**

Да благовремено одлучује по поднијетим уставним жалбама, водећи рачуна о стандардима разумног рока, будући да у црногорском законодавном систему не постоји дјелотворно правно средство за убрзање уставносудских поступака пред Уставним судом Црне Горе.

### **6.3.8.3. Притужбе на рад државних тужилаштава**

Током 2020. године, Заштитник је окончао 11 притужби које су се односиле на рад државних тужилаштава. Притужбе су се односиле на рад Основног државног тужилаштва у Бару - 2, Херцег Новом – 1, Котору - 2, потом у Пљевљима и Улцињу по 1 и Подгорици - 2, потом Специјалног државног тужилаштва – 1 и Вишег државног тужилаштва - 1.

За разлику од судова, гдје постоји јасна законом прописана рестриктивна надлежност, Заштитник нема ограничења у односу на рад државних тужилаштава, осим ограничења датог у чл.22 ст.1. Закона о Заштитнику/ци људских права и слобода, да није овлашћен да мијења, укида или поништава акте органа.

Заштитник указује да су се у највећем броју предмета подносиоци притужбе претежно жалили на одлуку донијету од стране надлежног тужилаштва, док је већина тих одлука била преиспитивана од стране судова, или су се жалили на поступање и рад одређеног државног тужиоца.

У том правцу, Заштитник је указао да нема овлашћења да мијења, укида или поништава одлуке државних органа, нити може преиспитивати њихову законитост или законитост поступка који је претходио њиховом доношењу, дакле да не иступа као супервизијски орган који може одузети правну ваљаност одређеном акту.

Подносиоци притужби су упућивани да је, по правноснажности поступка, за оцјену о томе да ли је појединачним актом, радњом или непоступањем државног органа, повријеђено људско право или слобода зајемчена Уставом Црне Горе, у даљем току поступка надлежан Уставни суд Црне Горе, у поступку који се покреће по уставној жалби, сагласно одредби чл.68 и 69 ст.1 тач.1 Закона о Уставном суду Црне Горе.

У односу на притужбе које су се односиле на рад одређеног државног тужиоца, Заштитник је упућивао подносиоце притужбе на одредбе чл.37 ст.1 тач.10 Закона о Државном тужилаштву ("Сл.лист ЦГ" бр.011/15 од 12.03.2015. године, 942/15 од 29.07.2015. године, 080/17 од 01.12.2017. године и 010/18 од 16.02.2018. године), сходно којој Тужилачки савјет, поред надлежности утврђених Уставом, разматра притужбе на рад државних тужилаца и руководиоца државних тужилаштава у погледу законитости рада.

По питању поступака који су покренути поводом испитивања навода из притужбе, а које су резултирале доношењем мишљења, сви су се односили на непоступање по кривичној пријави.

У једном предмету је наступила и застарјелост кривичног гоњења.

Сходно томе, у овом дијелу Извјештаја извршиће се анализа ове проблематике и дати закључци и препоруке у циљу превенције могућих будућих кршења.

Стим у вези, Заштитник је првобитно, цијенећи право за које се имплицира да је повријеђено непоступањем надлежног државног тужиоца утврдио, да се у конкретном случају таква притужба има разматрати са аспекта члана 57 Устава Црне Горе – право обраћања у вези испитивања захтјева ажурности и разумне брзине поступања по поднијетој кривичној пријави и стим у вези евентуалне повреде права на дјелотворни правни лијек из члана 20 Устава Црне Горе и 13 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

Обавеза прописана Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, намеће држави процедуралну обавезу да истражи могуће повреде права, не само од стране државних службеника већ и других (непознатих) појединаца (видјети, на примјер, *Бранко Томашић и други против Хрватске*, бр. 46598/06, став 62, 15. јануар 2009. године; *Тоџиу против Турске*, бр. 27601/95, став 109, 31. мај 2005. године; и *Менсон против Уједињеног Краљевства* (одл.), бр. 47916/99, 6. мај 2003. године).

Обавеза спровођења благовремене и ефикасне истраге у смислу аутономног концепта „истраге“ у оквиру конвенцијске гаранције не подразумеива право подносиоца представке на кривично гоњење или кажњавање трећих страна за кривично дјело или апсолутну обавезу да се сва кривична гоњења заврше осуђујућим пресудама или тачно одређеним кривичним санкцијама.

Међутим, чак и ако Конвенција не гарантује право на покретање кривичног поступка против трећих лица, према пракси Европског суда за људска права, обавеза успостављања дјелотворног правосудног система може, а у одређеним околностима мора, да укључи и прибјегавање кривичном праву.

Држава стога мора свим средствима која су јој на располагању осигурати одговарајућу реакцију – правосудну или неку другу – како би се законодавни оквир постављен у сврху заштите права правилно спровео и како би се све повреде тог права сузбиле и казнили.

Сходно конвенцијском тумачењу, термин „истрага“, не подразумијева искључиво концепт истраге сходно значењу према националном праву, већ подразумијева јединствен термин и за поступак који претходи судском одлучивању, без обзира да ли њиме руководи тужилац или полиција (зависно од тога како је то регулисано у унутрашњем праву одређене државе).

Такође, мора постојати имплицитни захтјев ажурности и разумне брзине поступања у овом контексту (види предмет *Yaşa против Турске*, 2. септембра 1998., ставови 102. - 104., Извјештај 1998-ВИ и предмет *Махмут Кауа против Турске*, бр. 22535/93, ставови 106. - 07., ЕСЉП 2000-ИИИ). Благовременост и ажурност су суштинске компоненте дјелотворне истраге.

Поред тога што представља оперативни императив, стандард благовремености служи императивима политике о одржавању јавног повјерења у владавину права и спрјечавање настанка пристрасности путем толеранције незаконитих аката.

Када одређено поступање у циљу утврђења кривичне одговорности учиниоца одређеног кривичног дјела, може водити ка покретању поступака пред домаћим судовима, по утврђењу Заштитника, поступци у цјелости, укључујући и преткривични поступак (претходни поступак, односно извиђај), морају испунити захтјеве позитивних обавеза заштите права прописаних законом.

Надаље, право обраћања загарантовано Уставом Црне Горе, подразумијева право да се грађанин обрати и право да благовремено добије одговор, што значи не само да се одлука донесе, већ и да се подносилац захтјева, у конкретном случају кривичне пријаве, обавијести о исходу на законом прописан начин, док, са друге стране, сама Конвенција не гарантује и не штити право да се покрене кривични поступак против одређеног лица.

Релевантни дио одредби Законика о кривичном поступку ("Сл.лист ЦГ", бр.057/09 од 18.08.2009, 049/10 од 13.08.2010, 047/14 од 07.11.2014, 002/15 од 16.01.2015, 035/15 од 07.07.2015, 058/15 од 09.10.2015, 028/18 од 27.04.2018), који се односи на поступање по кривичној пријави гласи како слиједи:

#### **Члан 256а**

(1) *Руководилац државног тужилаштва или државни тужилац коме је предмет додијељен у рад дужан је да донесе одлуку, најкасније у року од три мјесеца од дана пријема предмета.*

(2) *Изузетно, у сложеним предметима због обима, чињеничних или правних питања, одлука се мора донијети најкасније у року од 6 мјесеци, са изузетком предмета у којима се примјењују мјере тајног надзора када одлука треба бити донијета у року од три мјесеца од завршетка мјере тајног надзора. У предметима у којима су прибављани докази по замолницама за*

међународну правну помоћ, одлука се мора донијети у року од мјесец дана од дана прибављања доказа по замолницама.

(4) Руководилац државног тужилаштва може уз писано образложење тражити одобрење за продужење рока најдуже мјесеца дана од руководиоца непосредно вишег државног тужилаштва, а државни тужилац којем је предмет додијелен у рад уз писано образложење тражити одобрење за продужење рока од руководиоца државног тужилаштва најдуже мјесец дана.

Надаље, чланом 271а истог закона прописано је да “оштећени или подносилац кривичне пријаве када нема оштећеног, или је оштећени непознат, имају право да, у року од 8 дана од дана пријема обавјештења из члана 271 став 2 овог законика (о одбачају кривичне пријаве), непосредно вишем државном тужилаштву поденсу притужбу којом захтијевају преиспитивање рјешења о одбачају кривичне пријаве”.

Прописани рок од 3 мјесеца у којем се има одлучити по поднијетој пријави, односно 6 мјесеци у случају сложених предмета, свакако није преклузивни рок, већ инструктивни и поступање изван тог рока нужно не значи и повреду неког Уставом или Конвенцијом гарантованог права, већ се поступање надлежног тужилаштва цијени у сваком конкретном случају.

Тако, у одређеним предметима Заштитник је нашао да иако није у предвиђеном року одлучено, није дошло до повреде права на обраћање из члана 57 Устава Црне Горе.

#### Примјер:

22. Ово из разлога што је несумњиво утврђено да је Основно државно тужилаштво у Подгорици поступило по свим кривичним пријавама и захтјевима подносиоце притужбе у предметима тог тужилаштва Кт.бр.1473/18, Ктр 317/19 и Ктр.1011/19, као и да је Тужилачки савјет уредно обавијестио подносиоце притужбама поднијетим на рад државних тужилаца у наведеним предметима.

23. Истина је да је наведено тужилаштво одлучило о поднијетим кривичним пријавама ван законом прописаних рокова (три мјесеца, односно 6 мјесеци у нарочито сложеним предметима). Међутим, по мишљењу Заштитника, наведено није утицало на повреду било којег права подносиоце притужбе, јер јој је о свим поднијетим пријавама одлучено, а посебно што је подносиоце уредним достављањем рјешења о одбачају, односно обавјештења са правном поуком, омогућено да се од стране непосредно вишег органа преиспита таква одлука, или да сама преузме односно настави гоњење.

24. Надаље, Заштитник је, имајући у виду цитиране одредбе Устава Црне Горе да се јемче и штите права и слободе, да свако има право да се обрати државном органу и да добије одговор, као и на правни лијек против одлуке којом се одлучује о његовом праву, нашао да у конкретном случају правни љекови који су подносиоце притужбе стојали (и још увијек стоје) на располагању, посматрајући их заједно, обезбјеђују довољно правних средстава за утврђивање чињеница и обезбјеђивање могућег обештећења наводним жртвама.

25. Заштитник констатује да су сва рјешења о одбацивању кривичне пријаве достављена подносиоце притужбе, али да иста није подносила притужбу непосредно вишем државном тужилаштву којом захтијева преиспитивање рјешења о одбацивању кривичне пријаве, као ни да је предузела, односно, наставила гоњење.

Испитујући наводе из притужбе у другом предмету Заштитник је, након спроведеног испитног поступка утврдио, да је у једном случају поступак по кривичној пријави трајао дуже од 6 мјесеци, али је уочио и да је надлежно државно тужилаштво иницијално поступило у року од три мјесеца, а потом експедитивно поступало сваки пут након што би Више државно тужилаштво у Подгорици, након преиспитивања рјешења о одбачају, вратило предмет на поновно поступање, при чему су подносиоце притужбе и њеном пуномоћнику благовремено и уредно достављана обавјештења

о одбачају кривичне пријаве, као и одлуке непосредно вишег државног тужилаштва у поступку преиспитивања притужбе.

Међутим, овај предмет привукао је пажњу Заштитника из разлога што је уочио да не постоји ограничење колико се пута поводом преиспитивања по притужби, предмет може вратити на поновни поступак. Ово из разлога што вишеструка поновна враћања могу довести оштећеног у положај правне несигурности, посебно што таквим поступањем може евентуално доћи и до застаре кривичног гоњења.

На уочени недостатак указано је и на радном састанку, на којем је Замјеница Заштитника узела учешћа, а на којем су разматране препоруке за усклађивање домаћег законодавства у области права жртава са правном тековином Европске уније, стандардима развијеним у пракси Европског суда за људска права и стандардима Уједињених нација, на којима су узели учешће представници Врховног суда Црне Горе, Апелационог суда Црне Горе, Основног државног тужилаштва у Подгорици, Основног суда у Подгорици, Вишег и Основног државног тужилаштва у Подгорици, Канцеларија Заступника пред Европским судом за људска права, Министарства правде, људских и мањинских права, као и представници Европске делегације у Црној Гори, ЕУ Агенције за фундаментална права (ФРА) у организацији Програмске канцеларије Савјета Европе, у оквиру заједничког пројекта ЕУ/Савјета Европе “Хоризонтал Фацитилу фор тхе Вестерн Балканс анд Туркеу 2019-2022”.

Наиме, у склопу заједничког пројекта Европске уније и Савјета Европе урађена је анализа усклађености процесних гаранција у кривичном поступку Црне Горе са Директивама ЕУ и стандардима развијеним у пракси Европског суда за људска права. Са тим циљем, израђене су три анализе о (и) правима осумњичених и окривљених лица, (и) правима лица лишених слобода и (и) правима жртава.

У сарадњи са Министарством правде, људских и мањинских права и релевантним националним институцијама, а узимајући у обзир и препоруке дате у наведеним анализама, биће израђен акциони план за усаглашавање националног законодавног оквира и праксе са релевантним стандардима, везано за положај и права жртава у кривичном поступку.

Са друге стране, у одређеним предметима надлежна тужилаштва или нису поступала или су неблаговремено поступала по кривичним пријавама, из којих разлога је Заштитник утврдио да тужилаштва нијесу адекватно и правовремена одговорила захтјевима процесних обавеза за заштиту људских права на које је обавезано и националним и наднационалним прописима.

Иако истрага (самим тим и преткривични, односно претходни поступак, обзиром да може довести до покретања поступка), у смислу стандарда ЕКЉП није истрага резултата већ средстава, неблаговремено предузимање или непредузимање било какве радње и недоношење било какве одлуке од стране овог тужилаштва, указивало је на повреду.

Посебно уколико услед такве потпуне неактивности дође до губитка права на предузимање даљег гоњења у односу на пријављено за ово кривично дјело.

У овим предметима у којима је утврђена повреда Заштитник је указивао да је обавеза благовременог обавјештавања оштећеног о току поступка, као и о исходу кривичне пријаве, у складу са начелом правне сигурности јер обезбјеђује дјелотворно и ефикасно остваривање права и слобода заштићених, како Уставом Црне Горе и Конвенцијом, тако и другим међународним правно обавезујућим инструментима.



Такав захтјев правне сигурности не произилази само из одредби Устава Црне Горе, већ и Директиве 2012/29/ЕУ Европског парламента и Савјета од 25. октобра 2012. године о успостављању минималних стандарда за права, подршку и заштиту жртава кривичних дјела, те о замјени Оквирне одлуке Савјета 2001/220/ПУ, која даје посебну важност информацијама које омогућавају жртви да буде обавијештена о тренутној фази било ког поступка.

Обавеза имплементације наведених правних стандарда, односно права ЕУ у национални правни поредак произилази из одредби члана 72 Споразума о асоцијацији и стабилизацији који је у односу на Црну Гору ступио на снагу 1. маја 2010. године.

Посебно што је чланом 9 Устава Црне Горе прописано да су потврђени и објављени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права саставни дио унутрашњег правног поретка, имају примат над домаћим законодавством и непосредно се примјењују када односе уређују друкчије од унутрашњег законодавства.

На поменути Директиву Заштитник је указао и у предмету у којем је утврдио повреду права на обраћање из члана 57 Устава Црне Горе, обзиром да, иако је у року прописаним чланом 256а ЗКП-а тужилаштво донијело одлуку по кривичној пријави, подносиоцу кривичне пријаве није доставило рјешење о одбачају заједно са обавјештењем у складу са законским одредбама о личном достављању, обзиром да право обраћања подразумијева не само право да се грађанин обрати, већ и да добије одговор, што значи не само да се одлука донесе, већ и да се достави подносиоцу кривичне пријаве, односно подносилац обавијести о коначном исходу на законом прописан начин.

#### Примјер:

31. Такав захтјев правне сигурности не произилази само из одредби Устава Црне Горе, већ и Директиве 2012/29/ЕУ Европског парламента и Савјета од 25. октобра 2012. о успостављању минималних стандарда за права, подршку и заштиту жртава кривичних дјела, којом се мијења Оквирна одлука Савјета 2001/220/ПУ, а која даје посебну важност информацијама које омогућавају жртви да буде обавијештена о тренутној фази било ког поступка. Ово је подједнако важно за информације које омогућавају жртви да одлучи да ли да тражи ревизију одлуке о непредузимању кривичног гоњења. Директивом се упућује да би требало обезбиједити да информације буду прослијеђене жртви усменим или писменим путем, укључујући и посредством електронских средстава.

32. Такође, Директива прописује да информације жртви треба да буду достављене на последњу познату адресу за достављање поште или електронске контакте које је жртва доставила надлежном органу.

33. Цитирани међународни стандарди о информисању, у једном дијелу су имплементирани у нашем Закону о кривичном поступку, у којем је прописана обавеза личног достављања рјешења о одбачају кривичне пријаве.

34. У том правцу Заштитник подсјећа и да поменути Директива указује да се информације саопштавају не само писмено већ и усмено, што значи да надлежни државни органи у циљу потпуног и ваљаног саопштавања информација о току поступка, при том у духу одредби ЗКП-а, уколико нијесу у могућности извршити уредну доставу на адреси која је достављена, осим одредби који покривају случајеве непосредног (личног) и посредног достављања, имају могућност усменог обавјештења – путем телефона, обзиром да у извесним ситуацијама подносилац кривичне пријаве приликом достављања личних података – генералија (адреса пребивалишта/боравишта, запослења и слично), оставља и контакт телефон.

35. Стога, имајући у виду предње цитиране законске норме и доводећи их у везу са утврђеним чињеничним стањем, Заштитник је мишљења да је поступањем ОДТ-а у Котору на предњи начин, односно неадекватним достављањем рјешења о одбачају кривичних пријава заједно са обавјештењима која датирају од мјесеца октобра, односно новембра 2019. године, а још увијек неуручена, подносиоцима представке повријеђено право на обраћање, односно право на одговор у смислу обавјештавања о исходу поступка по поднијетим кривичним пријавама.

Посебну пажњу Заштитника привукло је поступање надлежних државних тужилаштава, у предметима заведеним против непознатих учинилаца, тзв. "НН починиоци".

У таквом једном предмету, Заштитник је донио Мишљење у којем је утврђено да је подносиоцу притужбе, непоступањем по кривичној пријави од стране Вишег државног тужилаштва у Подгорици, Ктн.бр.ххх повријеђена процесна обавеза да се истраже наводи у вези са угрожавањем живота подносиоца притужбе из члана 28 Устава Црне Горе и аналогно томе, члана 2 Европске конвенције за заштиту људских права и слобода, као и право на дјелотворни правни лијек из члана 20 Устава Црне Горе и члана 13 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

Заштитник је закључио да се апсолутно непоступање надлежног државног тужилаштва дуже од 14 година, при чему је у коначном кривично гоњење за извршење кривичног дјела – убиство у покушају из члана 143 КЗ ЦГ у конкретном застарјело, не може сматрати ефикасном кривичном истрагом у складу са чланом 28 и 20 Устава Црне Горе, односно 22 и 13 ЕКЉП, чији су захтјеви шири од обавезе истраге наметнуте чланом 2 Конвенције.

У том правцу Заштитник подсећа да је Врховно државно тужилаштво издало Упутство општег карактера Ту.бр.292/19 од 7. маја 2019, године, које је услиједило након Мишљења Заштитника<sup>61</sup>, управо ради јединствене примјене закона у начину поступања у предметима формираним по кривичним пријавама против непознатих учинилаца, због кривичних дјела за која се гоњење предузима по службеној дужности, а које је обавезујуће сходно чл.131 ст.3 Закона о државном тужилаштву, које Више државно тужилаштво очито није слиједило, већ је напротив, потпуном неактивношћу дозволило да кривично гоњење за овако тешко кривично дјело, на крају застари.

Заштитник је поставио питање смисла овако издатог Упутства и утицаја на поступање (правилно/неправилно), надлежних државних тужиоца, обзиром да се и поред постојања истог, дозвољава апсолутно непоступање по кривичној пријави дуги низ година и као резултат тога, наступања застаре.

Врло забрињавајуће за Заштитника, јесте изјашњење Вишег државног тужилаштва у Подгорици у погледу препорука након донијетог мишљења у којем је утврђена повреда, у којем је наведено да по њиховом мишљењу

*"...Транспонованье европских директива у национално законодавство није у надлежности Вишег државног тужилаштва у Подгорици, већ ово тужилаштво примјењује прописе који су на снази у оквиру националног законодавства".*

Надаље, анализирајући поднијете притужбе, Заштитник је уочио и да не постоји рок у којем Тужилачки савјет разматра притужбу и доноси одлуку по истој.

На основу поднијетих притужби по којима је Заштитник покренуо испитни поступак и који су резултирали доношењем мишљења у којима је утврђена или није утврђена повреда, Заштитник је донио следећи

---

<sup>61</sup> Број 758/18-5 од 4. фебруара 2019. године

## ЗАКЉУЧАК

► Да у преткривичном поступку нису на адекватан начин заштићена права оштећених који су поднијели кривичну пријаву - или кроз необавјештавање о стању у списима предмета, или обзиром на могућа вишеструка враћања списа предмета формираних по поднијетој кривичној пријави, а који су враћени надлежном тужилаштву након преиспитивања по уложеној притужби у случају када је одбачена кривична пријава.

Заштитник је закључио да изостаје обавјештење/обавјештавање о радњама које су предузете или о стању поступка по поднијетој кривичној пријави. Ово се посебно односи на поступање по кривичној пријави од стране надлежног државног тужиоца, у предметима који трају више година. Управо ради обезбјеђивања поштовања права оштећеног на информацију, Заштитник је у више мишљења, дао препоруку Врховном државном тужилаштву да размотри могућност давања у том правцу Упутства општег карактера.

У одређеном броју предмета формираним по притужбама грађана, уочено је да се предмет више пута враћа на поновни поступак, у поступку преиспитивања рјешења о одбацивању кривичне пријаве, што може водити повреди права на дјелотворни правни лијек који стоји на располагању оштећеном, а у коначном и права на приступ суду услед наступања одређених околности (нпр.у случају наступања застарјелости кривичног гоњења).

► Да нису јасне последице непоступања у законом предвиђеним роковима. Ово из разлога јер је кроз рад на притужбама уочено да се њихов највећи број односи управо на непоступање у предвиђеним роковима и није извјесно која је последица непоступања и које право оштећени или подносилац кривичне пријаве може имати у случају непоступања у року. Ово посебно уколико се има у виду да је чл.449 ст.1 ЗКП-а предвиђено право оштећеног у случају “ћутања државног тужиоца”, али само у односу на скраћени поступак.

Свако “дужан је” као датост у закону, нужно би требало да повлачи и правну последицу у случају кршења.

► Да надлежна тужилаштва не спроводе досљедно Упутство општег карактера које је донијето у погледу предмета који су формирани против непознатих учинилаца.

► Заштитник је кроз рад на притужбама, уочио и да не постоји рок за одлучивање по притужбама на рад државних тужилаштава од стране Тужилачког савјета.

► Заштитник је закључио и да није на задовољавајућем нивоу свијест о обавезности примјене ЕУ директива и других релеватних међународних правних инструмената.

Имајући у виду напријед уочене недостатке, Заштитник даје сљедеће

## ПРЕПОРУКЕ

### Министарству правде, људских и мањинских права

Да настави са израдом акционог плана за усаглашавање националног законодавног оквира и праксе са релевантним стандардима размотри могућност измјене Законика о кривичном поступку у погледу обезбјеђења права оштећених/жртава у кривичном поступку у складу са правном

тековином Европске уније, стандардима развијеним у пракси Европског суда за људска права и стандардима Уједињених нација.

### **Врховном државном тужилаштву**

Да размотри могућност давања Упутства општег карактера које се тиче благовременог и периодичног обавјештавања оштећеног о радњама које су предузете или о стању поступка по поднијетој кривичној пријави.

### **Тужилачком савјету**

Да благовремено поступа по притужбама на рад државних тужилаца, имајући у виду да Законом о државном тужилаштву, као ни Пословником о раду Тужилачког савјета, није прописан рок за одлучивање по истим.

Да пажљивије разматрају евентуалну одговорност државних тужилаца по уложеним притужбама на њихов рад, посебно у ситуацијама очигледног непоштовања рокова и уколико се такво поступање понавља.

### **Центру за обуку у судству и државном тужилаштву**

Да кроз обуке које континуирано спроводе посебно укажу на начин и обавезу спровођења Директива ЕУ, са посебним акцентом у којем обиму су исте обавезујуће у односу на Црну Гору.

#### **6.3.8.4. Притужбе на рад јавних извршитеља**

У 2020. години, укупно је поднешено 13 притужби на рад Јавних извршитеља. У три (3) предмета Заштитник није утврдио повреда права, у пет (5) предмета подносиоци притужбе су упућени на друга правна средства, у три (3) предмета се огласио ненадлежним, док су два (2) предмета окончана обуставом.

Грађани су указивали на неизвршавање судских одлука и одуговлачење поступка. Заштитник је у свом поступању утврдио да су јавни извршитељи приликом спровођења правоснажних судских одлука предузимали потребне мјере и радње, да су странке покретале или су упућиване на судски поступак, у одређеним предметима странка није допунила притужбу или је повреда отклоњена током поступка. Заштитник је у свом поступању информисао и упућивао грађане да контролу рада Јавних извршитеља, у оквиру своје надлежности, врше Министарство правде, људских и мањинских права и Комора јавних извршитеља.

### **ЗАКЉУЧАК И ПРЕПОРУКА**

Неопходно је наставити континуирано и организовано спровођење унапређивања система извршења у погледу остварења права грађана на дјелотворно и благовремено извршење правде, уз обавезно и редовно вршење надзора над радом и поступањем јавних извршитеља и других учесника у извршном поступку.

## VII ЗАШТИТА ОД ТОРТУРЕ

### 7.1. Права лица лишених слободе и заштита од злостављања

Забрана мучења односно злостављања представља једно од апсолутно заштићених људских права у међународном правном поретку, а тиме и унутрашњем праву. Сљедствено томе, сваки облик нарушавања психичког и физичког интегритета који нема упориште у закону, односно који није узрокован објективним околностима и понашањем потенцијалне жртве представља облик нарушавања људског достојанства и повреду права загарантованог чланом 3 Европске конвенције о људским правима.

Концепт заштите од мучења подразумијева превентивне, реактивне и репресивне инструменте, са циљем да се њиховим откривањем и процесуирањем допринесе одвраћању оних који имају намјеру да злостављају у будућности.

Ово конкретно значи да је држава дужна да забрани, спријечи и процесуира мучење и злостављање у сваком контексту притвора или стављања појединаца под контролу државе—просторијама полицијског задржавања, у затворима, болницама, институцијама социјалне заштите и смештаја за старе и лица са менталним тешкоћама, и у сваком другом окружењу, гдје би пропуст државе могао да изазове опасност од наношења бола и патње.

Ове извјештајне године, као и раније, лица лишена слободе су се обраћала Заштитнику појединачним и групним притужбама, путем сандучића постављених у Управи за извршење кривичних санкција (УИКС), преко Управе УИКС-а (у запечаћеној коверти), поштом и путем телефона.

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

Као и ранијих година, број лица лишених слободе, који су нам се обратили значајно је већи од броја новостворених предмета. Примјера ради, телефоном су нам се обраћале породице затвореника које смо, због брзине поступања, најчешће без отварања предмета детаљно информисали о могућностима заштите њихових права и могућим отклањањем неправилности.

Заштитник је наставио устаљену праксу обављања разговора са лицима лишеним слободе у мјестима гдје се налазе или могу наћи ова, као и лица којима је ограничено кретање. Без обзира на епидемиолошку ситуацију, и ове извјештајне године обављен је велики број разговора. Лицима лишеним слободе омогућено је довољно времена за разговоре у којима су најчешће износили своје приче, дилеме и личне, односно породичне проблеме. Како је извјештајну годину обиљежило ускраћивање посјета лицима лишеним слободе, добили смо повратну информацију да су посјете представника Институције имале додатни значај за лица која смо посјетили.

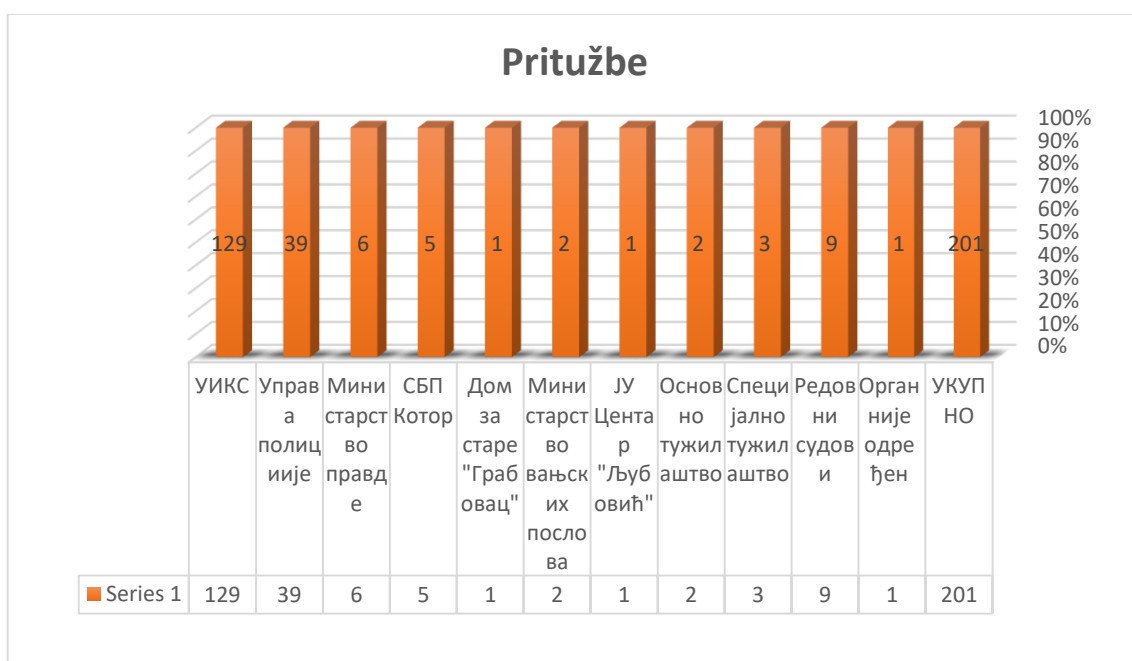
### 7.2. Статистички подаци о притужбама

Ови подаци се односе на сва лица укључујући лица лишена слободе која се налазе под полицијским овлашћењем, односно од стране других органа власти када им је ограничено кретање у складу са стандардима Европске конвенције за заштиту људских права.

Заштитник је у 2020. години формирао 201 предмет. Наиме, сектор Заштита од злостављања, безбједност и Национални механизам за превенцију тортурте (НПМ) је имао у раду 189 предмета, док су остали предмети рађени у оквиру других група послова Заштитника. Жене су поднијеле 29 притужби.

Притужбе су се односиле на рад: УИКС-а (129), Управе полиције (39), Министарства правде шест (6); Специјалне болнице за психијатрију у Котору пет (5); Дома за старе "Грабовац" Рисан један (1); Министарства вањских послова Црне Горе два (2); ЈУ Центар „Љубовић“ један (1); Орган није одређен један (1); Основних тужилаштва два (2); Специјалног тужилаштва три (3) и редовни судови девет (9). Притужбе на рад тужилаштва и судова обрађене су у дијелу Извјештаја, под поднасловом Право на суђење у разумном року.

По сопственој иницијативи, а поводом информација из медија, од НВО-а или на други начин, формирани су предмети: на рад УИКС-а један (1) и на рад Управе полиције пет (5).



### 7.2.1. Притужбе на УИКС

Статистички подаци показују да је у извјештајној години, од стране лица лишених слободе, највише притужби поднијето на рад УИКС-а (129). У поређењу са претходном годином, евидентан је пораст броја притужби. Пораст броја притужби је последица редовног присуства представника Институције у УИКС-у и превентивног дјеловања, као и чињенице да је, усљед епидемиолошких прилика, контакт лица са спољашњим свијетом био додатно ограничен. Похвално је да је, обзиром на отежане услове, унапријеђен систем рјешавања проблема на темељу сарадње, доступности, поштовања и повјерења између Заштитника и Управе УИКС-а, што је резултирало да се већина захтјева, проблема и неправилности, рјешава ефикасно, односно без непотребних формалности и дугих поступака.

Притужбе су се односиле на: право на здравствену заштиту два (2); забрану мучења и суровог нељудског или понижавајућег поступања и кажњавања три (3); забрану дискриминације два (2); право на приватност један (1); права дјетета један (1); права из социјалне заштите (1) и на друга права или законом предвиђених могућности лица лишених слободе (118), као што је услови

отпуст, рекласификација, амнестија, коришћење заводских и ванзаводских бенефита, разврставање по собама, премјештај у другу затворску јединицу, недостатак средстава за хигијену, прекид издржавања казне, одсуство радног ангажовања, остваривање контаката и др. Двије притужбе су поднешене због наведеног дискриминаторног третмана по основу здравственог стања и због немогућности остваривања ван заводских бенефита, што је обрађено у дијелу извјештаја који се бави стањем у области заштите од дискриминације. Једна притужба се односила на услове у малољетничком затвору и биће обрађена у дијелу извјештаја Права дјетета. Све притужбе, које су се односиле на рад УИКС-а су окончане.



Поступци по притужбама окончани су на следећи начин: у осам (8) предмета утврђена је повреда права, па је Заштитник дао препоруке за отклањање утврђених неправилности док у (22) предмета није утврђена повреда права. У овим предметима Заштитник је сачинио мишљења, у којима је констатовао налазе и образложио свој став. У 53 предмета поступак је обустављен, јер је у току поступка отклоњена повреда права или је удовољено захтјеву подносилаца притужби (омогућавањем адекватне или тражене здравствене заштите, радним ангажовањем, премјештајем у другу просторију, рекласификацијом у повољнију класификациону групу, омогућавањем ванредне шетње или посјете и сл.) док у десет (10) предмета је поступак обустављен јер подносиоци нијесу сарађивали у поступку. У осам (8) предмета је поновљена притужба истовјетног садржаја, по којима је већ поступано и гдје су поступци били завршени, у (16) предмета Заштитник није могао поступати (није био надлежан), у пет (5) предмета такође није могао поступати, јер је покренут судски поступак, у четири (4) предмета подносиоци су упућени на надлежне органе, будући да су се обраћали ненадлежним органима док у три (3) предмета притужбе је поднијета од стране неовлашћених лица.

**Јасно је да се структура притужби у извјештајној години знатно промијенила, на шта је утицала епидемиолошка ситуација у земљи и углавном се односила на незадовољство у остваривању права на посјете родбине и остваривању контакта са истим.**

Притужбе на повреду права (118), односно могућности остваривања одређених захтјева и бенефита, односиле су се на премјештај у другу просторију или организациону јединицу, на недостатак радног ангажовања, на недостатак средстава за личну хигијену, на отежан прелазак у повољније класификационе групе и остваривање хигијенског пакета, на недовољну укљученост у социјалне и културне активности и на дуго чекање на разговор са реализаторима третмана.

- Осуђени Х.У., тражио је премјештај из собе 3 у собу 31 у Затвору за дуге казне у Спужу. Након разговора између представника Заштитника и Управе УИКС-а, захтјев подносиоца притужбе је позитивно ријешен.
- Осуђени Х.У., тражио је премјештај из А павиљона у Д павиљон у Затвору за дуге казне у Спужу. Управа Затвора се сложила са предлогом Заштитника и премјестила ово лице у други павиљон.
- Осуђени Х.У. је у притужби тражио да му управа УИКС-а омогући прелазак у ИИ класификациону групу. Заштитник је констатовао да је Управа, следећом рекласификацијом, удовољила захтјеву подносиоцу притужбе.

Притужбе затвореника и њихове родбине односиле су се на провођење превентивних епидемиолошких мјера у затворима. Затвореници као и чланови родбине били су уплашени немогућношћу одржавања дистанце те, према њиховом мишљењу, недовољном количином заштитне опреме која им је била на располагању. Како је први талас епидемије слабио, тако су се затвореници обраћали с притужбама усмјереним на потребу ублажавања превентивних мјера, попут поновног омогућавања посјете без надзора и слично.

Иако су евидентирана улагања у материјалне услове у извјештајној години, услови смјештаја су и даље незадовољавајући, нарочито у Истражном затвору у Спужу. Заштитник је у контексту материјалних услова у овом затвору, установио да је важно хитно предузети све мјере које не захтијевају велика материјална улагања, а које могу унаприједити квалитет животних услова притворених лица у собама и уподобити их минималним стандардима у погледу површине и броја лица која у њима могу боравити. Лоши материјални услови, уз прекобројност у собама збирно резултирају понижавајућим поступањем у односу на притворена лица. Заштитник подсећа, да је Европски суд за људска права у предмету Биговић против Црне Горе<sup>62</sup> утврдио повреду члана 3 Конвенције у односу на подносиоца представке, између осталог, због пренатрпаности затворских ћелија. И у предмету Булатовић<sup>63</sup> ЕСЉП је утврдио повреду члана 3 јер је подносилац представке, између осталог, боравио у притвору у соби која је била пренатрпана.

У извјештајној години опремљен је и стављен у функцију и затвор за малољетнике, како је Заштитник и препоручио.

Затвореници се и даље жале на предуго чекање на специјалистичке прегледе, а незадовољство је појачано непружањем повратних информација о томе да ли су уопште заказани. Указују и на проблеме у комуникацији са психијатром у затвору. Проблем се јавља приликом промјене терапије - смањења дозе бупренорфина. Здравствена заштита затвореника обављала се у сложеним епидемиолошким условима, али у неколико обраћања увидом у хронологију поступања установили смо, да су са своје стране, предузели све потребне кораке и радње, како би се побринули за адекватно пружање љекарских услуга. С тим у вези, Заштитник је исказао разумијевање да су се, сходно насталој епидемиолошкој ситуацији, морали поштовати

<sup>62</sup> Биговић против Црне Горе (представка бр. 48343/16).

<sup>63</sup> Булатовић против Црне Горе (67320/10).



постављени приоритети у раду здравствених радника, када су се првенствено обављале неодложне и хитне специјалистичке интервенције у болницама. Поступци по притужбама, које су се односиле на право на здравствену заштиту, окончани су на следећи начин: у једном (1) предмету није утврђена повреда права, у другом предмету након покретања поступка удовољено је захтјеву осуђеног лица (омогућена терапија која је тражена).

• Осуђени Х.У, се жалио на рад здравствене службе УИКС-а. На основу увида у постојећу медицинску документацију и разговора са подносиоцем притужбе и особљем здравствене службе УИКС-а, те извјештаја конзилијума психијатара из Специјалне болнице за психијатрију Котор, установљено је да затворенику није потребно болничко лијечење у тој установи, и да му нијесу повријеђена права.

Заштитник и у овом Извјештају поново констатује да још увијек није у цјелости испоштована препорука Заштитника из 2015. године која се односи на случај злостављања у ЗИКС-у, тзв. јануарски догађај у дисциплинском одјељењу. У овом случају изостала је правовремена реакција Управе - извјештавање надлежном органу, идентификација одговорних службених лица и утврђивање њихове дисциплинске одговорности. Овакво поступање/непоступање Управе ЗИКС-а није у складу са начелом забране мучења и других облика злостављања, јер се, не предузимањем ефикасних мјера и неспровођењем дисциплинског поступка шаље лоша порука службеницима да то могу чинити без последица. Сврха дисциплинских поступака и кажњавања је да одврате службенике од чињења кажњивих дјела.

Међутим, током извјештајне године, евидентирана је позитивна промјена у поступању Управе након инцидентних догађаја. Случајеви су одмах прописно евидентирани, пријављени Управи полиције и надлежном Тужилаштву, а у оквиру УИКС-а су покренути и правовремено спроведени дисциплински поступци против свих учесника, затвореника и службеника, утврђена је одговорност и изречена је дисциплинска казна. Свакако да су ово примјери који представљају снажну поруку да се сви облици злостављања и лошег поступања неће више толерисати и да ће бити санкционисани.

Веома изазовна година за притворена лица и лица на издржавању казне затвора праћена рестрикцијама у односу на одржавање контакта са спољним свијетом, а у циљу заштите здравља, лоше је утицала на ионако рањиву популацију, доводећи генерално до погоршања њиховог менталног здравља. У односу на новонастале околности, УИКС је успјешно успио да контролише ширење вируса у затвору упркос чињеници да су и службеници одсуствовали услед лијечења. И пружање друге неопходне лџкарске помоћи се обављало у складу са приоритетима у наведеним отежаним околностима.

Са друге стране, примијећено је да је УИКС могао урадити више на обезбјеђивању алтернативних начина комуникације као што је омогућавање чешћих видео позива притвореним лицима и лицима која су на издржавању казне, односно појачати присуство (хронично дефицитарног) психијатра и психолога како би се лакше превазишла новонастала ситуација.

Иако су евидентирана улагања у побољшање материјалних услова, и даље важи закључак да дио соба у Истражном затвору не испуњава минималне стандарде. Заштитник још једном указује да лоши материјални услови, уз прекобројност у собама збирно резултирају понижавајућим поступањем како је то и установио Европски суд за људска права у односу на нашу државу. Са тим у вези Заштитник још једном указује на неопходност унапријеђења материјалних услова, посебно у сегментима који не захтијевају значајнија улагања (одржавање хигијене, приступ свјежем ваздуху и сл.). У погледу материјалних услова похвално је да су малољетници добили простор у складу са стандардима, како је Заштитник раније препоручио.

Заштитник похвалним оцјењује и чињеницу да ни додатни притисак узрокован епидемијом у којем се одвијао живот и рад у УИКС-у није довео до пораста инцидентних догађаја. Напротив, евидентирана је позитивна промјена у поступању Управе у оваквим приликама. Случајеви су одмах прописно евидентирани, пријављени Управи полиције и надлежном Тужилаштву, а у оквиру УИКС-а су покренути и правовремено спроведени дисциплински поступци против свих учесника, затвореника и службеника, утврђена је одговорност и изречене су дисциплинске казне.

Конечно, Заштитник и у овом извјештају констатује да још увијек нијесу у цјелости испоштоване препоруке Заштитника из 2015. године која се односи на случај злостављања у УИКС-у, тзв. јануарски догађај у дисциплинском одјељењу. У овом случају изостала је правовремена реакција Управе - извјештавање надлежном органу, идентификација одговорних службених лица и утврђивање њихове дисциплинске одговорности што је недопустиво имајући у виду обавезу да се обезбједи нулта толеранција мучења и злостављања.

## 7.2.2. Притужбе на рад Управе полиције

Притужбе на рад Управе полиције (укупно 39) односиле су се: девет (9) на забрану мучења и суровог нељудског или понижавајућег поступања или кажњавања; један (1) на забрану дискриминације; два (2) на слободу удруживања и мирног окупљања и 27 на друга права лица лишених слободе (здравствена заштита, приступ тоалету, обавјештење породице и обавјештење адвоката). Притужбе су поднесене на рад: ЦБ Подгорица (23), ЦБ Бар три (3), ЦБ Бијело Поље четири (4), ЦБ Будва два (2), ЦБ Никшић три (3) и ЦБ Пљевља четири (4).



Предмети су окончани на следећи начин: у (12) предмета утврђена је повреда права, па је Заштитник дао препоруке за отклањање утврђених неправилности, у осам (8) предмета није утврђена повреда права, у десет (10) предмета притужба није допуњена у остављеном року а ни након тог рока, без чињеница и околности које би биле од утицаја на поступање, у два (2) предмета поступак је обустављен, јер су лица изричито тражила да се по притужбама даље не поступа (притужбе поднијели без основа, у алкохолисаном стању) док су у три (3) предмета повреде су отклоњене у току поступка. У четирин (4) предмета поступак је настављен у 2021. години (притужбе поднијете крајем децембра).

Током 2020. године, вријеђање, омаловажавање, те прекорачење овлашћења у примјени средстава принуде били су најчешћи разлози притужби на поступање полицијских службеника.

У једном броју предмета Заштитник је оцијенио, да су лица лишена слободе били жртве незаконитог поступања полицијских службеника односно нечовјечног и понижавајућег поступања. Нечовјечно и понижавајуће поступање састоји се у намјерном вријеђању физичког интегритета и људског достојанства појединца, и у односу на мучење има за последицу мањи физички бол, а више повреду достојанства. У тим предметима у поступању полицијских службеника били су садржани сви елементи нечовјечног и понижавајућег поступања: учешће службених лица, намјера кажњавања, беспомоћност жртве док је изостао четврти елемент – интензитет нанијетог бола у већем обиму, када би злостављање прерасло у мучење.

• Заштитнику се обратио Х.У., а поводом поступања шест непознатих полицијских службеника ЦБ Подгорица, за које је навео да су га дана 25.5.2020. године лишили слободе, а затим га мучили и пријетили му, како би од њега добили информације потребне за откривање учиналаца више почињених кривичних дјела, укључујући и навод да су службеници више пута употребили електрошокер како би изнудили изјаву од њега. Након спроведеног поступка Заштитник је установио да су полицијски службеници ЦБ Подгорица повриједили права подносиоца притужбе злостављајући га нечовјечним и понижавајућим поступањем, на који начин је повријеђено његово уставно право на заштиту достојанства и неповрједивост физичког и психичког интегритета у вези са чим је дата препорука Управи полиције да без одлагања, предузме мјере за идентификацију и утврђивање одговорности свих полицијских службеника, који су прекорачили овлашћења према подносиоцу притужбе. Заштитник је поновио и раније дате препоруке УП да обезбједи да приликом сачињавања записника о обавјештењу прикупљеном од грађанина, унесе податке као што су вријеме почетка и завршетка прикупљања обавјештења; да установи вођење прецизних и тачних евиденција о привођењу и задржавању лица од стране службеника Управе полиције, како би се установило тачно вријеме лишења слободе и обезбједиле одговарајуће процесне гаранције права осумњиченог у смислу стандарда које признаје пракса Европског суда за људска права, као и да размотри могућност да снима ток саслушања аудио и видео уређајем, уз досљедно поштовање људских права и слобода лица која се саслушавају. УП до израде овога извјештаја није поступила по датој препоруци, односно није идентификовала службенике како је препоручено.

Надаље у већини предмета, довело се у питање поступање односно третман полицијских службеника према лицима лишеним слободе односно лицима задржаним у просторијама за задржавање, у вези поштовања основних права, који су уједно и гаранција против злостављања (права на приступ љекару и адвокату, право да о свом лишењу слободе обавијесте родбину и начину на који се информишу о својим правима). Документација за лица која су се жалила Заштитнику, била је потврда истинитости навода изнесених у притужбама.

**С тим у вези, Заштитник је указао да здравствени радници морају бити свјесни да њихови извјештаји представљају основ за реаговање надлежних органа и покретање дисциплинског поступка у случајевима употребе средстава принуде од стране полиције, односно прекорачења овлашћења.**

Овим поводом Европски комитет за спрјечавање мучења и нечовјечног или понижавајућег поступања или кажњавања (ЦПТ) наглашава значајан допринос који на мјестима лишења слободе службе здравствене заштите могу и треба да пружају у борби против злостављања лица лишених слободе методичним евидентирањем повреда и давањем информација надлежним властима. Тачно и благовремено документовање и пријављивање таквих медицинских доказа у значајној мјери ће олакшати истрагу евентуалних случајева злостављања и утврђивање одговорности починилаца, што дјелује као снажно средство одвраћања од злостављања у будућности. Осим тога, ЦПТ је у овим случајевима указао да би било пожељно да се направе фотографије повреда као и да се води засебан регистар повреда у коме ће се забиљежити све врсте уочених повреда.

**Заштитника посебно забрињава и чињеница да је у извјештајној години, поред наведеног, поступао још по једној притужби у којој је, између осталог, наведено да су службеници ЦБ Подгорица прибјегавали посебно свирепим техникама мучења према подносиоцима, као што је, примјера ради, употреба електро-шокера у предјелу главе и тијела.**

Институцији Заштитника се грађани нијесу раније обраћали са оваквим наводима, нити је НПМ непосредно кроз свој рад дошао до сличних сазнања. Како је у једном предмету Заштитник утврдио да је заиста дошло до злостављања подносиоца притужбе, Заштитник је подсјетио и да је ЦПТ, у извјештају поводом своје последње посјете Црној Гори 2017. године навео да: „...култура полицијског злостављања није дјелотворно сузбијена и да се особе лишене слободе у Црној Гори

и даље налазе у озбиљном ризику да ће их полицијски службеници злостављати; да је злостављање од стране полицијских службеника у Црној Гори чињеница која се не тиче само неколико нечасних службеника, већ изгледа да је прихваћена пракса унутар тренутне полицијске културе, посебно међу криминалистичким инспекторима.“ Како починиоци нијесу идентификовани како је Заштитник препоручио, то ће у наредној години посебна пажња бити посвећена сузбијању описаног незаконитог поступања, а у свијетлу датих препорука и ранијих запажања ЦПТ- а.

### 7.2.3. Поступање полиције за вријеме јавних окупљања

У више црногорских градова је током извјештајног периода дошло до окупљања грађана, супротно прописаним мјерама. Имајући у виду значај остваривања права грађана/ки на мирно окупљање, а с обзиром да су ова дешавања довела до повишених тензија у друштву, Заштитник је пратио јавна окупљања током периода њиховог трајања, прикупљајући информације из више извора.

Обављени су разговори са већим бројем лица. Такође, прегледан је обиман видео материјал доступан на интернет платформи за размјену видео садржаја који је интерпретиран у мишљењима.

### 7.2.4. Предмети који се односе на поступање полицијских службеника ЦБ Подгорица

Током литија које су се одржавале у Подгорици, односно окупљања великог броја грађана због исказивања незадовољства у односу на усвајање Закона о слободи вјероисповијести и положаја вјерских заједница као и кршења прописаних мјера, Заштитник је имао у раду 6 предмета.

Наме, од тих 6 предмета, 3 су се односила на материјалне услове, 2 на употребу средстава принуде-хемијска средства/сузавац и 1 на повреду достојанства и приватности.

Начин окончања: у 2 предмета су донешене препоруке (у једном је утврђена повреда односно понижавајуће поступање, док је у другом предмету Заштитник установио недостатак смјештајних капацитета због превеликог броја задржаних лица и лица лишених слободе), у 2 предмета није дата сагласност за поступање док су два 2 предмета окончана указивањем.

• На основу навода изнијетих у једном дневном листу, Заштитник је формирао предмет по сопственој иницијативи. У притужби је између осталог наведено, да су подносиоца притужбе полицијски службеници ЦБ Подгорица, испред зграде ЦБ Подгорица лишили слободе и привели без употребе силе; да је био смјештен у једној од просторија од око 40м<sup>2</sup> у ЦБ Подгорица, заједно са 25 задржаних лица и два до четири полицијска службеника, која су се мијењала; да нико у просторији од задржаних лица, нити полицијских службеника није имао заштитне маске на лицу, упркос мјерама, које су биле прописане те да га је овакво поступање полицијских службеника изложило повећаном ризику од вируса ЦОВИД -19. Заштитник је овим поводом, између осталог, установио да задржаном лицу није обезбијеђен кревет за спавање што је непримјерено и дао је Управи полиције препоруку: да у ситуацијама, када број лица лишених слободе или задржаних, превазилази капацитете притворске јединице, лицима обезбиједи потребне услове у притворским јединицама у најближим ЦБ и ОБ.

• У притужби је у битном указано на злостављање подносиоца притужбе и његове породице, од стране полицијских службеника ЦБ Подгорица, приликом вршења претреса у њиховој породичној кући због учествовања на литијама. Заштитник је установио да су подносилац притужбе и чланови његове породице били изложени психолошким стресу, који је код њих изазвао осјећање страха, узнемирености и беспомоћности, што се квалификује као понижавајуће поступање у смислу члана 3 Европске конвенције и препоручио ЦБ Подгорица да испита цјелокупно поступање полицијских службеника приликом претреса стамбеног објекта подносиоца притужбе Х.У, а посебно према његовом сину Х.Х и предузме мјере и радње у циљу идентификације, процесуирања и евентуалног кажњавања службеног лица; да у будућим активностима, које укључују претрес просторија, у којем се налазе припадници рањивих категорија, а

посебно дјеца, полицијски службеници предузму све мјере у циљу њихове, а посебно заштите најбољег интереса дјетета и да у будућим активностима, које укључују претрес, размотре могућност редовног аудио-визуелног снимања, у смислу члана 81 став 8 ЗКП-а. Међутим Управа полиције је негирала наводе и није предузела мјере и радње поводом дате препоруке. Поступак по кривичној пријави је у току пред ОДТ-ом у Подгорици.

• Грађанин/ка који није хтио/ла да му/јој се име открије у поступку, из Подгорице, поднио/ла је притужбу на рад Управе полиције – ЦБ Подгорица. У притужби је, између осталог, наведено: да живи у насељу Златица; да су полицијски службеници дана 25.01.2020. године, поред пасареле на Златици, бацили преко 30 патрона сузавца и шок бомби, на групу од око двадесетак окупљених грађана, па и на њега/њу; да снимци на друштвеним мрежама, показују истинитост његових/њених навода; да је имао/ла здравствених проблема и да је, количина сузавца била превелика и непотребна. На основу утврђених чињеница и исказа грађана који живе у близини мјеста догађаја, Заштитник је оцијенио да у радњама полицијских службеника није дошло до прекорачења полицијских овлашћења и повреда права на штету подносиоца/тељке притужбе. Међутим, Заштитник је дао препоруке Управи полиције: да у будућем периоду спроведу обуке полицијских службеника о: преговарачком управљању протестима; опасностима од хемијских иританса, практичном и досљедном поштовању упутства за безбједну употребу хемијских иританса, ризицима вишеструког излагања, факторима животне средине и ризицима директног излагања траумама од слабо циљане муниције као и других фактора ризика са посебним освртом на осјетљиве групе.

### **7.2.5. Предмети који се односе на поступање полицијских службеника ЦБ Будва**

У односу на окупљања грађана која су се у извјештајној години одржавала у Будви, након прегледаних видео снимака објављених на друштвеним мрежама који су изазвали посебну пажњу јавности, у раду је било 5 предмета.

Предмети су се односили на: 4 прекомјерна употреба силе и 1 хемијска средства (права дјетета).

Предмети су окончани тако што у 2 предмета није дата сагласност за поступање, 1 предмет је окончан указивањем, у 1 предмету Заштитник није могао утврдити повреду права док је у 1 предмету утврђена повреда права у вези са понижавајућим поступањем на штету подносиоца притужбе.

#### Примјери:

Х.У. је поднио притужбу на поступање ЦБ Будва, у којој је навео да се дана 24.06.2020. године налазио на платоу иза зграде Општине, да је након неких 20 минута примијетио да му нема телефона у џепу, да се испоставило да се телефон налазио код полицијског службеника који је одбио да му врати телефон, као и да су још два службеника повриједила његова права на начин што су га изударали и понижавајуће поступали према њему. Заштитник је утврдио да су два службеника овом приликом прекорачила службена овлашћења на начин што су несразмјерно примијенили средство принуде – физичку снагу, чиме су понижавајуће поступили на штету подносиоца притужбе. Заштитник је овим поводом препоручио да се у законитом поступку испита евентуално постојање дисциплинске одговорности наведених службеника, учесника предметног догађаја, као и да се обезбиједи досљедно поштовање националних прописа, потврђених међународних уговора и општеприхваћених правила међународног права.

Предсједница Синдиката запослених у Општини Будва, обратила се притужбом којом је у битном наведено да су, из непознатих разлога, без представљања и објашњења, службеници УП дана 17.6.2020. године евакуисали све присутне запослене са својих радних мјеста и током тога дана онемогућили улазак запослених службеника и намјештеника у зграду Општине Будва, као и да су четири дана за редом, од 23. до 26.06.2020. године, запосленим службеницима и намјештеницима онемогућили улаз у зграду Општине Будва од стране службеника УП чиме су били онемогућени да приступе радном мјесту. Заштитник је установио да су службеници Управе полиције требали присутним грађанима, према којима су вршили овлашћења, дати објашњење о законском основу на основу којег су вршили службене радње и дао препоруку Управи полиције да у будућем поступању досљедно поштују право лица према коме се примјењује полицијско овлашћење да оно буде упознато са разлозима за предузимање полицијског овлашћења у складу са Законом. УП је најавила да ће поступити у складу са датом препоруком.

### 7.2.6. Предмети који се односе на поступање полицијских службеника ЦБ Никшић

Поводом јавног окупљања у Никшићу, Заштитник је поступао у 14 предмета.

Предмети су се односили на: 10 предмета на материјалне услове и 4 на прекомјерну употребу силе.

Предмети су окончан на сљедећи начин: у 1 предмету утврђена је прекомјерна употреба силе; у 9 предмета утврђена је повреда права у односу на 9 лица која су поднијела притужбу (8 притужби је због чињеничне и правне подлоге спојено са деветим, који је окончан спајањем предмета); у 1 предмету није утврђена повреда, у 2 предмета лица нијесу дала сагласност за поступање док је у 1 предмету отклоњена повреда у току поступка.

Х.У. је поднио притужбу на рад ЦБ Никшић. У притужби је у битном навео да је 13. маја учествовао у спонтаном окупљању грађана у Никшићу; да се ово окупљање састојало од узвикивања парола и мирне шетње; да, како се касније испоставило, ова чињеница је била довољна да испровоцира полицијске службенике да га најприје опколе, да би затим успиједило батињање; да је од самог старта држао руке на глави и да није пружао било какав отпор; да су га оборили на тло, а затим ударали чизмама по цијелом тијелу, од чега највише у предјелу главе, односно лица. У овом предмету Заштитник је оцијенио да је приликом лишења слободе малољетног лица Х.У., наведеном приликом, дошло до нечовјечног и понижавајућег поступања, које је код подносиоца притужбе изазвало лакше тјелесне повреде и душевне патње, а што се доказује како налазом вјештака, тако и ординираним терапијом и чињеницом да је још увијек предмет љекарског праћења. У овом конкретном предмету Заштитник је дао препоруке да УП без одлагања, предузме мјере за идентификацију и утврђивање одговорности свих полицијских службеника, који су дана 13.05.2020. године прекорачили овлашћења према малољетном лицу Х.У., као и да Општа болница у Никшићу у будућим поступањима тачно и благовремено документује медицинске доказе који указују на евентуално злостављање, у складу са смјерницама датим у Истамбулском протоколу.

### 7.2.7. Предмети који се односе на поступање полицијских службеника у Пљевљима

Поводом дешавања у Пљевљима, односно кршења прописаних мјера и јавног окупљања грађана, Заштитник је 19. маја 2020. године посјетио Пљевља и обавио разговоре са вјерским поглаварима, представницима локалне самоуправе, представницима Управе полиције и са грађанима. Том приликом је указао на потребу смиривања страсти и тежњи ка јачању заједничких вриједности, мултиетничког и мултивјерског склада.

У Пљевљима је формирано 8 предмета, од којих 3 предмета су се односила на прекомјерну употребу силе, док се 5 предмета односило на употребу хемијских средстава - сузавца.

Предмети су окончани на начин: у 1 предмету донешена је препорука и утврђено нечовјечно и понижавајуће поступање (овај предмет је спојен са друга 2 предмета имајући у виду да се истим поводом обратило више лица), док у 5 предмета није утврђена повреда права.

• Х.У. се обратио притужбом поводом поступања полицијских службеника ЦБ Пљевља, у вези са окупљањем грађана 13. маја 2020. године у Пљевљима, у битном наводећи да је током окупљања претучен од стране полицијских службеника; да није пружио никакав отпор, док га је неколико полицијских службеника тукло пендрецима; да га је полицијски службеник У.З., ударио свом снагом затвореном шаком у предјелу груди, и токи-вокијем по глави; да је докторица Х.Х. била непрофесионална, и да током првог прегледа га није прегледала адекватно, нити констатовала повреде које је имао по тијелу; да када је други пут одведен Општу болницу на инсистирање његове мајке докторица одрадила ваљдан преглед, а да је тек трећи пут доктор на хирургији описао све повреде. У овом предмету Заштитник је утврдио да је дошло до нечовјечног и понижавајућег поступања, које је код подносиоца притужбе изазвало лакше тјелесне повреде и душевне патње и дао препоруке да Управа полиције без одлагања, предузме мјере за идентификацију и утврђивање одговорности свих полицијских службеника, који су дана 12.05.2020.године прекорачили овлашћења према грађанину Х.У., као и да Општа болница у Пљевљима у будућим поступањима тачно и благовремено документује и пријављује медицинске доказе који указују на евентуално злостављање лица.



• Х.У. се обратила притужбом поводом поступања полицијских службеника ЦБ Пљевља, у вези са окупљањем грађана 13. маја 2020. године у Пљевљима, наводећи да је повријеђена услед употребе хемијских средстава од стране полицијских службеника, када је задобила повреде у виду посјекотина и опекотина. Заштитник није нашао да су подносиоци притужбе повријеђена права незаконитим поступањем или прекорачењем законом утврђених овлашћења, од стране припадника полиције. Међутим, на основу спроведеног испитног поступка а полазећи од начела правде и правичности, Заштитник је подсјетио на препоруке дате Управи полиције да у будућем периоду спроведе обуке полицијских службеника о преговарачком управљању протестима и о опасностима од хемијских иританса, практичном и досљедном поштовању упутства за безбједну употребу хемијских иританса, ризицима вишеструког излагања, факторима животне средине и ризицима директног излагања траумама од слабо циљане муниције као и других фактора ризика са посебним освртом на осјетљиве групе и упућује и поновио препоруку у вези са извјештавањем о употреби средстава принуде, као и могућности аудио-визуелног снимања свих акција полиције.

• Х.У. је поднио притужбу поводом поступања полицијских службеника ЦБ Пљевља, у вези са окупљањем грађана 13. маја 2020. године у Пљевљима, наводећи да је претходног дана у ЦБ Пљевља дао изјаву поводом окупљања грађана 12. маја 2020. године којом приликом је оставио контакт телефон, али није био позван накнадно, већ су му полицијски службеници „под пуном ратном опремом упали у стан“, како би га привели да опет да изјаву да ли је организатор протеста, као и да му је породица овом приликом претрпјела непријатност. Заштитник није могао наћи да су службеници ЦБ Пљевља повриједили права подносиоца притужбе, али је као и у више других предмета, примијетио наставак лоше праксе приликом примјене института позивања грађана ради прикупљења обавјештења у својству грађана, која није у складу са чланом 259 ЗКП-а. Коначно, Заштитник је подсјетио на препоруку дату Управи полиције да у свом будућем поступању грађане позива ради прикупљања обавјештења, у потпуности у складу са законом, о чему је већ било ријечи.

### **7.2.8. Притужбе које се односе на поступање полицијских службеника у Андријевица**

Заштитник је након медијских натписа и видео снимака на друштвеним мрежама, на којима су се могла видјети јавна окупљања у Андријевици, покренуо поступке по сопственој иницијативи у 5 предмета. Сви предмети су се односили на прекомјерну употребу силе. Наиме, ни једно лице није дало сагласност за поступање.

### **7.3. Материјални услови у просторијама за задржавње**

Иако ће материјални услови у просторијама за задржавање на нивоу УП детаљно бити представљени у годишњем извјештају о раду Заштитника као Националног превентивног механизма, овдје треба напоменути да се Заштитник, поступајући по притужбама у два случаја бавио и овим аспектом (по један предмет у Никшићу и Подгорици), од којих је у једном утврдио повреду права (у Никшићу).

• Поступајући по притужби из маја 2020. године у односу на поступање службеника ЦБ Никшић у односу на свјештенике Митрополије црногорско-приморске и епископа будимљанско-никшићког Јоаникија, Заштитник је уврдио повреду права у виду понижавајућег поступања. Наиме, након њиховог лишења слободe и одређивање задржавања у просторијама за задржана лица у Никшићу, њих 9 је било смјештено у простоји за задржавање која има 7 кревета, односно у том тренутку није имало довољно смјештајних капацитета, што је довело до тога да два свјештеника се смјењују 72 часа на столици. С тим у вези препоручено је да се лица лишена слободe и задржана лица у притворским јединицама смјештају искључиво у складу са предвиђеним капацитетима.

### **7.4. Поступак спровођења безбједносне процјене**

Заштитник је у периоду од 2017. године до данас имао већи број притужби које су поднијела лица на издржавање казне затвора, а које су се односиле на безбједносне процјене.

По правилу, ова лица су се жалила да им није омогућен условни отпуст односно коришћење погодности, услед чињенице да нијесу добили одговарајуће мишљење од стране Управе полиције, истовремено наводећи да им такво мишљење није образложено нити се могло закључити на основу чега је донијето.

У мишљењима које је донио Заштитник поступајући по овим притужбама, запажено је следеће: да не постоје прописи који јасно дефинишу шта подразумева безбједносна процјена лица лишеног слободе, шта се конкретно провјерава, односно поступак исте, што доводи до различитог разумијевања задатка и произвољног закључивања.

Такође, Заштитник указује, да су неке теренске провјере спроведене од стране Управе полиције биле упитне и остављале су простор за арбитрерно и произвољно закључивање о безбједносној ситуацији, неадекватну процјену и кршење права лица лишеног слободе, како је то у мишљењима детаљно образложено. Заштитник је такође запазио и да је један број лица на издржавању казне затвора, у циљу изигравања норме која се односи на процјену, прибјегавао промјени мјеста пребивалишта, што је додатно отежавало рад службеника задужених за провјеру на терену.

Са друге стране, Заштитник указује да уколико лице током издржавања казне поштује Правилник о кућном реду УИКС-а, затим буде добро оцијењено од стране реализатора третмана а оствари неки од услова за коришћене погодности које су му Законом прописане, након што добије негативно мишљење о безбједносној процјени које није утемељено, губи мотивацију за добрим владањем у УИКС-у, чиме се може директно утицати на рад цјелокупног затворског система и напора да се лица лишена слободе ресоцијализују.

Заштитник је, у укупно четири (4) мишљења у извјештајној години донио сет препорука у којима је указао на потребу доношења Правилника или смјерница, који би ближе дефинисали поступак вршења безбједносне процјене, које су достављене Управи полиције, односно поступајућим Центрима и Одјељењима безбједности.

Х.У. је поднио притужбу на рад ЦБ Подгорица. У притужби је, између осталог, навео да је осуђен на десет година затворске казне; да му је до истека казне остало 3 године и 5 мјесеци; да је неколико пута одбијан за погодности; да је ЦБ Подгорица до сада дао неколико негативних мишљења по питању његове процјене безбједности; да су те процјене без икаквог образложења. Након спроведеног испитног поступка, Заштитник је дао препоруке УП да спроведе поновни поступак безбједносне процјене за подносиоца притужбе Х.У. у складу са ставовима и запажањима које је Заштитник тим поводом изнио; да се у будућем поступању безбједносне процјене јасно образложе, као и да УП донесе акт који ће ближе дефинисати поступак безбједносне провјере за лица лишена слободе.

У извјештајној години Заштитник није утврдио мучење нити у једном предмету. У предметима у којима је утврдио нечовјечно и понижавајуће поступање, примјеђено је да се наводи лица лишених слободе да су били претучени, чак и кад постоји медицинска документација, не испитују у довољној мјери или уопште се не испитују.

Оваква пракса је недопустива јер се ради о могућим повредама Устава Црне Горе, односно чл. 3 ЕКЉП. С тим у вези, примјеђујемо, да и даље у полицијском поступању није створена атмосфера пријављивања незаконитог поступања или прекорачења овлашћења.

Поступајући по притужбама лица лишених слободе у једном броју предмета, Заштитник је утврдио пропусте у поступању полицијских службеника и упутио препоруке да у будућем раду лицу које се доводи, лишава слободе или задржава у складу са одредбама Законика о кривичном поступку, уручује писано обавештење о његовим правима, на матерњем језику или језику који разумије.

Заштитник је више пута указао и да здравствени радници морају бити свјесни да њихови извјештаји представљају основ за реаговање надлежних органа и покретање дисциплинског поступка у случајевима употребе средстава принуде од стране полиције, односно прекорачења овлашћења.

Више пута је поновљено да су полицијски службеници у извјештајној години поступали у веома сложеним околностима имајући у виду масовна јавна окупљања којима су кршене мјере донијете у циљу сузбијања ширења вируса корона. С тим у вези, Заштитник је у једном броју предмета утврдио нечовјечно и понижавајуће поступање на штету учесника протеста. Оно што је уочено као образац у тим предметима је да су службеници прибјегавали сили у знак одмазде у односу на подносиоце притужбе, истрајавајући на употреби силе у околностима кад за тим није било потребе. Спонтана окупљања су била праћена и употребом средстава принуде од стране полицијских службеника, на првом мјесту хемијских средстава. Иако је Заштитник у овим догађајима оцијенио, да су хемијска средства употријебљена у складу Законом о унутрашњим пословима, односно ради одбијања напада и савлађивања отпора, као и ради успостављања нарушеног јавног реда и мира од стране учесника окупљања важно је напоменути да је потребно унаприједити начин извјештавања о употреби средстава принуде.

Коначно, закључује се да је и ове извјештајне године Управа полиције углавном задржала од раније препознати став у погледу неприхватања одговорности чак и за очигледне пропусте, определијеливши се за солидарисање са појединим службеницима који су поступали незаконито, чиме је бачена сјенка на велику већину службеника који су професионално и законито обављали полицијске послове у веома изазовној години како у погледу сложености и обима радних задатка, тако и у односу на епидемиолошку ситуацију.

## 7.5. Притужбе на рад Специјалне болнице за психијатрију у Котору

Притужбе су се односиле: једна на друга права лица лишених слободe и четири на забрану мучења и суровог нељудског или понижавајућег поступања и кажњавања.

Поступци по притужбама су окончани на следећи начин: у три предмета је утврђена повреда права, па је Заштитник дао препоруке за отклањање утврђених неправилности док је један поступак обустављен, јер је у току поступка отклоњена повреда права (омогућавањем посјете).

Неповољан положај лица лишених слободe у психијатријским установама и установама социјалне заштите домског типа је, између осталог, последица недостатака нормативног оквира који регулише ову област. Стога Заштитник као и претходних година, указује на потребу за унапређење, нарочито у погледу стварања услова за ефикасно и одрживо функционисање система „деинституционализације“. Овај систем поред здравственог, подразумијева и социјални аспект, односно стварање одговарајућих услова за збрињавање и потребну подршку особама са менталним сметњама и њиховим породицама за живот ван психијатријских установа, у окружењу које је у што мањој мјери одређено њиховим менталним сметњама. Томе би у великој мјери, уколико се буде спроводила у складу са предвиђеним активностима, требало да допринесе и Стратегија о заштити менталног здравља у Црној Гори.

• Дана 24.6.2020. године, приликом редовног обиласка СБП Доброта, савјетници Заштитника људских права и слобода су, у складу са наводима, да је дошло до наношења тјелесних повреда пацијенту са Одјељења за лијечење болести зависности Х.У. од стране болничког стоматолога, разговарали са повријеђеним пацијентом, који је дао сагласност за поступање овим поводом и навео да га је стоматолог у болници, др Х.Х. физички напао, којом приликом му је ударцем песницом у главу поломио нос и нанио друге тјелесне повреде. Заштитник је након спроведеног испитног поступка нашао да је поступањем стоматолога повријеђено право на физички интегритет подносиоца притужбе и дао препоруке Специјалној болници за психијатрију у Котору да у будућем периоду спроведе хитну обуку на тему поступања са узнемираним пацијентима за све службе подршке у болници односно њихове службенике који су у контакту са пацијентима, укључујући и раднике који врше послове обезбјеђења болнице. СБП је најавила да ће поступи у складу са препоруком у вези са чим је предузела кораке.

• Х.У. се обратио притужбом, између осталог и поводом поступања болнице у битном истичући да му је 25.5.2020. године незаконито укинута терапија док се налазио на лијечењу, након чега је у раним јутарњим часовима наредног дана без претходне најаве и обавјештења предат припадницима ЦБ Подгорица, гдје су га мучили и злостављали како би од њега изнудили признање да је извршио више кривичних дјела. У односу на поступање Болнице Заштитник је утврдио да је поступањем одговорних лица повријеђено право подносиоца притужбе на адекватну и благовремену здравствену заштиту, право на слободан избор, информисање и обавјештење и то ускраћивањем терапије у вечерњим часовима 25. маја 2020. године – без медицински оправданог разлога, несоопштавањем истине пацијенту (подносиоцу притужбе), као и његово право да поднесе приговор у вези са наведеним. У вези са утврђеном повредом Заштитник је препоручио Болници да поступа у складу са прописаним обавезама у циљу заштите права пацијената у складу са Законом о правима пацијената.

• Х.У. је поднијела притужбу на поступање Специјалне болнице за психијатрију у Котору у односу на њеног брата, који је преминуо у Болници у октобру 2019. године, наводећи да јој је остало сумњиво како је исти умро. Заштитник је закључио да му је повријеђено право на живот, заштићено чланом 2 Европске конвенције о људском правима и основним слободама. Наиме, Болница је самостално утврдила да је смрт код пацијента, иначе глумонијеме особе са историјом лијечења менталних обољења у Болници, наступила услед гушења храном. Исти пацијент се једанаест дана прије смрти, током ручка већ једном гушио храном, када му је љекарском интервенцијом спасен живот. Даље, четири дана прије његове смрти, евидентирано је и да је пацијент отежано гутао, а што је све недвосмислено указивало да је повећана опасност по живот пацијента. Из достављеног изјашњења и документације проистиче да нити једна мјера предострожности није наложена ни предузета у односу на околности које су указивале да може доћи до фаталне последице. Такође, Заштитник је примјетио да је изостало спровођење темељне истраге на нивоу Болнице у вези смрти пацијента, која би, сходно смјерницама датим у Истанбулском протоколу, обезбиједила поуздане доказе за каснију независну истрагу надлежних органа и могла дати поуздане одговоре на важна питања у вези са овим смртним случајем. Овим поводом Заштитник је поновио раније дате препоруке болници да се запосли недостајуће особље у складу са приоритетима у свакодневном раду и предузму мјере на процјени оправданости даљег боравка тзв. социјалних пацијената у Болници у складу са прописима. Коначно, болници је препоручио и да спроведе хитну и темељну истрагу о смрти сваког пацијента, обезбиједи све доказе у складу са Законом и смјерницама датим у Истанбулском протоколу и обавијести надлежне државне органе и породицу и успостави протокол поступања са пацијентима који су испољили склоност ка гушењу храном у циљу превенирања сличних нежељених и фаталних последица у будућем периоду. СБП је најавила да ће поступити у складу са препоруком у вези са чим је и предузела кораке.

Заштитник је у извјештајној години у три предмета установио повреду права пацијената Специјалне болнице за психијатрију, од којих је најзначајнија повреда права на живот једног од пацијената код кога је у октобру 2019. године наступила смрт услед гушења храном. С тим у вези, Заштитник је указао и да су евидентирани и општепознати инфраструктурни недостаци у болници такође допринијели поменутом смртном случају у болници.

Заштитник је подсетио да је ранијих година више пута давао препоруке у вези са уоченим проблемима, укључујући чињеницу да у просјеку о 18 пацијената брину 2 медицинска техничара/сестре, тако да немају објективну могућност да одговоре на сваки захтјев или потребу пацијента, чиме неминовно долази до пропуштања или одлагања одређених радњи које спадају у здравствену његу.

Заштитник је поновио и да је конкретној ситуацији додатно допринијела чињеница да је болница годинама оптерећена тзв. социјалним пацијентима, односно пацијентима за чијим лијечењем је престала потреба, али у болници остају годинама јер их породица и шира заједница не прихватају.

Коначно, Заштитник похвалним оцјењује чињеницу да је болница у сваком од наведених случајева без одлагања предузела кораке у циљу испуњавања датих препорука, о чему је Заштитник и обавијештен.

## 7.6. Притужбе на рад Министарства правде

Притужбе, укупно 6 су се односиле: на права дјетета четири 4 и 2 на право на прекид казне тј. на одлуку о прекиду казне затвора услед лошег здравственог стања затвореника и на донијети закон о амнестији. Притужбе које се односе на права дјетета биће обрађене у поглављу које се односи на права дјетета.

Прекид извршења казне затвора у конкретном предмету је одобрен на захтјев затвореника јер се његова хронична болест погоршала, а у Управи није постојало услова за лијечење. У овом предмету надлежно Министарство је благовремено донијело рјешење.

На донешени Закон о амнестији односила се 1 притужба. Разумљиво је да је амнестија тема од интереса за сваког затвореника, али у искључивој надлежности Скупштине Црне Горе је да одлучује и доноси законе о томе<sup>64</sup>, као и да одлучује за која кривична дјела или за коју висину казне ће дати амнестију, што представља њено дискреционо право са широком маргином процјене.

## 7.7. Заштита од злостављања

У извјештајној години посебна пажња посвећена је информацијама и обавјештењима о евентуалним облицима мучења и злостављања, било поводом притужби или сазнања на други начин. У овом циљу обављен је разговор са 220 лица лишених слободе, на повјерљив начин без присуства службених или других лица. Одржано је 25 састанака са представницима Управе и организационих јединица УИКС-а и извршено 12 обилазака појединих просторија. Сви обиласци су били ненајављени. Заштитник и у овој години констатује добру сарадњу са Управом УИКС-а, што је резултирало отклањањем повреда права или удовољавањем захтјевима затвореника, одмах у току поступка. Није било случајева злостављања у УИКС-у како је већ наведено.

Злостављање, односно могућа тортура, нечовјечно или понижавајуће поступање или кажњавање над особама која се налазе на издржавању казне затвора, над притвореним, односно задржаним лицима или лицима којима је ограничено кретање, као комплексна и осјетљива тема, предмет је посебне пажње Заштитника, будући да и поред постојања великог броја међународних документа, и пуно уложеног напора одговорних институција и самог Заштитника и у заштити и у превенцији, ова појава у својим различитим облицима ипак, још увијек не припада прошлости. Заштитник је с тим у вези упутио и више препорука: да се љекарски прегледи након примјене мјера принуде, као и увијек када се на прегледу уоче повреде на тијелу притвореног или осуђеног лица спроводе у складу са Истанбулским протоколом, да се уочене повреде фотографишу, детаљно опишу у здравственом картону и посебном извештају о утврђеним повредама који љекар упућује директору, као и да љекар унесе наводе лица о начину настанка повреда и изнесе своје мишљење повезаности навода лица и насталих повреда, како је већ и наведено.

<sup>64</sup> Устав ЦГ ("Службени лист Црне Горе", бр. 1/07, 38/13);

## 7.8. Принудна удаљења страних држављана

Законом о странцима<sup>65</sup> Заштитнику је прописано овлашћење да прати спровођење принудног удаљења и предузимање мјера за заштиту људских права и слобода странца који се принудно удаљава.

Управа полиције у складу са законом има обавезу да обавјештава Заштитника о принудним удаљењима. Уз обавјештење о времену и мјесту депортације странца, Управа полиције доставља следећу документацију:

1. Рјешење о протјеривању странца;
2. Рјешење о извршењу рјешења о протјеривању странца;
3. Записник о изјави узетој у вези Рјешења о протјеривању;
4. Записник о изјави узетој у вези Рјешења о извршењу протјеривања;
5. План о депортацији странца и
6. Потврду о враћању привремено одузетих ствари.

Достављена документација се прегледа, и подаци се уносе у посебну базу која садржи имена и презимена принудно удаљених лица, старост, гранични прелаз преко којег су депортовани, да ли је било употреба средстава принуде и јесу ли оправдана, као и посебно поглавље о малољетним лицима.

У овој Извјештајној години Заштитник је као НПМ вршио непосредни мониторинг над 4 принудна удаљења, укупно 30 страних држављана и то: у 2 случаја радило се о групама страних држављана (9 и 18 особа). Лица су превезена из Прихватилицшта за странце до граничног прелаза Божај односно из Прихватилицшта за странце до аеродрома Подгорица (3 особе).

Општи закључак је да су удаљења обављена уз сагласност лица која се удаљавају и уз поштовање њихових права. Главни мотив лица која су напустила своју матичну државу је економске природе, а Црна Гора им користи као транзитна зона ради уласка у земље Европске уније.

Током надзора прегледана је сва документација и обављени разговори са странцима који су се принудно удаљавали. Разговор је обављен на енглеском језику. Заштитник као НПМ је сачинио посебан извјештај о принудним удаљењима који је објављен на сајту Заштитника<sup>66</sup>.

Треба напоменути да није било притужби на рад Управе полиције и Прихватилицшта за странце од стране лица која се принудно удаљавају. Заштитник је истакао потребу да се инсталирају сандучићи за притужбе у Прихватилицшту за странце, како би ова лица непосредно могла подносити притужбу на начин што ће је оставити у сандучићу, а што је Управа полиције прихватила, па се очекује реализација ове активности. Такође, Заштитник је указао на потребу да се сачини информативни лист на више језика, који ће ова лица информисати о њиховом праву на подношење притужбе Заштитнику и његовим надлежностима у односу на странце.

Заштитник ће у складу са епидемиолошком ситуацијом у сарадњи са Управом полиције и даље пратити принудна удаљења.

<sup>65</sup> " Службени лист ЦГ", бр. 12/2018;

<sup>66</sup> [https://www.ombudsman.co.me/zastitaiprevencija/56.news\\_report.html](https://www.ombudsman.co.me/zastitaiprevencija/56.news_report.html).

## VIII ПРАВА ДЈЕТЕТА , МЛАДИ И СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА

У 2020. години, Заштитник је имао у раду 208 предмета из области права дјетета младих и социјалне заштите примљених у тој години, као и 12 предмета из 2019. године. Окончан је 201 предмет (91% ) док је 19 предмета пренијето у 2021. годину. Наведени број појединачних предмета не обухвата број пружених информација, упутстава и савјета датих у директној комуникацији са грађанима. Таква обраћања била су бројна, полазећи од здравствене ситуације у којој се налазимо, те су грађани имали потребу за одређеним појашњењима и упутима, имајући у виду разне мјере које су доношене и које су у одређеној мјери ограничавале права грађана (ограничење кретања у одређеним периодима дана/ноћи, забрана међуградског превоза и сл.) те чињенице да са појединим органима нијесу могли успоставити контакт.

Притужбе су поднијели: мушкарци (60), жене (95), групе (13), правна лица (2), анонимна 2, дјечаци (12) дјевојнице (6). Треба напоменути да је запримљено и 370 писаних обраћања дјете – ученика који су се у суштини односили на исту проблематику, те с тога, није формиран наведени број предмета.

По сопственој иницијативи поступано је у 18 предмета.

Права на чије повреде је најчешће указивано су: право на образовање, право на породични живот (остваривање личних односа дјете са родитељем са којим не живи), права дјете са сметњама у развоју, алтернативна брига о дјетци без родитељског старања, права у области социјалне и дјечје заштите, права младих (права омладине са инвалидитетом, право на удруживање и сл.), права у области социјалне и дјечје заштите (материјална давања, услуге социјалне заштите) право на рад и из радног односа, здравствена заштита, право на становање и др.

Органи на чије су се поступање односиле притужбе су: државни органи, органи државне управе и друге организације, судови, државно тужилаштво, управа полиције – центри безбједности, јавне службе и други носиоци јавних овлашћења (образовне установе, установе социјалне и дјечје заштите и др.), локалне самоуправе и локалне управе, друге органе, организације, физичка и правна лица и друге случајеве (банке, ОС друштва, медије, услужне дјелатности ...)

**Табела – начин окончања предмета у 2020. Години**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Нема повреде права</b>  | <b>60</b> |
| <b>Ненадлежност</b>  | <b>29</b> |
| Остало   | 4         |
| Притужба се није односила на државне и друге органе РЦГ                      | 3         |
| Захтјев за материјалну, бесплатну правну и другу помоћ                       | 12        |
| Захтјев за преиспитивање законитости судске одлуке                           | 5         |
| Захтјев за заступање и предузимање радњи у поступку                          | 5         |
| <b>Непоступање</b>   | <b>9</b>  |
| Анонимна притужба  | 1         |
| Притужба је поднесена по истеку рока од једне године од дана учињене повреде | 1         |
| Притужба није допуњена у остављеном року                                     | 4         |
| Притужба поновљена а нијесу поднијети нови докази                            | 3         |
| <b>Обустава</b>  | <b>37</b> |
| Након подношења притужбе покренут судски поступак                            | 1         |

|  |            |
|--|------------|
| Подносилац повукао притужбу                | 3          |
| Подносилац притужбе не сарађује у поступку | 1          |
| Повреда отклоњена у току поступка          | 32         |
| <b>Препорука</b>                           | <b>32</b>  |
| Дјелимично испоштована                     | 1          |
| Испоштована                                | 15         |
| Препорука                                  | 16         |
| <b>Спајањем</b>                            | <b>13</b>  |
| <b>Указивањем</b>                          | <b>6</b>   |
| <b>Упућивање на друга правна средства</b>  | <b>15</b>  |
| <b>Укупно</b>                              | <b>201</b> |

У боксовима су дати примјери и препоруке за поједине области.

## 8.1 Права дјетета

*„Не постоји таква политика која је за дјецу неутрална. Било да је са намјером или не, свака политика позитивно или негативно утиче на живот дјеце.“ (Изјава ЕНОЦ мреже „Процјена утицаја на права дјетета (ЦРИА)“ – незваничан превод)*

*„Понекад је учешће дјеце једноставно, само питам дјецу што они мисле. То не мора увијек бити врло компликовано.“ (Изјава ЕНОЦ мреже „Процјена утицаја на права дјетета (ЦРИА)“ – незваничан превод)*

Извјештајну годину обиљежила је пандемија коронавируса (цовид-19), која је промијенила живот и свакодневицу свих људи. Ова ситуација је нарочито утицала на дјецу, на њихов развој, остваривање права. Сходно препорукама надлежних здравствених служби, као и Свјетске здравствене организације, физичка дистанца и обавезна изолација су потребни за очување физичког здравља, али се све више говори о нежељеним посљедицама по ментално здравље, нарочито дјеце и адолесцената, а чему је нарочито допринијело искључење дјеце из редовног наставног процеса у школама.

Ситуација је изазвала општи психо-социјални стрес и промијенила уобичајени начин функционисања личног и породичног живота. Заштитник је, у одређеним областима, имао и обраћања која су се односила на остваривање права у корелацији са донијетим мјерама за заштиту становништва од заразне болести: право на образовање, право на одржавање личних односа, право на услуге подршке за живот у заједници (дневни центри за дјецу са сметњама и тешкоћама у развоју), остваривање статусних права и сл.

У 2020. години било је у раду 169 предмета који су се односили на права дјетета. Притужбе су се односиле на права на: образовање, породични живот (одржавање личних односа са родитељем са којим дијете не живи), издржавање, одговорност родитеља, заштиту дјеце од злостављања и занемаривања, здравствену заштиту, права дјеце са сметњама у развоју, вршњачко насиље, право на име и држављанство - статусна права, права дјеце без родитељског старања и др.

У извјештајној години упутили смо 32 мишљења са препорукама (138) надлежним органима. Важно је истаћи да је већи број испоштован благовремено.



Када је ријеч о испуњености датих препорука, можемо констатовати да постоје одређене препоруке системског карактера, које и поред перманентног упућивања још увијек нијесу извршене (ђачки превоз, просјачење...), те ће о истим бити више ријечи у дијелу извјештаја “Мишљења са препорукама”.

Као примјер добре праксе наводимо поступање Владе Црне Горе која је након пар дана реализовала препоруку Заштитника (плаћено одсуство због преласка на онлине модел наставе), а Заштитник је био укључен у реализацију препоруке, како би се на што бољи начин донио тражени акт<sup>67</sup>.

Такође, препорука која се у једном дијелу односила на Министарство одрживог развоја и туризма<sup>68</sup>, од стране тог Министарства је пажљиво размотрена, а у циљу њеног извршења, предложене су и усвојене одређене измјене Закона о планирању простора и изградњи објеката (“Сл. лист ЦГ” бр. 64/17, 44/18, ... 82/20) које су се односиле на члан 90, који је дорађен на начин да се уз пријаву радова надлежном инспекцијском органу подноси и преглед техничких спецификација за материјале које намјерава да угради. Предмет се односио на примјену неадекватне боје у школи, просторијама објекта који користе дјеца (фискултурна сала) и која је могла утицати на здравље дјеце. У истом предмету Заштитник до данас није добио извјештај од Министарства просвјете.

### 8.1.1. Статусна права

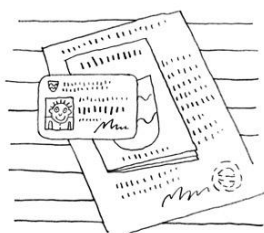


foto: living democracy rs

Иако у извјештајној години није било већег броја притужби које су се односиле на остваривање ових права, запажа се да и даље има дјеце која нијесу уписана у регистре рођених, те не посједују никаква документа. Ово је нарочито израђено код ромске и египћанске популације. Све док постоје ови случајеви, то указује да се поједина дјеца већ по рођењу суочавају са проблемима у остваривању својих права.

Статусна права дјетета су основна права дјетета, на основу којих дијете црпи сва остала права која су му загарантована. Стога поступци у којима дијете остварује та права морају бити брзи и ефикасни, али у неким ситуацијама, прође много времена док дијете не добије документа, а до тада оно је “невидљиво” за правни систем државе и може бити подложно разним злоупотребама.

Запажа се да је кроз активно учешће у глобалној кампањи УНХЦР-а “#ИБелонг”, у оквиру које је донијет глобални план за елиминисање апатридије у периоду 2014-2024, Црна Гора на Глобалном скупу о апатридији (Женева 2019.г.), преузела обавезе, које се, између осталог односе на: осигурање уписа у регистар рођених дјеце напуштене од стране мајки, односно чије мајке немају идентификациона документа; јачање поступка за утврђивање статуса лица без држављанства, хармонизовање прописа како би се осигурао неометан приступ правима за лица која су добила статус лица без држављанства; и размјена искуства из области превенције апатридије са другим државама из регије.<sup>69</sup>

<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> Стратегија о миграцијама и реинтеграцији повратника у црној гори, за период 2021-2025. године, с акционим планом за 2021. и 2022. г- октобар 2020 - МУП ЦГ

**Примјер:**

Примјер: У једном предмету мајка се жалила да је била принуђена по рођењу дјетета (Бар) да изађе из Црне Горе, па да поново уђе, са новорођенчетом, како би имала пријемни печат, и пријавила дијете (ради се о држављанима Србије који законито бораве у Бару) истакла је да би након поновног уласка морала у карантин, због мјера НКТ-а. Представник Институције је обавио разговор са представником Директората за грађанска стања и личне исправе МУП-а Подгорица, које је, у међувремену, донијело одлуку да, због ситуације са епидемијом, може да се пријави дијете, односно боравак дјетета, те да неће бити потребан излазак из државе, о чему је обавијештена странка и упућена да се јави у МУП – Подручна јединица Бар.

Овакво поступање је примјер добре сарадње и ефикасног поступања надлежног органа, а у циљу остваривања најбољег интереса дјетета.

**Препоруке:**

- континуирано спроводити започете активности накнадног уписа дјете у матичне регистре рођених са циљем превенције ризика од апатридије
- наставити едукације службеника који врше послове који се односе на утврђивање статуса лица без држављанства

## 8.1.2. Право на породични живот

### Право на одржавање личних односа са родитељима

Притужбе које су се односиле на остваривање права на породични живот, у највећем броју случајева су повезане са неслагањем родитеља око организације живота у вези дјете/дјетета након престанка брачне или ванбрачне заједнице. Било је и случајева да су грађани, родитељи са различитим очекивањима, исказивали примједбе на рачун другог родитеља или члана породице према дјетету, при том очекивајући да Заштитник преузме улогу органа старатељства и контактира другог родитеља. У оваквим случајевима, Заштитник је упучивао странке на орган старатељства, чија је једна од надлежности посредовање у поремећеним породичним односима.

У раду је, као и претходних година, било више предмета који су се односили на остваривање личних односа дјетета и родитеља са којим дијете не живи. Проблематика указује да међусобни и неријешени партнерски конфликти знатно утичу на остваривање овог права дјетета. Родитељи своја права и интересе неријетко стављају испред права дјете, те у великој мјери њима и манипулишу, као вид одмазде према другом партнеру. Ово право је у претходним извјештајима опширно обрађено, те подсећамо на тада исказане ставове.

Услед појаве ЦОВИД-а 19 и доношења наредби којима се у одређеном периоду ограничава кретање становништва, било је више обраћања родитеља са интересовањима и питањима да ли се ова ограничења односе и на одржавање личних односа дјетета са родитељима.

На основу обраћања грађана и дјете, те спроведених поступака уочена је неуједначена пракса поступања у односу на извршавање правоснажних судских пресуда које се односе на остваривање контаката између дјетета и родитеља са којим дијете не живи. Како су на снази биле забране кретања грађана и онемогућен транзит између општина, ограничили су се и контакти ове врсте због ризика мијешања чланова породица које не чине исто домаћинство. Из тог разлога, Министарство рада и социјалног старања, почетком априла 2020. године, дало је препоруке, указујући родитељима на обавезу и одговорност за постизање договора и прилагођавање контаката, мјерама за сузбијање и спрјечавање преношења вируса.<sup>70</sup> Између осталог, препоручена је употреба телекомуникацијских средстава (телефон, ВхатсАпп, Вибер и сл.), а које

<sup>70</sup> Препорука: одржавање личних односа дјете и родитеља у условима пандемије коронавируса, [www.minradiss.gov.me](http://www.minradiss.gov.me)

је родитељ с којим дијете живи у наведеном периоду дужан да омогући дјетету у што већем опсегу са другим родитељем.

Међутим, дужина трајања мјера родитеље и дјецу доводи у положај потпуне неизвијесности и незадовољства јер се живот око њих релативно нормално одвија, а њима је ускраћено право на личне односе и поред правоснажне и извршне судске одлуке. Таква ситуација може створити предуслове за различите манипулације једног од родитеља и утицати на одржавање емотивне и друге везе дјетета и родитеља са којим дијете не живи, а при том центри за социјални рад немају јасна упустава о поступању, те долази до различитих пракси у односу на остваривање контакта. Стога је Заштитник указао Министарству здравља да у сарадњи са надлежним тијелом задуженим за креирање мјера поступања у периоду пандемије и Врховним судом Црне Горе, заузме став о начину поступања у оваквим случајевима како би избјегли кршење гарантованих права дјетета од стране надлежних органа који су задужени за извршавање одлука суда.

*Указујемо да узајамно остваривање контакта између родитеља и дјеце представља суштински елемент "породичног живота" у смислу члана 8 Европске конвенције о људским правима и основним слободама. Стога је у оваквим случајевима, према ставу Европског суда за људска права у Стразбуру од одлучујућег значаја да се утврди да ли је држава предузела све неопходне кораке за омогућавање извршења судског рјешења које се односило на остваривање контакта с дјететом за које би се разумно могло очекивати да буде предузет у конкретним околностима сваког појединачног случаја.<sup>71</sup>*

### **8.1.3. Право дјеце на контакт са родитељем који се налази у затвору/притвору**

*"Јер, дјеца нису ништа крива за поступке својих родитеља и неправедно би било кад би она (макар и посредно) испаштала због њих."<sup>72</sup>*

Заштитник је у раду имао и случајеве који се односе на остваривање личних односа дјетета са родитељем који се налази на издржавању казне затвора.

Дјеца чији се родитељи налазе у затвору представљају посебно рањиву групу. Они су физички у потпуности одвојени, што онемогућава родитељу да води бригу о дјетету, да задовољава његове потребе на свакодневном нивоу, и отежава развој привржености и постизања родитељевог ауторитета над дјететом. Однос између родитеља и дјетета идеално се ствара када се они истински имају прилику упознати, видјети једно друго у правом свјетлу, а такав се однос остварује кроз вријеме и заједничке тренутке што је у случају дјеце затвореника немогуће.<sup>73</sup> О важности овог питања говори и чињеница да је један од главних задатака Еуроцхипс-а, подизање свијести о потребама дјеце затвореника те стварање нових начина размишљања, дјеловања и интеракције како би се помогло таквој дјецы<sup>74</sup>. Еуроцхипс стоји на начелима како се у свакој ситуацији мора поступати у складу с најбољим интересом дјетета те како дјеца имају право знати о хапшењу и притварању/затварању њихових родитеља. Такође, дјеци треба бити омогућено успоставити контакт са њима.

Дјеци чији су родитељи у затвору уживају сва права гарантована УН Конвенцијом о правима дјетета, али постоје објективне препреке у одржавању редовних личних односа као и потешкоће које дјеца могу трпјети због недостатка квалитетног породичног контакта. Заштитник истиче да однос родитеља и дјетета не престаје одласком родитеља у притвор или на издржавање казне

<sup>71</sup> Кривошеј против Србије (Представка бр. 42559/08)

<sup>72</sup> Права ђеце чији су родитељи на издржавању затворске казне - Шиме Матак

<sup>73</sup> *Заборавањена ђеца – потешкоће везане уз заштиту права ђеце чији су родитељи у затвору* - Маријана Мајдак

<sup>74</sup> Еуроцхипс (Еуропеан Нетњорк фор Цхилдрен оф Имприсонед Парентс) је Европски одбор за ђецу чији су родитељи у затвору. Основан је ђеловањем Закладе Бернард ван Леер и штити интересе ђеце чији су родитељи у затвору

затвора, али се свакако мијења начин и околности у којима се тај однос остварује. У таквим случајевима за позитивно и добро родитељство неопходна је подршка и родитељу који издржава казну затвора, а и родитељу/старатељу изван затвора. Право дјетета да одржава личне односе са родитељем са којим не живи може бити ограничено само судском одлуком, када је то у најбољем интересу дјетета. Закон прописује да свако дијете има право на заједнички живот са својим родитељима, те право на контакт с оба родитеља, ако је одвојено од једног или од обоје. Свој дјечи без обзира на узраст треба љубав, подршка и стална доступност оба родитеља и њихове шире породице.

Предходни период који је обиљежен пандемијом изазваном ширењем вируса цовид19 је додатно усложио остваривање гарантованих права дјетета у овим околностима. Разумљива је потреба увођења забране посјета притвореним лицима услед епидемиолошке ситуације и са сигурношћу се не може знати колико ће прописане мјере потрајати.<sup>75</sup> У околностима објективне потребе сужавања појединих људских права због заштите јавног интереса, неопходно је успоставити оптималне начине за њихово остваривање, колико год је могуће, нарочито када је ријеч о остваривању права и најбољег интереса дјетета. Бројне су технолошке могућности којима се може обезбиједити да контакт, на одређени начин, буде континуиран и без бојазни од преношења вируса (мобилни телефон, те апликације попут вибера, скупа-а и сл.). Одржавање личних односа посредством ових медија и средстава не може замијенити дружење и вријеме које би дијете провело са родитељем у директном контакту, али је добар модел у постојећим условима.

Управа за извршење кривичних санкција је обезбиједила 32 техничка уређаја (таблет) и кабине намијењене за електронску комуникацију притворених и осуђених лица са њиховим породицама путем видео позива које су инсталиране у затворима, а на који начин ова лица и остварују комуникацију са члановима породица.

Заштитник је у једном конкретном случају дао мишљење са препоруком.<sup>76</sup>

### **8.1.3. Право дјетета на приступ правди**

Заштитник прати рад система заштите дјече која учествују у различитим поступцима пред судом, без обзира да ли је дијете жртва, свједок, починилац неког кривичног или прекршајног дијела и да ли је учесник у поступку пред судом.

Евидентно је да постоји одређени напредак у остваривању правде за дјечу, међутим присутни су И одређени недостаци, укључујући и процедуре које нијесу прилагођене потребама дјетета, недовољан холистички приступ у пружању подршке и помоћи дјечи, као и недостатак међусекторске сарадње. Заштитник међутим, из непосредног рада са дјецом, закључује да приступ правди у Црној Гори још увијек није у складу са препорученим стандардима.

Наиме, дијете у Црној Гори још увијек не може да се на једноставан начин самостално обрати надлежним службама и органима. Већина надлежних служби и органа нема едуковане службенике за први контакт са дјететом нити просторију намјењену дјечи. Осим тога, информације о начину рада служби и органа, надлежностима и механизмима заштите нису прилагођене дјечи, нити су доступне на одговарајући начин. Осим одељка на сајту Министарства правде, који се односи на механизме заштите права дјетета, ове информације дијете нема прилику да сазна на другом мјесту.

---

<sup>75</sup> [www.gov.me](http://www.gov.me)

<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)

Заштитник примјећује да је у претходном периоду, за вријеме трајања пандемије изазване ширењем вируса ЦОВИД19, приступ правди био додатно отежан због измјењеног начина рада и функционисања. Иако свјесни чињенице да је приступ надлежним службама и органима отежан за свакога, а посебно за дјецу, Заштитник примјећује да дјеци нису понуђени другачији приступи информацијама и механизми заштите. Сматрамо да је неопходно унаприједити онлине презентације надлежности различитих служби и омогућити дјецци да на једноставан и ефикасан начин приступе својим правима и иста заштите у свакој појединачној ситуацији.

Дјеца још увијек не познају гарантована права у потпуности нити имају довољно знања о механизмима заштите и начинима пријављивања. Стога Заштитник апелује да све надлежне службе и органи учине корак више и промоцију својих надлежности прилагоде дјецци уз омогућавања непосредне комуникације са дјететом у свим ситуацијама када је то могуће.

У претходној години, настављено је са активностима на унапрјеђењу просторних капацитета у судовима по мјери дјетета тзв. "*цхилд фриендлу роомс*", те су као пилот судови у којима ће се по једна просторија опремити у четири суда, и то основни судови у Подгорици, Никшићу и Бијелом Пољу, као и Виши суд у Бијелом Пољу.<sup>77</sup> Такође, Врховни суд Црне Горе је у сарадњи са Врховним државним тужилашвом Црне Горе израдио Смјернице за рад Стручне службе за рад са дјецом, малолетним учиниоцима, жртвама и свједоцима у кривичном поступку. Канцеларија УНИЦЕФ-а у Црној Гори, подржава унапрјеђење правосудног система како би се дјеци омогућило да се њихов глас чује и да учествују у свим правним поступцима прилагођеним потребама дјеце, посебно најугроженије и маргинализоване дјеце.

#### **Примјер :**

судски поступак ради вршења родитељског права, издржавања и уређења личних односа дјеце и родитеља (конкретни парнични поступак укључује развод брака, вршење родитељског права над дјецом, издржавање дјеце, уређивање личних односа дјеце и оца, те одлучивање и стварно правном захтјеву тужилје) траје скоро три године. Такође, подношени су предлози за лишење родитељског права, као и захтјеви за прекид поступка – приговор литиспеденције. Релативно сложен поступак по својој природи (први, други и трећи степен) није трајао претјерано дуго – имајући у виду да је за три године одлучено у свим степенима. Међутим, о одређеним питањима обухваћеним поступком – контакт са дјецом – која су од посебног значаја за подносиоца притужбе и његову дјецу, није одлучено. Заштитник је дао мишљење са препоруком Суду да без даљег одлагања, одлучи о предлогу за доношење привремене мјере подносиоца притужбе за регулисање контаката са дјецом до правоснажног окончања, раније покренуте, парнице<sup>78</sup>.

**Препорука:** Промовисати кориштење просторија и процедура прилагођених дјецци у оквиру сектора правосуђа и сектора социјалне заштите

### **8.1.4. Предшколско образовање и васпитање**

У раду је било предмета који су се односили на остваривање предшколског образовања и васпитања: неадекватно поступање запослених - васпитачица у предшколским установама, како у јавним, тако и у приватним предшколским установама, које изводе јавно важећи образовни програм, укидање васпитних јединица, промјена дневног режима (спавање у оквиру предшколске установе) и сл.

Примјећено је да је услед пандемије забрањен улаз родитељима у установу, те да на улазу предају дијете васпитачици/тријажној сестри. Међутим, дешавали су се случајеви, када су

<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)

<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)

родитељи, и поред забране, због одређених “конфликата” међу дјецом, улазили у установу и обављали разговор са дјететом (које иде у групи са његовим). Овакви догађаји представљају пропуст у смислу опште безбједности и нијесу у складу са најбољим интересом дјетета. Уколико постоје било какве ситуације у којима треба реаговати, оне требају бити процесуиране на прихватљив начин преко васпитача, психолога, управе установе, а не у директној комуникацији са дјететом. Није неуобичајено да се дјеца у раној узрастој доби понашају несташно, али то треба да буде предмет рада васпитача - стручних лица у установи у сарадњи са родитељима, чији је задатак да надгледају, прате дјецу и по потреби превентивно реагују, како би се зауставио сваки вид непримјереног и евентуално насилног понашања, а дјецу којима је потребно, пружила подршка. Свака предшколска установа, било јавна или приватна - лиценцирана, дужна је да предузме све потребне мјере и радње како би дјеца боравила и образовала се у безбједним и сигурним условима, што је нужан предуслов за остваривање квалитетног образовања и васпитања. Конвенција о правима дјетета УН-а, прописује да све институције, службе и установе одговорне за бригу о дјецу и њихову заштиту треба да се придржавају успостављених стандарда, нарочито у погледу сигурности, здравља, у броју и прикладности њиховог особља као и одговарајућег надзора над њима. Евидентно је да је од појаве пандемије ЦОВИД-19, мањи број дјеце похађао предшколско вапитање и образовање. Ова чињеница је створила основе да васпитачи квалитетније спроводе васпитно- образовни рад.

Заштитнику су се обраћали и родитељи усљед “гашења” васпитне јединице у Подгорици, истичући да није добро да дјеца мјењају групу и васпитача, да нијесу на вријеме упознати са тим. Запажено је да је предшколска установа предузимала активности сходно својим надлежностима како би сва дјеца која су била уписана у предметну васпитну јединицу имала могућност да похађају неку другу васпитну јединицу ЈПУ „Ђина Врбица“ у Подгорици, те Заштитник у конкретном случају није нашао да су повријеђена права дјетета на образовање. Међутим, имајући у виду да поводом оснивања предметне васпитне јединице „Бубамара ИИ“ која је функционисала у ЈУ ОШ „Саво Пејановић“ није била донијета одлука од стране Управног одбора Установе, Заштитник је указао ЈУ „Ђина Врбица“ да убудуће, сходно начелима добре управе, уколико се организују/оснивању васпитне јединице ван сједишта установе, управни одбор о томе донесе одлуку, уз неопходну сагласност оснивача, сходно прописима.

- Спровести едукације запослених и друге превентивне активности усмјерене на развоју свијести дјеце о ненасилном рјешавању сукоба, као и едукативне активности са дјецом у циљу промовисања ненасилног понашања;
- Спровести едукацију родитеља да евентуалне проблеме који се могу јавити међу дјецом овог узраста, рјешавају у комуникацији са надлежним у установи, а не у директној комуникацији са дјецом.

Родитељи су се обратили примједбом што у установи дјеца не спавају, јер је директор донио одлуку о томе, а да родитељи нијесу били сагласни са увођењем такве одлуке. Наиме, фебруара 2020. године почела је да се примјењује одлука директора ЈПУ “Ђина Врбица” Подгорица, према којој дјецу предшколског узраста која не желе да спавају у вртићу, треба омогућити да проведу вријеме у другим мирним активностима. Полазећи од најбољег интреса дјетета, Заштитник у садржини одлуке којом се мијења режим поподневног одмора за дјецу предшколског узраста није нашао повреде права дјетета, али је запазио да су постојали одређени пропусти приликом доношења наведене одлуке, те је указао јавној предшколској установи, да унаприједи сарадњу са родитељима дјеце, како би се одговорило на евентуалне недоумице о овом, као и сваком другом питању које се односи на васпитање и образовање њихове дјеце, као и да убудуће родитељима писаним путем одговори на њихова писана обраћања, сходно начелима добре управе.

### 8.1.5. Основно и средњошколско образовање

„Једно дијете, један учитељ, једна оловка и једна књига, могу промијенити свијет“.<sup>79</sup>  
“Не учимо за школу, него за живот” – латинска изрека

Проблем приступа образовању манифестовао се у доступности *онлине* садржаја за сву дјецу у ситуацији изазваној пандемијом, те немогућности остваривања права на превоз дјеце до школа.

На предлог Института за јавно здравље Црне Горе, услед ситуације изазване пандемијом, Министарство просвјете, одложило је за 1. октобар 2020. године, почетак школске 2020/2021 године. С тим у вези, Министарство није донијело одлуку, већ информацију за јавност, а средином септембра је објављен нови Школски календар за наведену годину. Након одржаних консултација представника Министарства просвјете и Института за јавно здравље, као и НКТ-а, Министарство је одлучило да од 1.10.2020. године, наставу у школи похају ђаци И, ИИ, ИИИ, ИВ, V и VI разреда основне школе и првог разреда средње школе, а остали да наставу прате на даљину - *онлине*, уз консултације у школи на сваких петнаест дана. Такође, Министарство просвјете је ученицима свих разреда основне и средње школе обезбиједило и снимљени материјал за највећи број предмета, који се од 1. октобра емитује на више телевизијских канала, а обезбијеђен је ТВ материјал и за ученике који прате наставу на албанском језику.

Разумљиво је да је увођење наведених мјера и модела наставе предложено ради заштите здравља дјеце, као и cjелокупног становништва у овој непредвиђеној и неизвјесној ситуацији. Међутим, модел *онлине наставе* у образовном систему није правно дефинисан, нити као такав препознат, а није било ни адекватне припреме – обуке свих актера наставног процеса. Наставни планови и програми, који важе за извођење наставе у учионици, нијесу прилагођени овом моделу наставе. То изазива проблеме у савладавању градива код дјеце, родитеља и наставника. Дјеца, нарочито нижих разреда, нијесу у могућности да прате наставу самостално, већ су зависни од подршке и помоћи родитеља. Иако је у образовном процесу улога родитеља незамјенљива, истичемо да родитељи не могу и не смију бити наставници, премда се код оваквог начина учења то догађа. У ситуацијама гдје има више дјеце у једној породици, праћење наставе је било веома отежано, како због ограниченог броја електронских уређаја, а неријетко и због простора у којем дјеца прате наставу. Такве ситуације изазивају фрустрације дјеце, родитеља и доводе до поремећених породичних односа, а указује и на чињеницу повећања насиља над дјецом. Наглашавамо залагање просвјетних радника који улажу велике напоре да одговоре изазову и да до сваког дјетета дође наставни садржаји, као и да у овим околностима врједнују остварене циљеве.

Неспорно је да постоји одређени дио ученика који због лошијег социо-економског статуса породица (у највећем броју и дјеца ромских породица, дјеца из породица корисника материјалног обезбјеђења породице, дјеца из удаљених сеоских домаћинстава) нема могућност коришћења наведених облика комуникације и којима се, како наводи Министарство просвјете, прослијеђују наставни садржаји, домаћи задаци, презентације и сл. Недостатак приступа учењу на даљину проблем је са којим се суочавају многа ромска дјеца. Већина ромских породица нема интернет, рачунар или струју или живе у кућама које ријетко имају засебну собу у којој би дјеца могла да прате наставу без ометања. Ова дјеца суочавају се с бројним изазовима и када је редовна ситуација у образовању, а нарочито сада, у овој ситуацији, када су “препуштени” сами себи. Искуства показују да када се једном прекине образовање, најсиромашнија и најрањивија дјеца можда се никада не врате у редовно образовање, што их излаже потенцијалним ризицима. Дјеци која немају материјалне могућности и чији родитељи не могу да им приуште комуникациона средства, за вријеме трајања *онлине* наставе, треба омогућити да имају приступ свим садржајима

<sup>79</sup> Малала Јусуфзај (17 година), добитница Нобелове награде за мир 2014. године

и директној комуникацији преко интернета и апликација. Такође је важно нагласити да сва дјеца, а и наставници, немају бесплатан интернет, те да то изискује додатна финансијска средства.

Једнак приступ образовању је предуслов за стварање једнаких шанси за све без дискриминације. Осим образовања и васпитања, у школама се одвија и социјална интеракција и добија подршка како стручна, тако и вршњачка, а што је веома важно за правилан развој сваког дјетета. Планирање образовног процеса у времену пандемије<sup>80</sup> је од посебног значаја и зависи од великог броја фактора, а у тај процес је неопходно укључити све друштвене актере, а прије свега дјецу и њихове родитеље. Заштитник је става да све узрасне групе дјеце треба да остварују наставу у учионици, уз поштовање препоручених мјера<sup>81</sup>. У школама се наставници и дјеца придржавају дистанце, одржавају хигијену руку, носе маске, те су школе сигурна мјеста и у њима је пренос вируса био најмањи, а што наводе и представници Института за јавно здравље. Извођење наставе у учионици је од посебне важности за дјецу у срединама и школама које немају велики број ученика, као што су сеоске школе, од којих неке имају од 2 – 30 ученика, и у којима је то практично једини вид социјализације дјеце.

УН Комитет за права дјетета, упозоравајући на негативне посљедице које би спровођење мјера и препорука у склопу спречавања ширења болести ЦОВИД 19 могло имати на дјецу и остваривање њихових права, позвао је све државе да обрате *посебну пажњу на заштиту дјеце у таквим околностима*, а нарочито да се додатна пажња усмјери на дјецу из осјетљивих и рањивих група, која су и иначе изложена повећаном ризику од кршења права. Комитет је упозорио на озбиљне физичке, емоционалне и психолошке посљедице пандемије болести ЦОВИД 19 за дјецу, те је између осталог указао да треба узети у обзир утицаје пандемије на здравствена, социјална, образовна и економска права дјетета, те права на рекреацију, осигурати да се учењем путем интернета не погоршају постојеће неједнакости и да оно не буде замјена за интеракцију учитеља и ученика. Подсјећамо и на став Европске мреже омбудсмана за дјецу (ЕНОЦ), да је позитивно што је већина земаља поставила мрежне платформе за учење код куће, те да образовни сектор и владе требају процијенити могу ли рањиве породице створити услове за учење код куће и пружити подршку својој дјечи у процесу учења (недостатак информатичке опреме, недостатак интернет везе, родитељи који раде од куће, недоступност литературе, различити нивои образовања итд.)<sup>82</sup>. Такође, организација УН за образовање, науку и културу (УНЕСЦО), (УНИЦЕФ) и Свјетска банка, позвали су да *школе широм свијета остану отворене током пандемије изазване корона вирусом*. У извјештају, објављеном 28. 10.2020. године, наведене три организације истакле су да је на врхунцу “закључавања” због пандемије више од 1,5 милијарди дјеце било погођено затварањем школа, што је, сматрају, узроковало глобалну кризу учења без преседана.

### Превоз ученика

Овом значајном темом се Заштитник бавио и у претходним извјештајима о раду, управо из разлога што је проблем организације превоза ученика у различитим градовима, приградским и сеоским подручјима различито организован, те су неуједначене праксе и неједнак приступ показатељ различите доступности образовања. Запажа се да се Министарство просвјете строго формалистички позива на одредбу закона која их не “обавезује” да организују превоз, већ да само партиципирају у цијени карте. Чињеница је да једна одредба Општег закона о образовању прописује ово, али министарство је дужно да поштује УН Конвенцију о правима дјетета и Устав Црне Горе који гарантују свој дјечи бесплатност и доступност образовања под једнаким условима

<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)

<sup>82</sup> ЕНОК сматра да образовањем код куће не треба додатно оптеретити породице у овом неизвјесном периоду. Заштитник такође истиче да онлине настава изискује и додатне трошкове за породице.



и без изузетка, као и одредбе нашег законодавства које не праве разлику међу дјецом када је у питању приступ образовању. Колико је ово питање важно и учестало, говори број појединачних препорука које је Заштитник упутио надлежним органима, а односи се на организацију превоза ученика.

Обиласком сеоских школа, а и увидом у организацију превоза у градским срединама, Заштитник је примијетио различите моделе организације превоза у зависности од конфигурације самог терена, организационе способности и посвећености самог директора образовне установе, као и посвећености локалне самоуправе. Организација превоза ученика је неуједначена: негдје ученици користе градски/приградски превоз који обезбјеђују приватни превозници, негдје користе онај који је организован од стране образовних установа (ђачки комби), а у појединим срединама уопште нема организованог превоза, те га морају обезбиједити родитељи. Осим тога, стиче се утисак да управо неорганизирана адекватног превоза за свако дијете, без обзира гдје оно живи, доводи до напуштања домаћинства и пресељење породица у урбаније средине, што умногоме утиче на напуштање сеоских подручја и гашења сеоских школа. Ова ситуација је оправдана из угла родитеља и породица, али умногоме утиче на различите факторе економског и регионалног развоја и остваривања различитих стратешких циљева наше државе. Уочава се да питање ученичког превоза није регулисано на начин како би свој дјеци био доступан, независно од тога да ли има градског/приградског превоза.

Министарство просвјете, сходно Закону, партиципира у цијени превоза и то у износу од 40 % за ученике основних, а 20 % за ученике средњих школа и студенте. Организовање превоза у градском и приградском саобраћају у надлежности је локалне управе, па општине, свака понаособ, додјељују линије превозницима, који обављају превоз путника у складу са својим пословним интересима. Успостављени линијски превоз веома често не одговара потребама ученика, јер се организација наставног процеса и пословни интереси превозника не подударају.

Примјећено је такође да постоје случајеви гдје није организован јавни превоз, па ученици који путују од куће до школе 5 и више километара не могу да остваре право на партиципацију. Министарство просвјете најавило је прије више од годину дана да ће се за потребе превоза извршити набавка 30 нових комби возила, што је по мишљењу Заштитника, требало да у великој мјери олакша превоз ученика у подручјима у којима је отежано организовање редовних линија. Међутим, до данас ово питање није ријешено, нити су најављена ђачка-комби возила набављена. Заштитник сматра да је у циљу остваривања права на образовање, потребно предузети све неопходне активности да се побољша приступ квалитетном образовању (предшколском, основношколском и средњем) у руралним срединама и мањим градовима, укључујући и превоз ученика, не занемарујући социјално породичне прилике сваког ученика појединачно. Локалне заједнице, у складу са могућностима, учествују и у обезбјеђивању услова и унапрјеђењу разних дјелатности, међу којима и образовања. Из наведених разлога Заштитник је дао мишљење са препоруком Влади Црне Горе, да без одлагања изврши анализу постојећег националног законодавства и његову усклађеност са међународним прописима у циљу проналажења адекватног и ефикасног системског уређења у односу на организацију превоза ученика, без разлике, а у циљу обезбијеђивања једнаке доступности образовања за свако дијете.<sup>83</sup>

- Ефикасније уредити организацију превоза ученика, у циљу обезбијеђивања једнаке доступности образовања за свако дијете.

### Изучавање матерњег језика

<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)

Заштитник је у раду имао и предмет који се односио на изучавање предмета „Црногорски-српски, босански и хрватски језик и књижевност“. Наиме, родитељ је тражио од школе да му се дозволи, да ако његово дијете изучава „Српски језик и књижевност“, не треба да изучава градиво које у себи садржи „нова слова“ која су уведена у оквиру овог наставног предмета.

*„Језик је оруђе за размишљање, самоисказивање и комуникацију, за успостављање друштвених релација, за чување и преношење културне баштине и напредак појединца и друштва. Језик је друштвени феномен који човјека чини човјеком.“<sup>84</sup>*

Заштитник је подсјетио на одлуку Уставног суда Црне Горе<sup>85</sup> у поступку испитивања сагласности са Уставом – одредби члана 11 став 1 и 2, Општег закона о образовању и васпитању, гдје је Уставни суд у свом образложењу навео да се ниједно лице, с обзиром на језик којим говори, не искључује, нити ограничава у поступку општег образовања у државним установама.

Национални савјет за образовање 3. јула 2017. године, утврдио је предметни програм „Црногорски-српски, босански, хрватски језик и књижевност“ за сваки разред основне школе, који је обавезан деветогодишњи наставни предмет, чији су циљеви, између осталог, да ученици формирају позитиван однос према свом матерњем језику, уважавајући различитости других језика; поступно и плански, упознају језик као систем и употребљавају стандардни језик. Сврха проучавања овог предмета је да ученика оспособи за јасно, тачно и прикладно споразумијевање стандардним језиком и омогући му прихватање, разумијевање, врједновање и стварање различитих говорних и писаних текстова свјесном примјеном комуникацијских стратегија, као и да, кроз знање језика и познавање књижевности помогне ученику да постане самостална, слободна, креативна и културна личност, свјесна сопственог идентитета и идентитета свог народа, односно националне или етничке групе.<sup>86</sup>

Један од образовно-васпитних исхода учења је да ученик препозна да је у црногорском стандардном језику предвиђена равноправна употреба јотованих и нејотованих облика.

Завод за школство (у свом изјашњењу Министарству просвјете), поводом обраћања подносиоца притужбе, наводи да су употреби образовни програми, уџбеници и наставна средства, одобрена сходно важећој процедури, те дјеца користе исте уџбенике и програме, како се не би правила разлика у односу на националну и етничку припадност. Такође, правопис и граматика који се изучавају омогућавају коришћење дублета тако да ученик не може имати проблема са словима која су додата у односу на граматику и правопис „Српског језика“.<sup>87</sup> Сви ученици треба да савладају

<sup>84</sup> <https://zszs.gov.me/naslovna/programi/osnovno> Предметни програм Црногорски-српски, босански, хрватски језик и књижевност за И, ИИ, ИИИ, ИВ, В, ВИ, ВИИ, ВИИИ и ИХ разред основне школе – Завод за школство 2017.

<sup>85</sup> У-І бр. 27/10, 30/10 и 34/10 одлучујући у поступку за оцјену уставности одредбе члана 11 став 1 Општег закона о образовању и васпитању.

<sup>86</sup> <https://zszs.gov.me/naslovna/programi/osnovno> Предметни програм Црногорски-српски, босански, хрватски језик и књижевност за И, ИИ, ИИИ, ИВ, В, ВИ, ВИИ, ВИИИ и ИХ разред основне школе – Завод за школство 2017.

<sup>87</sup> <file:///D:/Downloads/pravopis-crnogorskoga-jezika.pdf> „И група тје у црногорскоме језику се употребљава као ће. Тако се употребљавају облици типа ћерати, ћерање, поћера, поћерница, заћерати, доћерати, ућеривач, лећети, полећети, узлећети, надлећети, излећети, улећети, врћети, заврћети, жућети, пожућети, липћети, цапћети и сл. Прихвата се и облик ишћерати јер се увријежио у комуникацији. Уз те јотоване облике могући су и нејотовани облици као дублетни: тјерати, тјерање, потјерница итд. У складу с тим могући су и дублетни облици типа тјелеса : ћелеса, тјеме : ћеме, тјесноћа : ћесноћа, утјеха : ућеха, хтјети : шћети и сл.“

Секвенца ће се у савременоме црногорском језику употребљава као ће. Примјери су бројни: ће, ћед, ћедовина, праћед, ћеца, вријећети, вићело, вићелица, невићелица, нећелја, понећелјак, ћевер, вићети, ћетић, заћести, ућести, наћести, шећети, стићети се, штећети, овће/оће, онће, иће/игће, ниће/нигће, ћетињаст, ћетињити, поћетињити, ћеверити, ћеверичић, ћеверична, ћевојка, заћевојчити се, ћелјати итд. У Правописном рјечнику такви се облици рјешавају дублетно, тј. уз њих се наводе нејотовани облици гће, ћед, ћедовина итд.

сва слова предвиђена програмом, а имају могућност да их уколико не желе, не користе у усменој и писаној комуникацији.

У школама су у равноправној употреби ћирилично и латинично писмо, као уставна гаранција, што подразумева да су у Црној Гори оба писма матична и да ни једно од њих нема карактер помоћног писма, па имају исти дигнитет. Подсјећамо да је Заштитник о овом питању дао мишљење са препорукама, гдје је истакао равноправност ћирилице и латинице као константну уставну норму, која је важила и у вријеме када је на простору Црне Горе службени језик носио назив 'српско-хрватски', а важи и данас, када је службени језик црногорски.<sup>88</sup>

Сматрамо да изучавањем црногорског језика, односно његових посебности у односу на остале језике, се не доводи у питање остваривање права на образовање дјеце која користе друге језике, односно језике који су у службеној употреби. Дјеца која користе граматику и правопис „Српског језика“, имају право да се у усменој и писаној комуникацији служе својим језиком.

#### Наставни план и програм црногорски-српски, босански, хрватски језик и књижевност - књижевна дјела (Лектире)

У раду по појединачним предметима, те по обраћањима грађана – родитеља, примјећено је да се ученици раније узрасне доби (од И до ИВ разреда основне школе) суочавају са неадекватном организацијом читања књижевних дјела у наставцима, уз помоћ учитеља и родитеља. Чињеница је да дјеца у тој узрасној доби, посебно у И и ИИИ разреду основне школе још увијек нису описмењена и као таква нису спремна за савладавање понуђених обимних књижевних текстова (неријетко више од 100 страница неилустрованог текста). Такође, примјећује се да избор књижевног дјела није коначно утврђен, већ је остављен на процјену учитељу, који по сопственом нахођењу може изабрати дјело за читање. Оваква ситуација не гарантује дјечи једнак приступ образовању, нити једнак квалитет образовања који им је гарантован. У постојећој ситуацији квалитет образовања и интенција остваривања утврђених циљева зависи искључиво од воље и сензибилитета учитеља. Мишљења смо да ова ситуација доводи у питање основне принципе на пољу заштите интереса дјетета у области образовања, као и национални стандард који би морао бити гарантован сваком дјетету на исти начин.

Из искуства дјеце и родитеља дошло се до закључка да је пред дјецу, код самосталног рада на лектирама (рад у радним свескама “Дневник читања”) постављен често несавладив задатак, који их демотивише јер нису у стању да дају одговоре, а родитеље доводи у незавидан положај да трагају за најситнијим детаљима из литерарног текста. Попуњавање дневника читања и само читање је у одређеној мјери (у зависности од сензибилитета, динамике рада и процјене самог учитеља) препуштено родитељима, што умногоме прави разлику међу дјецом ослањајући се на капацитет родитеља/старатеља. Имајући у виду предложен списак дјела која се читају у наставцима, чињеницу да списак није коначан и не обавезује самог учитеља, као и захтјевност “дневника читања” упућује на питање састава комисије која је успоставила ову наставну јединицу. Заштитник је примијетио да у саставу комисије није било предвиђено ангажовање стручњака из области развојне психологије или дјечије психологије, те је упитно да ли се истински водило рачуна о психо-физичкој зрелости дјеце у зависности од узрасне доби и очекивања која су пред њих постављена. Без намјере да доведе у питање професионалност чланова комисије, мишљења смо да би комисије које планирају овакве програме и наставне јединице требале имати у саставу професионалца који може цијенити психофизичку зрелост ученика, као и капацитет у циљу савладавања и разумијевања наставне јединице, руководећи се циљем који се жели постићи.

<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)

Заштитник је мишљења да наш образовни систем мора са дужном пажњом анализирати постојеће програме и списак предложених дјела не одбацујући примједбе родитеља и различитих удружења.<sup>89</sup>

#### Сигурност и безбједост ученика – адаптације и други радови у школама

У предмету покренутом по сопственој иницијативи, уочено је да је у основној школи приликом адаптације физкултурне сале дошло до употребе неадекватне боје- потенцијално штетне за дјецу, а на шта је указао савјестан родитељ.

Заштитник сматра да свака адаптација у образовним установама, као и другим јавним установама у којима бораве дјеца, захтијева одређену врсту стручног надзора и да у том циљу и установа мора бити активни учесник. Ово са разлога што јавни простори у којима бораве дјеца треба да буду сигурни и безбједни, нарочито од емисије недозвољених хемикалија које могу угрозити или нарушити здравље дјеце. Наиме, дјеца у школама бораве и шест сати у току дана, дакле највећи дио дана, те простор у ком бораве са аспекта заштите здравља, мора бити сигуран и ваздух који удишу треба да буде веома доброг квалитета. Министарство просвјете се у конкретном случају није изјаснило, задржавајући индиферентан став према наведеном проблему. Иако је надлежна инспекција вршила надзор у Школи, неприхватљиво је ћутање Министарства просвјете. Нарочито имајући у виду да су бројни школски објекти у којима је вршена адаптација, па се поставља питање да ли је у тим установама неко вршио контролу у вези са кориштеним материјалима. Поготово код чињенице да то министарство врши надзор над законитошћу рада установа у области образовања и да су активности које су предузете могле утицати на здравље ученика корисника тих просторија. Приликом обиласка образовних установа, уочили смо да се често изводе адаптације различитог карактера (молерски радови, керамички, изолациони, као и радови на електро инсталацијама и сл.), да су средства обезбијеђена од стране донација, те остаје упитан квалитет изведених радова, који се у одређеним случајевима понављају и по неколико пута. Указујемо да је свака образовна установа дужна да предузме све потребне мјере и радње како би ученици, а и запослени, боравили и радили у безбједним условима, што је нужан предуслов за остваривање квалитетног образовања и васпитања. Заштитник је дао мишљење са препоруком.<sup>90</sup>

Због важности овог питања и сигурности дјеце препоручили смо Министарству просвјете да приликом извођења радова у образовним установама, било да је ријеч о адаптацијама или другим радовима, обезбиједи вршење стручног надзора над тим радовима.

#### Полагање матурских испита

Заштитник је у раду имао предмете у вези са организацијом полагања матурских и/или стручних испита у Црној Гори, који су покренути на основу 370 појединачних обраћања ученика под слоганом “здравље прије образовања” и на основу иницијативе професорице средње школе, којом је указано на проблематику полагања стручних, матурских и полуматурских испита школске 2019/2020, а у вези са пандемијом ЦОВИД19. Ученици су у периоду ванредних мјера суочени са додатним оптерећењем због припреме полагања завршних испита.

На основу спроведеног испитног поступка, Заштитник је установио да је надлежно министарство предузело одговарајуће мјере и радње у циљу стварања услова за организацију полагања обавезних матурских и/или стручних испита у школској 2019/2020 години, а имајући у виду законске одредбе и важност испита као и стварања услова за наставак школовања, тј. наставак образовања у установама високог образовања. Полазечи од наведеног, одржавање предвиђених испита у донекле измјењеним околностима, не представља кршење гарантованих права.

<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)

Међутим, Заштитник је запазио да је кратак период између заказаних испита (много краћи него према раније утврђеном школском календару) што може утицати на квалитет припреме ученика уз пратеће отежане околности учења од куће, као и да ученици *нијесу били адекватно обавјештени* о различитим аспектима организације самог полагања.

Заштитник је указао да Министарство просвјете и институције које су укључене у организацију полагања завршних испита у школској 2019/2020 појачају своје активности у дијелу обезбијеђивања правовремених и cjеловитих информација дјечи.<sup>91</sup>

#### Ученички стандард

Заштитник је у извјештајној години по сопственој иницијативи пратио остваривање права дјецe – ученика који су корисници ученичких домова, те ће с тим у вези у наредном периоду објавити приказ стања и препоруке за унапрјеђење тог стања. Такође, поступао је и поводом притужбе ученика на услове у ЈУ Дому ученика „Душан Маровић“ у Бару, када је запажено да је стање у установи испод минимума стандарда за боравак дјецe. Иако су се Заштитнику обратили ученици, чињеница је да у таквим условима у установи бораве и студенти. Наиме, уочено је да је надзор над квалитетом васпитно-образовног рада Дома вршио Завод за школство (2016. г.), када је стање оцијењено незадовољавајућим. Почетком 2020. године, приликом инспекцијске контроле у Дому, Управа за безбједност хране, ветерину и фитосанитарне послове, констатовала је бројне неправилности у вези са храном (пријем, обрада и др.), хигијеном кухиње, прибором за одржавање хигијене, непостојање процедура за добру хигијенску праксу, те утврдила да постоји висок ризик по безбједност хране која се спрема и служи ученицима, те је привремено забранила рад кухиње.



Услуге смјештаја у ученичком дому користе дјецa узроста 15-18 година, која се налазе у новој средини, одвојена од својих родитеља/старатеља и препуштена на бригу стручним лицима, васпитачима. Веома је важно да се о овој дјечи брине на адекватан начин, да у ситуацијама када им је помоћ потребна могу да рачунају на подршку, те да се, ради правилног развоја, поставе одређене границе у понашању. Заштитник је запазио недостатак адекватног надзора над дјецом – корисницима Дома, као и недовољну ангажованост менаџмента, чији би рад требао бити под пуном пажњом релевантних служби. Обавеза је установе да обезбиједи услове ефикасног и квалитетног функционисања система рада, исхране, и заштите здравља, да обезбиједи складне међусобне односе како између ученика тако и између запослених и ученика, у циљу повјерења и тимског рада и квалитетне примјене програма васпитног рада са ученицима.

Установа је дужна је да предузме све потребне мјере и радње како би дјецa боравила у безбједним и сигурним условима, а запослени да са посебном пажњом, у складу са свим прописима, брину о

<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)

дјеци која су им повјерена. Имајући у виду да је стање у јавној установи Дому ученика у Бару крајње незадовољавајуће, те како је сигурност, здравље и добробит дјеце на првом мјесту, Заштитник је дао мишљење са препоруком.<sup>92</sup>

Током извјештајне године, Заштитник се посебно бавио анализом ученичког стандарда- домова ученика/интерната у Црној Гори што ће бити презентовано у посебном извјештају.

### Вршњачко насиље

Вршњачко насиље у образовно васпитним установама најчешћи је облик насиља међу дјецом. Установе на различите начине приступају превенцији и интервенцијама поводом вршњачког насиља, а запажа се и да рад са дјецом, како починиоцима, тако и жртвама, није увијек професионално и правно уједначен. Евидентно је да се спроводе различити програми превенције, али њихови ефекти или исходи за дјецу нијесу евалуирани и нијесу познати. Мишљења смо да не постоји довољно превентивних активности на развијању социо-емоционалних компетенција и емпатије, посебно за унапрјеђење вјештина рјешавања сукоба.

Сматрамо да је рјешавање проблема вршњачког насиља, незамисливо без свеобухватног и континуираног учешћа дјеце у превенцији насиља и промоцији ненасилне комуникације. Стога је неопходно подстицати и укључивати дјецу у израду и спровођење превентивних програма и активности. Златни савјетници Заштитника један су од начина дјеловања дјеце и они у својим средимама сарађују са својим вршњацима, те једним дијелом доприносе и рјешавању овог питања.

У једном случају који се односио на вршњачко насиље запажено је да је након тог насиља уследио додатни инцидент, те је том приликом родитељ ученика ушао у школу и на непримјерен начин се обраћао ученику В разреда те Школе. Наведени догађаји су у супротности са правом дјеце на заштиту од свих облика насиља. У вријеме догађаја у Школи није постојао тим за заштиту дјеце од насиља, већ је исти оформљен након инцидента. Заштитник подсјећа да је Министарство просвјете крајем 2019. године представило Програм за сузбијање насиља и вандализма у школама који је орочен за период 2019-2021. При Министарству просвјете формиран је трајни тим за праћење појаве насиља и вандализма, чији је задатак да континуирано анализира податке о појавама насиља, предлаже и предузима одговарајуће активности, а чланови су представници Завода за школство, Министарства рада и социјалног старања, НВО Удружења "Родитељи". Такође, у Заводу за школство именована је особа која ће се бавити управо вршњачким насиљем. Заштитника забрињава чињеница да још увијек постоје образовно васпитне установе које нијесу формирале тимове за насиље, а такође забрињавајуће је што Министарство просвјете није упутило одговор директору Школе о овом питању, нарочито имајући у виду да директори сnose одговорност ако не реагују адекватно на вршњачко насиље; Непоступање у случајевима вршњачког насиља било је основ разрјешења руководиоца једне образовне установе. Дато је мишљење са препоруком<sup>93</sup>.

- Обезбиједити учешће дјеце у креирању превентивних стратегија школа;
- Унаприједити међусекторски и међуинституционалну сарадњу на свим нивоима;
- Упознати родитеље и дјецу с прописима који се односе на насиље у школама, те с активностима које је васпитно образовна установа дужна да предузме.

## **8.1.6. Права дјеце са сметњама у развоју**

<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)

Предмет пажње Заштитника била су и поступања у односу на остваривање права дјече са сметњама у развоју. Притужбе су се односиле на инклузивно образовање, као и права дјече која борава у дневним центрима за дјecu са сметњама у развоју.

Током периода пандемије, многи родитељи дјече са сметњама у развоју, која су укључена у образовни процес, су указивали на немогућност праћења наставе у измијењеним условима (*онлине*), као и на немогућност кориштења подршке од стране асистената у настави.

Кад је ријеч о дневним центрима за дјecu са сметњама у развоју примједбе на које је указивано Заштитнику биле су процедуре које су кориштене приликом смиривања корисника – дјетета, при агресивним и аутоагресивним понашањима, а које у том тренутку нијесу биле јасно дефинисане у правилима.

Чињеница је да индивидуални планови услуга и рада са корисником немају трајан карактер те требају бити сачињени на начин да представљају фазе које се окончавају формалним прегледима једном у шест мјесеци најмање, тако да корисник/родитељ-старатељ и стручни радник, могу да констатују испуњавање циљева плана. Неспорно је да се корисникове способности и потребе мијењају током реализације услуге, а те промјене треба узети у обзир приликом поновног прегледа, како би план био допуњен или измјењен. Такође, осим допуна или измјена плана, могу се створити претпоставке и за престанак пружања услуге из неких конкретних разлога (кориснику није више потребна, не жели да користи услугу, корисник није у могућности да има корист од услуге или постоје нежељене реакције и најзад ако је корисник започео коришћење услуге код другог пружаоца.)

Запажено је да у овом тренутку не постоји стручна комисија која може извршити адекватну процјену могућности и потреба дјетета – корисника услуга дневног центра, цијенећи његов најбољи интерес, која би на основу тога могла одлучити која врста услуге, у ком обиму и којем року му треба бити омогућена.

У појединим установама у окружењу, у којима се пружа услуга дневног боравка, успостављена је процедура<sup>94</sup>, те се поступак пријемне процјене реализује организовањем Комисије за пријем, премјештај и отпуст корисника, коју чине: руководилац установе, социјални радник, психолог, дефектолог, логопед, медицинска сестра, а по потреби координатор стручног тима и други стручни радници.

Сви пружаоци услуга социјалне и дјечје заштите који посједују лиценцу за обављање дјелатности, дужни су да обезбиједи сигурно окружење сваком кориснику, да примјени неопходне и прописане мјере у циљу спрјечавања од повријеђивања, самоповријеђивања и примјене мјера и активности за спрјечавање инцидентних догађаја који могу да угрозе његову безбједност и живот.

Истичемо да дјеча са сметњама у развоју треба да уживају пун и квалитетан живот, у највећој могућој мјери у складу са индивидуалним капацитетима, да имају право на заштиту личног достојанства, хуман третман и поштовање личности и физичког интегритета. Дјечи са сметњама у развоју, као групи дјече која је посебно рањива, треба посветити нарочиту пажњу, како би се побољшао квалитет њиховог живота. На то нас обавезују међународна документа које је Црна Гора ратификовала, домаће законодавство, те многа стратешка документа у Црној Гори која су у складу са њима усвојена. Појава ЦОВИД-19 и епидемиолошка ситуација условила је ограничен рад дневних центара, као и образовно васпитних установа које су од средине марта 2020. године рад организовале на даљину. Дневни центри, због стања дјече нијесу могли радити „на даљину“

---

<sup>94</sup> Правилник о пријему, премештају и отпусту корисника <http://www.centarbgd.edu.rs/kako-da-postanete-korisnik/>

са дјецом, те је већи дио године, ова ова категорија дјече била ускраћена за бројне услуге од посебне важности за њихов раст и развој.

У извјештајној години обраћали су се родитељи дјече са сметњама и тешкоћама у развоју, истичући да се од њих захтјева да учествују у плаћању трошкова услуге дневног боравка, сматрајући да су у условима ограниченог рада условљеног пандемијом, њихова дјеца и породица доведени у незавидну ситуацију. Законом о социјалној и дјечјој заштити<sup>95</sup> прописано је учешће корисника у трошковима услуга, али је претходно било неопходно на основу прописаних критеријума да се установи цијена услуга. Међутим, цијена услуга у износу од 150€, колико је одредило Министарство рада и социјалног старања, представља само дио учешћа тог Министарства. Мишљења смо да оснивач, као и пружалац услуге, треба да одреде цијену услуге, те да се након реално утврђене цијене услуге, утврди износ партиципације. У овом тренутку већ неколико општина/градских општина донијеле су одлуке којима ће обезбиједити средства за ове намјене и тиме ослободити родитеље од плаћања партиципације, што је свакако значајно за породице дјеце са сметњама у развоју.

Заштитник је мишљења, да у години у којој је дошло до изражених проблема код становништва и генерално, изазваних пандемијом ЦОВИД-а 19, инсистирање на успостављању партиципације за услугу дневног боравка, родитеље/старатеље дјеце са сметњама у развоју доводи у незавидан положај. Треба имати у виду чињеницу да управо због епидемиолошке ситуације, већи број дневних центара ради у ограниченом капацитету, сходно препорукама Института за јавно здравље, што у овом моменту доприноси различитом третирању дјеце са сметњама у развоју зависно од општине и не гарантује једнак стандард.

УН Конвенција о правима дјетета обавезује државе да дјецу са сметњама у развоју пруже посебну бригу и да обезбједе, у зависности од доступних средстава, пружање помоћи таквом дјетету и онима који су одговорни за бригу о њему, а таква помоћ треба се давати бесплатно гдје год је то могуће, узимајући у обзир финансијска средства родитеља или других који се брину за дијете. Заштитник је дао мишљење са препоруком<sup>96</sup>

Заштитник је поводом Предлога закона о измјенама и допунама закона о пензијском и инвалидском осигурању, који је Влада Црне Горе утврдила у јулу 2020. године, упутио Скупштини Црне Горе Иницијативу (а којом је подржао иницијативу НВО Савеза удружења родитеља дјеце и омладине са тешкоћама у развоју "Наша иницијатива") која се између осталог, односи на право на старосну пензију за родитеље дјеце и омладине са сметњама у развоју. Наиме, Предлогом Закона предвиђено је да се право на старосну пензију може остварити до 31. децембра 2021. године. Сагледавајући положај особа са тешким инвалидитетом и положај њихових породица, у дужем временском периоду, те имајући у виду недовољно развијене услуге подршке овим особама и њиховим породицама, сматрамо да предложено рјешење није добро, те да треба задржати могућност остваривања права на старосну пензију са навршених 20 година стажа осигурања, без обзира на године старости, једног од родитеља или старатеља.

У прилог овом ставу иду и финансијски подаци Фонда ПИО Црне Горе (на дан 22.07.2020.) који показују: да је просјечна исплаћена пензија по овом основу за мјесец јун 2020. године износила 264,11€; да право користи 435 родитеља или старатеља и да се на мјесечном нивоу за ове намјене исплати 114.886,12 €. У случају останка предложене одредбе, држава би била у обавези да сходно стратешким документима и међународним стандардима преузме бригу о овим лицима

<sup>95</sup> ("Службени лист Црне Горе", бр. 027/13, 001/15, 042/15, 047/15, 056/16, 066/16, 001/17, 31/17, 042/17, 050/17)

<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)



(на краћи или дужи временски период), а што би захтијевало знатно већа финансијска средства у односу на постојећа издвајања за ове намјене.

Пост-законодавни надзор над Законом о забрани дискриминације лица са инвалидитетом  
Имајући у виду значај спровођења закона који се тичу заштите права лица са инвалидитетом, те чињеницу да је Одбор за људска права и слободе Скупштине Црне Горе у фокус рада у претходном периоду имао, између осталог, и заштиту права дјетета, у оквиру пост-законодавног надзора анализирана је имплементација Закона о забрани дискриминације лица са инвалидитетом, са нагласком на одредбу члана 21 овог Закона, *Дискриминација у области васпитања, образовања и стручног оспособљавања*, имајући у виду да адекватно образовање, без дискриминације, представља основу за живот свих лица, а нарочито за инклузију лица са инвалидитетом у све друштвене токове<sup>97</sup>. С тим у вези, дате су и одређене препоруке које се односе на правни и институционални оквир (побољшати мултисекторску координацију и комуникацију свих институција и органа у систему тако да она буде функционална и ефикасна.); Имплементацију, мониторинг и евалуацију (унаприједити рад комисија за усмјеравање дјеце са посебним образовним потребама, на тај начин да се стандардизује пракса, уједначе критеријуми и др. ), као и јачање свијести (спроводити инклузивне активности које промовишу једнакост, различитост, недискриминацију, као и радити на сензибилизацији наставног кадра), чиме ће имплементација допринијети успјеху државе на путу европских интеграција и бољем животу свих грађана.

### 8.1.7. Дјеца без родитељског старања



Дјеца без родитељског старања или која су због одређене ситуације остала без адекватне родитељске бриге, под посебном су пажњом државе. Иако свако дијете заслужује да одраста у породици, понекад је породици и дјечи потребна помоћ да би у томе и успјели. Има случајева када породица не може да брине о дјечи, а пружање адекватне стручне помоћи породицама у ризику је свакако први корак прије издвајања дјеце из своје примарне/биолошке породице.

Облици заштите дјеце без родитељског старања су усвојење, као трајни и најбољи облик заштите, смјештај у хранитељску породицу, а у изузетном случају дјеца се смјештају у одговарајућу установу за бригу о дјечи – ЈУ Дјечји дом “Младост” у Бијелој.

Заштитник је пратећи остваривање права дјеце која су смјештена у ЈУ Дјечјем дому “Младост” у Бијелој, као и ради извршења препоруке коју је упутио претходне извјештајне године<sup>98</sup>, обишао наведену установу.

Заштитник је, по сопственој иницијативи спроводио поступак који се односио на најављену изградњу дома за дјецу без родитељског старања. Наиме, крајем 2019. године у појединим медијима објављено је да је у организацији Мешихата Исламске заједнице у Црној Гори и локалне управе, у Рожајама постављен камен темељац за изградњу дома за дјецу без родитељског старања, који ће се финансирати средствима организације Владе Кувајта и да се истиче да су подршку добили од локалне заједнице, као и потпредсједника Владе. Информације о наведеном догађају објављене су и на сајту Мешихата Исламске заједнице у Црној Гори, 9.11.2019. године.<sup>99</sup>

<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)

<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>

Министарство рада и социјалног старања у изјашњењу Заштитнику поводом наведених објава, истакло је да назначене активности нијесу у складу са стратешким одређенима Црне Горе у области заштите дјече; да, васпитање дјече без родитељског старања, у овом случају „незбринуте дјече“, у духу њихове вјере, културе и традиције унутар објекта је у супротности са улогом институција који се баве питањима заштите дјече, гдје се заштита пружа свој дјечи без обзира на њихову вјерску припадност; да прописима из области дјечје заштите није дата могућност пружања услуга смјештаја дјечи без родитељског старања по вјерском основу; да се дјечи без родитељског старања у институцијама система обезбјеђују услови смјештаја и боравка у складу са прописаним нормативима и стандардима, на основу којих су добили лиценцу као пружаоци услуга смјештаја, у складу са Законом о социјалној и дјечјој заштити и одговарајућим подзаконским актима и да се у институцијама система води рачуна да се свој дјечи (на основу индивидуалних планова заштите) омогући испољавање вјерских осјећања, те у вези тога, на захтјев дјетета омогући и прилагођени начин исхране.

Сходно важећим међународним и домаћим прописима, стратешким документима Црне Горе, дјеца без родитељског старања препозната су као посебна рањива група, те је њихова заштита у директној надлежности државе. Неспорно је да је биолошка породица најбоље окружење за развој сваког дјетета. Међутим, у ситуацијама када дјеца из различитих разлога остану без родитељског старања, држава је дужна да брине о њима односно да им пружи посебну заштиту и помоћ. Ово прије свега подразумијева алтернативно старање о дјечи: смјештање у хранитељску породицу, усвајање, а у изузетном случају смјештај у одговарајућу институцију за бригу о дјечи. Улога државе је да кроз надлежне органе осигура надзор над сигурношћу, развојем и добробити сваког дјетета које користи неки облик алтернативног збрињавања, као и да спроводи редовне провјере ради утврђивања прикладности пруженог аранжмана збрињавања.

Подсјећамо на Закључна запажања о комбинованом другом и трећем периодичном извјештају Црне Горе Комитета за права дјетета УН-а<sup>100</sup>, којим је између осталог држави Црној Гори препоручено да промовише породичну бригу о дјечи која су лишена породичног окружења укључујући програм хранитељства и да смањи институционализацију дјече. Такође, Смјерницама за алтернативно збрињавање Генералне скупштине УН-а<sup>101</sup>, дефинисан је низ одговарајућих могућности алтернативног збрињавања дјече, те се између осталог наводи да пружање алтернативног збрињавања никада не би требало вршити уколико је његова основна сврха промовисање политичких, религијских или економских циљева пружатеља таквог збрињавања.

Заштитник подржава принцип плурализма развоја услуга у систему социјалне и дјечје заштите гдје и учешће локалних самоуправа игра важну улогу, те се већина локалних самоуправа укључује у развој услуга социјалне и дјечје заштите, у највећем броју обезбјеђивањем простора за обављање дјелатности, као и оснивањем јавних установа и њиховим финансирањем. Полазећи од принципа плурализма услуга, од значаја за развој услуга прилагођених потребама грађана би могло бити учешће вјерских заједница и других пружалаца услуга, али је важно подсјетити на обавезу усклађивања намјера о успостављању услуга и њиховом функционисању са важећим законима и стратешким документима. Заштитник је у конкретном случају дао мишљење са препоруком<sup>102</sup>.

#### Породични смјештај - хранитељство

*„Ја сам дијете желим загрљај,  
имам право да то затражим.*

<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)

*Ја сам дијете мислите на то,  
љубав једини је дом..”<sup>103</sup>*

У раду је било и предмета који су се односили на хранитељство, у вези промјене облика заштите, недовољног праћења хранитеља и сл., те је у оквиру ових поступања запажен недостатак адекватне и редовне контроле пружаоца услуга породичног смјештаја. Такође, неправовремено реаговање од стране органа старатељства када су уочени недостаци у погледу вођења бриге о кориснику. Изостала је наиме правовремена реакција органа старатељства чија је обавеза да укаже хранитељу и предложи мјере да се недостаци отклоне, као и да даје савјете о свим питањима која су везана за живот и здравље дјетета. Како је хранитељима потребна обука да би се са успјехом носили са изазовима хранитељства, тако је неопходна и одговарајућа контрола, како би корисници - дјеца правовремено добила подршку свим развојним фазама и за сва значајна питања која могу бити од утицаја на живот изван биолошке породице. Пружаоци услуге породичног смјештаја - хранитељи и стручни радници органа старатељства морају да остварују партнерски однос и подијељену одговорност за дијете.

Иако је Законом регулисано постојање ургентног смјештаја, запажа се да ургентно хранитељство није на адекватан начин развијено, те да се дјеца немају гдје смјестити (осим институционално). Ургентно хранитељство се примјењује као облик социјалне заштите у ситуацијама када је орган старатељства у раду са породицом процијенио да је сигурност дјетета угрожена и да је неопходно дијете без одлагања одвојити од биолошке породице. У околностима хитног измјештања, императив је да се дјетету пружи стабилност и осјећај сигурности и да се не излаже додатним стресовима.

У једном случају, када су спровођене активности на усвојењу дјетета, *запажено је да* није дошло до добре сарадње између релевантних чинилаца. Наиме, поступак заснивања усвојења прописан је Породичним законом, а Министарство рада и социјалног старања издало је упутство свим центрима за социјални рад о активностима у поступку усвојења. Сходно томе, сви захтјеви потенцијалних усвојитеља достављају се Министарству рада и социјалног старања као и пријаве о дјечи подобној за усвојење са попуњеним упитницима. Надлежним центрима за социјални рад Министарство доставља захтјеве за усвојење на даљи поступак. Иако је у наведеном случају Министарство имало на увид сву документацију коју им је доставио орган старатељства, те је иста враћена ради даљих активности ка усвојењу дјетета, надлежна инспекција, уочила је пропусте у истој документацији, због чега су иницирани одређени поступци против запослених у органу старатељства. Мишљења смо да, имајући у виду да је Министарство разматрало документацију органа старатељства у вези са подобношћу потенцијалних усвојитеља, те је имало могућност да реагује и уколико иста није била потпуна, списе врати на поновну обраду и допуну.

---

<sup>103</sup> Лана Јовановић, Златна савјетница Заштитника – дио из њене ауторске музичке нумере за Дан дјетета

- Подстицати међусекторску сарадњу на свим нивоима;
- Анализирати прописе и праксу који се односе на поступак, процјену и лиценцирање хранитеља, како би се измјестиле ове надлежности из центара за социјални рад;
- Промовисати хранитељство;
- Оснаживати центре за социјални рад за алтернативно старање о дјеци кроз едукације и запошљавање одговарајућих стручних лица;
- Обезбиједити спровођење обука хранитељима;
- Развијати ургентно хранитељство кад год је потребно хитно склањање дјетета из биолошке породице;
- Учинити јавно доступном листу лиценцираних пружалаца услуга породичног смјештаја – хранитељства.

### 8.1.8. Заштита дјеце од злоупотребе

*„Ни због каквог греха деца се не смеју тући,  
Што више игре и смеха, то више лепоте у кући“ (Љубивоје Ршумовић)*

У раду је било и предмета који су се односили на злоупотребу дјеце у сврху просјачења, злоупотребу дјеце у образовној установи, злоупотребу дјеце на друштвеним мрежама и *онлине* простору и сл.

#### Просјачење

Заштитник је у претходном периоду поступао у предметима по сопственој иницијативи (на основу сазнања од грађана) у вези са навођењем дјеце на просјачење. Запажено је да су орган старатељства и центар безбједности упознати са ситуацијом у којима су родитељи једне породице наводили своју дјецу да просјаче, да су по том питању предузимали одређене мјере и радње у циљу сузбијања и специјалне превенције, а подношен је захтјев за покретање прекршајног поступка против родитеља због почињених прекршаја из члана 37 став 1 тачка 1 Закона о заштити од насиља у породици. Међутим, евидентно је да предузете мјере нијесу дале очекиване резултате. Полазећи од законских овлашћења и обавезе надлежних органа да предузме све потребне активности како би заштитили дјецу од било каквог вида злоупотребе и занемаривања, а имајући у виду најбољи интерес дјетета у сваком појединачном случају, Заштитник је мишљења да надлежни органи и поред досадашњег напора нијесу предузимали расположиве мјере и радње, нити искористили све законске механизме како би заштитили дјецу која се свакодневно баве просјачењем. Примјећује се да пружени видови заштите и подршке нијесу у потпуности дјелотворни, те се не приступа преиспитивању родитељских компетенција, евентуалном ограничавању/одузимању родитељског права родитељима који злоупотребљавају или занемарују своју дјецу, измјештању дјеце у алтернативне облике смјештаја, санкционисање родитеља и сл.

Подсјећамо да је у циљу ефикаснијег дјеловања у процесу заштите права дјетета у ситуацијама када дјеца живе и раде на улици (просјаче) потписан Протокол о поступању органа, установа и организација у Црној Гори са дјецом укљученом у живот и рад на улици, којим се, између осталог, ближе дефинишу начини поступања представника различитих служби и органа у вези са случајевима када примјете или заприме пријаву у вези са дјецом која се баве просјачењем. Такође, донијети су бројни стратешки документи као и акциони локални планова у циљу унапређења положаја Рома и Египћана, али честе појаве просјачења дјеце чине упитним њихову реализацију. Заштитник је и у ранијем периоду давао препоруке у односу на исту или сличну проблематику.

Проблем просјачења присутан је у свим срединама и сузбијање ове негативне појаве сигурно није лако. Нарочито забрињава чињеница да у највећем броју случајева ова дјеца нијесу укључена у редован образовни систем, немају здравствено осигурање, нити су уписана у матичне књиге. Она одрастају у једном непримјереном и за дјецу непријатељском окружењу, што води томе да прихвате тај модел понашања као природан без иницијативе да га промијене у будућности. Услови у којима се дјеца налазе, живе и проводе своје дјетињство на улици представља један од најтежих и најгрубљих облика повреда права дјетета. Наиме, такве животне околности дјеци ускраћују многа права загарантована УН Конвенцијом о правима дјетета, као што су права из социјалне заштите, здравствене заштите, права на образовање и др.

Заштитник подсећа на препоруке које је давао у ранијим извјештајима.

Примјер: Грађанин се обратио Заштитнику наводећи да породица ХХ из насеља Q, злоупотребљава дјецу на просјачење, те да их мајка занемарује и не води рачуна о њима. На основу спроведеног испитног поступка, Заштитник је утврдио да су дјеца злоупотрејбљена од стране родитеља у сврхе просјачења. Како надлежне службе и органи нијесу предузели све потребне мјере из своје надлежности у циљу заштите дјеце, дао је мишљење са препоруком.

### Недозвољени дјечји рад

Заштитник се у континуитету бави проблемом дјечјег рада, па је представник Институције Заштитника учествовао у раду међуресорне радне групе коју је формирало Министарство рада и социјалног старања (у сарадњи са Међународном организацијом рада) на изради листе опасних занимања за дјецу. Заштитник је дао своје сугестије на листу, као и на начин нормативног уређења овог питања. Такође, Заштитник је о овом питању консултовао и Златне савјетнике Заштитника, који су дали и свој став о појединим облицима дјечјег рада. Један од наших предлога је био да се на листи уврсти *просјачење* као опасно занимање за дјецу, а полазећи од тога да је један од најгорих облика дјечјег рада.

### Трговина људима (дјецом)

Трговина дјецом је у фокусу интересовања Заштитника у континуитету. Представница Заштитника учествовала је у раду Координационог тијела за праћење спровођења Стратегије за борбу против трговине људима, које прати реализовање Стратешких докумената и акционог плана за ову област. Отворено је специјализовано склониште за жртве трговине људима, којем је пружена подршка од стране Министарства рада и социјалног старања и Министарства унутрашњих послова. Запажа се да су спровођење одређене превентивне активности са циљем смањење могућности да дјеца, нарочито из рањивих категорија становништва, првенствено ромска и египћанска популација, напуштају образовни систем, чиме се утиче и на смањење броја пријевремних/присилних бракова.

Запажа се да је Црна Гора након три године стагнирања у Извјештају *State департамента* о трговини људима за 2020. годину, склоњена са листе земаља под надзором (тзв. „*watch*“ листе) и унапријеђена у групу ИИ у којој се налази највећи број земаља свијета.<sup>104</sup> Такође, извршена је реформа на свим пољима од значаја за борбу против ове негативне друштвене појаве која се тиче превенције, идентификације, заштите жртава, ефикасног кривичног гоњења, међународне сарадње и координације и партнерства са цивилним и приватним сектором.

### Заштита дјетета од сексуалне злоупотребе

Сексуално злостављање дјеце било је предмет пажње у појединим случајевима, који су запримљени крајем 2020. године и који ће углавном епilog пред Заштитником имати у 2021. години. Међутим, ријеч је о теми од које неријетко многи зазиру, те стога најчешће остане обавијена велом тајне. Сматрамо да је веома важно да се дјеца оснаже и пријаве свако

<sup>104</sup> Информација о оствареним резултатима у борби против трговине људима, [www.gov.me](http://www.gov.me)

неприхватљиво понашање, а када их пријаве они треба да да буду сигурни да ће реакција надлежних органа бити ефикасна и квалитетна, а дијете/жртва заштићено у поступцима који су најчешће исцрпљујући и нимало пријатни.

У неким случајевима запажено је да је, иако је дијете – жртва сексуалног злостављања, већ једном саслушано од стране Стручне службе Врховног државног тужилаштва, суд пред којим се води кривични поступак, тражио да се дијете поново саслуша (из одређених разлога тражио је да се доказ издвоји из списка предмета). Међутим, виша судска инстанца, одлучујући о жалби, укинула је оспорену одлуку. Заштитник поздравља оваку одлуку суда. Наиме, Апелациони суд Црне Горе је утврдио да је саслушање дјетета обављено од стране државне тужитељке, у присуству браниоца окривљеног, пуномоћника оштећене, дјетета, стручног лица службе Врховног државног тужилаштва и самог дјетета. *“Поновно саслушање оштећене – дјетета, није у складу са одредбама Конвенције о заштити дјеце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања”* – цитат одлуке Апелационог суда коју је Заштитник имао на увид.

Конвенција Савјета Европе о заштити дјеце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања у чл. 18 став 2 предвиђа да свака држава уговорница за потребе регулисања кривичних дјела сексуалног злостављања прецизира старосну границу дјетета испод које је забрањено упуштати се у сексуалне радње са дјететом. Црногорско законодавство је утврдило фиксну доњу старосну границу, а то је 14 година као просјечно старосно доба у коме већина појединаца достиже полну зрелост. И код овог деликта постоји усаглашеност црногорског законодавства са међународним стандардима, односно обавезе државе да пропише доњу старосну границу испод које је забрањено упуштање у сексуалне радње. Међутим, наше кривично законодавство не дефинише појам дјетета у складу са одређењима Конвенције Савјета Европе.<sup>105</sup> Када је ријеч о сексуалном образовању дјеце, сматрамо да је овом виду образовања посвећена недовољна пажња, иако је наведеном Конвенцијом установљена обавеза држава потписница да дају дјечи важне информације у вези са сексуалним искоришћавањем и сексуалним злостављањем. Сексуално васпитање у друштву представља проблем који није добио заслужену пажњу. Дјецу и адолесценте треба едуковати о репродуктивном здрављу. Дјечи треба помоћи да формирају свијест како да ступе у здраве сексуалне односе.<sup>106</sup>

*“Свака страна предузеће све неопходне законодавне или друге мјере како би обезбједила да дјеца, током основног и средњошколског образовања, добију информације о опасностима од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања, као и о средствима да се сама заштите, у складу са сопственим моћима које се временом развијају. Те информације које ће, тамо гдје је то примјерено, бити дате у сарадњи с родитељима, биће изнијете у једном општијем контексту информација о сексуалности и том приликом ће бити посвећена посебна пажња оним ситуацијама које подразумевају ризике, посебно уколико се те ситуације односе на коришћење нове информационе и комуникационе технологије.”* Чл. 6 Конвенције (Ланзерот)

Институција Заштитника људских права и слобода Црне Горе током 2020. године је организовала промоцију брошуре о забрани свих облика сексуалног искоришћавања и злостављања дјеце. Брошура дјечи, на прихватљив начин, презентује основне информације о сексуалном искоришћавању. Брошура има за циљ да се дјеца оснаже, да сва неприхватљива понашања препознају и онда када се евентуално догоде да знају коме и на који начин могу да се обрате за помоћ.

<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>

- Едуковати професионалце (наставнике, социјалне раднике и сл.) како препознати знаке који упућују на сексуално насиље/злоупотребу и у складу са тим реаговати;
- Основни државни тужиоци да успоставе сарадњу са Стручном службом Врховног државног тужилаштва по пријави сексуалног злостављања;
- Изјаве од дјетета узимати по могућности само једном и то уз помоћ Стручне службе Врховног државног тужилаштва.

#### Злоупотребе дјеце у онлине простору

Дјеца су посредством друштвене мреже *Инстаграм* учествовала у одређеној врсти музичког „такмичења“ на начин што су слала снимке извођење одређених нумера, које су изводили у својим домовима.

Заштитник указује да свака особа има право да, сходно правилима и условима које постоје на одређеном друштвеном медију, слободно дијели информације које жели о себи. Имајући у виду да су дјеца у данашње вријеме једни од највећих конзумента друштвених медија, то је и очекивано да и они у тим медијима учествују у мјери у којој желе, директно или уз учешће родитеља, с обзиром да дјеца у великој мјери дијеле ставове својих родитеља. Дјеца имају право да учествују у јавном животу, да својим ријечима исказују нешто што мисле и осјећају, да се изражавају на различите начине, па било пјевањем, плесом или сл. Дјеца као субјекти људских права у себи носе и одређени печат времена у којем живимо, те су она данас сопственици енормне количине информација, читавог мозаика ставова и мишљења о свакој могућој теми, чему су изложена од најранијег узраста, те им свакако треба бити омогућено да их искажу.

Ситуација са пандемијом нажалост условила је то да су и дјеца своје активности и дружења умногоме преселила на *онлине* простор и друштвене медије гдје могу да се друже, играју, па и учествују на такмичењима или дијеле своје фотографије/видео записе. Међутим, важно је знати принципе сигурног и здравог коришћења интернета, у чему дјеци треба да помогну родитељи. Заштитник истиче да је одговорност у првом реду на родитељима, да воде рачуна о личним подацима које на интернету објављују о својој дјечи, имајући у виду могуће ризике које у данашње вријеме постоје у дигиталном окружењу.

#### Дјеца у систему међународне заштите странаца

Сектор за права дјетета, заједно са Националним превентивним механизмом Заштитника, посјетио је Прихватилиште за странце у Спужу, које се налази се у оквиру Управе полиције – Сектор граничне полиције. У тренутку обиласка у Центру није било дјеце на смјештају, а представници Центра истакли су да се дјеца веома мало задржавају у установи, свега по пар сати, осим ако су у питању поподневни часови, кад остају до отварања Центра за међународну заштиту странаца – центар за тражиоце азила (Центар за прихват).

Према наводима управе, уколико се појаве дјеца без пратње, што је риједак случај, обично се ради о старијим малољетницима, одмах се позивају службеници Центра за социјални рад ради одређивања старатеља, те се упућују у Центар за тражиоце азила са већ одређеним старатељем. Такође, понекад се дешава да корисници саопште да су малољетни, мислећи да ће имати неке привилеговане услове, али на основу спољашњег изгледа може се закључити да имају више година (преко 18). Документација се води о сваком кориснику, пријему/отпусту, као и о личним стварима одузетим/враћеним. Корисници имају и здравствене картоне.

Такође, посјећен је и Центар за међународну заштиту странаца који се налази у непосредној близини Центра за прихват. У том Центру - тзв. Центру за тражиоце азила, у тренутку обиласка

затечено је двоје дјеце узраста 5 и 7 година, који у установи бораве са својим родитељима, од децембра 2019. године (породица је са Кубе и предали су документацију за азил, која је у процедури). Дјечак који има 7 година, је уписан у ОШ „Сутјеска“ и завршио је разред. Настава је махом била *онлине* и у превођењу задатака помагали су запослени (родитељима преводили, а они радили са дјететом). Разговарано је са дјецом (преводили су представници установе који знају шпански језик), запажено је да су задовољна, затечена су у опуштеном издању, гледању телевизије са запосленим и корисницом, док су родитељи у том тренутку били одсутни; дјеца су исказала задовољство боравком, особљем, играчкама, храном. Уочено је да је опремљена и једна просторија намјењена дјечи за играње.

- Организовати обуке/курсеve за учење црногорског језика и културе, ради укључивања странаца под супсидијарном заштитом и азиланата у друштво.

### 8.1.9. Право на здравствену заштиту

У извјештајној години није било значајног броја притужби које су се односиле на област здравствене заштите дјеце. У притужбама се указивало на изостанак одређене терапије за дијете, неадекватно лијечење од стране љекара, на рад приватне здравствене установе (стоматолошке ординације), на рад Центра за аутизам и др.

У једном случају повреда је отклоњена у току поступка на начин што је Министарство здравља, у међувремену, одобрило потребне терапије. Један предмет се односио на рад ЈУ Дома здравља Подгорица и на обављање здравствених прегледа за дјецу у неадекватним просторима, када је по спроведеном поступку, установљено да су се прегледи обављали у складу са епидемиолошким мјерама, у намијењеним и одвојеним просторима од стране изабраног љекара. У једном случају у којем је указивано на неадекватно лијечење, Заштитник није могао поступати, јер се странка обратила након више година од сазнања за повреду права.

Када је ријеч о Центру за аутизам, који постоји од 2018. године у оквиру Института за болести дјеце КЦЦГ, представници родитеља дјеце са сметњама у развоју и аутизмом наводили су да дјеца имају потребу за већим бројем третмана него што им је у Центру обезбијеђено, да третман временски кратко траје, да стога у оквиру Центра није могуће остварити квалитетан третман, дијелом због преоптерећености установе и недостатка специјалиста. Истицали су да су принуђени да надомјесте лијечење у приватним клиникама, гдје добијају додатне логопедске и дефектолошке третмане. Представници Институције посјетили су Центар и обавили разговор са руководиоцем који је истакао да су у претходном периоду успјели да скрате период чекања на преглед, да су продужили и вријеме третмана, али да имају одређени недостатак стручног кадра, као и осипање истог услијед преоптерећености. Такође је навео да је побољшана сарадња са родитељима, којима настоји увијек пружити одговарајући вид обавјештења и подршке. Заштитник ће и у наредном периоду пратити рад ове установе.

- Представити значај високог образовања у области специјалне едукације и рехабилитације, као и могућност запослења услед недостатка тог кадра;

- Предузети активности на запошљавању тј обезбијеђивању већег броја стручних лица различитих категорија у ЈУ Центру за аутизам развојне сметње и дјечју психијатрију.

### Социјална заштита дјеце - право на одговарајући животни стандард

На основу предмета који су били у раду током 2020. године, запажа се да су лошом социоекономском ситуацијом у највећој мјери погођене породице са дјецом чији су родитељи



незапослени, вишечлане породице, ромске и египћанске породице, једнородитељске породице, као и породице чији су чланови услед ситуације изазване ЦОВИДОМ 19, остали без посла (један дио године већи број угоститељских објеката није радио, а држава је давала одређену врсту помоћи – субвенције, ради превазилажења проблема). У највећој мјери ове породице се издржавају од материјалног обезбјеђења породице и других социјално-заштитних права (највећи број корисника овог права је у сјеверном региону, затим у средишњем, док је значајно мањи у приморском региону), али то није довољно за задовољавање основних потреба па се често јављају за остваривање права на једнокрану новчану помоћ или помоћ у природи. Нажалост, овим породицама је потребна и друга врста помоћи осим новчане.

Према подацима Управе за статистику (Анкете о дохотку и условима живота (ЕУ-СИЛЦ))<sup>107</sup>, стопа ризика од сиромаштва или социјалне искључености, као проценат особа које се налазе у ризику од сиромаштва и/или су изразито материјално депривирани и/или живе у домаћинствима са веома ниским интензитетом рада, у 2019. години износила је 30,5%. Стопа ризика од сиромаштва у Црној Гори у 2019. години износила је 24,5% и у односу на 2018. годину већа је за 0,7 процентних поена. Посматрано према старости, у 2019. години, лица млађа од 18 година највише су била изложена ризику од сиромаштва (33,7%), као и лица старости од 18 до 24 године (30,5%). Најнижу стопу ризика од сиромаштва у 2019. години имале су особе старости 65 и више година (15,1%). Стопа ризика од сиромаштва према најчешћем статусу активности указује да је 45,5% незапослених лица изложено ризику од сиромаштва у 2019. години. Такође, 41,2% становника сјеверног региона је било изложено ризику од сиромаштва, док су становници централног региона имали најмањи ризик сиромаштва од 16,6%. Ризику од сиромаштва је био изложен сваки трећи становник руралних подручја (36,3%). Стопа ризика од сиромаштва у градском подручју износила је 17,9%.

Процент дјеце у ризику од сиромаштва или социјалне искључености је показатељ колико је дјеце која су у ризику од сиромаштва и/или изразито материјално депривирани, и/или живе у домаћинствима с веома ниским интензитетом рада. У 2019. години овај показатељ је износио 38,4%, (мањи је за 1 процентни поен у односу на 2018. годину)

Дјеца која живе у условима сиромаштва, нарочито зависе од државних политика које треба да им осигурају приступ друштвеним ресурсима. Сходно одредбама чланова 26 и 27 УН Конвенције о правима дјетета, дјеца имају право на одговарајући животни стандард и помоћ државе у остваривању истог, у случају да њихове породице или старатељи нијесу у могућности да га осигурају. Сиромаштво оставља видне посљедице на дјецу, више него на одрасле, због њихове рањивости која проистиче из узраста и положаја зависности од одраслих. Неупитно је да сиромаштво утиче на дјецу, међутим, повећани стрес узрокован сиромаштвом породице (тзв. економски стрес) може негативно утицати на ментално здравље родитеља, њихово понашање (строжија дисциплина, занемаривање), што на дјецу може имати негативан učinak.

Сиромаштво дјеце је вишедимензионални проблем који се треба рјешавати кроз различите аспекте дјеловања. Наиме, један од првих корака је оснаживање родитеља/старатеља дјеце која су у ризику од сиромаштва да се активно укључе на тржиште рада. Укључивањем родитеља на тржиште рада, стварају се предуслови да породица изађе из тзв. зачараног круга сиромаштва. Један од кључева за излаз из тог круга, као и искључености је образовање дјеце. Тиме би она добила могућност да стицањем потребног нивоа знања, касније, сходно томе добију и одговарајуће запослење.

<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

Крајем 2020. године, од стране појединих политичких субјеката, најављене су измјене Закона о социјалној и дјечјој заштити које се односе на додатак за дјецу. Наш правни систем имао је различита рјешења у погледу остваривања права на дјечји додаток, од универзалног додатка (за сву дјецу у Црној Гори), до рјешења која су повезана са материјалним статусом породице. Чињеница је да су сва социјална давања, па и дјечји додаток, у директној зависности од материјалних могућности државе. Институција Заштитника се перманентно залаже за побољшање положаја све дјеце у Црној Гори, без обзира да ли живе у сјеверном, централном или јужном региону, те у граду или на селу, а на које је разлике Заштитник указивао у својим годишњим извјештајима, као и у Извјештају Комитету за права дјетета.<sup>108</sup>

Цијенимо да би прије доношења било каквог законског рјешења, везано за остваривање права на дјечји додаток, требало изградити цијеловиту анализу, како би понуђено рјешење заиста доприносило бољем развоју дјеце, те смањењу сиромаштва. Сада, дјеца обухваћена правом на додаток за дјецу чине око девет процената дјеце у Црној Гори. Такође, указујемо да постоји читав спектар мјера које би се могле предложити у циљу смањења разлика и стварања једнаких шанси које би омогућиле свој дјецци да остваре своје потенцијале.

Заштитник такође подсећа, с обзором да подаци показују негативан природни прираштај у великом броју општина у Црној Гори, да би дјечји додаток могао бити и у функцији популационе политике, односно подстицаја породицама да имају више дјеце. Подсећамо да је према подацима МОНСТАТ-а о основним демографским показатељима, негативан природни прираштај у 15 црногорских општина.

Како сиромаштво угрожава све аспекте људског постојања и достојанства, указујемо на одговорност и обавезу државе да стално предузима мјере за обезбјеђивање потребног нивоа економских, социјалних и културних права. Држава има и право и обавезу да уводи или проширује дати обим права и да одговарајућим стимулативним мјерама унапријеђује положај појединих категорија, што је легитимни циљ. Сматрамо да ако се жели побољшати заштита дјеце најранијег узраста, једна од оправданих мјера могла би бити похађање предшколских установа без учешћа родитеља/старатеља у трошковима боравка.

- Ускладити новчана давања која остварују социјално угрожене породице са трошковима живота, а у циљу заштите најбољег интереса дјетета;
- Свој дјецци обезбиједити бесплатно предшколско образовање, као мјеру подстицаја раног развоја.

### **Слобода мисли, савјести и вјере**

У претходној години постојало је интересовање појединих медија и појединаца, у вези са укључивањем дјеце у вјерске садржаје, односно присуству на протестним литијама услед усвајања Закона о слободи вјероисповијести и правном положају вјерских заједница<sup>109</sup>, сматрајући да се ради о одређеној врсти злоупотребе.

Сходно члану 14 Конвенције о правима дјетета УН-а, коју је ратификовала Црна Гора, дијете је титулар права на слободу мишљења, савјести и вјероисповијести, а дужност је родитеља/законитих старатеља да усмјеравају дијете у остваривању његовог права на начин који

<sup>108</sup> Алтернативни извјештај Заштитника људских права и слобода Црне Горе о другом и трећем периодичном извјештају ЦГ о примјени Конвенције Уједињених нација о правима дјетета (2017.), [www.ombudsman.co.me](http://www.ombudsman.co.me)

<sup>109</sup> "Службени лист Црне Горе", бр. 074/19

је у складу са развојем његових способности. Слобода испољавања вјероисповијести или убјеђења може да подлијеже само оним ограничењима која су прописана законом и која су неопходна ради заштите јавне сигурности, реда, здравља или морала или основних права и слобода других.

Заштитник истиче да су вјерске слободе дефинисане уставима свих демократских друштава, регионалним и међународним инструментима за заштиту људских права, односно да је ово право признато свима, без ограничења на основу узраста (*Пакт о грађанским и политичким правима - члан 18; Универзална декларација о људским правима – члан 18; Европска конвенција о људским правима и слободама - члан 9*).

У том контексту свим људима гарантује се слобода мисли, савјести и вјере, што подразумијева слободу да човјек сам или у заједници са другима, јавно или приватно изражава своје убјеђење вјероисповиједањем, обављањем обреда, ритуала, похађањем службе или наставе. Такође, ово право укључује слободу да се промијени вјера или увјерење.

Поменути члан Међународног пакта о грађанским и политичким правима у ставу 4 наводи да се „државе чланице пакта обавезују да поштују слободу родитеља, а у датом случају законитих старатеља, да обезбиједи својој дјечи оно вјерско и морално образовање које је у складу са њиховим сопственим убјеђењима“.

Заштитник истиче и да Америчка повеља о људским правима такође предвиђа право родитеља или старатеља на „вјерско или морално васпитање своје дјеце“, а у складу са сопственим увјерењима. У Афричкој повељи о правима дјетета релевантна одредба (члан 9) више се бави правом родитеља него правом дјетета. Наиме, у првом ставу се дјетету признаје право на слободу мисли, савјести и вјероисповијести, а у следећа два става се, у ствари, ово право „преноси“ на родитеље или старатеље. Њима се дозвољава да оцијене најбољи интерес дјетета када је у питању усмјеравање у складу са њиховим увјерењима.<sup>110</sup>

Породица је прије свега, основно окружење у којем се дијете може изразити као особа, мјесто гдје оно обично расте и гдје се обликује његова личност.<sup>111</sup> Наведено право дјетета садржи и негативан захтјев у односу према јавној власти, у смислу да се дијете штити од индоктринације државе на подручју вјере или увјерења, које дјетету ни на који начин не смије бити наметано од стране државе.

Када говоримо о дјечи, њима припадају сва грађанска права и слободе, која припадају људским бићима. Тако Конвенција Уједињених нација о правима дјетета садржи одредбе које експлицитно признају дјечи грађанска и политичка права и прилагођава их специфичним околностима живота дјеце.

Међународно право по први пут посебно признаје право дјетета на слободу мисли, савјести и вјероисповијести управо у Конвенцији о правима дјетета. Подсјећамо и да су са овим правом неодвојиво везана и друга права, као што су право на удруживање и мирно окупљање и право на слободу изражавања, која чине једне од крвних елемената савремених демократских система.

Посебан облик слободе изражавања, учешће у јавном животу и животу заједнице није могућ без слободе удруживања и мирног окупљања. С тим у вези, члан 15 Конвенције о правима дјетета наводи да државе чланице признају права дјетета на слободу удруживања и слободу мирног окупљања. Овај члан дефинише да „остваривању ових права не могу бити постављена никаква

<sup>110</sup> Права дјетета и међународно право, Невена Вучковић Шаховић, Југословенски центар за права дјетета

<sup>111</sup> Право дјетета на слободу савјести и вјероисповијед – Хлача, Поповић 2009.

ограничења, осим оних која су у складу са законом и која су неопходна у демократском друштву и у интересу су националне сигурности или јавне безбједности, јавног поретка (*орде публиц*), заштите јавног здравља или морала или заштите права и слобода других“.

Конвенција прописује заштиту најбољег интереса дјетета, па будући да је велики број дјеце био на скуповима који су били организовани (лителије) и долазили су у пратњи родитеља/старатеља, очекивано је да они одлуку о томе доносе с дужном пажњом и у складу са најбољим интересом свог дјетета. Указујемо да родитељи могу са својом дјецом да проводе вријеме на начин који они изаберу и сматрају да је исправан и добар за њихову породицу, те вријеме могу проводити у шетњи, мирним протестима, вјерским обредима, спортским догађајима, угоститељским објектима и слично, али истовремено морају преузети и одговорност за осигуравање безбједности дјеце, заштите од угрожавања живота и здравља, поштујући најбољи интерес дјетета у свакој појединачној ситуацији. Дакле, родитељско одлучивање мора трајно бити усмјерено на добробит дјетета.

### **8.1.10. Друге активности у области права дјетета**

#### Протокол о поступању органа, установа и организација у Црној Гори са дјецом укљученом у живот и рад на улици

У извјештајном периоду, Заштитник је наставио активности на сачињавању и усвајању „Протокола о поступању органа, установа и организација у Црној Гори са дјецом укљученом у живот и рад на улици“<sup>112</sup>.

Овај документ разрађује поступање надлежних органа, установа и организација у циљу унапрјеђења заштите ове категорије дјеце, а усагласила су га министарства: унутрашњих послова, правде, рада и социјалног старања, образовања, здравља и Управа полиције. Протокол пружа смјернице за дјеловање свим актерима који се баве дјецом и породицом и обавезује све потписнике. Њиме се детаљно разрађује поступање надлежних субјеката - полиције, установа за социјалну и дјечју заштиту, као и образовних и здравствених установа, у циљу превенције, али и адекватне и правовремене реакције када се поступа у појединачним случајевима.

Подсјећамо да је и УН Комитет за права дјетета у својим Закључним запажањима о комбинованом другом и трећем периодичном Извјештају ЦГ, јуна 2018. године, Црној Гори дао низ препорука које се односе на ову проблематику. Протокол је сачињен тако да поштује основне принципе произашле из различитих конвенција, закона, подзаконских аката и стратешких докумената који се односе на свеобухватну заштиту дјеце која су укључена у живот и рад на улици.

Имајући у виду како опште, тако и специфичне циљеве протокола, велику улогу у његовој адекватној примјени играју радње и мјере усмјерене на превенцију и рану интервенцију. Оне треба да омогуће да дјеца развију вјештине потребне за користан живот и рад у друштву и да обезбиједи укљученост у образовање и друштвене токове дјеци која су изложена ризицима, а које треба да спроводе управо органи, установе и организације обухваћене Протоколом.

У адекватној примјени овог документа ће важну улогу имати Координационо тијело за праћење примјене Протокола, а које ће бити формирано од стране надлежних министарства.

Иако је у припреми овог документа, у процесу консултација са представницима надлежних ресора и органа, било недоумица у корацима које треба предузимати и успостављању адекватних

<sup>112</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1560953235\\_protokol-o-postupanju-organa-nacrt--1.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1560953235_protokol-o-postupanju-organa-nacrt--1.pdf)

механизама међусобне координације, заједничким радом се дошло до рјешења која су општеприхваћена и која су резултирала добијањем сагласности свих укључених актера.

Институција Заштитника је у процесу израде и промоције овог важног документа подржана од стране међународне организације *Save the Children*.

Заштитник ће и у наредном периоду спроводити активности на промоцији овог документа у циљу унапрјеђивања стања у овој области и заштите дјецe од свих облика искориштавања и експлоатације.

### Приступ правди

Заштитник људских права и слобода Црне Горе је почетком 2020. године наставио раније започету кампању, у сарадњи са УНИЦЕФом, „Промоција приступа правди све дјеце у Црној Гори“ у циљу оснаживања дјеце да се боре за своја права кроз упознавање дјеце на који начин да остваре приступ правди у различитим ситуацијама кроз промовисање улоге Заштитника и оснаживање Златних савјетника Омбудсмана у промоцији права дјетета и дјечијој партиципацији.

У јануару и фебруару 2020. године спроведено је велики број радионица са дјецом основношколског узраста, као и са дјецом која су смјештена у ЈУ Дјечији Дом „Младост“ на тему приступа правди и упознавања дјеце са механизмима заштите која су им на располагању у циљу адекватне заштите гарантованих права.

Дјеца су на свакој радионици и трибини одлично реаговала на брошуру и флајер „*Ја се зovem дијете*“ која је дистрибуирана том приликом, а у интеракцији препознавала одређена кршења њихових права у средини у којој живе. Дјеца углавном нису знала да имају права и да постоји могућност да се самостално обратe било ком органу осим школи коју похађају.

Све ово указује на важност упознавања дјеце са њиховим правима, механизмима заштите, жалбеним процедурама, како би дјеца имала квалитетнији приступ правди. Приступ правди је од посебног значаја, јер обезбјеђује заштиту од дискриминације, насиља, злостављања и експлоатације, са јасним поштовањем начела најбољих интереса дјетета, те је важна континуирана едукација и подршка свој дјеци, без обзира гдје и у каквим условима живјели.

### Међународна конференција „Једнак приступ дјеце правди“



Представници Институције и Златни савјетници Омбудсмана били су учесници међународне конференције „Једнак приступ дјеце правди“, која је одржана у Сарајеву (25-27. фебруар).

Конференцији, коју је организовала регионална канцеларија УНИЦЕФ-а за Централну и Источну Европу у сарадњи са Владом Републике Босне и Херцеговине, присуствовали су представници влада и невладиног сектора из свих земаља које покривају УНИЦЕФ-ово дјеловање у овом региону и укључује 21 државу.

Током конференције разговарано је о темама реформе система малолетничког правосуђа, дјеци жртвама и свједоцима кривичних дјела, као и положају дјеце у грађанским и административним поступцима, искуствима дјеце и младих у различитим ситуацијама приступа правди и др. Представници из различитих крајева свијета имали су прилику да представе своја искуства, законодавне моделе, добре праксе и изазове са којима се у свом раду срећу.

Будући да је конференција била посвећена дјечи у потпуности, дата им је прилика да се чује и њихов глас, као и глас младих, који су представили искуства у овој области.

Представници мреже Златних савјетника Омбудсмана Лана Јовановић и Лука Павићевић представили су рад Мреже, активности које заједно са Омбудсманом спроводе, са посебним освртом на Приступ правди дјеце у Црној Гори.

Златни савјетници говорили су о партиципацији у промоцији приступа правди међу својим вршњацима, а представили су и дјечију брошуру „Ја се зovem дијете“ и низ активности које континуирано спроводе са Омбудсманом у циљу подизања свијести дјеце у Црној Гори о гарантованим правима и механизмима заштите истих.

#### Промоција Конвенције о заштити дјеце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања (тзв. Ланзерот Конвенције)

Заштитник је у 2019. године започео, а током 2020. године наставио пројекат у сарадњи са *Савјетом Европе* који се односи на Промоцију Ланзерот Конвенције.

У оквиру овог пројекта сачињен је пропагандни материјал у виду брошуре „*Не смије нико да те дира*“ која садржи основне информације о начинима и врстама недозвољеног понашања према дјетету, ризичним понашањима које дијете могу довести у положај да буде жртва сексуалне злоупотребе и експлоатације, трафикингу и механизмима заштите који дјетету стоје на располагању. Брошура „*Не смије нико да те дира*“ је сачињена на основу консултација и сугестија дјеце, Златних савјетника, у циљу постизања бољег разумијевања важних информација које су управо дјечи и намјењена (написана је на дјечи разумљивом језику).

У оквиру овог програма, у складу са предвиђеном динамиком, током прве половине 2020. године, спроведено је 18 радионица у основним школама на тему сексуалне злоупотребе на којима је дјечи дистрибуиран пропагандни материјал. Радионице су спроведене у циљу едукације дјеце, узраста од 11 до 15 година, о начинима сексуалне злоупотребе, основним знацима сексуалне злоупотребе и узнемиравања, недозвољеним понашањима, ризичним понашањима, како у стварном тако и у *онлине* свијету, механизмима заштите и начинима обраћања надлежним службама и Заштитнику људских права и слобода.

Осим едукације дјеце у оквиру основног образовања, Заштитник је промоцију Ланзерот Конвенције Савјета Европе вршио и међу професионалцима који непосредно раде са дјецом или за дјецу, било да су она жртве сексуалне злоупотребе, потенцијалне жртве или имају обавезу превентивног дјеловања.

У првој половини 2020. године спроведена су три округла стола (у Тивту, Бијелом Пољу и Подгорици) са професионалцима, и то: представницима полиције, служби социјалне и дјечије заштите, правосуђа, образовних установа, здравствених установа и НВО. Округли столови су одржани у циљу размјене искустава професионалаца који директно раде са дјецом и поступају у случајевима сексуалне злоупотребе и трафикинга малољетника, а самим тим и у циљу промоције важности познавања и поштовања Ланзерот Конвенције. Одзив на одржаним округлим столовима је био велики, те се стиче утисак да професионалцима треба обезбиједити оваквих и сличних садржаја како због едукације, тако и због унапрјеђивања мултисекторског и мултидисциплинарног приступа.

#### ЕНУА - Европска мрежа младих савјетника

Златни савјетници Омбудсмана учествовали су у активностима Европске мреже младих савјетника, која постоји под покровитељством Мреже европских омбудсмана за дјецу (ЕНОЦ).

ЕНОЦ већ дуже од десет година укључује дјецу и младе из различитих региона како би добили њихова мишљења и савјете по питањима која их се тичу. У духу Међународне конвенције о правима дјетета, пројекат „Хајде да разговарамо млади, разговарајмо о правима дјетета у доношењу одлука!“ тежи да младима у Европи пружи прилику да подигну свој глас о повезаним питањима до доношења одлука које утичу на њихова права и ширење препорука младих о томе како треба да буду укључени у процес.

Представници Мреже златних савјетника су 2020. године добили прилику да учествују на међународној конференцији која је у јуну организована и са својим вршњацима представили идеје, рјешења и предлоге у области Процјене утицаја дјечијих права /Цхилд Ригхтс Импакт Ассесмент - ЦРИА/. Фокус активности базирао се на правима ЛГБТИQ+ популације.

У процесу припреме са Златним савјетницима су организоване серије састанака и активности у циљу прикупљања мишљења вршњака о овим темама. Такође, организована је размјена искустава дјецe са представницима релевантних организација, институција, академске заједнице, медија, цивилног сектора и другим утицајним чиниоцима. Организовани су састанци са представницима ЛГБТИQ+ заједнице, Министарством за људска и мањинска права и Заштитником.

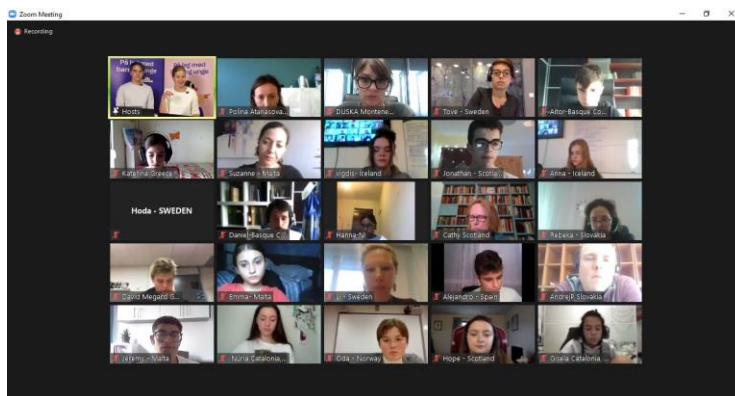
Рад ЕНУА-е организован је у оквиру Европске мреже омбудсмана за дјецу (ЕНОЦ), а овогодишња тема била је комплексна и чинила је слојевита разрада три аспекта и то: процјена утицаја дјечијих права у одређеном систему, дјечија партиципација и положај дјецe ЛГБТИQ+ оријентације.

На ЕНУА форуму Златне савјетнике Омбудсмана представили су Ђорђе Ивановић и Лана Јовановић који су активно учествовали у креирању заједничких препорука дјецe на нивоу Европе, а у односу на издвојене теме Ђорђе и Лана заступали су ставове и закључке Мреже Златних савјетника.

- Дати већу улогу дјечијим удружењима ( као нпр. школски парламенти) у процесима одлучивања у стварима које их се директно тичу;
- Охрабрити удруживање дјеце у циљу заједничког залагања за питања која их се тичу;
- Подизати свијест дјеце о важности партиципације;
- Укључити у редовно образовање, у што ранијем узрасту, тему поштовања различитости, важност толеранције и забрану дискриминације, како би се дјеца од најраније доби учила овим принципима;
- Укључити у редовно образовање предмет сексуалног образовања у оквиру ког би на једнак начин биле обухваћане различите сексуалне оријентације;
- Развити систем подршке у оквиру савјетовалишта и центара за дјецу и младе за ЛГБТИQ+ цхилдрен & уоунг пеопле и промовисати њихове услуге на дјечи прилагодљив начин;
- Укључити релевантне представнике дјеце у тијела која одлучују о питањима која су за дјецу важна (на локалном и националном нивоу);
- Консултовати представнике дјеце приликом доношења стратегија и акционих планова;
- Провјерити стварне потребе дјеце приликом планирања буџета (здравље, образовање, социјална политика и др.).

У септембру 2020. године, у дводневној активној расправи са 30 дјеце из других земаља наши Златни савјетници имали су запажено учешће, представљајући права дјеце у Црној Гори, као и важност активне улоге Мреже златних савјетника.

Сврха пројекта ЕНУА је активно укључити дјецу и младе у годишњи рад ЕНОЦ-а и пружити им прилику да се чују на нивоу који прелази границе њихових земаља. Дјеци и младима као носитељима права која су им гарантована УН Конвенцијом о правима дјетета омогућено је учествовање у активностима ЕНОЦ-а, како би подијелили своја искуства, пружили омбудсменима за дјецу јасну идеју о томе што их се тиче и како конкретно осигурати заштиту и унапређење њихових права.



### “КЛИК за своја права”

Институција Заштитника је уз помоћ УНИЦЕФа у оквиру пројекта „Клик за своја права“ редизајнирала сајт и отворила подсајт који је намјењен дјеци. Подсајт „Права дјетета“ у оквиру званичног сајта Омбудсмана, садржи све информације које се односе на права дјетета и поступање, као и све активности у оквиру промоције и заштите права дјетета.

Заштитник је у оквиру подсајта намјењеног правима дјетета осмислио и инсталирао игрицу о правима дјетета. Имајући у виду да данас дјеца припадају дигиталној генерацији која се препознаје у све ранијој доби, вољели би да им права дјетета приближимо и кроз њима прихватљив формат тј. дигиталну игрицу.

### “Имам нешто важно да вам кажем”



У оквиру расположивих средстава, у оквиру пројекта „Клик за своја права“, Заштитник је расписао наградни конкурс „Имам нешто важно да вам кажем“, а својим пријавама су се дјеца на креативан начин изразила и путем видео-тонских материјала (аматерских клипова, спотова) указала на важност поштовања права дјетета.

На Наградни конкурс је пристигло 70 креативних дјечијих идеја из различитих школа и различитих градова Црне Горе. Дјеца испред НВО „Књизевна омладина Тиват“, НВО „Пчелица“ из Подгорице и ЈУ средња економска школа „Мирко Вешовић“ из Подгорице побједници су конкурса. Жири, који су чинила дјеца – Златни савјетници, изабрао је најбоље након разматрања свих пријава и материјала који су чиниле фотографије, аудио и видео радови, литерарни и ликовни радови, као и комбинација свега наведеног.

Награде за три одабране екипе су одабрала дјеца-побједници а свака од њих је усмјерене за унапрјеђење активности рада с дјецом у оквиру њихових образовних установа.

#### Златни савјетници Омбудсмана

Мрежа златних савјетника Омбудсмана је крајем 2020. године добила нове чланице и чланове.

Јавни конкурс за пријаве заинтересоване дјеце објављен је у октобру мјесецу. На исти се пријавило више од 60 дјеце. Одабрано је 26 дјевојчица и дјечака из 11 градова Црне Горе, који ће у наредне три године представљати глас дјеце из свог окружења и доприносити промоцији и унапрјеђењу дјечијих права. Они ће се придружити вршњацима из прошлог сазива Мреже, који још нису напунили 18 година и који ће у наредном периоду помоћи новим члановима да се припреме и да заједно спроводе предстојеће активности.

Институција Заштитника кроз образовне кампове и дружења дјеци на прилагођен и занимљив начин обезбијеђује учење о људским правима и њиховој улози својеврсних амбасадора и репрезентата мишљења дјеце из својих школа и локалних заједница.

Златни савјетници директно су укључени у рад институције Заштитника тако што дају предлоге, сугестије и мишљења о стварима које се директно тичу дјеце у Црној Гори. Они представљају „глас дјетета“ који је Заштитнику неопходан приликом спровођења активности на промоцији, заштити и унапрјеђењу права дјетета. Чланови Мреже могу бити укључени у процесе доношења закона, прописа, стратегија, акционих планова и других аката који се односе на дјецу.

#### Дан дјетета

У сусрет 20. новембру, Међународном дану дјетета, председник Црне Горе Мило Ђукановић разговарао је са дјецом - Златним савјетницима и представницима Институције Заштитника људских права и слобода Црне Горе о остваривању права на образовање у условима пандемије.

У складу са актуелним епидемиолошким мјерама, троје дјеце – представника Мреже златних савјетника, посјетило је Предсједника Црне Горе и упознало га са ставовима својих вршњака о изазовима и проблемима које имају у похађању наставе од почетка пандемије.

У фокусу разговора био је положај дјеце из рањивих категорија друштва, доступност техничких и информационах услова, као и сама организација наставе, њени ефекти и посљедице.

На састанку је усаглашена заједничка иницијатива и апел према Влади Црне Горе да се свим ученицима обезбиједи повратак у школске клупе у условима којима се гарантује безбједност у односу на епидемиолошку ситуацију, као и да се свим ученицима обезбиједи адекватан приступ

образовању у виду обезбијеђивања техничких услова и доступности интернета за сваког ученика без изузетка.



## 8.2. Права младих

Иако није примио велики број притужби у вези са правима младих у претходном периоду, успостављена је сарадња са младима, студентима, као и омладинским клубовима.

Наиме, на њихово интересовање, разговарали смо са дјецом и младима који похађају Школу грађанског образовања.<sup>113</sup> Како због околности изазваних пандемијом није било могуће организовати програм уживо, организовали смо *онлине* презентацију на којој је учесницима приближена улога Заштитника у Црној Гори, значај и надлежности, као и одређене информације о поштовања људских права у Црној Гори, оствареном напретку, као и изазовима са којима се сви у друштву суочавамо.

Улогу младих у друштву потребно је јачати њиховим већим укључивањем у активности заједнице, сарадњом и размјеном информација са институцијама, оцијењено је на састанку представника сектора за права дјете и младих и омладинских клубова из Црне Горе. На иницијативу Омладинског клуба из Бара представници сектора за права дјетета младе и социјалну заштиту разговарали су са администраторима омладинских клубова из цијеле Црне Горе. Представљена им је структура институције, надлежности сектора, могућности и начин обраћања Заштитнику, као и друге активности које се спроводе на плану промоције људских права, са посебним акцентом на дјечија, односно права младих. Доста интересовања изазвао је и рад Мреже златних савјетника Омбудсмана, начин учлањења, сарадње и будуће активности, те питања у вези поштовања препорука Заштитника и сл.

## 8.3. Социјална заштита

Према подацима Монстат-а за укупне трошкове социјалне заштите, у 2018. години, издвојено је преко 770 милиона еура што је повећање за 1,8% у односу на 2017. годину. Укупни трошкови социјалне заштите забиљежили су раст услед повећања укупних трошкова за социјалне накнаде у функцијама болест/здравствена заштита, старост, незапосленост и социјална искљученост која није другдје класификована<sup>114</sup>.

<sup>113</sup> Школа се организује посредством пројекта који спроводи и организује Црногорско – америчко удружење студената уз подршку Амбасаде САД), како би се пружила шанса одабраним средњошколцима и студентима да кроз предавања и радионице сазнају више о развоју демократије у Црној Гори

<sup>114</sup> Социјална заштита у Црној Гори 2017 - 2018 (ЕССПРОС методологија)

Према подацима из децембра 2020. године мјесечни просјек броја корисника материјалних давања социјалне заштите за 2019. годину према врсти давања износио је: материјално обезбјеђење користило је 8 777 породица и 29 470 чланова породица; право на личну инвалиднину имало је 2 608 лица; право на његу и помоћ остварило је 17 573 лица; додаток за дјецу користило је 7 358 носилаца права на додаток за дјецу и 14 427 дјеце која су користила ово право.<sup>115</sup>

Стопа ризика од сиромаштва у 2019. години износила је 24,5%, што показује проценат лица чији је еквивалентни расположиви доходак испод прага ризика од сиромаштва. Стопа ризика од сиромаштва или социјалне искључености, као проценат особа које се налазе у ризику од сиромаштва и/или су изразито материјално депривирани и/или живе у домаћинствима са веома ниским интензитетом рада, у 2019. години износила је 30,5%. Стопа изразите материјалне депривације, у 2019. години износила је 12,0% и показује проценат лица која живе у домаћинствима која не могу да приуште најмање четири од девет ставки материјалне депривације.<sup>116</sup>

Услуге у систему социјалне заштите – услуге подршке за живот у заједници; савјетодавно-терапијска и социјално-едукативна услуге; смјештај; неодложне интервенције и друге услуге, које су се почеле развијати од стране различитих пружалаца услуга, у протеклој години, а уважавајући епидемиолошке мјере, су доведене у питање до нивоа одрживости. Овој ситуацији је допринијела и чињеница да још увијек није усвојена методологија обрачуна цијена услуга и да сада важеће цијене коштања не могу да обезбиједу просту репродукцију за опстанак пружања услуга. Још увијек се пружаоци лиценцираних услуга ослањају на донације, а свој опстанак не везују за број пружених услуга.

**Примјер:** Обратила се породица корисника ЈУ “Комански мост” истичући да због епидемиолошких мјера услед ЦОВИД-а, не може да посјећује свог члана породице, јер су забрањене посјете установама социјалне и дјечје заштите. Заштитнику је установа доставила одговор у којем се, између осталог, наводи: да су запослени у тој установи скоро три мјесеца боравили у карантину у хотелу Ловћен; да од 11.09.2020. године на посао долазе из својих домова, али да се тестирају на 15 дана; да боравак у породичном смјештају подразумева максимално поштовање свих мјера превенције и изолације од контаката са другим особама; да је Установа у законској обавези да поштује препоруке Института за јавно здравље када су у питању посјете корисницима, те у складу са тим и одлуку о забрани истих која је још увијек на снази; да су омогућили да сви корисници свакодневно имају контакт са својим породицама путем видео позива при чему нијесу ограничили ни вријеме ни дужину позива, а све са циљем потпуне укључености, како њихове, тако и њихових најближих у њихов свакодневни живот и дешавања, да тренутно нијесу у могућности да обезбиједу лични контакт и посјете јер би то било свјесно кршење одлуке Института за јавно здравље и НКТА.

### 8.3.1. Права старих особа

Старење значајно мијења живот појединца и живот његове породице, али истовремено утиче и на укупни економски и социјални систем у држави. Имајући у виду да су старији међу најосјетљивијим и најрањивијим категоријама грађана, те захтијевају дужну пажњу. Квалитет живота старијих једнако је важна област дјеловања како за њих, тако и за доносиоце одлука, креаторе политика и система заштите овог дијела популације.

Запажа се да сходно стратешком документу<sup>117</sup> неопходно је спроводити активности на унапријеђењу социјалне заштита старијих, с интегрисаним услугама и подршком ради очувања и побољшања квалитета њиховог живота. Посебни циљеви стратешког документа су: унаприједити социјалну одговорност и интегративни приступ који омогућава подстицање социјалне инклузије,

<sup>115</sup> Монстат децембар 2020 - Статистика социјалне заштите Корисници материјалног обезбјеђења, личне инвалиднине, помоћи и његе и додатка за дјецу у 2019. години

<sup>116</sup> Монстат, Анкета о доходу и условима живота (ЕУ-СИЛЦ) 2019. године(п) – Саопштење децембар 2020.

<sup>117</sup> СТРАТЕГИЈА РАЗВОЈА СИСТЕМА СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ СТАРИЈИХ ЗА ПЕРИОД 2018-2022

повећати квалитет живота и коришћење капацитета старијих за самосталан живот, унаприједити услуге социјалне заштите старијих и унаприједити систем квалитета услуга старијих.

Квалитет живота старијих изједначава се са појмовима: здраво старење, активно старење и позитивно старење. Активно старење доприноси бољем здрављу, а самим тим и квалитетнијем животу, срећи и већем задовољству. Ово подразумејева борбу против социјалног искључивања, активног учешћа у друштву и оно подстиче здраво старење. Само кроз рад и своју сталну активност човјек може да испуњава основни и крајњи смисао свог живота.<sup>118</sup>

Сходно Извјештају спровођења поменуте стратегије<sup>119</sup> запажа се да је ЈУ Завод “Комански мост” формирао радну групу за израду Плана трансформације, коју чине представници, ЈУ Завода “Комански мост”, Министарства рада и социјалног старања, Завода за социјалну и дјечју заштиту, Министарства здравља и ЈУ Центра за социјални рад за Главни град Подгорица.

Заштитник истиче да се домови за старе налазе под посебном пажњом државе у овом периоду, управо због своје рањивости од новог коронавируса, који највише погађа старију популацију.

Од марта 2020. године, у већем дијелу године, биле су забрањене посјете домовима за старе, као и другим установама социјалне и дјечје заштите – ЈУ “Комански мост”. За похвалу је ангажовање запослених у тим установама који су један период године били у својеврсној изолацији, јер су ради заштите здравља корисника, који су махом сви у ризичним годинама, боравили у хотелима, како се зараза не би унијела у установу.

- Креирати програме обуке, акредитовати их и реализовати обуке за стручне раднике, стручне сараднике и сараднике који раде са старијима;
- Обезбједити посебне сервисе подршке старим особама, попут услуге савјетовалишта за старе;
- Креирати и реализовати програме едукације намењене за професионалце у државним органима и јавним службама у циљу унапрјеђења комуникације са старијим особама, препознавање њихових потреба и реаговања у случајевима економског насиља, занемаривања.

## 8.4. Закључне оцјене

Пандемија изазвана ЦОВИД-ом 19 је утицала и на остварење права дјетета посматрано у цјелини.

Наведена ситуација се рефлектовала на остваривање права на образовање и допринијела продубљивању разлика доступности образовања различитих категорија дјеце.

Организовање *онлине* наставе, иако је допринијело одржавању наставног процеса, изазвало је и негативне ефекте. Овај облик наставе није дефинисан важећим прописима, а такође ни наставни програм није прилагођен овом образовном процесу. Организовање наставе на овај начин изискивало је обезбјеђивање информационо техничких услова (рачунара, интернета идр) која као таква захтијева додатна финансијска средства, а самим тим усложњавају финансијску ситуацију породица. Нарочито су била погођена дјеца из руралних средина, дјеца маргинализованих група, дјеца са сметњама у развоју. Осим непланираних финансијских издатака, *онлине* наставу је окарактерисало веће ангажовање родитеља/старатеља у савладавању наставног градива, а организација праћења наставе је пореметила устаљену породичну динамику и неријетко изазвала проблеме у функционисању породица. Учестало смјењивање мјера које се односило на

<sup>118</sup> ВОДИЧ ЗА ПРУЖАЊЕ УСЛУГА У САВЈЕТОВАЛИШТИМА ЗА ЗДРАВНО СТАРЕЊЕ – ИЈЗ ЦГ 2019

<sup>119</sup> file:///D:/Downloads/15\_161\_12\_03\_2020%20(3).pdf ИЗВЈЕШТАЈ О РЕАЛИЗАЦИЈИ АКЦИОНОГ ПЛАНА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ СТРАТЕГИЈЕ РАЗВОЈА СИСТЕМА СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ СТАРИЈИХ (2018-2022) ЗА 2019. ГОДИНУ

организацију наставе производила је неизвјесност, како код дјеце и родитеља, тако и код наставника, који су такође били суочени са низом изазова у реализовању наставног процеса.

Остаје упитан степен стеченог знања у овом периоду.

Изазови у доступности образовања – ђачки превоз, на који је и у претходним извјештајима Заштитник указивао, усложнили су се додатно у условима пандемије.

Дјеца са сметњама у развоју су већи дио године остала ускраћена за устаљени инклузивни модел наставе, као и за услуге дневних центара, који су редуковали свој рад - већи дио године уопште нијесу примали кориснике.

Дјеца која из било којег разлога не живе са другим родитељем су имала проблеме у одржавању личних контаката узрокованих мјерама донијетим у циљу очувања јавног здравља.

Органи старатељства у довољној мјери не користе сва своја овлашћења у случајевима занемаривања и грубе злоупотребе родитељског права, као и манипулативног понашања родитеља.

Хранитељство, иако је веома добар вид алтернативног збрињавања дјеце није довољно развијено, а нарочито ургентно хранитељство. Упитно је адекватно лиценцирање хранитеља, те праћење, контрола и подршка ангажованим хранитељима и дјеци.

Функционисање успостављених сервиса подршке дјеци и породици које се налазе у стању потребе су у периоду пандемије доведени у питање до нивоа одрживости.

Пандемија је допринијела продубљивању проблема дјеце и породица која су се налазила у зони сиромаштва, а и допринијела повећању социјално угрожених породица услед останка без запослења. Сиромаштво највише погађа дјецу, једнородитељске породице, породице ромских заједница. Политике државе које су усмјерене на смањење сиромаштва требале би бити ревидиране како би њихови исходи по дјецу и породице били дјелотворнији.

# IX ЗАШТИТА ОД ДИСКРИМИНАЦИЈЕ, РАЊИВИХ ГРУПА И РОДНЕ РАВНОПРАВНОСТИ

## 9.1. Увод

Основна начела забране дискриминације и једнакости грађана пред законом налазе се у Уставу и у међународним правним актима. Ови концепти детаљно се разрађују у оквиру посебних закона - Закона о забрани дискриминације и Закона о забрани дискриминације лица са инвалидитетом, Закона о родној равноправности, Закона о мањинским правима и слободама и у виду одредаба инкорпорираних у неким другим законима као нпр. Закон о раду, Закон о државним службеницима и намјештеницима и др.

Устав Црне Горе садржи значајан број одредби антидискриминационе природе, а двије имају највећи значај. Прво, члан 8 став 1 Устава предвиђа општу забрану дискриминације: „Забрањена је свака непосредна или посредна дискриминација по било ком основу“. Такође, у наредном ставу истог члана предвиђена је могућност постојања мјера „афирмативне акције“ те да се оне неће сматрати дискриминацијом: „Неће се сматрати дискриминацијом прописи и увођење посебних мјера који су усмјерени на стварање услова за остваривање националне, родне и укупне равноправности и заштите лица која су по било ком основу у неједнаком положају“. И друго, члан 17 Устава прописује принцип једнакости пред законом: „Сви су пред законом једнаки, без обзира на било какву посебност или лично својство“.

Поред наведених одредаба, Устав садржи још двије одредбе које представљају њихову разраду. Тако члан 19 Устава предвиђа да „свако има право на једнаку заштиту својих права и слобода“. Слично, члан 18 Устава прописује да „држава јемчи равноправност жене и мушкарца и развија политику једнаких могућности“ а чланови 13 и 14 Устава гарантују равноправност латиничног и ћириличног писма, као и равноправност вјерских заједница.

Начело недискриминације, као једно од темељних правних начела у остваривању људских права и слобода на једнаким основама, садржано је у бројним међународним документима универзалног и/или регионалног карактера. Црна Гора је својим приступањем темељним међународним споразумима у области људских права и слобода потврдила своју посвећеност демократском друштвеном развоју, што подразумева њихову унутрашњу имплементацију и досљедну примјену у свим областима које чине друштвену подлогу националног правног поретка. Постојећим антидискриминационим законодавством у Црној Гори, који укључује системски закон, али и друге прописе са антидискриминационим клаузулама, постављен је темељ за унапрјеђење равноправности и сузбијање дискриминације. Међутим, правни оквир потребно је и даље усклађивати са правном тековином Европске уније и међународним стандардима у складу са развојем ових правила које се дешава на свакодневnoj основи.

Поред доста доброг и у знатној мјери усклађеног законодавног оквира, Заштитник примјећује да се велики дио и стручне и лаичке јавности у великој мјери позива на дискриминацију, а да при том није у довољној мјери упознато са законодавним оквиром.

У години за нама како Црна Гора тако и читав свијет суочио се и даље се суочава са највећим здравственим изазовом са пандемијом ЦОВИД - 19 која кризна ситуација додатно истиче већ постојеће недостатке у заштити права грађана. Пандемија је озбиљно угрозила бројне животе и у

потпуности промијенила свакодневне животне навике, с обзиром да сузбијање захтјева и ограничења цијелог низа људских права и слобода, што је подигло свијест јавности о њиховој важности. Стога се у протеклој години са више адреса могло чути позивање на дискриминацију.

С растом броја заражених, израженије су постајале и одређене гране јавног здравства, а првенствено недовољан број запослених и отежан приступ здравственим услугама. Са аспекта рада институције Заштитника, већи број притужби ове године примили смо управо у подручју здравља, понајвише од грађана који нијесу могли остварити здравствену заштиту током *лоцк даун*-а, затим од грађана који нијесу могли доћи до потребних лијекова или су им оперативни захвати одложени, што је додатно продужило ионако предуге листе чекања.

Због неколико ситуација које су се тичале потенцијалног и установљеног кршења људских права не само појединаца већ и група грађана, Заштитник је дјеловао по службеној дужности, односно по сопственој иницијативи и о томе обавјештавао јавност. Представници институције су били присутни у медијима са становишта појашњења чињеница и стандарда код остваривања људских права, а истовремено ажурно одговарали на десетине новинарских питања која су се односила на тумачење појединих одлука, њихову примјену и ефекте на остваривање људских права и слобода у времену епидемије.

Један од највећих терета пандемије поднијели су здравствени радници, који су своје вријеме, знање, али и здравље, ставили на располагање за корист цијеле заједнице. Велике напоре током пандемије су поднијели радници и раднице у трговинама и апотекама, запослени у медијима и јавним службама. Почетак епидемије означио је и привремени недостатак заштитних маски, рукавица, дезинфицијенса, док су посљедице неулагања у установе биле јасно видљиве.

Иако је ЦОВИД - 19 у великој мјери угрозио здравље грађана, дирао је и у право на рад, а посљедично и егзистенцију бројних породица који су се сусретали са отказима уговора о раду и отказима уговора о закупу стана. У том смислу, многи сматрају да је управо право на рад било у највећој мјери повређивано, јер су бројни послодавци након *лоцкдаун* - а постојеће институте радног права примјењивали врло флексибилно, дијелом из незнања и/или недостатног законског оквира за нове околности, али дијелом га и свјесно игноришући. Притужбе грађана током 2020. у великом су броју биле условљене епидемијом, новим начином организације рада, ради спровођења епидемиолошких мјера и неповољном ситуацијом као посљедицом *лоцкдаун*-а. Такође до изражаја су долазиле и потешкоће у усклађивању професионалних и породичних обавеза.

Рад на црно, неуплаћивање доприноса или исплата зараде „на руке“, неевидентирање прековременог рада и неисплата увећане зараде за такав рад, су чести разлози који су доминирали притужбама, али још чешће у сталним контактима које ова институција обавља и своје кадровске ресурсе ставља у службу грађанима у циљу унапрјеђења њихових права.

Заштитник је подржавао мјере Националног координационог тијела које је позивало на поштовање мјера, очување људских права – с фокусом на рањиве групе. Мишљења Заштитника, апели и саопштења поводом тема у вези са људским правима у доба ЦОВИД -19 епидемије били су медијски веома заступљени, а објављивани су ажурно и на веб страници Институције.

Квалитетна сарадња с органима државне управе и локалне самоуправе као и другим правним лицима један је од предуслова успјешног рада институције Заштитника, чиме се доприноси бољем рјешавању проблема грађана и бољој заштити њихових права. Ова сарадња се огледа у сталној

комуникацији, поготово достављањем тражених изјашњења, као и испуњавањем препорука која се и даље може оцијенити добром, уз поједине изузетке.

Током овог извјештајног периода забиљежен је тренд раста притужби, као и већи број покренутих поступака по сопственој иницијативи, присуство на промотивним активностима, скуповима и обукама уз значајно присуство у медијима. Све је то утицало на повећање видљивости Институције и на повећање броја притужби.

Као и у свим претходним извјештајима, наглашавамо да је Европска комисија у Извјештају за Црну Гору за 2020. годину<sup>120</sup> истакла да институција Заштитника, која је акредитована са статусом Б од стране Глобалног савеза за националне институције за људска права (ГАНХРИ), упркос сталном недостатку кадра и релативно ограниченим ресурсима (прорачун од 695.322 ЕУР у 2019. години и од 725.227 ЕУР у 2020. години), има и даље добру видљивост, досег и продуктивност. У Извјештају се даље констатује да је у децембру 2019. године у Скупштини Црне Горе именован нови Заштитник којем је пружена велика политичка подршка; да је електронска база података за управљање притужбама побољшана; да је сарадња с медијима и цивилним друштвом уопште и даље добра, али да су потребни додатни напори како би се повећало повјерење међу заинтересованим странама.

Наводи се и да задатак Заштитника у погледу прикупљања података о случајевима дискриминације остаје изазов, јер се сви државни органи не придржавају Правилника из 2014. године о вођењу евиденције у случајевима дискриминације. Указано је и да судски предмети у области дискриминације остају ријетки, а да нови случајеви нијесу отворени у 2019. години.

Проактивније дјеловање Институције препознала је и Европска комисија против расизма и нетолеранције (ЕЦРИ) у својим Закључцима о спровођењу препорука<sup>121</sup> и афирмативно указала на ангажман Заштитника у вези измјене подзаконског акта којим се уређује питање вођења евиденција о случајевима дискриминације. Ништа мање значајно је и домаће истраживање јавног мњења организације цивилног друштва Цедем-а у којем се наводи да од свих институција државе, највећи допринос у борби противдискриминације даје канцеларија Омбудсмана<sup>122</sup>.

На предлог Заштитника, Скупштина Црне Горе је, 25. јуна 2020. године, именовала замјеницу Заштитника која је ступила на функцију 3. јула 2020. године. Такође, указујемо да су у овом сектору рад по притужбама и друге активности, до краја 2019. године, обављала три службеника. У међувремену је једном од њих престао радни однос, тако да су у периоду извјештавања биле ангажоване двије савјетнице на пословима и задацима из надлежности сектора за заштиту од дискриминације, рањивих група и родне равноправности. У истом периоду у сектор заштите од дискриминације радни однос је засново један службеник – Виши савјетник ИИИ на неодређено вријеме.

Поред редовних активности из надлежности заштите од дискриминације, у протеклој години спроведена је и активност на изради Пројекта. Имајући у виду да је насиље над женама и насиље у породици и даље веома присутно и да је евидентан тренд повећања предмета, као и да је код управних и правосудних органа запажен све већи број случајева (пред судовима за прекршаје је у 2017. години у раду било је 1.790 предмета, у 2018. години било је 1.972 предмета, док је у 2019.

<sup>120</sup> 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, доступно на: <https://rm.coe.int/ecri-conclusions-on-the-implementation-of-the-recommendations-in-respe/16809e8273>

<sup>122</sup> <https://www.cedem.me/publikacije/istrazivanja/ostala-istrazivanja/send/31-ostala-istrazivanja/1982-analiticki-izvjestaj-obraci-i-stepeni-diskriminacije-u-crnoj-gori-u-2020-godini>



години било 2.059 предмета) Заштитник је, у првој половини године, због околности изазваних пандемијом ЦОВИД - 19, ревидирао приступ истраживању у пројекту "Идентификације проблема у борби против насиља у породици" који ће се дјелимично реализовати у сарадњи са мисијом ОЕБС-а у Црној Гори. Овај пројекат који је имао за предмет анализу одлука Суда за прекршаје је реализован крајем протекле године и почетком текуће године, а сама Анализа ће бити публикована и доступна на званичној страници Институције.

Да би се оснажила видљивост, и Институција била ближа грађанима у условима рестриктивних мјера и ограниченог пријема странака, отворен је Инстаграм профил Институције /омбудсманцг/ који је из мјесеца у мјесец све посјећенији и коментарисанији. У духу добре сарадње са институцијама из система јавне управе, цивилног сектора, медија и међународних партнера, представници Институције су узели учешће на више десетина веб семинара, користећи прилику да размијене добре праксе, идеје и изазове пред којима су се нашли браниоци људских права глобално. С обзиром да су службеници Институције свакодневно били у контакту са грађанима који су тражили правне савјете и информације у вријеме првог таласа епидемије, забиљежен је већи број позива и притужби од стране грађана, о чему говоре подаци да је протеклу годину број притужби у сектору за заштиту од дискриминације знатно повећан (деталније у дијелу Статистички приказ предмета у поступку пред Заштитником).

Током 2019. године у плану је било оснивање националне мреже за заштиту од дискриминације у 2020. години коју су, уз представнике Заштитника, требали да чине и представници организација цивилног друштва чији би фокус дјеловања био на превенцији, промоцији и заштити од дискриминације. Таква мрежа била би сервис својеврсне бесплатне правне помоћи, кроз који би се жртве информисале и оснажиле на иницирање поступака за заштиту од дискриминације, упознале са правима и обавезама и упутиле на критеријуме прихватљивости аката којима траже заштиту. Међутим, реализација те активности, због настале ситуације са пандемијом ЦОВИД-19 је одложена.

## 9.2. Правни оквир

У овом дијелу Извештаја биће представљени поједини прописи који су донијети у току 2020. године, а који су од утицаја на заштиту од дискриминације и унапрјеђење равноправности у појединим областима.

Од 2012. године институција Заштитника се залагала за правно уређење заједнице живота два лица истог пола. Доношењем *Закона о животном партнерству лица истог пола*<sup>123</sup> унапријеђен је правни оквир људских права и слобода у Црној Гори. Црна Гора је усвојила најраспрострањенији модел уређења истополних заједница, тј. животно партнерство лица истог пола. Овим Законом су регулисани имовински односи партнера, право на наслеђивање, међусобно издржавање, порески статус партнера у смислу ослобађања плаћања пореза на промет непокретности у случају промета непокретности насталог између партнера у току трајања заједнице, док су у погледу права и обавеза у систему здравственог осигурања, као и у погледу права из социјалне и дјечје заштите, истополни партнери изједначени са брачним друговима. Закон ће се примјењивати након годину дана од дана ступања на снагу, с тим што је неопходно извршити и усклађивање других прописа.

---

<sup>123</sup> Закон о животном партнерству лица истог пола ("Службени лист Црне Горе", бр. 067/20)

Једно од законских унапрјеђења због којег Заштитник изражава задовољство је изједначавање брачне и ванбрачне заједнице у *Закону о пензијском и инвалидском осигурању*<sup>124</sup>. Наиме, поводом притужбе по којој је поступано пред овом Институцијом, а због немогућности остваривања права на пензију ванбрачне партнерке, указано је да више закона у Црној Гори изједначава брачну и ванбрачну заједницу у погледу остваривања одређених права (Породични закон и Закон о насљеђивању) и да постојање норми које на различит начин регулишу исто правно питање, а при том се налазе у актима једнаке правне снаге у правном систему Црне Горе, представља ризик по правну сигурност грађана који у оваквим случајевима не могу са сигурношћу знати како ће се према њима поступати у одређеним ситуацијама. Препоруком је од Министарства рада и социјалног старања као ресорног министарства тражена допуна члана 43 и то на начин што ће се експлицитно предвидјети да се чланом породице умрлог осигураника, односно корисника права из члана 42 тог закона, сматра и ванбрачни друг. Оспореном одредбом Закона неоправдано је направљена разлика између ванбрачних партнера/ки у односу на брачне, док су у пракси код увијежених родних улога биле несразмјерно погођене жене у односу на мушкарце.

Претходним рјешењем је дискриминаторски поступано према ванбрачним партнерима/кама у односу на брачне partnере/ке на основу брачног статуса. Заштитник је дискриминацију препознао како у поступању и искључиво језичком тумачењу норме од стране Фонда за пензијско осигурање Црне Горе, тако и у ресорном министарству у чијој је надлежности било доношење измјена и допуна у овој области креирања јавних политика. Код постојања великог броја ванбрачних заједница овај институт представља незаобилазну установу ХХИ вијека и није се могло очекивати да ванбрачни/е партнери/ке сносе прекомјеран терет и трпе посљедице нерегулисања поступка доказивања заједнице, већ је на држави било да такав поступак уреди. Са новим рјешењем института породичне пензије, Црна Гора је овај институт ускладила са европским стандардима и усагласила са друштвеном реалношћу у држави.

Поред овог унапрјеђења, исти закон у члану 43а предвиђа да право на породичну пензију може остварити и животно партнер умрлог осигураника, односно корисника пензије који је склопио животно партнерство са особом истог пола, у складу са законом којим се уређује животно партнерство особа истог пола. Уз то, право на породичну пензију могу остварити и дјеца ових лица.

Влада Црне Горе је на 161. сједници од 12. марта 2020. године утврдила *Приједлог закона о потврђивању Маракешког уговора за олакшање приступа објављеним дјелима за особе које су слијепе, слабовиде или имају друге потешкоће у коришћењу штампаних материјала*<sup>125</sup>.

Маракешки уговор захтијева од уговорних страна да се обезбиједи ограничење или изузеће у односу на ауторско право, како би се омогућило „корисницима“ или „овлашћеним субјектима“ да ураде све измјене које су потребне како би се направила копија неког дјела у приступачном формату за особе са тешкоћама у приступу штампаним дјелима. Уговорне стране обавезане су и да омогуће прекограничну размјену приступачних копија које су направљене у складу са ограничењима и изузецима из Маракешког уговора, или у складу са законом. Предлог Закона је у скупштинској процедури од 29. априла 2020. године, па Заштитник очекује да ће се питање ратификације ријешити у што скоријем периоду.

<sup>124</sup> " Службени лист Републике Црне Горе", 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

<sup>125</sup> <https://gsv.gov.me/vijesti/222808/Saopstenje-sa-161-sjednice-Vlade-Crne-Gore.html>

Један од закона који је био у фокусу пажње Заштитника са аспекта учешћа жена у политичком и јавном животу је *Закон о избору одборника и посланика*<sup>126</sup> за који је још 2013. године од стране ове Институције упућена иницијатива за измјену одредби које се односе на присуство мање заступљеног пола на изборним листама. Иако жене у Црној Гори чине нешто више од половине популације и представљају већи дио гласачког тијела, проценат њиховог учешћа у представничким тијелима и на мјестима одлучивања још увијек није на задовољавајућем нивоу. Као одговор на дугогодишње препоруке ОЕБС/ОДЛХР-а, а у циљу остваривања принципа родне равноправности, иновираним законодавством је предвиђено да на изборној листи буде најмање 40% кандидата мање заступљеног пола, односно да на изборној листи међу свака три кандидата према редосљеду на листи мора бити најмање по један кандидат припадник мање заступљеног пола. Један од предуслова за остварење већег учешћа жена на свим позицијама одлучивања је доношење оваквог иновираним законског рјешења, па Заштитник очекује да ће у наредном периоду бити усвојен и да ће борба за права жена бити једна од тема у фокусу.

*Законом о измјенама и допунама закона о планирању простора и изградњи објеката*<sup>127</sup> предвиђено је да је ревизија главног пројекта за све објекте обавезна. Ревизија главног пројекта обухвата, између осталог, и провјеру усклађености пројекта са идејним рјешењем на који је дата сагласност главног државног архитекте и провјеру испуњености услова прилагођености објекта лицима смањене покретљивости и лицима са инвалидитетом. Запажено је да је Предлогом Закона о измјенама и допунама овог закона било предвиђено више унапрјеђења у односу на лица са инвалидитетом, укључујући овлашћење урбанистичко - грађевинског инспектора да, када у поступку инспекцијског надзора оцијени да је повријеђен закон или други пропис, нареди власнику објекта у јавној употреби у року који он одреди да обезбједи приступ, кретање и боравак за лица смањене покретљивости и лица са инвалидитетом. Међутим, овај предлог није прихваћен.

Заштитник је пратио примјену *Закона о јавним окупљањима*, па у контексту члана 11. Конвенције за заштиту људских права и основних слобода указује на обавезу државе да заштити мирне скупове како би осигурала да се слобода окупљања ужива у пракси без недозвољених ограничења. Из Извјештаја о примјени *Закона о јавним окупљањима*<sup>128</sup> од 23. априла 2020. године произилази да је у 2019. години полиција извршила 425 обезбјеђења јавних окупљања и 651 обезбјеђење јавних приредби, сходно Закону о јавним окупљањима и јавним приредбама. На наведеним јавним окупљањима и јавним приредбама присуствовало је око 880.000 грађана. Када су у питању спортске манифестације, на нивоу станица полиције, центара и одјељења безбједности успостављена је електронска евиденција - база података ради праћења дјеловања припадника навијачких група из земље и окружења, учинилаца прекршаја на спортским манифестацијама, као и размјене информација са партнерским службама, а у складу са Законом о спрјечавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама. Успостављањем ове апликације, уредно се води евиденција и подносе прекршајне пријаве против починилаца прекршаја на спортским манифестацијама. Ова област је од посебног значаја када се има у виду да се унутар оваквих скупова и догађаја врло често дешавају инциденти са расистичким и сличним мотивима, о каквом догађају је кад је Црна Гора у питању извјестила и Европска комисија против расизма и нетолеранције (2017. година).

Током прве половине 2020. године, Министарство за људска и мањинска права је у сарадњи са Мисијом ОСЦЕ-а у Црној Гори спровело екстерну евалуацију трећег по реду стратешког документа Плана активности за постизање родне равноправности<sup>129</sup> (ПАПРР-а). Циљ евалуације је био да се

<sup>126</sup> [www.gov.me/biblioteka](http://www.gov.me/biblioteka)

<sup>127</sup> " Службени лист Црне Горе", бр. 064/17, 044/18, 063/18, 011/19, 082/20

<sup>128</sup> <http://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/967/2270-13416-00-72-20-14.pdf>

<sup>129</sup> <https://mmp.gov.me/biblioteka/strategije>

добије процјена у којој је мјери План активности за постизање родне равноправности (ПАПРР 2017-2021 ) дао допринос побољшању општег положаја жена у Црној Гори. Евалуација ПАПРР-а је пружила независне и систематске процјене успјешности спроведених активности које су предвиђене овим документом, при том уважавајући чињеницу неопходности примјене новог методолошког приступа израде стратешких докумената<sup>130</sup>. Приликом евалуације овог документа организовано је шест фокус група, које су окупиле 41 учесника/цу који су дали своје виђење испуњености читавог процеса доношења и реализације датог документа.

Министарство просвјете је донијело Годишњи план образовања одраслих за 2020. годину<sup>131</sup> којим је предвиђена обука/тренинг за родну равноправност, цјеложивотно образовање жена, сеоске популације и лица са инвалидитетом, што је помак у односу на остале планове које доноси то или друга министарства. Предлог за унапријеђење сљедећег плана би био предузимање мјера којима се посвећује пажња запошљавању мушкараца у сектору образовања, ако се има у виду чињеница да према подацима МОНСТАТ-а<sup>132</sup> 76,6% запослених у образовању чине жене.

Стратегија реформе правосуђа која је донијета за период 2019-2022<sup>133</sup> констатује да бројне архитектонске препреке (степеништа, високи плочници, итд.) спрјечавају адекватну примјену права на приступ правди лицима са инвалидитетом. Како би се отклонили недостаци препознати након спровођења претходне Стратегије, а који су везани за немогућност физичког приступа лицима са инвалидитетом зградама правосудних институција, израђена је Анализа приступа судовима лица са инвалидитетом. У складу са налазима Анализе, у згради Врховног суда Црне Горе, у којој су смјештени и Виши и Апелациони суд, као и згради Основног суда у Подгорици, завршен је пројекат изградње лифта, и на тај начин омогућен је несметан приступ овим судовима свим грађанима. Став Заштитника је да је дошло до извјесног али недовољног помака по питању архитектонске приступачности, па сматра да је неопходно уложити додатне активности на побољшању приступа осталим судовима у Црној Гори, као и нотарским и извршитељским канцеларијама.

### 9.3. Статистика предмета у поступцима пред Заштитником

У периоду од 01. јануара до 31. децембра 2020. године у раду је било 220 предмета (у 2019. 141, а 2018. 155 предмета), од чега је 12 пренијето из 2019. и завршено у протеклој години. Поступак је окончан у 159 предмета, а 61 предмет је пренијет у 2020. годину.

Од окончаних (159) предмета, у (38) предмета дато је 96 препорука различитим субјектима, а у (13) предмета поступак је обустављен јер је повреда отклоњена у току поступка; у (26) предмета подносиоци су упућени на друга средства, јер је оцијењено да је то дјелотворнији пут заштите; у шест (6) предмета поступак је окончан указивањем; у (13) предмета није утврђена дискриминација, нити повреда другог права; у осам (8) предмета поступак је обустављен због покретања судског поступка; у пет (5) је обустављен јер је притужба повучена, а у шест (6) јер странка није сарађивала у поступку, док су у седам (7) завршена спајањем.

У (37) предмета Заштитник није могао поступати, од чега надлежност за поступање није имао у девет (9) предмета; у (24) предмета притужбе нијесу допуњене у остављеном року, а ни након истека датог рока, у једном (1) предмету притужба се односи на повреду права у другим државама,

<sup>130</sup>file:///D:/Downloads/EVALUACIJA%20PLANA%20AKTIVNOSTI%20ZA%20POSTIZANJE%20RODNE%20RAVNOPRAVNOSTI%20%20U%20CG%20%20Final.pdf

<sup>131</sup> Годишњи план образовања одраслих за 2020. годину, стр. 27

<sup>132</sup> Жене и мушкарци у Црној Гори, МОНСТАТ, 2019. година

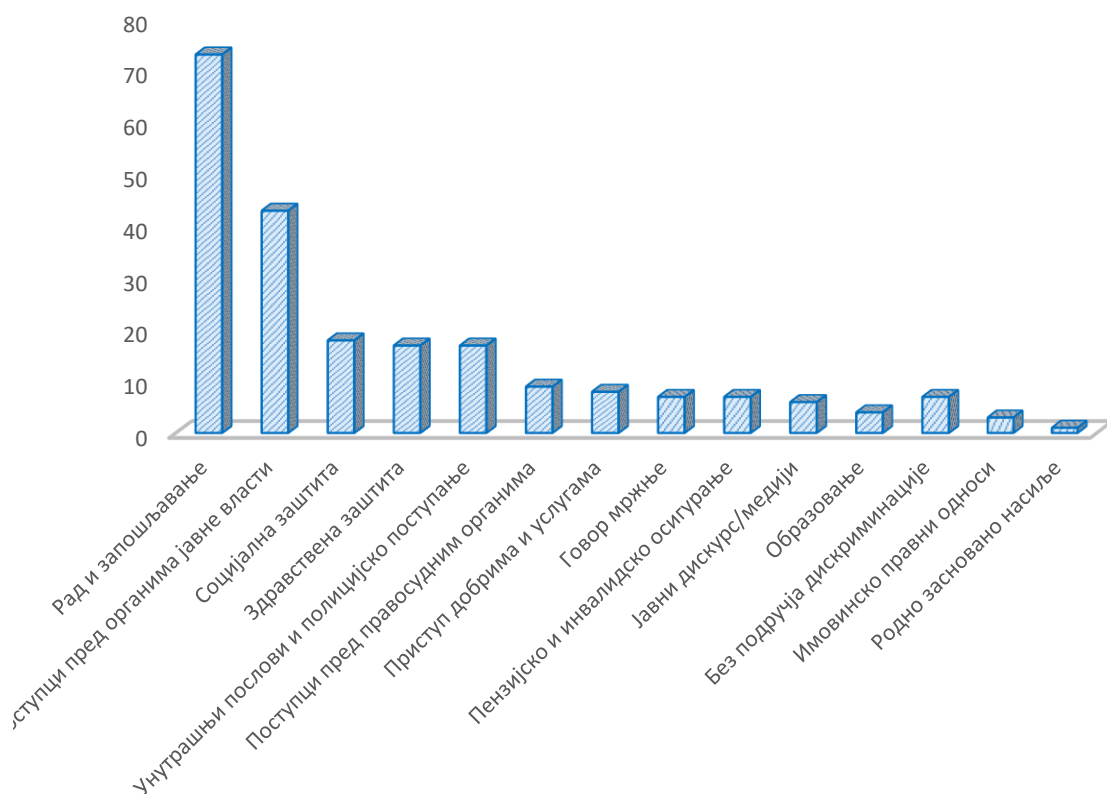
<sup>133</sup> <https://mpa.gov.me/biblioteka/strategije>

у једном (1) предмету притужба је поновљена а нијесу поднијети нови докази, док је у два (2) предмета притужба поднијета по истеку рока од једне године од дана учињене повреде.

Од укупно (96) препорука датих у (38) предмета, испоштовано је (14) препорука; (52) се спроводе у континуитету; док (30) препорука није испоштовано.

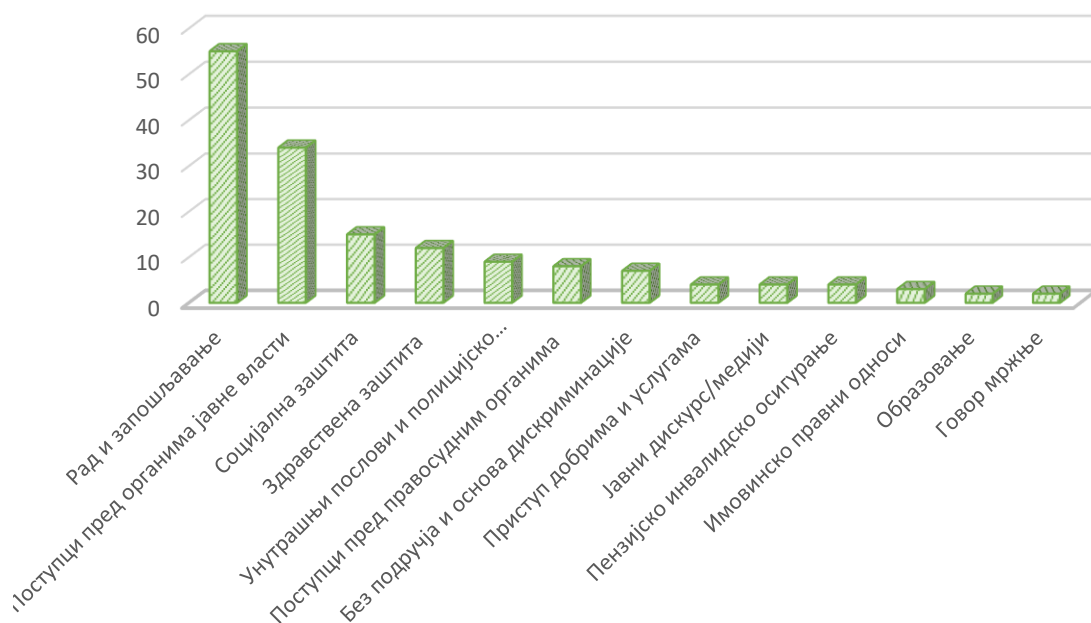
|  |            |
|--|------------|
| Рад и запошљавање                        | 73         |
| Поступци пред органима јавне власти      | 43         |
| Социјална заштита                        | 18         |
| Здравствена заштита                      | 17         |
| Унутрашњи послови и полицијско поступање | 17         |
| Поступци пред правосудним органима       | 9          |
| Приступ добрима и услугама               | 8          |
| Говор мржње                              | 7          |
| Пензијско и инвалидско осигурање         | 7          |
| Јавни дискурс/медији                     | 6          |
| Образовање                               | 4          |
| Без подручја дискриминације              | 7          |
| Имовинско правни односи                  | 3          |
| Родно засновано насиље                   | 1          |
| <b>Укупно</b>                            | <b>220</b> |

Предмети који су били у раду према подручјима/областима дискриминације



|  |     |
|--|-----|
| Рад и запошљавање                        | 55  |
| Поступци пред органима јавне власти      | 34  |
| Социјална заштита                        | 15  |
| Здравствена заштита                      | 12  |
| Унутрашњи послови и полицијско поступање | 9   |
| Поступци пред правосудним органима       | 8   |
| Без подручја и основа дискриминације     | 7   |
| Пристап добрима и услугама               | 4   |
| Јавни дискурс/медији                     | 4   |
| Пензијско инвалидско осигурање           | 4   |
| Имовинско правни односи                  | 3   |
| Образовање                               | 2   |
| Говор мржње                              | 2   |
| Укупно                                   | 159 |

Када су у питању предмети који су окончани, подручја дискриминације су била заступљена на следећи начин.



#### Основ дискриминације у окончаним предметима:

|  |    |
|--|----|
| Раса   | 4  |
| Национална припадност  | 19 |
| Друштвено или етничко поријекло                                      | 3  |
| Веза са неким мањинским народом или мањинском националном заједницом | 2  |

|   |            |
|---|------------|
| Вјера или увјерење  | 13         |
| Пол, промјена пола, родни идентитет   | 9          |
| Политичко или друго мишљење   | 4          |
| Сексуална оријентација и/или интерсексуалне карактеристике  | 1          |
| Здравствено стање   | 9          |
| Старосна доб  | 6          |
| Инвалидитет   | 14         |
| Брачно и породично стање  | 2          |
| Припадност групи или претпоставка о припадности групи, политичкој партији или другој организацији | 24         |
| Друга лична својства  | 6          |
| Без основа дискриминације   | 44         |
| <b>УКУПНО</b>   | <b>159</b> |

|                              |            |
|------------------------------|------------|
| <b>Мушкарци</b>              | <b>114</b> |
| <b>Жене</b>                  | <b>76</b>  |
| <b>Правна лица</b>           | <b>8</b>   |
| <b>Анонимна</b>              | <b>2</b>   |
| <b>Сопствена иницијатива</b> | <b>2</b>   |
| <b>НВО</b>                   | <b>2</b>   |
| <b>Дијете</b>                | <b>1</b>   |
| <b>Укупно</b>                | <b>220</b> |



| <b>Предмети у раду у 2020.години</b>             |                             |   |                         |
|--|-----------------------------|---|-------------------------|
| <b>Подручје рада и запошљавања - 55 предмета</b> |                             |   |                         |
| <b>Оснoв / лично својство</b>                    | <b>Број предмета у раду</b> | <b>Резултат поступања</b>   | <b>Статус препоруке</b> |
| Национална припадност                            | 8                           | Нема повреде права - 2;<br>Непоступање (притужба није допуњена у остављеном року) - 3;<br>Обустава, подносилац повукао притужбу - 1;<br>Упућивање-1;<br>Ненадлежност - 1. |                         |

|                                     |   |  |  |
|-------------------------------------|---|--|--|
| Вјера или увјерење                  | 7 | Препорука - 2;<br>Нема повреде права- 1;<br>Обустава (након подношења притужбе покренут судски поступак) - 3;<br>Непоступање (притужба није допуњена у остављеном року) - 1; | У једном (1) предмету су дате четири (4) препоруке које нису испоштоване;<br>У једном (1) предмету су дате двије (2) препоруке које нису испоштоване;  |
| Политичко или друго мишљење         | 1 | Непоступање (притужба није допуњена у остављеном року) -1;   |  |
| Пол, промјена пола, родни идентитет | 6 | Препорука-2; Нема повреде права- 1;<br>Спајање- 2;<br>Непоступање (притужба није допуњена у остављеном року)- 1:   | У једном (1) предмету су дате двије (2) препоруке које су испоштоване;<br>У једном (1) предмету су дате двије (2) препоруке које нису испоштоване;   |
| Инвалидитет                         | 4 | Препорука - 3;<br>Обустава (подносилац не сарађује у поступку)-1   | У једном (1) предмету су дате три (3) препоруке које се спроводе континуитету;<br>У једном (1) предмету је дата једна (1) препоруке које се континуирано спроводи;<br>У једном (1) предмету су дате три (3) препоруке које су испоштоване; |
| Старосна доб                        | 3 | Препорука - 2;<br>Обустава (повреда отклоњена у току поступка) - 1;  | У једном (1) предмету су дате двије (2) препоруке које се спроводе у континуитету;<br>У једном (1) предмету је дата  |



|   |    |   |  |
|---|----|---|--|
|   |    |   | једна (1) препорука која се спроводи у континуитету;   |
| Здравствено стање   | 1  | Препорука - 1;  | У једном (1) предмету су дате двије (2) препоруке које нису испоштоване;   |
| Припадност групи или претпоставка о припадности групи, политичкој партији или другој организацији | 8  | Препорука- 2;<br>Непоступање (притужба није допуњена у остављеном року) - 2;<br>Обустава (подносилац повукао притужбу) -1;<br>Обустава (подносилац није допунио притужбу у остављеном року) -1;<br>Спајање - 2; | У једном (1) предмету је дата једна (1) препорука која није испоштована;<br>У једном (1) предмету је дато пет (5) препорука које нису испоштоване; |
| Брачно или породично стање  | 1  | Упућивање на друга правна средства- 1;  |  |
| Друга лична својства  | 2  | Препорука - 1;<br>Непоступање (притужба није допуњена у остављеном року) - 1;   | У једном (1) предмету дате су двије (2) препоруке које су испоштоване;   |
| Без основа Дискриминације   | 14 | Непоступање (притужба није допуњена у остављеном року) - 4;<br>упућивање -3;<br>ненадлежност – 2;<br>указивање -1; обустава (након покретања поступка покренут судски поступак) - 4;                            |  |

| <b>Поступци пред органима јавне власти - 34 предмета</b>  |                             |  |   |
|---|-----------------------------|--|---|
| <b>Основ / лично својство</b>   | <b>Број предмета у раду</b> | <b>Резултат поступања</b>  | <b>Статус препоруке</b>   |
| Национална припадност   | 7                           | Препорука -1; Нема повреде права -3; Упућивање на друга правна средства - 1; Указивање -1; Непоступање (притужба није допуњена у остављеном року) - 1;   | У једном (1) предмету дате су двије (2) препоруке која су испоштоване;  |
| Инвалидитет   | 1                           | Ненадлежност-1;  |   |
| Старосна доб  | 1                           | Обустава (након подношења притужбе покренут судски поступак) - 1;  |   |
| Здравствено стање   | 1                           | Препорука - 1;   | У једном (1) предмету дате су (3) препоруке које нису испоштоване.  |
| Припадност групи или претпоставка о припадности групи, политичкој партији или другој организацији | 13                          | Препорука -10; Обустава (отклоњена повреда права) -1; Обустава (подносилац повукао притужбу)-1; Обустава (подносилац не сарађује у поступку) - 1;  | У десет (10) предмета дато је (30) препорука које се континуирано спроводе.   |
| Друга лична својства  | 1                           | Упућивање на друга правна средства - 1;  |   |
| Без основа дискриминације   | 10                          | Препорука -2; Упућивање на друго правно средство – 2; Обустава (повреда отклоњена у току поступка) -1; Ненадлежност - 2; Обустава (подносилац не сарађује у поступку) - 1; Непоступање (притужба није допуњена у остављеном року) - 2; | У једном (1) предмету дата је једна (1) препорука која се спроводи у континуитету; У једном (1) предмету дате су три (3) препоруке које се спроводе у континуитету; |

| <b>Поступци пред правосудним органима – 8 предмета</b>               |                             |   |                         |
|--|-----------------------------|---|-------------------------|
| <b>Основ / лично својство</b>  | <b>Број предмета у раду</b> | <b>Резултат поступања</b>   | <b>Статус препоруке</b> |
| Веза са неким мањинским народом или мањинском националном заједницом | 1                           | Обустава (подносилац притужбе не сарађује у поступку) - 1;  |                         |
| Здравствено стање  | 1                           | Упућивање на друга правна средства - 1;   |                         |
| Пол, промјена идентита   | 1                           | Непоступање (притужба није допуњена у остављеном року) - 1;   |                         |
| Политичко или друго мишљење  | 1                           | Обустава (након подношења притужбе покренут судски поступак) - 1;   |                         |
| Без основа дискриминације  | 4                           | Обустава (након подношења притужбе покренут судски поступак) – 1;<br>Обустава (подносилац повукао притужбу) -2;<br>Ненадлежност - 1;                                |                         |
| <b>Социјална заштита - 15 предмета</b>                               |                             |   |                         |
| <b>Основ / лично својство</b>  | <b>Број предмета у раду</b> | <b>Резултат поступања</b>   | <b>Статус препоруке</b> |
| Инвалидитет  | 4                           | Указивање - 1; Нема повреде права - 1;<br>Непоступање (притужба није допуњена у остављеном року) - 1;<br>Обустава (подносилац притужбе не сарађује у поступку) - 1; |                         |

|  |                             |  |   |
|--|-----------------------------|--|---|
| Здравствено стање  | 3                           | Препорука - 1; Нема повреде права-1; Упућивање на друга правна средства - 1;                                   | У једном (1) предмету дате су четири (4) препоруке које нису испоштоване; |
| Брачно или породично стање   | 1                           | Обустава (повреда отклоњена у току поступка) - 1;  |   |
| Друштвено или етничко поријекло                                      | 1                           | Упућивање на друга правна средства - 1;  |   |
| Раса   | 1                           | Упућивање на друга правна средства - 1;  |   |
| Друга лична својства   | 1                           | Упућивање на друга правна средства - 1;  |   |
| Без основа дискриминације  | 4                           | Упућивање на друга правна средства - 1; Непоступање (притужба није допуњена у остављеном року) -2; Спајање -1; |   |
| <b>Здравствена заштита – 12 предмета</b>                             |                             |  |   |
| <b>Основ / лично својство</b>  | <b>Број предмета у раду</b> | <b>Резултат поступања</b>  | <b>Статус препоруке</b>   |
| Веза са неким мањинским народом или мањинском националном заједницом | 1                           | Обустава (повреда отклоњена у току поступка) - 1;  |   |
| Раса   | 1                           | Обустава (повреда отклоњена у току поступка) - 1;  |   |
| Пол, промјена пола, родни идентитет                                  | 2                           | Препорука - 1; Нема повреде права -1;  | У једном (1) предмету дате су двије (2) препоруке које нису испоштоване;  |
| Здравствено стање  | 2                           | Упућивање - 1; Обустава (повреда отклоњена у току поступка) - 1;   |   |

|   |                             |   |  |
|---|-----------------------------|---|--|
| Инвалидитет   | 3                           | Препорука - 3;  | У једном (1) предмету је дата једна (1) препорука која није испоштована;<br>У једном (1) предмету су дате четири (4) препоруке које се спроводе у континуитету;<br>У једном (1) предмету су дате три (3) препоруке, од којих су двије (2) испоштоване а једна (1) неиспоштована; |
| Старосна доб  | 1                           | Обустава (након подношења притужбе покренут судски поступак) - 1; |  |
| Друга лична својства  | 1                           | Препорука - 1;  | У једном (1) предмету дате су двије (2) препоруке која се спроводе у континуитету;   |
| Без основа дискриминације   | 1                           | Обустава (након подношења притужбе покренут судски поступак) - 1; |  |
| <b>Унутрашњи послови и полицијско поступање - 9 предмета</b>              |                             |   |  |
| <b>Основ</b>  | <b>Број предмета у раду</b> | <b>Резултат поступања</b>   | <b>Статус препоруке</b>  |
| Национална припадност   | 2                           | Упућивање на друга правна средства - 2;                           |  |
| Вјера или увјерење  | 5                           | Препорука - 1;<br>Указивање – 2; Спајање - 2;                     | У једном (1) предмету дате су три (3) препоруке које су испоштоване;   |
| Припадност групи или претпоставка о припадности групи, политичкој партији | 1                           | Препорука - 1;  | У једном (1) предмету дате су двије (2) препоруке које се  |

|   |                             |   |  |
|---|-----------------------------|---|--|
| или другој организацији   |                             |   | континуирано спроводе.   |
| Политичко или друго мишљење   | 1                           | Препорука-1;  | У једном (1) предмету дате су три (3) препоруке које се континуирано спроводе; |
| <b>Имовинско - правни односи - 3 предмета</b>   |                             |   |  |
| <b>Основ својство /лично</b>  | <b>Број предмета у раду</b> | <b>Резултат поступања</b>                                   | <b>Статус препоруке</b>  |
| Политичко или друго мишљење   | 1                           | Непоступање (притужба није допуњена у остављеном року) - 1; |  |
| Без основа дискриминације   | 2                           | Упућивање на друга правна средства - 1; Ненадлежност - 1;   |  |
| <b>Пензијско - инвалидско осигурање - 4 предмета</b>  |                             |   |  |
| <b>Основ својство /лично</b>  | <b>Број предмета у раду</b> | <b>Резултат поступања</b>                                   | <b>Статус препоруке</b>  |
| Припадност групи или претпоставка о припадности групи, политичкој партији или другој организацији | 1                           | Непоступање - 1 (притужба није допуњена у остављеном року); |  |
| Здравствено стање   | 1                           | Упућивање на друга правна средства - 1;                     |  |
| Без основа дискриминације   | 2                           | Упућивање на друга правна средства - 2;                     |  |
| <b>Приступ добрима и услугама - 4 предмета</b>  |                             |   |  |
| <b>Основ својство /лично</b>  | <b>Број предмета у раду</b> | <b>Резултат поступања</b>                                   | <b>Статус препоруке</b>  |
| Инвалидитет   | 1                           | Препорука - 1;  | У једном (1) предмету је дата једна (1) препорука која није испоштована;       |

|   |                             |   |  |
|---|-----------------------------|---|--|
| Припадност групи или претпоставка о припадности групи, политичкој партији или другој организацији | 1                           | Нема повреде права - 1;   |  |
| Без основа дискриминације   | 1                           | Указивање – 1;<br>Непоступање (притужба није допуњена у остављеном року) - 1; |  |
| <b>Образовање - 2 предмета</b>  |                             |   |  |
| <b>Основ својство /лично</b>  | <b>Број предмета у раду</b> | <b>Резултат поступања</b>   | <b>Статус препоруке</b>  |
| Друга лична својства  | 1                           | Нема повреде права  |  |
| Без основа дискриминације   | 1                           | Непоступање (притужба није допуњена у остављеном року) - 1;                   |  |
| <b>Јавни дискурс / медији - 4 предмета</b>  |                             |   |  |
| <b>Основ својство /лично</b>  | <b>Број предмета у раду</b> | <b>Резултат поступања</b>   | <b>Статус препоруке</b>  |
| Раса  | 1                           | Обустава (подносилац притужбе не сарађује у поступку) -1;                     |  |
| Национална припадност   | 1                           | Упућивање на друга правна средства - 1;                                       |  |
| Друштвено или етничко поријекло   | 1                           | Обустава (повреда отклоњена у току поступка) - 1;                             |  |
| Без основа дискриминације   | 1                           | Нема повреде права;   |  |
| <b>Говор мржње – 2 предмета</b>   |                             |   |  |
| <b>Основ својство /лично</b>  | <b>Број предмета у раду</b> | <b>Резултат поступања</b>   | <b>Статус препоруке</b>  |
| Сексуална припадност и/или интерсексуалне карактеристике  | 1                           | Препорука - 1;  | У једном (1) предмету дате су двије (2) препоруке које нису испоштоване; |
| Вјера или увјерење  | 1                           | Упућивање на друга правна средства - 1;                                       |  |

| <b>Без подручја и облика дискриминације - 7 предмета</b> |               |                             |  |                         |
|--|---------------|-----------------------------|--|-------------------------|
| <b>Основ својство</b>                                    | <b>/лично</b> | <b>Број предмета у раду</b> | <b>Резултат поступања</b>  | <b>Статус препоруке</b> |
| Национална припадност                                    |               | 1                           | Упућивање на друга правна средства - 1;  |                         |
| Друштвено или етничко поријекло                          |               | 1                           | Непоступање (притужба није допуњена у остављеном року) - 1;  |                         |
| Раса   |               | 1                           | Обустава (притужба отклоњена у току поступка) -1;  |                         |
| Инвалидитет  |               | 1                           | Упућивање на друга правна средства - 1;  |                         |
| Без основа дискриминације                                |               | 3                           | Обустава (подносилац притужбе не сарађује у поступку) - 1;<br>Непоступање (притужба није допуњена у остављеном року) - 1;<br>Ненадлежност - 1; |                         |

#### 9.4. Подаци из правосудне и управне надлежности

Заштитник из године у годину подсећа да су, сходно одредби члана 33 Закона о забрани дискриминације, судови, државна тужилаштва, органи за прекршаје, орган управе надлежан за полицијске послове и инспекцијски органи дужни да воде посебну евиденцију у форми електронски вођене базе података о поднијетим пријавама, покренутим поступцима и донијетим одлукама из своје надлежности у вези са дискриминацијом. Према овој одредби, податке из посебне евиденције органи достављају Заштитнику најкасније до 31. јануара текуће године за претходну годину, а на захтјев Заштитника дужни су да податке из ове евиденције доставе и за одређени краћи период у току године. Заштитник и у овом извјештају апострофира да још увијек није установљена одговарајућа евиденција. Међутим, Националном стратегијом родне равноправности 2021. – 2025. једна од обавеза Министарства правде, људских и мањинских права је успостављање и обједињавање евиденције о случајевима дискриминације по основу пола и рода, па очекујемо да ће поред обавезе која проистиче из датог документа која се односи на дискриминаторни основ пол и род, бити проширен и на све друге дискриминаторне основе.

#### 9.5. Подаци из правосудне надлежности

Према подацима **Судског савјета Црне Горе**<sup>134</sup> у 2020. године увиђа се да кроз правосудни информациони систем (ПРИС) током 2020. године евидентирано је (11) тужби чија је врста спора

<sup>134</sup> Информација упућена путем мејла дана 22. фебруара 2021. године



дискриминација. Такође је утврђено да су три (3) предмета пренијета из претходне године, из чега произилази да је током тражене године, у раду било (14) предмета. Појашњено је да су два предмета завршена у којима је у питању дискриминација по основу рада. Једна тужба је усвојена и предмет је правоснажан. Оштећена је особа женског пола. У другом предмету тужба је повучена, предмет још увијек није правоснажан. Оштећена особа је мушког пола. Просјечно трајање поступка за ова два предмета је 611 дана. У истом допису се истиче да када је у питању накнада по основу дискриминације, нијесу у могућности да доставе тражене податке, јер се та врста спора у тренутном информационом систему заводи као "Накнада штете".

Судски савјет је доставио табеларни приказ о предметима кривичних дјела која се по својим елементима бића могу сматрати дискриминаторним, и то: тешко убиство на штету бремените жене- три (3), тешко убиство- 21 предмета; повреда равноправности - један (1); силовање – (23); обљуба над немоћним лицем - три (3); обљуба са дјететом - девет (9); обљуба злоупотребом положаја - три (3); посредовање у вршењу проституције – један (1); дјечја порнографија, приказивање порнографског материјала дјеци и производња и посједовање дјечје порнографије - четири (4); ванбрачна заједница са малољетним лицем – (15); одузимање малољетног лица – (11); запуштање и злостављање малољетног лица - три (3); насиље у породици или у породичној заједници – (252); недавање издржавања – (217); изазивање националне, расне и вјерске мржње- (10).

У односу на предмете из члана 220 КЗЦГ насиље у породици или породичној заједници за 2020. годину изречено је 190 првостепених казни и 140 правоснажних казни. Санкције у првостепеном поступку су изречене на сљедећи начин: казна затвора – (66); казна затвора у просторијама за становање -девет (9); условна осуда – (70); новчана казна - шест (6); дисциплинска мјера, укор – двије (2); рад у јавном интересу - 10; упућивање у установу незаводског типа- један (1); забрана приближавања члан 77а - седам (7); удаљење из стана или другог простора а становање члан 77б – један (1); обавезно лијечење алкохоличара и наркомана - четири (4); обавезно лијечење алкохоличара - три (3); обавезно лијечење наркомана - један (1); обавезно психијатријско лијечење на слободи - пет (5); обавезно психијатријско лијечење у здравственој установи - три (3); обавезно психијатријско лијечење и чување у здравственој установи – један(1); одузимање путне исправе, пасоша-једна (1)

Санкције изречене правоснажним одлукама су сљедеће: затворска казна – (57); казна затвора у просторијама за становање -пет (5; ) рад у јавном интересу – (8); условна осуда – (55); новчана казна - шест (6); забрана приближавања –шест (6); дисциплинска мјера, укор –двије (2); обавезно психијатријско лијечење и чување у здравственој установи - један (1) обавезно лијечење алкохоличара и наркомана - три (3); обавезно лијечење алкохоличара - два (2); обавезно лијечење наркомана - једна (1); обавезно психијатријско лијечење на слободи – пет (5); обавезно психијатријско лијечење у здравственој установи - једна (1); упућиваје у установу незаводског типа – једна (1); одузимање путне исправе, пасоша-једна (1)

У односу на кривично дјело из чл. 221 КЗЦГ недавање издржавања изречено је укупно 87 санкција и то: кућни затвор - три (3); новчана казна - један (1); рад у јавном интересу – (11); судска опомена - једна (1); условна осуда – (55) и затворска казна – (15); обавезно лијечење алкохоличара и наркомана - један (1).

Према Годишњем извјештају о раду судова за прекршаје на предметима из области Закона о забрани дискриминације и предметима из других области у којима прекршаји садрже елементе дискриминације за 2020. годину<sup>135</sup> који је доставио **Виши суд за прекршаје Црне Горе**, судови за

<sup>135</sup> Акт Вишег суда за прекршаје Црне Горе, Су ИИ бр.25/21 од 26. јануара 2021. године

прекршаје су у 2020. години имали у раду 61 предмет са елементима дискриминације, и то: Суд у Подгорици –(32) од којих је ријешено (14) а у раду (18) предмета, Суд у Будви –(21) гдје је (13) предмета окончано а у раду остало још осам (8), док је Суд у Бијелом Пољу имао у раду осам (8) предмета од којих су (4) ријешена а (4) неријешена. Сви предмети су процесуирани као прекршаји из Закона о јавном реду и миру, те није било предмета који су процесуирани на основу закона о забрани дискриминације. На нивоу свих судова ријешена су (31) предмета, док је 30 предмета пренијето у наредну годину.

Пред Судом за прекршаје у Подгорици (14) захтјева за покретање прекршајног поступка имала су за основ сексуалну оријентацију, у (13) случајева захтјеви су имали основ националну припадност, у (3) је вјерска припадност конституисала основ, док у (2) предмета није назначен основ. У једном (1) предмету дошло је до застареле поступка, у четири (4) предмета дошло је до обуставе поступка, у шест (6) предмета изречена је новчана казна, у два (2) случаја је изречена условна осуда, док је по једном (1) захтјеву донијета ослобађајућа одлука.

Пред Судом за прекршаје у Будви поднијет је један (1) захтјев за покретање прекршајног поступка који је за основ дискриминације имао вјерску припадност, пет (5) поступака је вођено због националне припадности, док је (15) предмета имало за основ сексуалну припадност. У погледу исхода поступака предмети су окончани на сљедећи начин: донијето је пет (5) ослобађајуће одлука; изречено је осам (8) новчаних казни, док је (8) предмета остало у раду.

Пред Судом за прекршаје Бијело Поље покренута су четири (4) поступка у којима је наведена сексуална оријентација, док је у четири (4) предмета истакнута национална припадност као дискриминаторни основ. У два (2) случаја изречена је новчана казна, у једном (1) ослобађајућа одлука, док је у једном (1) предмету успједио одбачај. У раду су остала четири (4) предмета.

Према Годишњем извјештају о раду судова за прекршаје на предметима из области Закона о заштити од насиља у породици<sup>136</sup> судови су у 2020. години имали у раду 2.133 предмета (2.059 у 2019. години, 1.972 у 2018. години и 1.790 у 2017. години), од чега 1.299 пред Судом за прекршаје у Подгорици, 450 пред Судом за прекршаје у Будви и 384 предмета пред Судом за прекршаје у Бијелом Пољу. Завршено је 1.449 предмета (1.487 у 2019. године 1.563 у 2018. години и 1.366 у 2017. години) или 67,93%, од чега у Суду за прекршаје Подгорица -784; Суду за прекршаје Будва - 382 и Суду за прекршаје Бијело Поље - 283 предмет.

Предмети су завршени на начин што је изречено: (485) новчане казне; (83) казна затвора; (239) условних осуда; (126) опомена; (17) васпитних мјера; у (12) предмета је одбачен захтјев; у (71) предмету је обустављен поступак; у (361) је донијета ослобађајућа одлука, док је (55) предмета ријешено на други начин. Изречено је (408) заштитних мјера (438 у 2019. години, 408 у 2018. години, а 302 у 2017. години) и то: удаљење из стана или другог простора за становање – (54); забрана приближавања – (111); забрана узнемиравања и ухођења –(185); обавезно лијечење од зависности – (16); обавезно психијатријско лијечење – (31) и обавезни психосоцијални третман - (11) .

У 1.499 завршених предмета поступци су вођени против 1.659 насилника, од чега је 1.632 пунољетних или 98,37% и 27 или 1,63% малољетна лица. По полној структури пунољетних било је 1.276 мушкарца или 78,19% и 356 или 21,81% жена, а по полној структури малољетних било је 22 лица мушког пола и пет (5) лица женског пола. Према расположивим подацима, на узорку од 1.453 насилника, тј. 87,58% од укупног броја насилника, у предметима који су завршени њих 795

<sup>136</sup> Акт Вишег суда за прекршаје Црне Горе, Su II br.24/21 - 26.2021.

или 54,71% су незапослена лица. На узорку од 1.046 насилника или 63,05% од укупног броја насилника, њих 342 или 32,69% има основно образовање, 646 или 61,76% средње образовање, док 58 или 5,54% има вишу или високу стручну спрему.

Од 1.499 завршених предмета укупно је било 1.659 жртви насиља, од чега 1.444 или 87,04% пунољетних и 215 или 12,96% малољетних. Од укупно 1.444 пунољетних жртви насиља у 973 случаја или 67,38% жртве су биле жене, а у 471 или 32,62% мушкарци. Од укупно 215 малољетних жртви насиља, у 124 случаја жртве су били мушкарци, а у 91 случају жене.

У поступцима по жалби, Виши суд за прекршаје Црне Горе је у току 2020. године имао у раду (95) предмета (2019. године 136 предмета, 139 у 2018. и 96 у 20110.) због прекршаја из Закона о заштити од насиља у породици од чега 86 у редовним поступцима; један (1) предмета у поступцима за изрицање заштитне мјере прије покретања прекршајног поступка; пет (5) у поступцима извршења и три (3) из групе осталих предмета.

Од укупно (86) предмета који су по жалби рјешавани у редовном прекршајном поступку (81) је нових, а пет (5) су административно враћена из 2019. године. Потврђен је 51 предмет. У једном предмету жалба је одбачена, док је поступак у (17) предмета укинут од чега у девет (9) предмета због битних повреда одредаба прекршајног поступка, и седам (7) због непотпуно утврђеног стања.

Преиначено је (13) предмета на начин што је: у једном (1) предмету казна затвора преиначна у ослобађајућу, у једном (1) предмету је новчана казна смањена, у једном (1) предмету је новчана казна преиначена у ослобађајућу одлуку, у једном (1) предмету опомена је преиначена у новчану казну, један (1) предмет је преиначен у погледу трошкова поступка, пет (5) предмета је преиначено у погледу мјесне надлежности, у једном (1) предмету је условна осуда смањена, у једном (1) предмету је условна осуда преиначена у опомену и у једном (1) предмету је новчана казна повећана.

Дужина трајања поступка у (57) предмета је износила до мјесец дана, у (19) предмета од један до два мјесеца, и у (6) предмета од два до четири мјесеца.

У (61) предмету жалиоци су окривљени, у (16) предмета Управа полиције као подносилац захтјева, у (8) предмета оштећени и у једном (1) предмету окривљени и Управа полиције.

У пет (5) поступака извршења жалбу су изјавили кажњени. Четири (4) предмета су потврђена, а један (1) је укинут због битне повреде. У три (3) предмета жалбе су изјавили кажњени. У овим предметима првостепена рјешења су потврђена. У једном (1) поступку за изрицање заштитне мјере прије покретања прекршајног поступка првостепено рјешење је укинута због битне повреде поступка.

## 9.6. Подаци из управне надлежности

Према информацији **Управе за инспекцијске послове**<sup>137</sup>, инспекције у њеном саставу (здравствено - санитарна, туристичка) нијесу имале случајеве пријављене дискриминације током 2020. године, док је инспекција рада од укупно 1569 имала четири (4) иницијативе које су се односиле на дискриминацију. Ни у једном случају није утврђена неправилност.

<sup>137</sup> Акт Управе за инспекцијске послове бр.02/03-745/21-795/2 од 22. фебруара 2021. године

У табеларном приказу као основ дискриминације наводе се: непреузимање запосленог од другог послодавца, давање предности лицу једне националности приликом запошљавања, запошљавање другог лица из реда пријављених кандидата у односу на лице које је већ радило на тим пословима и давање радних налога од стране послодавца мимо описа послова радног мјеста запосленог. Иако Закон о забрани дискриминације садржи више од 20 основа као и отворену листу личних својстава, евидентно је да инспекцијски органи из године у годину показују непознавање феномена дискриминације. Стога, Заштитник сматра да је неопходно промптно дјеловање и започињање едукације свих инспекција са посебним фокусом на инспекцију рада о примјени домаћег и европског антидискриминацијског права, из разлога што се дискриминација у највећем броју случајева.

Према подацима Министарства екологије, просторног планирања и урбанизма, Директорат за инспекцијске послове и лиценцирање јавља у области рада и запошљавања.

Према подацима **Управе полиције**,<sup>138</sup> за период од 1. јануара до 31. децембра 2020. године поднијето је укупно 269 пријава и то: од ЛГБТ “Форум Прогрес (Ј.Б) - 248 пријава, ЛГБТИО Социјални Центар - 10 пријава и физчка лица - 11 пријаве. Од тог броја усвојено је 269 пријава за дискриминаторско поступање. Основ дискриминације у предметима је: 259 по основу сексуалне оријентације, (три) 3 по основу вјерске и (седам) 7 по основу националне припадности. Када је ријеч о полу дискриминисаног лица - 223 лица су била мушког пола и 46 женског пола.

Управа полиције је регистровала 269 случајева у вези дискриминације од којих су 259 по непознатом извршиоцу. Све пријаве које су поднијете од стране ЛГБТ Форум Прогреса и ЛГБТИО Социјални Центар се односе на коментаре које су грађани износили на фејсбук профилима. Пријаве за дискриминацију су поднијете највише током мјесеца јула 2020. године.

Овај орган је поднио 108 захтјева за покретање прекршајног поступка због извршеног прекршаја из члана 19 Закона о јавном реду и миру. Даље, поднијето је 5 кривичних пријава (4 к.п из чл.370 и 1 кп.из чл.398 КЗЦГ). У 52 случаја од стране надлежних тужилаштава је оцијењено да нема елемената бића кривичног дјела ни прекршаја. Полицијски службеници су, након обављених разговора, изrekli мјеру упозорења. Један број извршилаца 98 и поред предузетих мјера, није било могуће идентификовати, угашени су профили на фејсбук-у. (вријећање по основу сексуалне оријентације). Основном државном тужиоцу достављено је шест случајева на оцјену и одлучивање.

Сходно члану 44 Закона о унутрашњим пословима, који прописује евиденције које полиција води о прикупљеним, обрађеним и коришћеним подацима, на територији Црне Горе у 2020. години извршено је 265 кривичних дјела из члана 220 Кривичног законика ЦГ, за која је поднијето 260 кривичних пријава. Наведени број кривичних дјела учињен је од стране 277 лица, од којих је 246 мушког пола (од којих су шест малољетна лица), а 32 женског пола. У овом периоду, 45 лица су повратници у извршењу кривичних дјела насиља у породици. Од свих извршених кривичних дјела из члана 220 КЗ ЦГ, скоро трећина је извршена на подручју надлежности ЦБ Подгорица.

Жртве извршених кривичних дјела насиља у породици су 300 лица, 83 мушког и 217 женског пола. Од укупног броја жртава 57 су малољетна лица (23 мушког и 34 женског пола).

---

<sup>138</sup> Информација достављена путем е-маила дана 31. марта 2021. године

Евидентирано је и 55 кривичних дјела која се доводе у везу са насиљем у породици, а квалификована су другачије (1хчл.217; 1хчл.223; 1х чл.162; 1х чл.395; 1х чл.384; 1х чл.327; 2хчл.143/20; 2хчл.208; 2хчл.144; 3хчл.152; 3хчл.403; 6хчл.168; 7хчл.444; 12хчл.221 и 12хчл.216).

Управа полиције је у 2020. години поднијела 1474 прекршајних пријава због извршених 1505 прекршаја из Закона о заштити од насиља у породици. Наведени број прекршаја учињен је од стране 1601 извршилаца, од којих је 1200 мушког пола (од којих су 20 малољетна лица), а 401 женског пола (од којих су девет малољетна лица). Регистровано је 245 повратника у извршењу прекршаја сходно Закону о заштити од насиља у породици.

Жртве извршених прекршаја су 1772 лица, од којих је 706 мушког, а 1066 женског пола. Од укупног броја жртава извршених прекршаја, 273 су малољетна лица (151 мушког и 122 женског пола).

У протеклој години, полицијски службеници су у складу са чланом 28 Закона о заштити од насиља у породици, у 56 случајева наредили учиниоцу насиља удаљење или забрану враћања у стан или други простор за становање, и то 44 пута у ЦБ Никшић; по четири пута у ЦБ Беране и ОБ Котор; три у ЦБ Будва и једном у ЦБ Бар.

Такође, службеници Управе полиције су, у складу са чланом 37 Закона о заштити од насиља у породици, поднијели 140 пријава за занемаривање.

У два случаја регистрована је употреба ватреног оружја и оба су исходвала смртном посљедицом (два кривична дјела из члана 144 КЗ ЦГ, у једном су смртно страдали стриц и стрина учиниоца, а у другом супруга убијена од стране супруга), док је у једном случају регистрована употреба хладног оружја - ножа (кривично дјело из члана 143/20 КЗ ЦГ, брат је жртва брата).

Полицијски службеници су у току протекле године у склоништа упутили 30 жртава, а са жртвама у склониште је упућено и 21 малољетно лице. Управа полиције континуирано остварује сарадњу са свим друштвеним субјектима који учествују у превенцији, спрјечавању и сузбијању насиља у породици и кроз учешће полицијских службеника у мултидисциплинарним тимовима, па је током 2020. године на подручју Црне Горе, једанаест мултидисциплинарних тимова одржало 22 састанка. Евидентирано је осам притужби грађана на рад полицијских службеника који раде на пословима сузбијања насиља у породици, од којих је једна резултирала иницирањем покретања дисциплинског поступка, исход још није познат, док је у једном случају изречена казна за тежу повреду дисциплинске одговорности.

Овај орган доставио је и садржајан Табеларни приказ о броју предложених заштитних мјера и врсти мјере од стране полицијских службеника, као и приказ о броју изречених заштитних мјера и врсти мјере, за чије је извршење, према члану 33 став 2 Закона о заштити од насиља у породици, надлежна полиција.

## **9.7. Посебни облици / основи дискриминације**

### **9.7.1. Дискриминација по основу инвалидитета**

Према истраживањима јавног мњења о ставовима према особама са инвалидитетом<sup>139</sup> убједљива већина грађана/ки Црне Горе се слаже са тврдњом да ОСИ имају исте потребе као и остали људи, док 3/4 сматра да особе са инвалидитетом могу бити једнако адекватни и успјешни родитељи као

<sup>139</sup> <http://cgo-cce.org/2020/03/02/potrebno-sistematicnije-i-posvecenije-raditi-na-unaprijedjenju-prava-osi/#.YE07mJ1KjIW>

и особе без инвалидитета. Надаље, осам (8) од (10) грађана сматра да је потребно улагати у школовање ОСИ, док се скоро 2/3 грађана/ки не слаже да би било најбоље да се дјеца са инвалидитетом школују одвојено. Половина испитаника/ца истиче да иако особама са инвалидитетом треба омогућити приступ свим објектима и јавним површинама, у овом тренутку постоје битнији проблеми у држави.

Подсјећамо да је Конвенцијом о правима лица са инвалидитетом овим лицима, поред осталих, гарантовано и право на самостални живот и укљученост у локалну заједницу. У вези са самим појмом самосталног живота потребно је скренути пажњу да исти није стриктно формулисан у самој УН Конвенцији, па исто тако није и тешко може бити предмет дефиниције у унутрашњем праву. Разлог за изостављање стриктне дефиниције овог појма лежи у немогућности његовог дефинисања за било коју друштвену категорију, а да се не уђе у ризик да ће нешто остати изван опсега заштите овог права и слободе. Ипак оно што са сигурношћу можемо знати јесте да самосталност не значи да је човјек препуштен сам себи. Штавише ефикасност, одрживост и адекватност мјера којима се ОСИ олакшава потпуно уживање права и њихово потпуно укључивање у заједницу, дужност је државе и њених институција. У вези са тим, Заштитник истиче да се не може занемарити чињеница да је на законодавној равни учињен извјестан помак установљавањем нових сервиса попут подршке животу у заједници. Међутим, испод ове формалне равни чини се да још увијек доминира институционални модел као начин опхођења према лицима са инвалидитетом. При томе, треба имати на уму да различити облици инвалидитета траже различите облике подршке, које је потребно даље развијати.

Такође, обезбјеђење равноправности и инклузије особа са инвалидитетом је безусловна обавеза државе и свих актера који учествују у креирању и примјени легислативе и јавних политика. Иако су створене одређене законодавне претпоставке за инклузију и остваривање права на основу једнакости са другима, нормативне гаранције нијесу обезбиједиле да особе са инвалидитетом у Црној Гори живе самостално, образују се, зарађују и учествују у животу заједнице у пуном капацитету и без баријера. Постигнути напредак није довољан ни са становишта равноправног учешћа у животу заједнице и *де фацто* једнакости, ни са становишта усклађивања законодавства са Конвенцијом УН-а о правима лица с инвалидитетом.

Посебно забрињава што се у пракси још увијек често запажа тзв. медицински модел у поимању инвалидитета. То апсолутно одудара од стандарда ако се има у виду сама дефиниција инвалидитета по Конвенцији. Управо тај други дио концепта инвалидитета, који у континуитету изостаје, тиче се различитих препрека које спречавају пуно и ефективно учешће особа са инвалидитетом у друштву на равноправној основи са другима, а надасве у могућностима да у друштвеним токовима партиципирају са позиције самосталне особе. Изузетно је важно да такав приступ буде елиминисан и линеарно уједначен. Поступање противно приступу заснованом на људских правима довело је и до тога да се особе са инвалидитетом налазе у изражено неповољном социо - економском положају, као корисници неког од права из социјалне и дјечије заштите, без могућности запослења и остваривања других извора прихода.

Одузимање пословне способности особама са инвалидитетом једна је од бројних баријера са којима се суочавају припадници ове популације. Ситуација када се неко лице лишава пословне способности један је од разлога недостатка могућности општег приступа правди, када је у питању - не само Црна Гора, него све оне државе које имају рестриктиван приступ када је у питању рјешење о пословној способности. Ово питање треба да се ријешити без даљег одлагања, у складу са Конвенцијом УН-а и моделом одлучивања уз подршку. Важан сегмент на којем треба радити у наредном периоду је подизање свијести лица са инвалидитетом о могућностима коришћења правних средстава која су им на располагању. То је нешто на чему треба радити, не само са

становишта државних органа, већ и свих оних који заговорају права лица са инвалидитетом. Осим тога, по мишљењу Заштитника непостојање предвидљивости када је у питању исход спора један је од најважних разлога, због којег се ова лица у потребној мјери не упуштају у поступке у којима ће тражити заштиту својих права. Неуједначеност судске праксе код ових особа ствара неку врсту страха када улазе у поступак. Ове околности дјелују као одвраћајуће на лица са инвалидитетом при доношењу да ли уопште да покрену поступак заштите својих права. Такође и недостатак финансијских средстава је један од битних фактора за неупуштање у спор када су у питању ОСИ.

На овом мјесту још једном подсјећамо да је квалитетно образовање један од најважнијих предуслова за адекватну укљученост лица са инвалидитетом у друге области друштвеног живота. Стога са посебном пажњом упозоравамо да у Црној Гори још увијек има доста изазова када је у питању образовање дјеце са сметњама у развоју, те да она немају исти приступ правима као остали њихови вршњаци. У том смислу, појашњавамо да су дјеца са посебним образовним потребама укључена у редовно образовање по индивидуално прилагођеном програму, али да је и даље упитан квалитет одређивања и спровођења ових програма, обезбјеђивања услова за спровођење предложеног програма, праћење једном одређеног програма, степен образовања које дијете заиста стиче, могућност наставника да квалитетно одрже наставну јединицу и сл.

Заштитник је примијетио и да надлежне службе не обезбијеђују довољан број асистената у настави у односу на број рјешења којима су комисије предложиле тај вид подршке у циљу остваривања наставе по прилагођеном програму. У ситуацијама када није могуће ангажовати асистента у настави, у складу са рјешењем комисије, образовне установе импровизују и на различите начине покушавају да пронађу начин да омогуће ученику учешће у редовном процесу образовању, било да се родитељ ангажује као асистент свом дјетету, било да се стручна педагошко - психолошка служба додатно ангажује или се већ ангажовани асистенти дијеле међу више дјеце по неколико часова. По мишљењу Заштитника ниједно од импровизованих рјешења није у интересу дјетета нити може обезбједити квалитетну инклузију. У том смислу, посебно треба имати у виду да ни родитељи, ни наставници-професори разредне наставе не могу преузимати улогу асистента. Архитектонска и просторна неприлагођеност образовних установа представља додатни проблем који дјечи са сметњама у развоју ограничава приступ образовању. У том смислу, подсјећамо да многе школе имају само приступну рампу на улазу школе, док су остале просторије у потпуности неприлагођене (тоалети, кабинети, библиотеке, двориште и др.). Овоме треба додати и чињеницу да још увијек постоји проблем у обезбјеђивању уџбеника и наставних средстава за слијепу и слабовиду дјецу.

Креирање подстицајног друштвеног миљеа за запошљавање особа са инвалидитетом важан је корак ка њиховој самосталности и достизању статуса активног грађанина/ке друштва. Када је ријеч о овој области запажен је недостатак свеобухватних података о положају особа са инвалидитетом и заштити од отпуштања, посебно у приватном сектору, као и обезбјеђивање разумних адаптација на радном мјесту и коришћење медицинског модела инвалидитета у процјењивању радних капацитета који је, као што је већ речено у сукобу са Конвенцијом. Посебан проблем представља то што се послодавци и даље опредјељују да умјесто запослења особа са инвалидитетом, уплате посебан допринос у Фонд за професионалну рехабилитацију и запошљавање ОСИ, што је погрешан и дискриминаторан приступ, којим се обесмишљавају напори на примјени посебних мјера ради достизања једнакости. Пропуштањем примјене посебних мјера крши се начело суштинске једнакости која се постиже различитим правним третманом лица/група која/е се налазе у битно различитим чињеничним ситуацијама.

Неприлагођеност објеката као и других јавних добара за особе са инвалидитетом и даље је забрињавајућа, док се концепт разумног прилагођавања не примјењује на начин дефинисан

Конвенцијом, а за његово одбијање или порицање нијесу прописане ефикасне санкције. Сагласно Конвенцији државе потписнице су обавезане на предузимање одговарајућих мјера да лицима са инвалидитетом, на основу једнакости са другима, осигурају приступ изграђеном окружењу. Такве мјере имају за циљ да лицима са инвалидитетом омогуће да самостално живе и учествују у свим аспектима живота. Стандардна правила УН-а о изједначавању могућности за особе са инвалидитетом подразумевају снажно морално и политичко залагање државе у предузимању активности на изједначавању могућности за особе с инвалидитетом. Она упућују на важна начела одговорности, акције и сарадње и предлажу признање општег значаја приступачности у процесу изједначавања могућности у свим сферама друштва. У смислу приступа физичкој средини, Правилима се упућује на предузимање мјера за уклањање препрека које онемогућавају учешће у физичкој средини. Иако су на нормативном плану учињени напори на унапријеђењу законодавног оквира проблем и даље постоји. Управо, олакшање приступа изграђеном физичком окружењу представља прерогатив за квалитет живота и постизање пуног учешћа и равноправности особа са инвалидитетом. Институција Заштитника је проблем препознала и у континуитету се са посебном пажњом бави овом проблематиком кроз све облике свог дјеловања.

Још увијек је проблематично питање рада првостепене и другостепене социјално - љекарске комисије на основу чије оцјене, налаза и мишљења се одлучује о основаности захтјева за остваривање права, какво је право на личну инвалиднину, односно право на додатак за туђу његу и помоћ. Комисије су дужне да утврде чињенице у погледу питања о којима службено лице које води поступак за остваривање права на додатак за његу и помоћ или неког другог права из основног материјалног давања нема потребно стручно знање. Само навођење медицинске индикације са стручним називом на латинском језику, без образложења шта утврђена дијагноза подразумева у контексту одредаба Правилника о медицинским индикацијама за остваривање права на материјално обезбјеђење, додатка за његу и помоћ, личну инвалиднину и накнаду зараде за рад са половином пуног радног времена, не представља довољан основ за оцјену основаности појединачних захтјева.

Заштитник очекује да ће Акциони план за спровођење препорука Комитета УН-а о правима лица са инвалидитетом бити усвојен у најкраћем року. Овим акционим планом институцији Заштитника ће бити установљена надлежност националног механизма за мониторинг примјене Конвенције УН-а о правима ОСИ. Примјена Акционог плана подразумеваће и формирање јединствене базе података о особама са инвалидитетом која представља стварну потребу, на шта је Заштитник указивао годинама уназад. Формирање ове базе је важно како због планирања политика у овој области, тако и због процјене потреба, праћења стандарда и услова живота особа с инвалидитетом. Такви подаци морају бити генерисани према полу, узрасту, етничкој припадности, врсти оштећења, социо - економском статусу, запослености и мјесту пребивалишта особа са инвалидитетом.

Положај свих рањивих група, укључујући ОСИ, додатно је угрожен у времену трајања пандемије, а јавности су познате иницијативе представника ове категорије становништва које су се односиле на обезбјеђивање приступачних и лако разумљивих информација о корона вирусу, пружање подршке у набављању основних намирница, изузимање ОСИ од појединих мјера итд. Заштитник је у претходном периоду посебно истицао питање положаја дјеце са сметњама у развоју, односно са посебним образовним потребама и њихово право на приступ образовању у *онлине* моделу, које је било и даље је отежано. Надамо се да ће права и потребе ОСИ бити адекватно третиране у наредном периоду, кроз санирање посљедица које на све сфере друштва пандемија оставља.

Рјешавање ових и других отворених питања мора се брже одвијати уз снажну финансијску и стручну помоћ, као и интензивирање консултација са особама с инвалидитетом и организацијама



које их заступају. Заштитник остаје искрен партнер заједници особа са инвалидитетом да својим мишљењима, са препорукама мијењамо ствари, указујемо на пропусте и дајемо препоруке за унапређење стања у овој области.

Имајући у виду претходно исказано опредјељење, Заштитник се ради достављања информација и давања ојене стања људских права обратио невладиним организацијама које се баве заштитом права лица са инвалидитетом. Овом позиву одазвале су се двије организације и то: Савез слијепих Црне Горе и Удружење младих са хендикепом Црне Горе тако што су доставиле тражене информације.

Из Савеза слијепих указују да је Правилник о медицинским индикацијама за остваривање права на материјално обезбјеђење, додатка за његу и помоћ, личну инвалиднину и накнаду зараде за рад са половином пуног радног времена, искључио особе са потпуним оштећењем вида са листе медицинских индикација за остваривање наведеног права чиме је сузио ово законско право за особе потпуно оштећеног вида, али и за неке друге категорије особа с тешким инвалидитетом. Даље указују на дискриминаторни карактер Правилника о врсти објеката у којима се истичу обавјештења о роби на Брајевом писму, а у вези са којима је вођено више поступака пред институцијом Заштитника. Појашњавају да су се у вези са овом темом и проблемима потрошача оштећеног вида, континуирано обраћали инспекцијским органима (током 2020. године поднијели су 652 пријаве), јер поједини трговци у земљи нијесу имали обиљежене производе Брајевим писмом, чак ни за двије врсте артикала – течни детерџент и шампон за косу, на које важећи Правилник обавезује. Из Савеза слијепих подсећају и да је неприступачност јавних површина, улица и тротоара, објеката у јавној употреби и др. за самостално кретање особа оштећеног вида, и даље присутна у огромном проценту у Црној Гори, јер нема тактилних трака на улицама, трговима, шеталиштима, тржним центрима, зградама у јавној употреби, а звучни семафори су и даље веома ријетки на нашим раскрсницама. Само у Подгорици постоји свега десетак раскрсница које су озвучене, док у осталим градовима не постоје звучни семафори (у Никшићу су некад постојали звучни семафори али одавно нијесу у функцији). Такође, средства јавног превоза нијесу покривена звучним и тактилним обиљежјима за особе оштећеног вида, а стајалишта су и даље неприлагођена за њихово самостално кретање, паркинг мјеста, означена за ОСИ, веома често заузимају несавјесни возачи, чиме се и ово право ограничава и узурпира на штету особа са инвалидитетом.

Надаље, Савез указује да област мобилитета особа оштећеног вида, обуке за самостално кретање, држава апсолутно не стимулише и ништа не чини по овом, веома важном животном питању за ОСИ. Исто тако критеријуми, начини за набавку и добијање очних и тифло-техничких помагала чије финансирање плаћа Фонд за здравствено осигурање су, по мишљењу Савеза, отежани и несразмјерни у односу на реалне потребе особа оштећеног вида. Такође, списак и врста очних и тифло-техничких помагала која се налазе на листи Фонда за здравствено осигурање је скроман и ограничен. Ограничени су и рокови за замјену помагала, као и новчани износи за куповину помагала које Фонд рефундира особама са инвалидитетом, што како појашњавају свакако утиче и на избор и квалитет самог помагала које се може купити за предвиђени износ. Истичу да се ограничавање права за добијање помагала у погледу година живота самог корисника/це може подвести под дискриминацију, што је такође констатовао и Заштитник, у својој препоруци, која је упућена ФЗОЦГ, а након подношења притужбе од стране Савеза. У предметној анализи, Савез проблематизује и то што на списку нема пса водича као савременог помагала за кретање, као и многих других (попут звучног апарата за мјерење крвног притиска, говорног апарата за мјерење шећера у крви, идентификатора боја, кухињске ваге и ваге за мјерење тјелесне тежине, термометра и других). Истовремено, истичу да је за новцем који Фонд рефундира корисницима

за куповину бијелог штапа за самостално кретање особа оштећеног вида немогуће покрити трошкове набавке истог.

По мишљењу Савеза област образовања, такође, није на задовољавајућем нивоу када су у питању особе оштећеног вида и поштовање њихових права. У вези са овим, запажањем појашњавају да особама оштећеног вида и даље није омогућена доступна литература у процесу образовања, те још увијек не постоји уџбеник за описмењавање на Брајевом писму за дјецу оштећеног вида. Ипак оно што улива наду и позитивна очекивања и што ће много допринијети доступности информација, уџбеничке и друге литературе особама оштећеног вида, јесте Маракешки споразум, за који очекују да буде ратификован током 2021. године. Из Савеза су скренули пажњу и на то да су током трајања епидемије ЦОВИД - 19 и организовању *онлине* наставе увидјели бројне недостатке, односно неприлагођености процеса наставе за ученике оштећеног вида. Према извјештају Савеза у области политичког и јавног живота још увијек не можемо говорити о равноправном, тајном и достојанственом изласку на биралишта особа оштећеног вида, иако минималних помака на боље има. У вези са тим, указују да је примјена шаблона за гласање, показала да он и даље има одређене озбиљне недостатке, те да га треба, прије и приликом штампе кориговати и унаприједити, да би на сваком бирачком мјесту морале бити по двије брошуре, односно гласашка листића, одштампана Брајевим писмом, на којима би био пренесен комплетан садржај текста са гласачког листића, редни број и назив листе, појединца и сл. тако да особа оштећеног вида може на бирачком мјесту да се упозна са садржајем гласачког листића, а поред прстена на шаблону би требало да буду редни бројеви са гласачког листића, да приликом изласка на биралиште, бирачки одбори требају дозволити и омогућити особама оштећеног вида, али и другим особама с инвалидитетом којима је стављање потписа отежано, да се потпишу факсимилом и да се убудуће не догађа ситуација да се захтијева стављање отиска прста, јер је отисак прста синоним и законом прописан механизам потписивања за неписмене особе, нешто што вријеђа урођено достојанство особа оштећеног вида и других особа с инвалидитетом, нарочито оних које су успјешно завршиле своје школовање и образовање и стекле високошколске дипломе.

На крају када је ријеч о области обилеживања лијекова и права на приватност особа оштећеног вида из Савеза подсећају да су се поводом спорног члана 44. Правилника о садржају и начину обилеживања спољашњег и унутрашњег паковања лијека и садржају упутства за лијек у 2020. години обратили Агенцији за заштиту личних података, а затим и институцији Заштитника, које институције су констатовале да је члан 44 Правилника о садржају и начину обилеживања спољашњег и унутрашњег паковања лијека и садржају упутства за лијек у супротности са одредбама Закона о заштити података о личности. Међутим, из Савеза подсећају да ово питање и поред тога није ријешено и да ће бити неопходно да се поново активира.

Удружење младих са хендикепом је у достављеној Анализи тренутног стања људских права и слобода у Црној Гори у односу на особе са инвалидитетом као позитивно истакло пораст броја студената с инвалидитетом. Међутим, истовремено указују да и даље постоје системски проблеми и на нивоу високог образовања попут неприступачности великог броја факултетских јединица, неријешеног питања асистенције у настави, неприступачних метода извођења наставе и др. Када се говори о правима ОСИ, по мишљењу Удружења, важно је истаћи да и даље постоје бројне правне празнине у националном законодавству или негативно правно наслеђе, потпуно супротно међународним стандардима, прије свега, дефинисаним Конвенцијом УН о правима особа са инвалидитетом. У том смислу, посебно скрећу пажњу на чињеницу да један од кривних закона којим се регулишу права ОСИ, Закон о забрани дискриминације лица са инвалидитетом није испунио своју сврху, јер није усклађен с Конвенцијом УН о правима особа са инвалидитетом, а посебно проблематизују и то што се овај Закон у својим одредбама позива на системске законе у

другим областима, који не прописују забрану дискриминације или често чак на дискриминаторан и недостојанствен начин регулишу права ОСИ. Такође, сматрају да Стратегија за заштиту лица са инвалидитетом од дискриминације и промоцију једнакости за период 2017. - 2021. није испунила своју сврху и указују на забрињавајуће мали број усклађених закона с Конвенцијом, те и даљу праксу усвајања закона супротно препорукама дефинисаним у Анализи усклађености црногорског законодавства са Законом о забрани дискриминације лица са инвалидитетом и Конвенцијом УН о правима особа с инвалидитетом. С друге стране, подсећају да и даље касни усвајање Акционог плана за реализацију препорука Комитета УН о правима ОСИ јер Влада овај документ није усвојила, како је било планирано у ИИ кварталу 2020. али ни до краја претходне године. Као не мање важно помињу и Закон о невладиним организацијама, проблематизујући начин његовог спровођења посебно у сегменту финансирања пројеката НВО. У том смислу, између осталог, указују на важећу одредбу којом је дефинисано да се 0,1% средстава одређује за пројекте у области заштите лица са инвалидитетом јер је како тврде пракса показала да се пројекти не додељују релевантним и репрезентативним организацијама особа с инвалидитетом или организацијама регистрованим у области заштите особа с инвалидитетом, већ бројним другим које нијесу организације особа с инвалидитетом, не представљају их особе с инвалидитетом и доминантно се не баве особама с инвалидитетом, што има више негативних ефеката како на рад и утицај самих организација особа с инвалидитетом, тако и на приступ и положај ОСИ у пракси.

Из Удружења даље наводе да када су у питању законске гаранције у области саобраћаја у црногорској правној пракси постоји напредак у гаранцијама у последњих пар година, али ни даље не постоје у потпуности адекватне гаранције људских права које уважавају све принципе људских права и то: самосталност, достојанство, личну аутономију и интегритет, приступачност, једнакост, поштовање различитости, постојање (више) избора и инклузивност. Због наведеног, саобраћај је у великој мјери неприступачан особама с инвалидитетом, односно учешће у саобраћају прописано је с аспекта милосрђа (помоћи ОСИ да користе средства јавног саобраћаја), а не првенствено гарантовано с аспекта људских права (равноправно учешће с особама без инвалидитета). Из Удружења сматрају важним указати на то да и даље није донијета Одлука о формирању Савјета за права о особама с инвалидитетом, иако је ова иницијатива већ 5. децембра 2020. године упућена Влади, због чега тренутно не постоји институционални облик сарадње између Владе и ОСИ.

У достављеној анализи скреће се пажња и на негативне ефекте пандемије, али и чак самих мјера заштите од ширења вируса у односу на ОСИ, те констатују да Влада и поред више упућених иницијатива није донијела нити примијенила стратегију опоравка ОСИ од кризе, већ су оне и даље доминантно искључене, што је за посљедицу имало неједнакости које су драстично дошле до изражаја и забрињавајуће високу стопу сиромаштва. У прилог ојени да се у овој ситуацији занемарују ОСИ из Удружења наводе чињеницу да је у више наврата долазило до прекида преношења конференција за медије на знаковном језику, као и неисплаћивања накнада из области социјалне и дјечје заштите, усљед привременог прекида рада Првостепене социо-љекарске комисије. Према сазнањима Удружења службеници центара за социјални рад усмено информису и покушавају одбити ОСИ приликом информисања о остваривању права, али их и условљавају и упућују на покретање поступка за одузимање пословне способности како би задржали остварена права из области социјалне заштите или иста остварили. У достављеној информацији се истиче и то да су посредством адвокатског тима УМХЦГ у име одређеног броја ОСИ покренути парнични и управни поступци, те да је Удружење током 2020. године, институцији Заштитника поднијело двије притужбе због дискриминације по основу инвалидитета.

Удружење посебну забринутост исказује због све већег броја социјално угрожених породица појашњавајући да неке ОСИ и живе на ивици егзистенције без основних животних намирница и

без ријешеног стамбеног питања, без електричне енергије, огријева. У вези са тим проблемом, Удружење је како наводе у више наврата писало ургенције, иницијативе, молбе надлежним институцијама за хитно реговање и поступање у конкретним случајевима, међутим, према тврдњама Удружења, реаговање надлежних буде или неблаговремено или у потпуности изостане. Препреке у физичком окружењу у Удружењу и даље препознају као кључни проблем с којим се суочавају ОСИ. Надаље, скрећу пажњу и на то да се ове особе суочавају и с разним видовима насиља, а да исто не пријављују. На крају, у Удружењу закључују да када је у питању положај особа с инвалидитетом, нажалост, напредак остаје ограничен у већини области, па је неопходно и даље радити на унапрјеђењу положаја ОСИ у друштву, као и на заштити од дискриминације, смањењу и уклањању степена сиромаштва ОСИ, а да би се то постигло, превасходно је потребно радити на њиховој укључености у цјелокупне друштвене процесе, адекватним процјенама и анализама и политикама заснованим на реалним приоритетима и потребама.

#### Примјер:

Савез слијепих Црне Горе поднио је притужбу на поступање Фонда за здравствено осигурање Црне Горе због дискриминације особа са оштећењем вида садржане у одредби члана 64 став 2 Правилника о остваривању права на медицинско - техничка помагала,<sup>140</sup> којом је прописано да осигурано лице које има оштећење вида, а које је на школовању има право на репродуктор и снимач звучних књига, говорни софтвер и Брајеву биљежницу у складу са Листом помагала. У притужби је указано да је овакво рјешење веома неповољно и да представља чин дискриминације у односу на особе потпуно оштећеног вида, које се не налазе на школовању и оне које су током касније животне доби стекле инвалидитет, односно изгубиле вид.

Након спроведеног контрадикторног испитног поступка, а полазећи од утврђених чињеница и релевантних прописа и праксе унутрашњег и међународног права, Заштитник је закључио да је наведена одредба дискриминаторна према лицима оштећеног вида која се не налазе на формалном (редовном) школовању, усљед чега је истој категорији лица повријеђено право на једнаку здравствену заштиту, због чега је препоручио Министарству здравља и Фонду за здравствено осигурање Црне Горе да, у остављеном року, са становишта својих надлежности предузму мјере и активности на измјени дискриминаторне одредбе члана 64 став 2 Правилника о остваривању права на медицинско-техничка помагала којима се лице оштећеног вида у остваривању права на репродуктор и снимач звучних књига, говорни софтвер и Брајеву биљежницу неоправдано условљава чињеницом да се налази на школовању.<sup>141</sup>

У поступку пред Заштитником у 2020. години у раду је било 14 предмета због дискриминације по основу инвалидитета. О томе више у дијелу 7.3. *Статистика предмета у поступцима пред Заштитником.*

<sup>140</sup> „Службени лист Црне Горе“ br.082/16, 006/17, 017/17, 029/17, 090/17, 086/18, 005/19, 019/19, 061/19, 064/19

<sup>141</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1595589979\\_21072020-prpeoruka-fzzocgmz.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1595589979_21072020-prpeoruka-fzzocgmz.pdf)

### Препоруке Заштаника:

- Да послодавци приликом запошљавања под општим условима воде рачуна о запошљавању особа са инвалидитетом и да под околностима да особа са инвалидитетом испуњава услове за запошљавање и има једнаке или боље квалификације, стручне или радне способности него лице без инвалидитета, запосли особу са инвалидитетом;
- Да се актом о унутрашњој организацији и систематизацији предвиди запошљавање особа са инвалидитетом под посебним условима, обезбјеђујући разумне адаптације на радном мјесту и у радном окружењу сходно принципу афирмативне акције;
- Да се у потпуности усагласи Закон о забрани дискриминације лица са инвалидитетом са Конвенцијом УН о правима лица са инвалидитетом;
- Да се Маракешки уговор за олакшање приступа објављеним дјелима за особе које су слијепе, слабовиде или имају друге потешкоће у коришћењу штампаних материјала ратификује.

Заштитник подсјећа на раније дате препоруке у овој области за које и даље постоји потреба ангажовања државних институција на њиховој имплементацији:

- *Да се ефикасно предузимају све неопходне мјере на обезбјеђивању приступачности објеката и површина у јавној употреби за особе са инвалидитетом и особе смањене покретљивости, као и обезбјеђивању приступачних информација, комуникација и јавног саобраћаја;*
- *Да се усвоји Акциони план за реализацију препорука УН Комитета за права особа са инвалидитетом;*
- *Да се без даљих одлагања донесе акт о успостављању јединственог тијела вјештачења, како би се особама са инвалидитетом олакшао поступак остваривања права у подручјима друштвеног живота у којим се она признају на темељу налаза и мишљења тијела за вјештачење;*
- *Да успостављање јединственог тијела вјештачења прати и успостављање јединствене базе података о особама са инвалидитетом структурираних према припадности полу, годинама старости, врсти оштећења, мјесту пребивалишта;*
- *Да се нормативно уреди и развије модел одлучивања уз подршку умјесто модела замјенског одлучивања код потпуног или дјелимичног одузимања пословне способности.*

### 9.7.2. Родна равноправност

Премда је у члану 23. Повеље о темељним правима ЕУ<sup>142</sup>, равноправност жена и мушкараца успостављена као једно од начела које мора бити осигурано у свим подручјима, укључујући запошљавање, рад и зараду, закључци изведени из бројних анализа указују да је остварење начела равноправности полова упитно у сва три посебно истакнута подручја у Повељи. Исто начело та посебно наглашена подручја реализације, промовише и Европски стуб социјалних права, уз нагласак да жене и мушкарци имају право на једнаку зараду за рад једнаке вриједности.

Осим ових подручја, Заштитник примјећује да ни након 75 година од добијања права гласа жена и укључивања у друштвене процесе, није постигнут задовољавајући степен родне равноправности,

<sup>142</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=RO>

на чему је неопходно да сви друштвени чиниоци дају пуни допринос, почевши од носилаца законодавне, извршне и судске власти, преко образовних установа, медија и сваког појединца.

Жене чине више од половине укупног броја становништва, али ни приближно нијесу заступљене у области политике, науке, бизниса што у контексту пандемије ЦОВИД - 19 оставља још и шире посљедице и враћа жену на нижу гљествицу него што је била прије пандемије. Нужно је истаћи и чињеницу да је у постојећем сазиву Скупштине Црне Горе свега 20 односно 16,2% жена посланица што ће рећи да је мањи број жена међу представницима народа него у претходном сазиву. У том смислу, као одређени искорак у парламентаризму може се поменути измјена Пословника Скупштине Црне Горе<sup>143</sup> који предвиђа обавезу избора најмање једног потпредсједника из реда мање заступљеног пола, и чињеница да је ова одредба одмах након донешена примијењена, те је по први пут изабрана потпредсједница Скупштине.

Развојем технологија и популаризацијом друштвених мрежа, у широким размјерама је све присутнија мизогинија и сексистички говор, фото и видео садржаји којим се на непримјерен начин покушавају дискредитовати како све жене тако и жене у политици, бранитељке женских права и оне на руководећим положајима, што Заштитник и овим путем најоштрије осуђује. Иако су напади на мушкарце чешће засновани на њиховим професионалним мишљењима или стручности, жене су чешће жртве сексистичког понашања, узнемиравања и вријеђања, чија се екстремност повећава захваљујући анонимности коју омогућава интернет. Осим тога, сексистичка злоупотреба друштвених мрежа и вибер група у којима се доминантно објављују интимни визуелни садржаји без пристанка оних који су приказани, облик је насиља који се мора сузбити.

Сексизам се темељи на идеји да су неке особе, најчешће жене, инфериорне због свог пола али је најбитније истаћи да коријени сексизма не леже у технологији, већ у трајним родним неравноправностима. Рјешавање сексизма је дио позитивне обавезе држава да гарантују људска права, родну равноправност и да спријече насиље над женама и дјевојчицама у складу са међународним прописима у области људских права и, за државе потписнице, са Инстанбулском конвенцијом. Сваки директан говор мржње, као и сваки облик насиља треба пријавити надлежним институцијама, како би онај ко то ради добио јасну поруку да тако нешто није дозвољено, да је кажњиво и да због тога може одговарати.

У највећем броју случајева сексизам погађа жене, мада може погађати и мушкарце и дјечаке када одступају од стереотипних родних улога. Савјет Европе одлучио је да дјелује усвојивши Препоруку о спречавању и борби против сексизма<sup>144</sup> у којој се акценат ставља на сексизам који представља манифестацију историјски неједнаких односа моћи између жена и мушкараца, која доводи до дискриминације и спречава потпуно напредовање жена у друштву;

Израженост сексизма није само присутна у Црној Гори, већ и у Европи и шире. Истраживање<sup>145</sup> Савјета Европе говори да је 80% жена изјавило је да се суочило са феноменом „мансплаининг“ - а (када мушкарац снисходљиво даје објашњење жени), „мантерруптинг“ - а (када мушкарац снисходљиво упада у ријеч жени). Уз то, мушкарци представљају 75% извора и тема вијести у Европи на послу, у Великој Британији 66% анкетираних дјевојчица од 16 до 18 година доживјело је или било свједок употребе сексистичког језика у школи, 59% жена у Амстердаму пријавило је неки облик уличног узнемиравања, док је у Француској 50% анкетираних младих жена недавно доживјело неправду или понижење јер су жене.

<sup>143</sup> <http://www.skupstina.me/images/dokumenti/2443-14213-00-32-1-20-2-11.pdf>

<sup>144</sup> [file:///D:/Downloads/Preporuka%20SE%20CMRec\(2019\)1.pdf](file:///D:/Downloads/Preporuka%20SE%20CMRec(2019)1.pdf)

<sup>145</sup> [https://www.coe.int/sr\\_RS/web/human-rights-channel/stop-sexism](https://www.coe.int/sr_RS/web/human-rights-channel/stop-sexism)

С обзиром да је статистика један од кључних извора за креирање политика Заштитник са задовољством истиче да је у моменту сачињавања извјештаја у завршној фази Национална стратегија родне равноправности 2021. – 2025. која велику пажњу посвећује овој проблематици и чак једном мјером предвиђа успостављање и обједињавање упоредиве евиденције о случајевима дискриминације по основу пола и рода.

Заштитник већ дужи низ година у својим извјештајима о раду упозорава на проблем тзв. стаклених плафона, односно изразито неуравнотежене заступљености жена и мушкараца на високим хијерархијским позицијама унутар занимања за шта је неопходно оснаживање и самих жена и креирање другачијих политика. Такође, изнимно важно је додатно потстицати жене на коришћење помоћи/грантова за самозапошљавање из програма активне политике запошљавања.

### **9.7.2.1. Дискриминација по основу пола**

Током извјештајног периода, пол је конституисао основ у девет (9) предмета у различитим подручјима што је прецизније објашењо у дијелу статистички приказ предмета пред овом институцијом под бројем 7.3.

На основу притужби и сталног контакта са грађанима може се закључити да је подручје рада и запошљавања, из перспективе равноправности полова још увијек значајно удаљено од стања које према законској дефиницији значи равноправност, а то је да су жене и мушкарци једнако присутни у свим подручјима јавног и приватног живота, да имају једнак статус, једнаке могућности за остваривање свих права, као и једнаку корист од остварених резултата.

Став институције је да и поред тога што је у протеклој години дошло до нешто већег броја притужби по овом основу, и даље је недовољан број притужби и свакако да не одражава право стање у друштву у погледу равноправности. На овом мјесту, неопходно је подсјетити на препоруку ЦЕДАВ Комитета који је упозорио Црну Гору да је потребно радити на побољшању ефикасности националних механизма, те с тим у вези Заштитник додаје да би побољшање ефикасности механизма за заштиту од дискриминације допринијело већем броју покренутих судских и других поступака и на тај начин дошло би до смањења степена дискриминације.

Кроз рад по притужбама, евидентан је лошији положај жена на тржишту рада, као и јаз у зарадама који се манифестују на подручју ризика од сиромаштва, па тако на дан 28. фебруар 2021. године је 52.437 незапослених односно стопа незапослености је 22,60<sup>146</sup>. Заштита од дискриминације по основу пола и рода на радном мјесту није успостављена у пуном обиму. На овом мјесту, Заштитник сматра спорном одредбу Закона о раду којим се прописује да се женама на одржавању трудноће, које су запослене на одређено вријеме – то вријеме неће обрачунавати у периоду од 36 мјесеци које је неопходно за трансформацију радног односа са одређеног на неодређено.

Такође, кроз рад са странкама увиђа се као проблематично и неплаћање алиментације од стране очева, а чија висина је толика да се ради о износима која једва да су довољна за основне животне намирнице, као и одсуство подршке друштва и институција – са чиме се суочава велики број самохраних родитеља у Црној Гори.

Евидентно је да очеви не користе у довољној мјери право на родитељско одсуство, као и да је равнотежа између пословног и приватног живота и даље велики проблем за многе родитеље који имају обавезу старања и одгоја дјете, што има негативан учинак на запосленост и положај жена а у неким случајевима чак и потпуно искључивање с тржиште рада.

---

<sup>146</sup> <https://www.zzzcg.me/>

#### Примјер:

Подноситељка притужбе је била запослена на одређено вријеме у МУП-ПЈ Бар и закључила уговор о привременим и повременим пословима до 1. априла 2020. године. У том периоду је започела са коришћењем породилског одсуства 3. јануара 2020. године и уредно свакомјесечно достављала извјештаје за обрачун накнаде зараде за вријеме привремене спријечености за рад (дознаке). Током марта мјесеца позвала је шефица и указала да нема право на породилско одсуство и да више није службеница МУП-а.

Заштитник не спори право послодавца да слободно и на бази важећих прописа одлучује о заснивању радног односа, укључујући и право да не закључи нови уговор о раду након истека уговореног периода, а посебно уколико нема потребе за даљим радним ангажовањем. Међутим, ова слобода је ограничена позитивно-правним нормама о забрани дискриминације и једнаком поступању.

Након спроведеног контрадикторног испитног поступка, Заштитник је мишљења да је подносиоци притужбе поступањем Министарства унутрашњих послова повријеђено право из рада и по основу рада, у вези са дискриминацијом по основу пола, односно породичног статуса (трудноће). Стога је Министарству унутрашњих послова Црне Горе дао препоруке да се подносиоци притужбе омогући остваривање права на коришћење породилског и родитељског одсуства, све док дијете не наврши годину дана живота и да убудуће у оваквим и сличним ситуацијама не закључује уговоре о привременим и повременим пословима за послове из редовне надлежности који су систематизовани Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста.<sup>147</sup>

Како је одређени број грађанки путем телефона указивао на сексуално узнемиравање битно је указати да свако понашање које је условљено полом не представља нужно одмах и сексуално или узнемиравање на основу пола. Наиме, да би одређено понашање било дефинисано као узнемиравање на основу пола, морају кумулативно бити испуњена три услова: прво, понашање мора бити нежељено од стране особе према којој је усмјерено; друго, мора бити условљено полом; и треће, мора бити такво да вријеђа достојанство жртве и ствара неугодно, непријатељско или увредљиво окружење. Стога, Заштитник подсећа на Конвенцију бр.190 о спрјечавању насиља и узнемиравања у свијету рада<sup>148</sup> (*Цонвенџион цонцернинг тхе елиминатион оф виоленце анд харасмент ин тхе ворлд оф ворк*), Међународне организације рада којом се државама чланицама налаже предузимање низа мјера с циљем превенције и спрјечавања родно заснованог насиља и узнемиравања у подручју запошљавања и рада, истичући да су жртве тих облика насиља најчешће дјевојке и жене.

Без обзира на наставак неповољног кретања становништва у претходним годинама већ дуже вријеме демографско старење становништва уз депопулацију и пад наталитета је озбиљно државно и стратешко питање. Па тако у 2020. години просјечна старост мушкараца је 37,8 година, док је просјечна старост жена 40,3 година<sup>149</sup>. Што се тиче општих демографских кретања, старење становништва, ниски фертилитет и исељавање су највећи изазови с којима се Црна Гора сусријеће, а демографска кретања су итекако повезана са питањем стварне равноправности жена и мушкараца.

У годишњем извјештају Монстата је интересантан податак о полној структури приправника, па тако од укупно 3.298, чак 2.015 су жене док је 1. 283 мушкараца<sup>150</sup>. Ова дискрепанца се управо због традиционалних родних улога у каснијој фази помјера на начин што је више упослених мушкараца него жена.

<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> [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> <http://monstat.org/uploads/files/publikacije/%C5%BDene%20i%20mu%C5%A1karci%20u%20Cmoj%20Gori.pdf>

<sup>150</sup> Ibid



Заштитник и у овом извјештају понавља да повећање запослености жена, повећање њихових зарада и напредак у каријери позитивно би утицало не само на жене, већ и на економско благостање, социјалну укљученост и здравље њихових породица. Повећањем запослености жена допринијело би се и рјешавању проблема демографског старења као и финансијској стабилности државе.

#### **Препоруке Заштитника:**

- Неопходно је указати на велики број запослених жена на одређено вријеме, због чега је нужна промптна реакција државе;
- Спроводити редовне едукације о дискриминацији по основу пола и узнемиравања у државном и приватном сектору;
- Снажније ангажовање јединица локалне управе и самоуправе у примјени посебних мјера из Закона о родној равноправности у циљу већег укључивања жена на тржиште рада;
- Креирати политике и стратегије које ће допринијети равноправном ангажовању очева у родитељству,
- Континуирано стварати у друштву позитивну климу према кориштењу родитељског одсуства од стране очева, и у ове мјере посебно укључити послодавце;
- Континуирано спроводити кампање и подизати свијест о усклађивању породичних и професионалних обавеза.
- Предузимати мјере за уравнотежену заступљеност жена и мушкараца на позицијама одлучивања;
- Активно пратити васпитно-образовне садржаје који се користе у основним и средњим школама;
- У циљу повећања знања о теми родне равноправности, увести родне студије на Универзитету Црне Горе.

#### **9.7.2.2. Насиље над женама**

Иако је Црна Гора је једна од првих држава које су потписале и ратификовале Конвенцију Савјета Европе о сузбијању насиља у породици и насиља над женама (Истанбулска конвенција) која је ступила на снагу 1. августа, 2014. године, чиме је преузела обавезу да мијења законе, уведе практичне мјере и обезбједи ресурсе за ефикасну превенцију и спрјечавање насиља над женама и насиља у породици, те како је прошло шест година од ратификовања овог документа, има још доста простора за унапрјеђење у овој области.

Поред става да је од значаја дјеловати у правцу унапрјеђења и хармонизације законодавног оквира, Заштитник упозорава да кључ рјешења проблема није искључиво у мијењању законодавног оквира већ првенствено у континуираној едукацији оних који примјењују те законе и прописе. Из статистичких података Суда за прекршаје може се закључити да се дјела родно заснованог насиља и породичног насиља у највећем броју случајева процесуирају прекршајно што с обзиром на казнену политику починиоце ових дјела не одвраћа од поновног извршења насиља. Стога, Заштитник већ годинама истиче, да починитеље родно заснованог и породичног насиља треба изложити најстрожим казнама (тзв. законском максимуму), чиме би се послала пуно јаснија друштвена порука о нултој толеранцији на насиље у породици. Међутим, предуслов за овакву пеналну политику био би заједнички став правосуђа о насиљу у породици којем би претходила рана превенција насиља и ресоцијализација починитеља.

Партнерска или интимна веза може бити хетеросексуална и хомосексуална, краткотрајна и дуготрајна, партнери могу, али и не морају имати дјецу, али свака од ових веза подлијеже механизмима за заштиту од насиља у породици и родно заснованог насиља. Насиље у партнерским везама се најчешће дешав када партнер или бивши партнер насиљем настоји доминирати над другом особом. Та се доминација може манифестовати као емотивна, психичка, физичка, економска и друга врста манипулације партнером, те се може уско повезати с другим облицима насиља.

У претходној години, институција Заштитника је у сарадњи са међународном институцијом ОСЦЕ спровела пројекат који је имао за циљ анализу одлука Суда за прекршаје у раздобљу 2019. године и март –јун 2020. године период првог таласа ЦОВИД кризе који ће бити публикован и доступан на званичној страници Заштитника. Упркос чињеници да жртве насиља у породици и интимним везама могу бити не само жене, већ и мушкарци, дјеца и други, остаје неопорецива чињеница да су велика већина жртава управо жене у породичним и партнерским односима. Током спроведеног пројекта и анализе пресуда увиђа се да постоји одређени проценат мушкараца који су жртве насиља у породици, али чињеница је да мушкарци насиље у највећем броју случајева трпе од мушких чланова породице – крвних или тазбинских сродника (очева, синова, браће, зетова, тастова) а не од жена.

Из бројних разговора са грађанима Заштитник закључује да изостанак одговарајуће правне заштите доводи до тога да је непријављивање насиља у интимним партнерским везама често, а што доводи до одржавања нездравих и насилних односа који знају резултирати и најтежим посљедицама, убиства или покушаја убиства најчешће жена.

С обзиром да Заштитник позива и активисткиње и активисте цивилног сектора да дају свој осврт на стање у овој области, то у наставку дајемо приказ извјештаја који је достављен од стране невладине организације **Сигурна женска кућа**<sup>151</sup> која истиче да је претходну годину обиљежила пандемија ЦОВИД - 19 која је у великој мјери утицала на пораст насиља и истакла неравноправан положај жена у Црној Гори. У току 2020. године Сигурна женска кућа биљежи пораст броја пријављених случајева насиља за 25% у односу на претходну годину, а њихово склониште је било сигуран дом за 82 особе (жене и њихову дјецу). Додају да Министарство рада и социјалног старања у сарадњи са УНДП-ем у Црној Гори је развило Кризни акциони план дјеловања пружаоца специјализованих услуга за жртве насиља у складу са Истанбулском конвенцијом, који представља заједнички план дјеловања државе и невладиних организација које пружају специјализоване услуге подршке за жртве насиља над женама и насиља у породици. Поред овога дате су Препоруке за примјену Протокола о поступању, превенцији и заштити од насиља над женама и насиља у породици. Препоруке за примјену Протокола пружају смјернице и отклањају дилеме у вези са спровођењем Протокола и поступања представника и представница институција као и невладиног сектора у вријеме трајање мјера против ширења пандемије“. Поред развијања наведених докумената наша пракса показује да институције система занемарују све друге облике насиља осим физиког, те можемо рећи да одговор на насиље није ни приближно достигао стандарде.

Када се говори о безбједности жена у Црној Гори најбоље је навести примјер гдје је током судског поступка поводом пријаве насиља од стране дугогодишње клијенткиње, бивши супруг јој је нанио тешке тјелесне повреде током суђења. Практика показује да жене нису безбједне ни када пријаве насиље, нису безбједне ни у просторијама суда, нису безбједне ни након донесене пресуде. Искуство клијенткиња говори да су у чекаоници суда изложене вријеђању и застрашивању, па чак

---

<sup>151</sup> Мејл од 11.марта 2021. године

и озбиљном физичком насиљу од стране насилника. Блага казнена политика насилнике охрабрује, те исти неријетко дођу и до капије склоништа како би наставили са застрашивањем и контролом. У току 2020. године наводе и примјер гдје је полицајац убио жену користећи службено оружје. Жена је убијена од стране онога ко треба да спроводи законе и штити друге. Искуство показује да се жене чији су мужевинасилници запослени у полицији, суду или некој другој институцији система теже одлучују да пријаве насиље. Њихов страх је много већи. Оне вјерују да њихова пријава неће бити процесуирана. Ове жене остају у насиљу јер се вјеродостојност њихових прича и искуства доводе у питање. Неријетко, оне доживе да се систем обруши на њих, а не на насилнике.

Службеници ЦСР показују потпуно неразумијевање динамике насиља у породици и инсистирају на поштовању родитељских права насилног родитеља, инсистирају на његовим контактима са дјецом која су била свједоци, а некада и жртве насиља. ЦСР ријетко врши надзор над вршењем родитељског права у случајевима гдје постоји опасност од занамаривања и злостављања дјече. Утврђени су пропусти ЦСР да контролише контакт насилног родитеља и дјече, чак и кад је контролисано виђање прописано одлуком суда. Пракса показује да у великом броју случајева ЦСР занемарује чињенице да су дјеца трпљела насиље од стране очева уколико не постоје докази, те инсистирају на одржавању контакта дјетета са оцем. У току трајања пандемије насилници су користили дјецу као би контролисали бившу партнерку, а примјењивали су различите технике манипулације у види подмиђивања дјече како би осујетили њихов однос са мајком. Посредовање центара за социјални рад у оваквим случајевима морало је бити интензивније и ефективније, без пребацивања кривице на мајке и довођења у питање њихових родитељских капацитета. У неколико случајева отац је задржао дјецу код себе противно судској одлуци. Тада је систем заштите био изузетно спор, те је неизвршавањем или одлагањем извршења правоснажне одлуке суда дијете било изложено додатној трауматизацији и манипулацији што је имало далекосежне посљедице, отуђење дјетета од мајке.

У току 2020. године презентована је прва Студија о сексуалном насиљу над женама и дјецом у Црној Гори која је израђена је у оквиру пројекта „Освијетлимо мрак сексуалног насиља” који спроводе Сигурна женска кућа, СОС телефон за жене и дјецу жртве насиља Никшић и НВО Прима. Указују да и даље постоје извјесна одступања од европских стандарда, те је неопходно ускладити важеће законодавство са стандардима Истанбулске и Ланзарот конвенције. Резултати анализе судских пресуда показују да се казнена политика судова у периоду од 2014. до 2018. године кретала у оквирима граница прописаних Кривичним закоником Црне Горе, будући да доминантно мјесто заузимају казне затвора. Међутим, примијењено је да се учиниоцима кривичних дјела против полне слободе изричу казне затвора које су близу законског прописаног минимума. Такође, евидентно је да судови не користе законску могућност изрицања мјере безбједности забрана приближавања. Анализа дубинских интервјуа са представницима/ама институција показала је да упркос члану 109. Закона о кривичном поступку, који пружа могућност да особа са искуством сексуалног насиља свједочи само једном током поступка, оштећене буду саслушаване најмање три пута. Надаље, раширена је штетна пракса суочавања преживјелих са починиоцима. Концепт слободне сагласности (без притиска/присиле) у сексуалним односима је за већину професионалаца/ки потпуна непознаница, иако је у јулу 2017. измијењен члан 204. Кривичног закона, Силовање, испитаници/е који/е су чули/е за измјену не знају како је у пракси применијени и вербално изражавају отпор у примјени истог.

Проблематика *онлине* насиља над женама и дјевојкама у Црној Гори је тек онедавно препозната као сегмент насиља ком су изложене жене и дјевојке. Велики број наших клијенткиња се суочава са онлине насиљем које угрожава њихов психички интегритет. Према истраживању које је спровела Сигурна женска кућа „Онлине насиље над женама и дјевојкама“ свака шеста испитаница је изјавила да је преживљела онлине насиље. Пракса показује да када се жене и дјевојке охрабре

да пријаве ову врсту насиља наилазе на неразумјевање од стране институција, као и на неадекватне казне. Иако су сегменти онлине насиља дефинисани кривичним закоником Црне Горе, држава не гони по службеној дужности починиоце, већ се очекује од жртве да обезбиди правну помоћ и гони починиоца приватном тужбом.

#### **Препоруке Заштитника:**

- Спровести сталне и системске едукације полиције, државног тужилаштва и судова у смислу сензибилизације за све појавне облике породичног и родно условљеног насиља;
- Континуирано едуковати полицијске службенике/це о равноправности полова и насиљу према женама, о међународним стандардима, декларацијама и конвенцијама;
- Приликом поступања са жртвама породичног насиља примјењивати сензибилисан приступ имајући притом у виду и историју насиља, односно цјелокупну хронологију породичних односа;
- Увести обавезу праћења, прикупљања и објављивања статистичких података о насиљу у партнерским везама;
- Јачати међуресорне сарадње свих надлежних тијела у циљу превенције и пружања помоћи жртвама породичног и родно заснованог насиља;
- Обезбидити финансијску подршку за спровођења мјера збрињавања и помоћи жртвама насиља у породици и родно заснованог насиља;
- С обзиром на број, предузимати активности и мјере у циљу оснивања нових склоништа за жртве насиља у породици и родно заснованог насиља.

### **9.7.3. Дискриминација по основу родног идентитета и сексуалне оријентације**

На почетку овог дијела извјештаја Заштитник поздравља доношење Закона о животном партнерству лица истог пола којим се правно препознала и уредила заједница живота између два лица истог пола, а за чије доношење је Заштитник још 2012. године поднио иницијативу и од тада је у континуитету заговарао доношење истог. Предметни Закон донијела је Скупштина Црне Горе 26. сазива, на Петој сједници Првог редовног (прољећњег) засиједања у 2020. години, 1. јула 2020. године, а предсједник Црне Горе прогласио Указом, од 1. јула 2020. године. Исти је објављен у Службеном листу Црне Горе, бр. 067/20 од 7. јула 2020. године. Овим законом се имплементирају постојећи међународни стандарди, прије свега, они који су прописани Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода. Како доношење овог акта представља и испуњење међународне обавезе Црне Горе, његово доношење ће, по очекивању Заштитника, представљати додатни корак у евроатланским интеграцијама.

Иако се усвајањем Закона направио велики корак у имплементацији људских права ове популације у Црној Гори усвајање Закона само по себи није довољно за суштинску промјену у односу према овој популацији. Напротив, релевантна истраживања из 2020. године<sup>152</sup> показују да је социјална дистанца према ЛГБТ особама још увијек јако висока. Тако према овом истраживању чак трећина грађана не би жељела да живи у истој држави са ЛГБТИ особама преко 43% грађана не би жељели да имају у комшилуку ЛГБТИ особе, а преко 46% не би жељели да му/јој ЛГБТИ особа буде сарадник на послу; док преко 56% не жели да му/јој ЛГБТИ особа буде надређени на послу. Надаље, проценти расту, а посебно је осјетљив и ајтем који се тиче могућности да ЛГБТИ особе васпитавају дјецу. И односи дружења посјеђивања (62,5%), те могућности да ЛГБТИ особе имају руководећи положај у држави (64,7%) исказују да је дистанца веома изражена. У врху дистанце,  $\frac{3}{4}$  грађана не жели даље сродство са ЛГБТИ особама. Стога је осим правног уређења

<sup>152</sup> <https://www.cedem.me/publikacije/istrazivanja/ostala-istrazivanja/send/31-ostala-istrazivanja/1980-obraci-i-stepen-diskriminacije-u-crnoj-gori-u-2020-godini>

заједнице живота два лица истог пола, неопходна и континуирана и системска едукација шире и стручне јавности како предрасуде и социјална дистанца не би додатно угрожавали положај ЛГБТ заједнице и стварали непримјерени друштвени амбијент.

Посебно је забрињавајуће то што се након усвајања Закона о животном партнерству лица истог пола, интензивирало са увредама, пријетњама и говором мржње према ЛГБТИQ заједници, посебно у онлајн простору који је и даље без адекватне контроле у виду администрације садржаја. Из овога произилази да је велики значај медија у овој области, као једног од кључних актера у настанку и преношењу говора мржње. Општа комерцијализација медија проузроковала је учене недостатке у професионалном приступу када су у питању случајеви говора мржње. Функција саморегулације један је од основних предуслова за контролу медија приликом производње или преноса медијског садржаја који садржи говор мржње. Међутим, у досадашњој пракси рекло би се да је црногорска медијска сцена потпуно отворена за говор мржње, да не постоји ефикасан регулаторни механизам и да ниједан државни орган у већини случајева (упркос пријављеним случајевима) не реагује на ове појаве, али и поред тога, чини се да су такозвани традиционални медији у одређеној мјери прилагођени да не толеришу дискриминацију и говор мржње. У таквим околностима починиоци или већина њих прелазе у сајбер простор гдје контрола или самоконтрола у потпуности недостају.

Заштитник је више пута позивао на акцију која произлази из обавезе засноване на сајбер конвенцији Савјета Европе и њеном протоколу. Осим тога, посебно забрињава лакоћа којом се ти деликти из онлај свијета преносе у офлајн свијет, односно из виртуелног у стварни живот. Стога, надлежне институције и доносиоци одлука треба да покажу додатан сензибилитет и да омогуће стварање климе пуног прихватања за ЛГБТИQ особе у Црној Гори, а санкционисање кршења људских права на штету ове популације не смије зависити од институционалне храбрости надлежних актера.

Међутим, статистички подаци доступни Заштитнику показују да је ријетко процесуирање говора мржње, као посебног облика дискриминације, а надлежни органи преферирају да примијене одредбе које се односе на кршење јавног реда и мира, што на одређени начин релативизује одговорност починилаца. Институција Заштитника је кроз различите активности често указивала на мањкавости у процесуирању говора мржње, укључујући спровођење обука у правосуђу у којима је директно укључена.

Такође, препознали смо да се напади и говор мржње подстакнути хомо/трансфобичним мотивима процесуирају у прекршајном поступку, гдје се изричу новчане казне или условне осуде, а изостаје кривично гоњење. Сматрамо да се тиме не шаље јасна порука да се на ове деликте реагује изрицањем дјелотворних, пропорционалних и одвраћајућих санкција. При томе, судски поступци се у пракси често претварају у осуду жртве, а не у заштиту жртве. То је оно на чему се мора радити и схватити да морамо стварати сопствену свијест о томе да препознамо угроженост других група, као што препознамо сопствену угроженост када нијесмо једнаки. Ради праћења кривичних дјела почињених из мржње неопходно је установити систем за прикупљање рашчлањених података како би се обезбиједио кохерентан и интегрисан преглед предмета, путем евидентирања специфичног мотива хомо/трансфобичних злочина из мржње (говор мржње и насиље) који су пријављени полицији.

У циљу смањења социјалне дистанце опште популације према ЛГБТ популацији потребно је подизати свијест јавности о правима ЛГБТ особа. У стратешком опредјељењу Заштитника у борби за унапријеђење стања у погледу остваривања права ЛГБТ популације стоји снажна веза са цивилним сектором. Стога се и у изради овогодишњег извјештаја, ради достављања информација

и давања оцјене стања људских права обратио невладиним организацијама које се баве овим питањем, међутим ниједна од позваних организација се није одазвала позиву Заштитника за достављање података. Са друге стране, ЦАЗАС невладина организација која активно ради у областима здравља са фокусом на пружање превентивно здравствених и социјалних услуга, заговарање и промоцију права пацијената, рањивих група (ЛГБТИQ, РЕ, особе које користе дроге и алкохол, особе са хроничним обољењима, особе са ХИВ, вирусним хепатитисима и менталним обољењима и друге) доставила је информације везано за здравствену заштиту и рањиве групе током ЦОВИД - 19 у 2020. години.

Наиме, у информацији је, поред осталог, наведено да су кроз програме рада током 2020. пружене услуге за укупно 686 јединствених клијената и да је остварено укупно 11.403 директна контакта са овом популацијом. Скоро половину ових корисника чине особе које имају хепатитис Б, Ц или ХИВ, као и особе са другим хроничним болестима и стањима или су на замјенској терапији методом или бупренорфином. Оно што је од стране корисника пријављено ЦАЗАСу кроз рад сервиса, а у односу на здравствену заштиту је евидентирано од стране теренских радника и запослених у програмима и односи се на:

- Одложен или отказан приступ здравственој заштити током прекида амбулантних и специјалистичких регледа
- Немогућност приступа одређеним сегментима здравствене заштите услед забране међуградског саобраћаја и јавног превоза (корисници замјенске терапије су у обавези да једном дневно/недељно преузимају терапију лично што није било могуће у ситуацијама када особа живи ван мјеста гдје постоји Центар за супституцију или није у могућности да до истог дође без јавног превоза). Иако је у малом броју случајева ЦАЗАС био у могућности да пружи подршку у виду превоза и доставе терапије за пацијенте у изолацији или самоизолацији уз сагласност пацијента и установе, овај број је мали у односу на оне који су имали ограничења у уживању једнаких права на здравствену заштиту.
- Одложен приступ лијечењу на ХЦВ – пацијенти са потпуно или дјелимично завршеном дијагностичком процедуром за почетак лијечења вируса хепатитиса Ц су услед ЦОВИДа наишли на заустављен процес. Иако је утврђено да је у дијелу случајева исто наступило због слободног тумачења саопштења јавности од стране пацијената, чињеница је да систем није дао адекватан одговор на специфичности одређених стања и довољно посветио пажње специфичним ситуацијама. Овдје се посебно истиче неприлагођена информисаност свим пацијентима у складу са потребама.
- Смањен обухват превентивних и скрининг програмима (стопа тестирања на ХИВ и ХЦВ је у паду у односу на 2019.).

Даље је указано да имајући у виду да је степен информатичке писмености низак, приступ интернету непостојећи или ограничен становницима руралних подручја коришћење портала *Ездравље* за одређени дио услуга (прописивање терапије и слично) није био опција чиме се закомпликовао приступ здравственој заштити. Сама платформа је током пандемије значајно преузела функцију издавања рецепата, заказивања термина и слично, али није примјенљива за оне који немају приступ интернету и рачунару или телефону, за оне који њом не умију да управљају и за оне који немају изабраног доктора. На другој страни сама платформа ограничава могућност поштовања бројних других права пацијената што је само додатно изашло на површину током ЦОВИДа. Надаље је наведено да вјерују да комплетан систем заштите права пацијената мора бити реорганизован, преиспитан и да се свијест и знање пацијената и здравствених радника о правима и дужностима пацијената морају унаприједити.

**Примјер:**

Невладине организације “ЛГБТ Форум Прогрес” и „ЛГБТИQ Социјални центар“ поднијеле су притужбу указујући на јавно поступање адвоката ХХХХХ из Подгорице, посредством друштвене мреже Фацебоок, за које су цијенили да шири нетрпељивост и дискриминаторне ставове према ЛГБТИQ заједници и онима које перципира као припаднике заједнице.

При доношењу мериторне одлуке у конкретној правној ствари, Заштитник је посебно имао у виду да према међународним стандардима, радња извршења говора мржње представља говор у најширем смислу, те да код овог правног института морају бити кумулативно испуњена три елемента и то - 1) идеја, изражавање идеја, информација или мишљења мора бити изречено изричито или конклюдентним радњама, непосредно или посредно, 2) изражавање идеја мора увијек бити јавно (у гласилима, публикацијама, скуповима или мјестима доступним јавности, исписивањем порука и симбола, дијељење лифлета и сл), и 3) дјеловање према трећима није вредносно неутрално већ је по дефиницији негативно и подразумемијева изазивање и ширење мржње и насиља или дискриминације у најширем смислу.

Након спроведеног контрадикторног испитног поступка, Заштитник је уважавајући стандарде домаћег и међународног права, те чињенице и околности конкретног предмета нашао да је притужба основана и да је господин ХХХХ, 8. јула и 25. јула 2020. године, подстакао расправу у којој су изнијети ставови мишљења и коментари који представљају грубо кршење прописа који забрањују дискриминацију. Стога је Заштитник заузео став да спорно изражавање чини повреду одредбе члана 9а Закона о забрани дискриминације, а такво понашање представља основ за ограничење слободе изражавања из члана 47 Устава Црне Горе и члана 10 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, због чега је препоручио г-дину ХХХ да упути јавно извињење припадницима ЛГБТИQ популације и заговорницима њихових права, у року од 15 дана од дана пријема мишљења са препоруком, те да се уздржава од говора мржње према особама које припадају ЛГБТИQ популацији или заговарају њихова права<sup>153</sup>.

У поступку пред Заштитником у 2020. години у раду је био само један (1) предмет због дискриминације по основу сексуалне оријентације и интерсексуалних карактеристика. Иако институција не прима велик број притужби и обраћања ЛГБТИQ особа бројни други показатељи рефлектују њихов стварни положај у заједници. Како Заштитник нема велики број притужби којима се указује на дискриминацију по овом основу ангажман институције је доминантно усмјерен на превентивно дјеловање кроз подизање свијести јавности, активности са цивилним сектором, обуке за сектор јавне управе, извјештаје, саопштења за јавност, пројектне активности и слично.

<sup>153</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1606741804\\_24112020-preporuka-xx.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1606741804_24112020-preporuka-xx.pdf)

#### **Препоруке Заштитника:**

- Да се предузимају мјере и радње у циљу досљедне имплементације Закона о животном партнерству особа истог пола;
- Да се досљедно прати реализација мјера и активности из Стратегије за унапређење квалитета живота ЛГБТИ особа у Црној Гори;
- Да се на деликте учињене према ЛГБТ популацији реагује изрицањем дјелотворних, пропорционалних и одвраћајућих санкција;
- Да се промовише начело једнакости и недискриминације, у односу на ЛГБТ популацију;
- Да се предузимају активности у смислу смањења постојеће дистанце према ЛГБТ популацији;
- Да се ефикасније процесуирају случајеви говора мржње према ЛГБТ популацији;

Заштитник подсјећа на раније дату препоруку у овој области за коју и даље постоји потреба ангажовања државних институција на њеној имплементацији:

- Успоставити системско прикупљање података о дјелима из кривично – правне, односно прекршајно – правне одговорности која су мотивисана предрасудама према ЛГБТ заједници, укључујући пријаве поднијете полицији, процесуирана дјела и врсте изречених казни.

#### **9.7.4. Дискриминација по основу националне припадности и везе са неким мањинским народом или мањинском националном заједницом**

Важно обилежје Црне Горе јесте богатство култура њених народа. На нормативном плану предузети су задовољавајући кораци, како би мултукултурализам у у црногорском друштву био сачуван и унапријеђен.

Тако Устав Црне Горе у оквиру другог дијела који се односи на људска права и слободе, као посебну категорију права препознаје мањинска права у оквиру које припадницима мањинских народа и других мањинских националних заједница јемчи сет права и слобода, који се односе на заштиту идентитета, а која могу користити појединачно и у заједници са другима (члан 79), те забрањује насилну асимилацију припадника мањинских народа и других мањинских националних заједница истовремено утврђујући да је држава обавезна да заштити припаднике мањинских народа и других мањинских националних заједница од свих облика насилне асимилације. (члан 80). Ове уставне одредбе даље су разрађене Законом о мањинским правима и слободама. Даље треба истаћи да Закон о забрани дискриминације, као општи закон у овој области, као један од основа у односу на који је забрањена дискриминација експлицитно препознаје и националну припадност. Такође и многи други закони који су саставни дио правног поретка Црне Горе, а који регулишу различите области друштвеног живота, поред осталих, садрже и антидискриминационе норме које препознају овај основ дискриминације. Поред тога, треба и напоменути да је Црна Гора ратификовала два стратешка документа Савјета Европе, Оквирну конвенцију за заштиту националних мањина и Европску повељу о регионалним и мањинским језицима, чије одредбе је у значајној мјери инкорпорирала у националне прописе.

Ипак и поред солидног нормативног оквира поједина питања и даље остају отворена. Нарушавање мултиетничког и мултивјерског склада, те етничка дистанца и даље представљају велику опасност у црногорском друштву.

Заштитник је и раније указивао на социолошка истраживањима према којима се издвајају двије приоритетне области у којима се треба снажније залагати за превенцију и заштиту од



дискриминације по основу националне припадности. Прва област тиче се запошљавања у којој грађани указују да је дискриминација посебно изражена, као и да нема адекватне заступљености припадника мањинских народа и других мањинских националних заједница. Потреба хитног дјеловања, према перцепцији грађана, препозната је и по питању дискриминације политичких неистомишљеника, те стварања могућности олакшаног политичког представљања свих етничких заједница, што се посебно односи на Роме.<sup>154</sup> У том смислу, неопходне су законодавне интервенције како би се створили услови за дјелотворно заступање права припадника ромске заједнице.

Етничка дистанца је посебно изражена у појединим локалним заједницама, па општине, као специфичне средине, имају снажан ефекат на етничко дистанцирање. Према подацима релевантног истраживања, општине које одликује највиши степен етничког дистанцирања су Плав, Шавник, Андријевица и Беране. Овај ефекат је најизраженији када је ријеч о етничком дистанцирању према онима који се изјашњавају као Срби, па готово 25% дистанцирања у односу на ову етничку групу зависи од општине у којој људи живе, а не од њихових личних карактеристика. Висок проценат у овом погледу је забиљежен и када је ријеч о Црногорцима, док је у вези са Албанцима и Ромима утврђено да ни једна општинска карактеристика не утиче на степен етничког дистанцирања према припадницима ових мањинских заједница. Када је ријеч о етничком дистанцирању према Хрватима, закључено је да повећање културног капитала у општини може очекивано довести до смањења етничке дистанце према припадницима ове заједнице. Исто истраживање је показало да пораст економски активног становништва по општинама смањује етничко дистанцирање према Црногорцима и Србима, али га повећава у односу на Бошњаке и Муслимане.<sup>155</sup>

Стога је, ради јачања положаја мањинских народа неопходна континуирана примјена института афирмативне акције, досљедно праћење реализације мјера и активности из стратешких докумената, као и оснажена улога националних савјета, кроз израженију консултативну и предлагачку функцију у свим питањима од интереса за мањинску заједницу. За остваривање равноправности неопходно је и ефикасније функционисање механизма за заштиту од дискриминације, као и пуна примјена антидискриминационог правног оквира од стране свих органа јавне власти, вођење јединствене евиденције о случајевима дискриминације у свим областима друштвеног живота и спровођење и праћење релевантних истраживања.

Медији имају веома важну улогу у подизању свијести јавности о значају заштите рањивих група и разбијању стереотипа. Посебно је важно да се избјегну стереотипни прикази и непотребна етикетирања по основу етничке припадности у ситуацији када неки припадник мањинске заједнице уради нешто лоше. Етикетирање представља преношење одговорности с тог појединца на цијелу скупину што може да нашкоди цијелој мањинској заједници. Међутим, уколико постоје индиције да је према припаднику неке мањинске заједнице учињен деликт, због његовог личног својства онда је тај податак важан јер указује на дискриминацију. Примјећујемо, да се у јавном простору, односно извјештавању дешава да се националност истиче у ситуацијама када је то потпуно ирелевантно за конкретну ситуацију. У години извјештавања, поводом честих излива мржње, нетолеранције, неразумијевања, неуважавања различитости и дискриминације у јавном простору Црне Горе, Заштитник је реаговао и позивао на толеранцију и једнакост међу људима.

---

<sup>154</sup> Центар за демократију и људска права, ЦЕДЕМ, "Заштита права мањинских народа и других мањинских националних заједница

- Правна анализа", Подгорица, април 2020, стр. 4

<sup>155</sup> Ibid, str. 3

У посебном ризику од дискриминације су припадници ромско - египћанске заједнице. Припаднике ове заједнице карактерише интензивна социјална сегрегација и сиромаштво. Доминантни проблеми ромске заједнице су: неусловни објекти становања, недефинисан правни статус и лична документа, просјачење, пријевремени бракови, али и вишеструка дискриминација, нарочито у области рада запошљавања, приступу здравственим и социјалним услугама и изложеност говору мржње. Стога је важно овим питањима посветити посебну пажњу, како у духу потребе за солидарношћу и поштовању ЕУ стандарда, тако и из разлога што се ефективном социјалном инклузијом Рома и Египћана јача читаво друштво као политичка заједница. У вези са претходно наведеним, Заштитник подсјећа на то да услови становања представљају једно од најбитнијих мјерила животног стандарда. У том смислу, посебно је забрињавајуће што одређени проценат припадника ромске и египћанске популације нема скоро никакав сталан смјештај, а многи бораве у простору који није ни приближно адекватан за становање.

**Примјер:**

Притужбом је Министарству просвјете и Министарству за људска и мањинска права стављена на терет дискриминација сарадника у социјалној инклузији Рома и Египћана у области образовања у вези са повредом права из рада и по основу рада. Подносилац захтјев за заштиту од дискриминације темељи на чињеници да ни један сарадник није засновао радни однос на неодређено вријеме, већ да, свакогодишње, закључују уговор на одређено вријеме, од септембра до јуна школске године.

Након спроведеног контрадикторног испитног поступка, Заштитник је утврдио да је Министарство просвјете непоступањем по Стратегији и пратећим Акционим плановима извршило дискриминацију према сарадницима у социјалној инклузији Рома и Египћана, због чега је том Министарству препоручио: да у оквиру својих надлежности и овлашћења, предузме мјере на унапрјеђењу радно - правног статуса сарадника у социјалној инклузији Рома и Египћана у области образовања, да у консултацијама и координацији са јавним установама образовања, на темељу анализе статистичких показатеља о броју дјеце из ромске и египћанске популације који похађају, односно који ће похађати јавно важеће програме образовања, да сагласност на акте о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста којима би се предвидјело радно мјесто сарадник у социјалној инклузији Рома и Египћана у области образовања, те да активности и мјере из нове Стратегије за социјалну инклузију Рома и Египћана у Црној Гори и пратећих Акционих планова, а у односу на запошљавање сарадника у социјалној инклузији Рома и Египћана у области образовања, у потпуности реализује, без изузетака по питању заснивања радног односа на неодређено вријеме, а Министарству за људска и мањинска права и Влади Црне Горе: да приликом израде, односно усвајања нове Стратегије за социјалну инклузију Рома и Египћана у Црној Гори са дужном пажњом узму у разматрање ставове Заштитника изнијете у овом мишљењу, те планираним активностима и мјерама обезбиједи да сарадници у социјалној инклузији Рома и Египћана у области образовања могу засновати радни однос на неодређено вријеме.<sup>156</sup>

Указујемо на неопходност досљедне примјене свих стратешких докумената и принципа афирмативне акције и снажно подржавамо све активности чији циљ је повећање обухвата ромске дјеце у школама, а посебно напоре да се они задрже у образовном систему и у старијим разредима, односно средњој школи. Радује информација и да имамо све више факултетски образованих Рома, али очекујемо више како би их првенствено систем јавне управе адекватно вредновао и укључио. Наиме, образовање је предуслов напретка на другим пољима и одрживе инклузије, смањења предрасуда и стереотипа. Стога, институцију Заштитника посебно радује то што је једно од дјеце чланова Мреже златних савјетника Омбудсмана, прва Ромкиња која је добила награду „За одличан пет“ Фонда за квалитет и таленте. У околностима пандемије коронавируса неопходно је обратити већу пажњу на положај ромске дјеце у вези са тзв. учењем на даљину, будући да већина њих нема приступ интернету али ни Тв пријемницима, што их доводи у неједнак положај у односу на осталу дјецу.

<sup>156</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1605170523\\_301020202-preporuka-mpmljimp.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1605170523_301020202-preporuka-mpmljimp.pdf)

Заштитник и на овом мјесту подсјећа да грађанска демократија почива на увјерењу већине њених чланова да је политичко друштво њихов заједнички подухват и да је учешће свих од виталног значаја за њено функционисање. У том смислу, посебно забрињава то што ромска популација и поред своје угрожености нема представника у Скупштини Црне Горе, што је онемогућава да се и кроз учешће у парламентарном животу црногорског друштва бори за унапријеђење остваривања својих права. Ради рјешавања овог проблема потребно је радити на подизању свијести ове популације о значају учешћа у политичком животу заједнице, али исто тако је потребно новелирати Закон о избору одборника и посланика на начин који ће омогућити представницима ове популације да се на бази једнакости са другима боре за учешће у парламентарном животу.

У наставку наводимо један примјер у којем је Заштитник указао надлежном органу на потребу предузимања одређених активности.

**Примјер:**

Матица муслиманска Црне Горе је Влади Црне Горе, односно Министарству просвјете ставила на терет дискриминацију по основу националне припадности као и недоношење управних аката у управним стварима од стране Министарства културе. У односу на наводно непоступање Министарства културе, Заштитник је утврдио да је притужба неоснована.

Када је ријеч о наводима који се односе на дискриминацију појашњавамо да подносилац притужбе није указао на све конститутивне елементе дискриминације, односно није идентификовао мањински народ или другу мањинску националну заједницу који су у аналогној ситуацији повољније третирани. Иако су у конкретном случају изостали елементи дискриминације, Заштитник је поступак испитивања усмјерио на утврђивање да ли образовни програми садрже теме из традиције, историје и културе Муслимана у Црној Гори.

Имајући у виду ставове Министарства просвјете којим се указују да одређени степен инволвираности традиције, историје и културе муслиманског народа у образовне програме, те могућност да се обухват и даље квантитативно и квалитативно надограђује, Заштитник је сходно својим законским овлашћењима указао Влади Црне Горе и Министарству просвјете, науке, културе и спорта да у сарадњи са надлежним органима/ресорима и стручним тијелима из области образовања, укључујући Матицу муслиманску Црне Горе и Савјет Муслимана Црне Горе, изврше анализу заступљености традиције, историје и културе муслиманског народа у Црној Гори у васпитно - образовним програмима, те да у складу са анализом из става 1 препоруке предузму мјере, гдје је год то могуће и оправдано, на ревизији предметних програма и уџбеника, ради јачања мултикултуралне и интеркултуралне димензије образовања, укључујући заступљеност традиције, историје и културе муслиманског народа у Црној Гори.

У поступку пред Заштитником у 2020. години у раду је било 19 предмета због дискриминације по основу националне припадности и везе са неким мањинским народом или мањинском националном заједницом. О томе више у дијелу 7.3. *Статистика предмета у поступцима пред Заштитником*. Притужбе су се односиле на дискриминацију у области рада и запошљавања, незаступљеност у органима јавне власти и повреду права из рада и по основу рада Рома и Египћана сарадника у социјалној инклузији РЕ у области образовања, неадекватну расподелу средстава за финансирање пројеката за подршку активностима значајним за очување и развој националног, културног, језичког и вјерског идентитета Срба у Црној Гори.

### Препоруке Заштитника:

- Да се предузимају активности у циљу очувања мултиетничког и мултивјерског склада и смањења етничке дистанце;
- Да се дјелотворније и ефикасније процесуирају починиоци кривичних дјела мотивисаних мржњом на основу расе, религије, националног или етничког поријекла изрицањем дјелотворних, пропорционалних и одвраћајућих санкција;
- Да се континуирано примјењује институт афирмативне акције кад год је то могуће;
- Да се досљедно прати реализација мјера и активности из стратешких докумената и да се ради на јачању улоге националних савјета, кроз израженију консултативну и предлагачку функцију у свим питањима од интереса за мањинску заједницу.

Заштитник подсећа на раније дате препоруке у овој области за које и даље постоји потреба ангажовања државних институција на њеној имплементацији:

- *Да се без одлагања приступи стварању нормативних претпоставки за аутентичну заступљеност Рома у Скупштини Црне Горе и скупштинама јединица локалне самоуправе, сагласно принципу афирмативне акције;*
- *Да се појачају напори на социјалној инклузију Рома, као и системском рјешавању дјечјег просјачења и раних уговорених бракова.*

## 9.8. Информације савјета мањинских народа и других мањинских националних заједница

За потребе израде овог и претходних извјештаја, Заштитник се, континуирано обраћа свим националним савјетима ради добијања информација о стању људских права и слобода припадника мањинских народа и других мањинских националних заједница у Црној Гори, са аспекта примјене антидискриминационих политика и праксе, очувања националног идентитета и унапређења поштовања права. У извјештај преносимо кључна запажања националних савјета у вези евентуалних кршења, оствареног напретка у остваривању признатих права и слобода, односно реализованих стратешких активности ради побољшања положаја народа које представљају. Извјештаји достављених савјета мањинских народа су поређани према абецедном реду.

**Национални савјет Албанаца у Црној Гори**<sup>157</sup> је у 2020. години свој фокус дјеловања усмјерио на: образовање на албанском језику, употребу албанског језика у администрацији, информисање на албанском језику, упис студената на универзитетима у региону а поготово гдје се настава изводи на албанском језику (Албанија, Косово, Македонија), заступљеност припадника/ца албанске националне мањине у државним институцијама, јачање националног и културног идентитета. Током 2020. године, због новонастале ситуације узроковане пандемијом Цовид 19, Национални савјет Албанаца је био принуђен да своје дјеловање смањи, то јесте није био у могућности да реализује све предвиђене активности.

Почетком године, док нијесу биле наведене мјере карантина и социјалне дистанце, Национални савјет је реализовао промоцију књиге аутора Басхмира Ххемаја са Косова “Њѐ схџиптар нѐ ЦИА”

<sup>157</sup> Акт бр.40/21 од 05. марта 2021. године

и исто тако током фебруара реализован је други модул тренинга “Промоција и заштита права Албанаца у Црној Гори”, одржан у Тузима. Током 2020. године поводом обиљежавања 7. Марта – Дан учитеља, Савјет је у сарадњи са Центром за културу организовао представу „Драга учитељице“, коју је припремило Омладинско позориште из Тиране. Савјет је током 2020. године раздијелио књиге у школама гдје се настава изводи на албанском језику које је добио као донацију са стране Фондације “Алсар” из Албаније.

Национални савјет и за школску 2020/2021. годину раздијелио је јединствени Буквар - Абецедариј (Абетаре) по школама, који већ седам година заредом, за Албанце у Црној Гори донира Министарство просвјете, науке и технологије Републике Косова. Такође, стално је информисао студенте о уписним роковима и процедурама уписа на јавним универзитетима Републике Албаније и Републике Косово. И ове године, као обично, извршено је анкетирање албанских матураната у Црној Гори, везано за њихове преференције које имају за наставак високог школовања, са циљем осигурања одређених квота да би се након тога обратили дотичним просвјетним институцијама. Ове године анкетирање се вршило онлине помоћу платформе посебно урађене на веб-страници Савјета за матуранте. Савјет се такође обратио свим школама гдје се настава изводи и на албанском језику да се наведу потребна школска средства и тако је направљен списак потребних наставних средстава који је прослијеђен Заводу за уџбенике и наставна средства.

Национални савјет је током 2020.г. дао мишљење за избор директоре школа у којима се настава води и на албанском језику као: О.Ш. „Бошко Стругар“ – Улцињ, О.Ш. „Махмут Лекић“ – Тузи, О.Ш. „Џафер Никочевић“ – Гусиње, Основна музичка школа у Улцињу, Средња мјешовита школа „25.мај“ - Тузи. Национални савјет ове године гласао измјене и допуне Статута Савјета, односно усклађивање са нормама Закона о избору, употреби и јавном истицању националних симбола и донио је одлуку о одређивању националних симбола Албанаца у Црној Гори (застава, химна, амблем) и одредио је датуме националних празника.

Национални савјет заједно са удружењима, невладиним сектором и др., организовао је и подржавао разне активности: издавање књижевних и научних дјела (Асплан Бисха – „Хана“, Али Гјесџритај - “Схколла нё Крајё 1929-2019”, Қани Османи - “Идентитети пёрбаллё нёнсхтримит”, Хајруллах Хајдари - “Пронат ду-палёсхе нё тё дуја анёт е куфирит Схқипёри-Мали и Зи”, Газменд Џитаку - „Удхётим нёпёр кёсхтјеллат илире“, издавање часописа „Бузуку“, активности око очувања културног наслеђа (Удружење „Глобус Арт“), подржао је реализацију пројекта „Култура и идентитет“ НВО-а АЛБ Прогрес, и реализацију научне конференције и других активности поводом 60-годишњице рођења писца Басри Џаприқи коју је организовало Удружење „Арт Цлуб“, дао је подршку за реализацију традиционалне културне активности “Карневали Корет” у Малесији, итд. Такође, Савјет је подржао реализацију спортских активности младих, учешће албанских спортиста на међународним турнирима у каратеу и др. Представници/це Албанског националног савјета су учествовали на бројним манифестацијама, трибинама, округлим столовима, са назначеним темама о очувању и унапређењу права мањинских народа и других мањинских националних заједница у Црној Гори, као и у обиљежавању значајних датума из историје, културе и традиције Албанаца у Црној Гори.

**Бошњачко вијеће у Црној Гори**<sup>158</sup> скреће пажњу на немиле догађаје у последњих пола године. Свједоци су шовинистичких порука које су у више градова Црне Горе упућене Бошњацима, скнављење вјерских објеката, подјела различитих пакетића дјечи хришћанске и муслиманске вјере а поводом црквеног празника (и поред чињенице да је Црна Гора секуларна држава) и сл. Ови догађаји их подсећају на оне из деведесетих година, а последице таквих догадаја су свима

<sup>158</sup> Информација бр. 156/21 од 04. марта 2020. године

познате. Желе да вјерују да се ради о изолованим инцидентима који се неће поновити. Званичне институције ћуте онда када би требало да се огласе и осуде, те се на тај начин стиче утисак да одобравају такво понашање. Надамо се да ће државни органи реаговати у складу са својим овлашћењима и процесуирати одговорне. Промјеном власти на парламентарним изборима од 30. августа 2020. године почеле су смјене у органима управљања појединих државних предузећа. У више случајева смијењени су само чланови управних одбора који су Бошњаци. Да ли се ради о селективном разрјешавању само зато што су Бошњаци, или о нечем другом показаће вријеме. Због мултиетничког и мултикултуралног карактера наше државе надају се да чланови органа управљања нису смијењивани због имена. Образовању треба посветити посебну пажњу, мишљења су да постоје недоследности у примјени законских норми, и реализацији Акционог плана Стратегије мањинске политике 2019. - 2023. Дјеца бошњачке националности само привидно имају могућност изучавати босански језик, док се образују по правопису за црногорски језик, како гласи и сам назив уџбеника. Бошњачко Вијеће у Цмој Гори је годинама уназад, кроз своје активности, организација семинара о имплементацији босанског језика у образовни систем Цме Горе и округлих столова на тему “Бошњаци у образовном систему Црне Горе” покушало да процес имплементације наставе на босанском језику покрене, али су резултати скоро безначајни. Вјерују да би постојање катедре за босански језик на Филолошком факултету у Никшићу на најбољи начин помогло у изучавању босанског језика у Црној Гори, што је и био приједлог у радној групи за израду Стратегије мањинске политике за период 2018 - 2023. Овај приједлог је усвојен и постао је саставни дио стратегије, међутим, у коначној верзији Стратегије, коју је Влада Црне Горе усвојила, ти приједлози су изостављени. Из којих разлога приједлози нису усвојени не желе да нагађају, али је очигледно да за рјешавање одређених питања не постоји политичка воља. Бошњаци немају писане и електронске медије, преко којих би информисали припаднике нашег народа о темама које су актуелне, с посебним освртом на теме везане за Бошњаке. Посебно истичу незадовољство програмском и уређивачком политиком РТЦГ-а, сматрајући да није посвећено довољно времена промоцији културе, традиције, обичаја, споменика културе и других садржаја везаних за Бошњаке у Црној Гори. Обзиром да се Јавни сервис финансира из Буџета Црне Горе, те да сви народи имају право на сразмјерну заступљеност, мишљења су да држава кроз законска рјешења ову област информисања мора боље регулисати, посебно у дијелу који се односи на информисање на језицима мањинских народа. Осим што је потребно формирати редакцију на босанском језику, потребно је извршити пријем приправника из реда мањинских народа, како би се школовали и оспособљавали за рад у Јавном сервису, са посједовањем знања за посебне области. Иако су повећањем финансијских средстава, која се издвајају из буџета, побољшани услови за рад и функционисање савјета, то је још увијек далеко од довољног и идеалног, Следећа замјерка се односи на регулисање статуса савјета мањинских народа. Одредбе које се односе на статус савјета су најблаже речено нејасне (у смислу да се не може прецизно одредити да ли су национални савјети државна институција, невладина организација или нешто треће).

**Хрватско национално вијеће Црне Горе**<sup>159</sup> указује на генералну оцјену, а у прилог томе говори и тврдња да су за свој рад добили похвале од свих релевантних адреса у Црној Гори и РХ, да је на свим битним подручјима за хрватску заједницу у Црној Гори учињен максималан напор с наше стране да се разина права хрватског народа у Црној Гори унаприједи, почевши од законодавства, гдје су активно судјеловали у радним групама Министарства за људска и мањинска права - Радне групе за израду и Комисије за праћење спровођења Стратегије мањинске политике 2018-2023 са акционим планом за 2020., као и праћење спровођења препорука Комитета министара Савјета Европе везано за Оквирну конвенцију о правима националних мањина и Европску повелу о регионалним или мањинским језицима, па преко подручја политике ( судјеловање у извршној власти гдје су били заступљени с министрицом Вучиновић, и законодавној власти на државном

<sup>159</sup> Акт Хрватског националног вијећа Црне Горе од 27.01.2021. године.

нивоу, гдје су судјеловали преко заступника испред хрватскога народа у Црној Гори - Адријана Вуксановића и РХ и представницима локалне и извршне власти у Опћини Тиват и Опћини Котор), преко сусрета с највишим државним дужносницима РХ ( Предсједником, Премијером, министрима у Влади РХ, предстојником Средишњега државнога уреда за Хрвате изван РХ и еуропарламентарцима РХ ), дужносницима и представницима власти Црне Горе, учешћа нашега представника у црногорској страни ММО-а, судјеловање нашега представника у Савјету за дијаспору и Савјету Владе РХ за Хрвате изван РХ, судјеловања на Форуму мањина, Форуму младих припадника хрватских мањина, учешћу на неколицини конференција и састанака на тему мањинских права и инклузије - ове године он лине преко зоома, услијед пандемије коронавируса , па све до подручја културе (гдје као посебно успјешан пројект истичемо Которски мисал и Которски понтификал, као и Барски мисал и Парчићев мисал који су у припремној фази, као и књигу о Луки Брајновићу, премијеру казалишне представе Аматерског казалишта ХНВ-а и пројект „ Путевима бокелских Хрвата", који се наставља четврту годину заредом, да споменемо само најбитније). По први пута су ове године, у складу с одредбама Закона о избору, употреби и јавном истицању националних симбола, а поводом националног празника хрватскога народа у Црној Гори, дана 11. јануара., истакнуте заставе Црне Горе и хрватскога народа у Црној Гори на прочељу Дома културе, Јосип Марковић" у Доњој Ластви, гдје се налази сједиште Хрватскога националног вијећа Црне Горе, а 13. јануара , на згради Опћине Тиват и Опћине Котор истакнута и застава хрватскога народа у Црној Гори. Подсјећају, дана 14. фебруара. 2020. на темељу Одлуке донесене на изванредној тематској сједници Хрватскога националног вијећа Црне Горе, одржаној истога дана, донесена је Одлука да се сукладно члановима 12 и 13 Закона о избору, употреби и јавном истицању националних симбола („Службени лист Црне Горе", бр. 003/ 20 од 23. 01. 2020.) те члану 7 Статута Хрватског савјета у Црној Гори, односно Хрватскога националног вијећа од 18.07.2017., утврђен је Дан националног празника припадника хрватског народа у Црној Гори.

Учињен је максималан напор и ангажиран пуни капацитет Вијећа како би дјеловање било у циљу заштите, промицања и унапређења права хрватскога народа у Црној Гори те на добробит културно-повијесно религијске традиције хрватскога народа у Црној Гори, посебно у дијелу који се односи на фототипско тискање Которскога мисала, понтификал и Барскога мисала и Парчићева мисала и ММО-а, а тиче се потенцијалног оснивања институције за проучавање повијести и културе Хрвата у Црној Гори), могућност суставног финансирања медија хрватске заједнице у Црној Гори, напосе Радија Дух, као и могућности дугорочног закупа од стране хрватске заједнице Дома културе „Јосип Марковић" у Доњој Ластви, Опћина Тиват, у којој се налази сједиште Хрватскога националног вијећа Црне Горе као кровне установе Хрвата у Црној Гори. Врло битна ставка је уврштавања више садржаја из редова хрватскога народа у план и програм редовног курикулума, као и подршка факултативној настави хрватскога језика и културе у Црној Гори, као и већа презентност и присуство хрватскога језика и емисија на хрватскоме језику на јавном сервису и у медијима.

Координирали су рад Вијећа, странке и удруга с хрватским предзнаком те помогли организирање манифестација у Тивту, Котору и Подгорици које су одржане од ожујка 2020. у скромнијем опсегу, с ограниченим бројем судионика или у онлине формату, а у циљу промовирања традиције и културе припадника хрватскога народа у Црној Гори и развоја међуетничког склада у Црној Гори. Помогли су и Радију Дух-у да добије и одређена средства из прорачуна РХ у износу од 20.000,00 еура на годишњем нивоу, која су повратна ако се не оправдају, а не донација, што, ипак, сматрају изузетно великим успјехом и осигурањем ипак некакве одрживости функционирања Радија, барем за неколико мјесеци, јер је он изузетно битан за промовирање „живе хрватске ријечи“ у етеру Боке которске и шире.

И даље су били активно укључени у попуњавање књижничнога фондуса Хрватске књижнице „Људевит Гај“ у Доњој Ластви као и у помагању (теренске) наставе Допунске школе хрватскога језика, која је ове године прославила 16 година дјеловања Хрватске наставе у Црној Гори. Што се тиче хрватске заједнице, могу генерално бити задовољни опћим нивоом права. Хрватски народ је уписан у Устав Црне Горе, хрватски језик је у службеној употреби, а особни документи могу се издавати и на хрватскоме језику. Питање које је врло битно за нас је статус и положај мањинских националних вијећа и народа (посебице ако се има на уму да је дошло до реорганизације Владе), као и измјене изборног законодавства, у погледу одредби цензуса, регистрације и подршке мањинским странкама и листама, како би се убудуће предуприједила/ избјегла ситуација налик овој на протеклим изборима.

У Црној Гори већ осамнаест година дјелује једина легитимна хрватска политичка странка-Хрватска грађанска иницијатива, те су сукладно успјеху на државним и локалним изборима, преко политичке странке, били заступљени и у парламенту Црне Горе, са заступником хрватске мањине Адријаном Вуксановићем ( који је и предсједавао Одбором за европске интеграције Скупштине Црне Горе, а био је члан и Административнога одбора), као и у Влади Црне Горе с мјестом, односно функцијом министра, коју је обнашала Марија Вучиновић и мјестом директора у једном директорату у Министарству за људска и мањинска права које покрива Бланка Маровић Радошевић. На локалној разини заступљени су након 30. августа с два заступника у Скупштини Опћине Тиват. У односу на претходне изборе, не могу рећи да су задовољни јер су остали без представника у извршној и законодавној власти на државном нивоу.

Као заједница су заступљени у Управном одбору Фонда за заштиту и остваривање мањинских права Црне Горе те у Управном одбору Центра за очување културе мањина Црне Горе, а имају и представника у Комисији РТЦГ-а за програме на мањинским језицима. У Црној Гори такођер дјелује већи број хрватских невладиних удруга, од којих могу истаћи рад Хрватске кровне заједнице „Дух Цроаторум“, која је уједно и власник и оснивач првога електронског медија у Црној Гори- Радија Дух. Врло успјешно дјелује Хрватско грађанско друштво Црне Горе- Котор, и то већ петнаестак година и оно је, између осталих многобројних активности, и оснивач хрватскога тисканог медија „Хрватскога гласника“. Спомињу и ХКД, Томислав“, те „Стадуне од културе“, у склопу којег дјелују Дјечји збор/ клапа и женска клапа. У Бару дјелује ХКД „ Свети Јероним“, а у Подгорици је прије пет година основана „Заједница Хрвата и пријатеља Црне Горе“. У Херцег Новоме дјелује „ Заљев хрватских светаца“, а у Тивту и НВО „ Гјурђево Брдо“. Активно дјелује и Аматерска казалишна секција ХНВ-а, која активно припрема представе, је судионик бројних програма, семинара, зоом радионица , као и клапа Јадран која је под окриљем Вијећа. Активно дјелује и Огранак Матице хрватске за Боку которску са сједиштем у Котору.

У Црној Гори дјелује и Хрватска школа као вид допунске наставе, у којој се настава одвија на хрватскоме језику. Истичу сурадњу с ресорним министарством, Омбудсманом, другим мањинским савјетима и релевантним институцијама из подручја очувања и заштите мањинских права у Црној Гори ( Фонд, ЦЕКУМ) као и с бројним институцијама с подручја културе: Народна библиотека Радосав Љумовић, Национална библиотека „ Ђурђе Црнојевић“, Центар за културу Тиват и Музичка школа у Тивту посебно ), као и неким НВО има који се баве питањем мањина (ЦЕДЕМ, ЦЕМИ) Истичу и одличну сурадњу с Вијећем црногорске националне мањине Града Загреба и Националном заједницом Црногораца РХ, с којима су досад остварили неколицину пројеката и промоција релевантних црногорских књижевника и умјетника у РХ и хрватских у Црној Гори, као и више него коректну сурадњу с Јеврејском заједницом у Црној Гори.



На терену се, сусрећу с етничком дистанцом која је видљива из објављених анкета на репрезентативним узорцима, говором мржње (случај Радија Дух и уочи и након избора), као и с асимилацијом, односно самоасимилацијом.

Надаље, како је укинута клевета као казнено дјело, а фацебоок, остале друштвене мреже, и бројни портали су јавни медијски простор путем којег се комуницира те се на њима се појављује говор мржње и тешке квалификације на особном нивоу које се износе без одговорности, а исте се не санкционирају у довољној мјери сматрају да би их мјеродавне институције требале боље евидентирати, обрађивати те ефикасније реагирати. Напосљетку, и даље статус мањинских националних вијећа није правно дефиниран, а свакако нису невладина организација те сматрамо да би представници мањинских народа у управним одборима релевантних институција

У односу на план рада за 2020. годину, истичу да је преко 60 посто планираних активности успјешно реализирано, а оне које нису реализиране, бит ће реализиране у 2021. или касније, у складу с могућностима путовања, епидемиолошким мјерама, приоритетима итд. енералну оцјену пројеката и пројектних активности.

**Савјет Муслиманског народа у Црној Гори** је, ради остваривања законом прописаних обавеза, своје активности усмјерио ка унапријеђењу, развоју и заштити посебних права Муслиманског народа Црне Горе, афирмацији њиховог културног и националног идентитета. Захваљујући ангажовању чланова Савјета, као и расположивим средствима, Савјет је настојао креирати услове за реализацију конкретних пројеката и редовних активности од значаја за Муслимански народ Црне Горе.

Најзначајније активности Савјета Муслиманског народа у Црној Гори током 2020. године биле су ограничене због постојања пандемије ЦОВИД 19 због чега су бројни планирани програми морали бити заустављени. Медјутим и у тим и таквим околностима Савјет Муслиманског народа Црне Горе урадио је бројне активности од чега издвајају сљедеће:

- Покретање иницијативе за отварање Амбуланте у Печурицама – Општина Бар која је резултирала отварањем исте , у крају гдје живи већински Муслимански народ.
- Обезбједивање донације, ЕКГ апарата, за исту установу.
- Обезбједјена помоћ ОШ „Мркојевићи“ у Печурицама.
- Покренули су акцију изградње дионице брдо Св. Иван – Каменички Мост у дужини од око 11 км те након пуних 40 година у сарадњи са Општином Бар и Министарством саобраћаја дошли до потписивања меморандума о изградњи истог.
- Уз подршку и уз помоћ Конкурса Фонда за мањине објављен је други број часописа Глас Мркојевића. Покренули су разговоре на рјешавању проблема у складу са резултатима истраживања на смањењу етничке дистанце према Муслиманима у Црној Гори.
- Учествовали у промоцији књиге Економија у Исламу аутора Јасмина Спахића.
- Објавили су књигу барског романописца Сенада Карадјузовића „Метак од трешњине кошнице“ и организовали промоцију исте. Први пут у историји Црне Горе обиљежили су Дан Муслимана Црне Горе – 20 јун и на свечаности уручили признања заслужним појединцима: Мишу Драшковићу, Бранку Копривицу, Шукрији Жутот Серхатлићу и Аднану Чиргићу.
- Учествовали су на манифестацији обиљежавања 27 година од злочина у Штрпцима.
- У сарадњи са Универзитетом Црне Горе у складу са меморандумом уписана су два студента.
- Пружили су бројне донације социјално угроженим градјанима Црне Горе.
- Помогли су објављивање књиге академског сликара Исмета Хаџића.
- Помогли су продукцију музичке мелодије и видео спота Балије Курпејовића „Мејра шета“ из богате културне баштине црногорских Муслимана.

- У поменутом периоду имали су једну сједницу Савјета и пет сједница Извршног одбора.
- Активно су учествовали на трибинама и промоцијама пројеката везаних за заштиту културно историјског наслеђа Муслимана Црне Горе у Бијелом Пољу, Беранама, Рожају, Бару.
- Захваљујући њиховим активностима покренут је са мртве тачке пројекат изградње физкултурне дворане у ОШ „Мркојевићи“.
- Представници Савјета учествовали су у раду Округлих столова, трибина везаних за мањинска права, као и у раду Фонда за остваривање и заштиту мањинских права Црне Горе.

Оно што је карактеристично за рад Савјета је да након 12 година постојања, ова институција која се бави заштитом права црногорских Муслимана још увијек није довољно препозната у јавности. Често се дешава да се мијешају религијски (муслиман) и национални Муслиман појам у медијима, као и податак да се умјесто исламска користи фраза која је тотално погрешна муслиманска вјероисповјест.

Такође, током прошле године, десило се да на подручју општине у којој према посљедњем попису живи око 7% Муслимана, градоначелник исте није препознао и имао „слуња“ за акције и ангажовање Савјета Муслиманског народа Црне Горе.

**Ромски савјет**<sup>160</sup> истиче да је стање ромске заједнице у Црној Гори и даље лоше, али у поређењу са претходним годинама и деценијама, много је боље, него што је то било. Питање системског решавања проблема Рома у региону, али и у неким круговима, донекле је схваћено, као нешто што је наметнуто споља, а не као истинска потреба у процесу демократизације друштва. Јер и поред Уставом загарантованих права, у већини случајева Роми су и даље на маргини друштвено политичких дешавања.

У многим државама Европе, Роми немају статус националне мањине и тиме им је ускраћена могућност, остваривања националних права, која им као мањинској заједници припадају. За разлику од осталих мањинских заједница, Роми спадају у групу народа, који немају своју матичну државу и као такви немају свој лоби, који би им помогао да дефинишу свој национални статус, због тога често њихови захтјеви нијесу озбиљно схваћени. У погледу образовања, свакако треба похвалити напоре које Влада Црне Горе чини да се стање из области образовања побољша, и ту заиста има помака, број средњошколаца је сваке године у сталном порасту. Број студената, уписаних на Универзитету Црне Горе је такође у порасту, као и број дјеце укључених у редовно школско образовање је и даље у порасту.

У погледу становања овај сегмент стратегије је свих ових година био помало занемарен, јер су се средства првенствено усмјеравала на регулисање стамбене ситуације расељених лица. Међутим и поред свих напора које Влада Црне Горе улаже и даље је значајан број Рома који немају адекватан смјештајни простор, многи од њих и даље живе у нехигијенским условима живота. У области запошљавања има одређених помака, прије свега захваљујући активности Ромског савјета и разумјевању одређених локалних управа. У сарадњи са Главним градом Подгорица реализован је ИПА пројекат Реопен Доорс кроз који је обуку прошло 30 средњошколаца припадника ромске популације, од којих су њих 15 почели са стажирањем у органима локалне управе.

Стратегија за побољшање положаја Рома, коју је Влада Црне Горе усвојила, није испунила очекивања домицилних Рома, нажалост многи проблеми су и даље присутни. Општи је утисак да

<sup>160</sup> Акт бр. 294/21 од 11.марта 2021.године

су финансијска средства које Влада одваја за реализацију циљева Стратегије, углавном усмјерена према расељеним Ромима и Египћанима, док су домицилни Роми у најмању руку занемарени.

Роми, као политичка заједница у Црној Гори још увијек не постоје и као последицу имамо то што се глас Рома, не чује тамо гдје се одлучује, дакле у Парламенту Црне Горе чија је основна улога да представља и заступа интересе свих грађана. Стога је неопходно да састав парламента у потпуности одражава све друштвене разноликости, која гарантује политичку једнакост свих националних заједница. У читавој овој причи не могу занемарити, примјетно одсуство политичке воље да се овај проблем ријеши. Као последицу такве политике, имамо то што они не могу на прави начин да артикулишу своје политичке интересе, преко својих изабраних представника у црногорском парламенту и то их често доводи у ситуацију, да њихови стварни проблеми остају непримјећени.

Право на аутентичну заступљеност мањина је прецизирана Законом о избору одборника и посланика којим је прописано: У расподјели мандата учествују изборне листе које добију најмање 3% од укупног броја важећих гласова, у случају да ни једна од националних странака са изборне листе не испуни тај услов од 3% гласова, а појединачно добију најмање 0,70% важећих гласова, стичу право на један мандат. Ово јесте афирмативан приступ рјешавања политичке партиципације мањина у црногорском парламнету, али није, нити може бити афирмативан за Роме у Црној Гори, јер су све мањине бројније од ромске заједнице, неке чак и до осам пута. Одређен уступак је учињен, хрватској заједници, тиме што им је дата могућност да са 0,35% важећих гласова добију један посланички мандат. Они поздрављају ову одлуку, али се питају зашто овај уступак није урађен и према ромској заједници, тим прије што је број ромске и хрватске заједнице у Црној Гори скоро идентичан око 1%. Ако се зна да су Роми најугроженија заједница у Црној Гори, зашто овај уступак није урађен и према ромској заједници. Сматрају да су у питању двоструки аршини или један вид селективне правде.

Залажу се да се по систему афирмативне акције Ромима обезбједи правни механизам за аутентично представљање ромске заједнице у црногорском парламенту, кроз модел загарантованих мандата или смањењем цензуса на 0,35%. Вјерују да ће државне институције показати извјесно разумјевање да је политичко представљање и дјеловање ромске заједнице дио демократских стандарда, а истинска интеграција подразумјева и политичку партиципацију, кроз аутентично представљање Рома у црногорском парламенту и јединицама локалне управе. Проблем регулисања личне документације и уписа дјецe у матичне књиге рођених, Овај проблем је претходних година био јако изражен. По информацијама које имају, овај проблем је елиминисан и ријетки су случајеви који се суочавају са наведеним проблемом. Треба наставити и истрајати у рјешавању овог проблема и у наредном периоду у циљу потпуног елиминисања истог проблема.

Расељени Роми и Египћани са Косова морају бити брига не само црногорских институција, него и међународних али и косовских институција. Зато је неопходно обавити опсежне консултације црногорских и косовских институција уз посредовање Међународне заједнице циљу проналажења најоптималнијег рјешења за избјегле Роме и Египћане који су настањени у Црној Гори. Овим људима треба обезбједити одржив повратак што подразумјева економске и безбједоносне гаранције, или неку врсту инклузије у црногорском друштву. Не желе да прејудуцирају било какво рјешење, али не смијемо заборавити чињеницу да су то људи који су на Косову углавном изгубили све што су имали. Ромски савјет сматра да је неопходно са овим људима обавити дијалог, који би имао за циљ доношење заједничке одлуке о томе: куда и како. С обзиром да се ових дана полемисе о измјенама Закона о стицању црногорског држављанства, сматрају да ће велики број расељених Рома и Египћана, регулисати свој статус у Црној Гори. Неопходна је редовна сарадња и комуникација са државним и локалним институцијама, али и са одређеним ресорним

министарствима, ради стратешког приступа решавању проблема Рома где је образовање, запошљавање, здравство, политичко представљање и становање једно од најбитнијих проблема Рома у Црној Гори.

**Српски национални савјет** није доставио тражену информацију о стању људских права и слобода припадника мањинских народа и других мањинских националних заједница у Црној Гори.

## **X ДОСТИГНУТО, ИЗАЗОВИ И ПЛАНОВИ**

Кроз претходна поглавља Извјештаја детаљно смо представили начин рада и поступање по областима и групама послова унутар Институције, што је битно обиљежено појавом пандемије и суочавањем са њом. Осим тога, потешкоће у раду узроковане су биле и непопуњеношћу кадровских капацитета током већег дијела извјештајне године. Подсјећамо да су у јулу именоване двије замјенице Заштитника, чиме је комплетирана замјеничка структура, а крајем године по јавном конкурсном извршен је избор Генералног секретара чиме је комплетиран и руководни кадар. Организациона структура унапријеђена је доношењем новог Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији. Озбиљан изазов представљало нам је обезбјеђивање сигурног радног окружења за запослене и комбинација рада од куће, односно одсуства са рада појединих колега којима су то допуштале привремене мјере и наредбе Министарства здравља и оних који су били заражени.

У сваком случају, наведене радње и предузимане мјере, активности и статистички показатељи, указују да смо ипак успјели да испунимо већину планова из опсега наше надлежности.

У наставку наводимо кратак преглед проблема, изазова и достигнућа који су обиљежили наш рад у 2020. години:

### **Позитивни аспекти рада (достигнућа):**

- Највећи број примљених предмета у једној години (1031), од оснивања институције;
- Висок проценат окончаних предмета (готово 86 %), при чему је потребно напоменути да је од 14 % пренесених предмета већина примљена током децембра, па објективно нису могли бити завршени;
- Највећи број упућених препорука надлежним органима у оквиру предмета који су ријешени током једне извјештајне године (357) ;
- Двоструко више отклоњених повреда него што је утврђених повреда након спроведеног поступка;
- Унапријеђена сарадња са државним органима, органима државне управе, органима локалне самоуправе и локалне управе, јавним службама и другим носиоцима јавних овлашћења приликом поступања по захтјевима Заштитника, посебно спремност да сами отклоне одређене неправилности које би могле довести до повреде људских права и слобода;
- Настављена добра пракса израде мишљења са позивањем на релевантну домаћу праксу за истоврсне или у битном истовјетне врсте предмета и правне ситуације, тако и међународну праксу за партикуларну управну област, а посебно одлуке Европског суда за људска права у Стразбуру у односу на Црну Гору;

- Усвајање Иницијативе Заштитника и доношење измјене и допуне Закона о заштити становништва од заразних болести у дијелу процесуирања прекршајних санкција, како би се обезбиједила њихова пропорционалност у односу на почињени деликт;
- Организована национална конференција на Дан људских права и три округла стола за промоцију Ланзерот конвенције Савјета Европе;
- Израђено пет извјештаја (годишњи о раду институције; о раду НПМ-а; полугодишњи извјештај за заштиту од дискриминације и извјештаји о праћењу спровођења ИВ операције реадмисије црногорских држављана из СР Њемачке, као и Извјештај о надзору принудним удаљењима странаца).
- У сложеним епидемиолошким условима, Заштитник са сарадницима као НПМ обавио обиласке свих објеката одређених за карантински смјештај;
- Имајући у виду да су забрањене посјете притвореним, односно лицима на издржавању казне затвора у циљу сузбијања ширења вируса, Заштитник је појачао присуство у УИКС-у на начин што је одговорено на сваку молбу за посјетом у најкраћем могућем року;
- Измјеном акта о систематизацији је омогућено да савјетници који поступају по притужбама обављају и послове НПМ-а што се испоставило врло корисним;
- Изабрана ИИИ генерација Мреже Златних савјетника Омбудсмана;
- Спроведен наградни конкурс „Нека се чује и твој глас“ у циљу унапређења активније партиципације дјецe у подизању свијести вршњака и шире јавности о значају поштовања и унапређења права дјетета;
- Започет редизајн сајта институције, у оквиру ког ће бити формирана четири подсајта за сваку од области рада Заштитника. Сајт ће новим садржајима и платформама бити приступачнији дјеци и особама са инвалидитетом;
- У сарадњи са Удружењем параплегичара Подгорица договорено установљавање Мапе приступачности која ће бити постављена на сајту институције;
- Отворен Инстаграм налог, као додатан канал комуникације и промоције;
- У раду смо имали највећи број притужби због дискриминације од успостављања надлежности Заштитника као институционалног механизма за заштиту од дискриминације;
- Истраживање у пројекту „Идентификације проблема у борби против насиља у породици“, у сарадњи са ОСЦЕ;
- Активно присуство на преко 30 скупова/семинара посвећених заштити од дискриминације, рањивих група и родне равноправности,

#### **Као проблеме/изазове у раду у 2020. години издвајамо:**

- У првих пола године некомплетан замјенички кадар а такође и недостатак једног броја извршилаца на стручним пословима;
- Недостатак финансијских средстава за реализацију свих послова из мандата Институције;
- Престанак донаторских иницијатива које су произилазиле из чланства у асоцијацијама и реализације пројеката;
- Епидемиолошка ситуација није дозволила организовање Дана Заштитника по устаљеној методологији;
- Било је примјера неадекватног разумијевања мандата, надлежности и обавезности мишљења са препорукама Заштитника, посебно од стране стручне јавности и оних који непосредно примјењују прописе и одлучују о правима и на закону заснованим интересима;
- Такође је било случајева игнорисање препорука Заштитника посебно у односу на притужбе које су се односиле на дуго трајање управних поступака (који при том трају више година), као и игнорисања захтјева за изјашњење што је представљало сметњу за ажурирање поступање Заштитника у одређеним предметима, а било је неопходно ради правилног и потпуног утврђења чињеничног стања;

- И даље незадовољавајући ниво схватања значаја и значења поштовања права на образложено одлуку и какве правне посљедице његово непоштовање може произроквати;
- Посебан изазов и у овој години представљала је дилема у вези са надлежношћу у односу на рад судова, која се тиче "злоупотребе процесних овлашћења", посебно имајући у виду императивну норму закона која прописује да Заштитник не врши инстанциону контролу рада судова, нити може мијењати, укидати или поништавати њихове акте;
- У истом смјеру кретала се дилема везана за утврђивање надлежности Заштитника у односу на рад адвокатуре, имајући у виду да је она дио правосуђа у ширем смислу. Ову надлежност опредјељују јавна овлашћења која произилазе из законског уређења (у случају бесплатне правне помоћи, када су постављени од стране суда као привремени заступници или у својству бранилаца по службеној дужности). Преостали дио адвокатске дјелатности остао би требао остати изван домена надлежности Заштитника, имајући у виду да се ради о самосталној и независној служби заснованој на профитабилном дјеловању, осим за случај примјене анти-дискриминационог законодавства када важе друга правила о надлежности.
- У предметима у којима је утврдио нечовјечно и понижавајуће поступање, примјећено је да се наводи лица лишених слободе да су били претучени, чак и кад постоји медицинска документација, не испитују у довољној мјери или уопште се не испитују, упркос раније датим препорукама Заштитника;
- Услјед појачаног обима посла и ограничених капацитета Заштитник није извршио надзор над свим принудним удаљењима, како је првобитно планирано;
- Повећани обим и сложеност редовних послова са једне и одсуство службеника са друге стране су разлози због којих у извјештајној години није урађено више тематских истраживања и анализа поштовања људских права;
- Није било могуће остварити активности директне комуникације са дјецом и спровођење креативно-едукативних програма у циљу едукације дјеце о правима дјетета због ограничавајућих мјера у циљу превенирања ширења вируса Цовид-19;
- Немогућност обилазака образовних и установа социјалне и дјечије заштите због ограничавајућих мјера у циљу превенирања ширења вируса Цовид-19.
- Оснивање националне мреже за заштиту од дискриминације није спроведено у 2020. години, због ситуације изазване Цовид-19;
- Заштитник у континуитету указује на неопходност успостављања и операционализације јединственог и централизованог система за прикупљање и праћење података о случајевима дискриминације;

#### **Планови за 2021.годину:**

- Даље јачање видљивости институције у контакту са грађанима и промоција надлежности, посебно на локалном нивоу и међу рањивим групама становништва;
- Одржати висок ниво присуства у међународним скуповима и активностима, посебно кроз чланство у мрежама;
- Планираним акционим планом за реализацију препорука Комитета УН-а за права особа са инвалидитетом биће успостављена нова надлежност Заштитника као независног националног механизма за мониторинг примјене Конвенције УН-а о правима особа са инвалидитетом, што ће изискивати појачане кадровске и финансијске капацитете. У том смислу, неходно је спровести континуиране обавезне обуке и едукације Сектора за заштиту од дискриминације, рањивих група и родне равноправности, у вези са планираном новом надлежношћу Заштитника,
- Спровођење и праћење релевантних истраживања у области заштите од дискриминације;

- Наставити са промоцијом једнакости и недискриминације и надлежности Заштитника у овој области;
- Израдити брошуру – образац за подношење притужбе уколико се односи на дискриминацију, имајући у виду „терет доказивања“ који се примјењује у поступцима за заштиту од дискриминације;
- Унапређивати и конкретизовати сарадњу са организацијама цивилног сектора које се баве заштитом људских права и слобода, а посебно рањивих група;
- Представници институције Заштитника наставиће да, у својству посматрача дају допринос у радним групама за израду закона, подзаконских аката, стратегија и других докумената са циљем ефикасније борбе против дискриминације;
- Ускладити повратак теренским активностима - спровођење креативно-едукативних програма намијењених едукацији дјеце, у складу са епидемиолошком ситуацијом и мјерама;
- Унапрјеђење онлине презентације активности из области права дјетета кроз комуникацију путем веб платформи;
- Припрема чланова мреже Златних савјетника за будуће извештавање УН Комитета за права дјетета о испуњености раније датих препорука за примјену УН Конвенције о правима дјетета у Црној Гори (припремне активности за писање дјечијег извештаја);
- Едукација Златних савјетника о медијској писмености и презентацији активности на друштвеним мрежама и у онлине простору у сарадњи са ОСЦЕ;
- Спровођење Истраживања о утицају пандемије вируса цовид 19 на ментално здравље дјеце у Црној Гори , у оквиру европске мреже Омбудсмана за дјецу ЕНОЦ;

## XI ОЦЈЕНЕ И ЗАКЉУЧЦИ



Може се са сигурношћу констатовати, а што свакако произилази из табеларног приказа са индексом упоредбе, да је Извјештајну 2020. годину, у односу на претходну, обиљежио повећан број укупно поднијетих притужби што је резултирало и повећањем обима послова у свим сегментима надлежности Институције, а нарочито у поступку припреме мишљења због комплексности приговора које су грађани и њихови пуномоћници истицали, као и примјене стандарда Европског суда за људска права и других међународних инструмената за заштиту људских права.

Повећани број предмета резултирало је свакодневним прегледом не само релевантне домаће праксе, већ и званичног претраживача Европског суда за људска права и слободе - ХУДОЦ, као и бројне доступне литературе. Наведена пракса и документи представљају дневну стручну литературу која се користи у свим сегментима рада и надлежности Институције Заштитника, обзиром да у домаћем правном поретку међународноправни акти имају примат у односу на домаће законодавство и прописују највише цивилизацијске стандарде заштите људског достојанства.

Истовремено, повећање броја поднијетих притужби, свакако представља додатни изазов и одговорност Заштитника, обзиром да је такав индекс раста сигурни показатељ (индикатор) повећања повјерења јавности и грађанина као појединца, у рад, ефикасност и квалитет рада ове Институције.

Посебно указујемо и да се Заштитник у својим мишљењима, како у онима у којима је утврђена повреда, тако и у онима гдје није могао наћи повреду неког Уставом Црне Горе и међународним правом загарантованог права, осим на домаћу праксу и важеће ставове, позивао и упућивао на стандарде Конвенције, Директиве ЕУ, као и друге међународне инструменте, посебно принципе добре управе и друге принципе Европског управног права и указивао на њихову обавезну примјену сходно Споразуму о придруживању и стабилизацији.

У одређеним предметима, дали смо кратак преглед свих пресуда ЕСЉП против Црне Горе који су се тicali дугог трајања управног поступка и одлуке Врховног суда Црне Горе, по тужбама за правично задовољење, како би скренули пажњу на важност правилног поступања и посљедице непостапања сходно законским овлашћењима и роковима, а што је све кроз примјере већ наведено и илустровано у овом Извјештају.

На крају, Заштитник изражава наду да ће Извјештај Заштитника у овој области, као нека врста стратешког документа којим се кроз притужбе и исказана незадовољства грађана у одређеним областима, уочавају одређене неправилности слиједећи домаћу и међународну праксу и којим се предлажу модалитети и начини на који се те неправилности требају редиговати, бити схваћен и прихваћен добронамјерно у циљу јачања и оснажења постојећег кадровског капацитета и развоја владавине права у свим сегментима и свакодневном раду државних органа, органа државне управе, органа локалне самоуправе и локалне управе, јавних служби и других носилаца јавних овлашћења и самим тим повећати повјерење грађана у њихов законит рад.

У односу на област управе, Заштитник примјећује да су се као и претходних година, грађани највише жалили на спорост, неефикасност и тешкоће у остваривању права пред органима државне управе, органима локалне самоуправе и локалне управе, јавним службама и другим



носиоцима јавних овлашћења, да се грађани осјећају неједнаким пред законом, да се о њиховим правима не одлучује у законском року и да услед спорости администрације отежано остварују своја права.

Све ово указује да органи јавне управе, још увијек у довољној мјери не обезбјеђују ефикасно заштиту права и на закону заснованих интереса физичких и правних лица, те да су и даље чести случајеви у поступању и пракси органа јавне управе који нису у складу са принципима добре управе.

У односу на област правосуђа, Заштитник је примијетио да је 2020. годину, обиљежио пораст броја притужби у односу на рад државних тужилаштава у дијелу који се тиче непоступања по кривичној пријави и слједствено томе, повреде утврђене од стране Заштитника које се односе на ову проблематику. Заштитник је кроз рад на притужбама у односу на које је покренуо испитни поступак и у коначном донио мишљење, закључио да нису на адекватан начин заштићена права оштећених у преткривичном поступку који су поднијели кривичну пријаву, као и да се оштећени у суштини не обавјештавају о радњама које су предузете или о стању поступка по поднијетој кривичној пријави. Од стране Заштитника уочено је и да није на задовољавајућем нивоу свијест о обавезности примјене ЕУ Директива и других релевантних обавезујућих међународних правних инструмената.

У односу на рад судова, охрабрује податак да је у само једном предмету утврђена повреда права на правично суђење из члана 32 Устава Црне Горе и члана 6 Конвенције и то због неадекватног и неуредног достављања, што указује да судови правилно и одговорно схватају значај права на правично суђење и с тим у вези права на суђење у разумном року, као и да препознају дјелотворност правних средстава за убрзање поступака. Међутим, запажена је и извјесна проблематика у међусобном односу редовних судова и Уставног суда, у смислу обавезности поштовања ставова о одређеним питањима израженим у одлукама Уставног суда Црне Горе који су обавезујући за све државне органе, органе државне управе, орган локалне управе и локалне самоуправе, правна лица и друге субјекте који врше јавна овлашћења у смислу члана 3 Закона о Уставном суду Црне Горе, као и дилеме у погледу надлежности у вези са извршењем одлука Уставног суда Црне Горе.

У односу на рад и поступање Уставног суда Црне Горе, Заштитник је уочио примјетан раст притужби који се тичу дугог трајања поступака пред Уставним судом Црне Горе и наведену проблематику идентификовао као системски недостатак у смислу да грађанин нема на располагању дјелотворно правно средство за заштиту права на суђење у разумном року пред Уставним судом Црне Горе. Једина могућност која грађанима стоји на располагању у циљу заштите овог права јесте улагање представке Европском суду за људска права у Стразбуру.



У извјештајној години забиљежен је пораст броја притужби који је последица редовног присуства представника Институције у УИКС-у и превентивног дјеловања, као и чињенице да је, услед епидемиолошких прилика, контакт лица са спољашњим свијетом био додатно ограничен. Похвално је да је с обзиром на отежане услове, унапријеђен систем рјешавања проблема на темељу сарадње, доступности, поштовања и повјерења између Заштитника и Управе УИКС-а, што је резултирало да се већина захтјева, проблема и неправилности, рјешава ефикасно, односно без непотребних формалности и дугих поступака.

Веома изазовна година за притворена и лица на издржавању казне затвора праћена рестрикцијама у односу на одржавање контакта са спољним свијетом, а у циљу заштите здравља, лоше је утицала на ионако рањиву популацију, доводећи генерално до погоршања њиховог

менталног здравља. У односу на новонастале околности, УИКС је успјешно успио да контролише ширење вируса у затвору упркос чињеници да су и службеници одсуствовали усљед лијечења. И пружање друге неопходне љекарске помоћи се обављало у складу са приоритетима у наведеним отежаним околностима. Евидентирана су улагања у побољшању материјалних услова. Наиме, у погледу материјалних услова похвално је да су малољетници добили простор у складу са стандардима, како је Заштитник раније препоручио.

Заштитник похвалним оцјењује и чињеницу да ни додатни притисак узрокован епидемијом у којем се одвијао живот и рад у УИКС-у није довео до пораста инцидентних догађаја. Напротив, евидентирана је позитивна промјена у поступању Управе у оваквим приликама. Случајеви су одмах прописно евидентирани, пријављени Управи полиције и надлежном Тужилаштву, а у оквиру УИКС-а су покренути и правовремено спроведени дисциплински поступци против свих учесника, затвореника и службеника, утврђена је одговорност и изречене су дисциплинске казне.

У извјештајној години Заштитник није утврдио мучење нити у једном предмету. У предметима у којима је утврдио нечовјечно и понижавајуће поступање, примјећено је да се наводи лица лишених слободе да су били претучени, чак и кад постоји медицинска документација, не испитују у довољној мјери или уопште се не испитују. Коначно, закључује се да је и ове извјештајне године Управа полиције углавном задржала од раније препознати став у погледу неприхватања одговорности чак и за очигледне пропусте, опредјеливши се за солидарисање са појединим службеницима који су поступали незаконито, чиме је бачена сјенка на велику већину службеника који су професионално и законито обављали полицијске послове у веома изазовној години како у погледу сложености и обима радних задатка, тако и у односу на епидемиолошку ситуацију.



Пандемија изазвана ЦОВИД-ом 19 је утицала и на остварење права дјетета посматрано у цјелини. Наведена ситуација се рефлектовала на остваривање права на образовање и допринијела продубљивању разлика доступности образовања различитих категорија дјеце.

Организовање „онлине” наставе, иако је допринијело одржавању наставног процеса, изазвало је и негативне ефекте. Овај облик наставе није дефинисан важећим прописима, а такође ни наставни програм није прилагођен овом образовном процесу. Организовање наставе на овај начин изискивало је обезбјеђивање информационо техничких услова (рачунара, интернета идр) која као таква захтијева додатна финансијска средства, а самим тим усложњавају финансијску ситуацију породица. Нарочито су била погођена дјеца из руралних средина, дјеца маргинализованих група, дјеца са сметњама у развоју. Осим непланираних финансијских издатака, „онлине” наставу је окарактерисало веће ангажовање родитеља/старатеља у савладавању наставног градива, а организација праћења наставе је пореметила устаљену породичну динамику и неријетко изазвала проблеме у функционисању породица. Учестало смјењивање мјера које се односило на организацију наставе производила је неизвјесност као код дјеце и родитеља, тако и код наставника, који су такође били суочени са низом изазова у реализовању наставног процеса.

Остаје упитан степен стеченог знања у овом периоду.

Изазови у доступности образовања – ђачки превоз, на који је и у претходним извјештајима Заштитник указивао, усложнили су се додатно у условима пандемије.

Дјеца са сметњама у развоју су већи дио године остала ускраћена за устаљени инклузивни модел наставе, као и за услуге дневних центара, који су редуковали свој рад - већи дио године уопште нијесу примали кориснике.

Дјеца која из било којег разлога не живе са другим родитељем су имала проблеме у одржавању личних контаката узрокованих мјерама донијетим у циљу очувања јавног здравља.

Органи старатељства у довољној мјери не користе сва своја овлашћења у случајевима занемаривања и грубе злоупотребе родитељског права, као и манипулативног понашања родитеља.

Хранитељство, иако је веома добар вид алтернативног збрињавања дјеце није довољно развијено а нарочито ургентно хранитељство. Упитно је адекватно лиценцирање хранитеља, те праћење, контрола и подршка ангажованим хранитељима и дјеци.

Функционисање успостављених сервиса подршке дјечи и породици које се налазе у стању потребе су у периоду пандемије доведени у питање до нивоа одрживости.

Пандемија је допринијела продубљивању проблема дјеце и породица која су се налазила у зони сиромаштва, а и допринијела повећању социјално угрожених породица услед останка без запослења. Сиромаштво највише погађа дјecu, једнородитељске породице, породице ромских заједница. Политике државе које су усмјерене на смањење сиромаштва требале би бити ревидиране како би њихови исходи по дјecu и породице били дјелотворнији.



Забилежен је тренд раста броја притужби и већи број покренутих поступака по сопственој иницијативи, присуство на промотивним активностима, скуповима и обукама уз значајно присуство у медијима. Све је то утицало на повећање видљивости Институције, те јачање повјерења грађана/ки.

Групе које су најпогођеније актуелном ситуацијом ЦОВИД – 19 су: Роми, особе са инвалидитетом, жене жртве насиља, жене запослене на одређено вријеме, дјеца из руралних подручја, особе лошијег имовног стања, старије особе, старије запослене особе и запослене особе са здравственим потешкоћама.

У извјештајној години примјећено је нарушавање мултиетничког и мултивјерског склада, због чега је Заштитник често позивао на толеранцију, разумијевање и уважавање различитости и промовисао начело једнакости и недискриминације.

У пракси се и даље запажа тзв. медицински модел у поимању инвалидитета.

Након усвајања Закона о животном партнерству лица истог пола интензивирало се са увредама, пријетњама и говором мржње према ЛГБТИQ заједници, посебно у *онлине* простору.

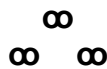
Заштитник већ дуго низ година ставља акценат на статистичке податке у области заштите од дискриминације. Како је институционална база података унапријеђена, и из ње се могу црпити детаљни статистички подаци, што јесте један од изазова на унапређивању и промоцији базе података прописане подзаконским актом за органе чија је то законска обавеза.

Код запаженог тренда раста броја пријављених случајева насиља у породици неопходно је наставити континуиране активности на подизању свијести о препознавању и обавезности пријаве насиља, нарочито запослених у систему здравствене и социјалне заштите. Као и правовремене, дјелотворне и ефикасне реакције у поступцима утврђивања одговорности.

Код све веће присутности мизогиног говора, узнемиравања и говора мржње, институција Заштитника ће радити на промоцији толеранције и на обукама кроз доступне промотивне механизме и сарадњу са међународним партнерима. Планиране обуке ће укључити све релевантне актере, који су укључени на препознавању и процесуирању ових деликата.

Заштитник ће у складу са својим надлежностима пратити и дјеловати на унапрјеђењу сразмјерне и аутентичне заступљености мањинских народа и других мањинских националних заједница у органима јавне власти, као и заступљености жена и особа са инвалидитетом.

Неопходна је досљедна примјена свих стратешких докумената и принципа афирмативне акције. Код примјећености да је још увијек заступљен одређени степен непознавања правног појма дискриминације, Институција Заштитника ће кроз промотивне активности наставити са едукацијом запослених у органима јавне власти, који одлучују у поступцима остваривања људских права и слобода и дјелују на заштити од дискриминације.



## XII О ИНСТИТУЦИЈИ И ФИНАНСИЈСКИМ СРЕДСТВИМА

У извјештајној години Заштитник људских права и слобода Црне Горе, на основу овлашћења садржаних у члану 51б став 5 Закона о Заштитнику/ци људских права и слобода Црне Горе и у складу са Правилима о раду Заштитника, уз претходно мишљење Административног одбора Скупштине Црне Горе, број 00-63-14/20-63/1, од 15. јула 2020. године, донио је нови Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији Службе Заштитника људских права и слобода Црне Горе, који се примјењује од 17. јула 2020. године. Овим Правилником утврђена је унутрашња организација и систематизација Службе Заштитника.

Служба Заштитника врши стручне, административно-правне и друге послове за потребе Заштитника/це људских права и слобода. Стручни послови су послови којима се остварује законом и другим прописима утврђена надлежност Заштитника/це, унапрјеђење и развој људских права и слобода. Административно - правни и други послови су послови чије је обављање потребно за благовремено остваривање функција Заштитника/це.

Стручни послови обухватају: испитивање повреда људских права и слобода; анализу закона и других прописа ради њиховог усклађивања са међународно признатим стандардима у области људских права и слобода; припрему мишљења на нацрт закона, другог прописа или општег акта, уколико је то потребно ради заштите и унапрјеђења људских права и слобода; припрему мишљења о заштити и унапрјеђењу људских права и слобода на захтјев органа који о тим правима одлучује; припрему предлога за оцјену сагласности закона са Уставом и потврђеним и објављеним међународним уговорима, односно сагласности других прописа и општих аката са Уставом и законом; разматрање и поступање по притужбама; припрему мишљења, иницијатива, предлога и препорука; предузимање мјера за превенцију мучења и других облика нечовјечног или понижавајућег поступања или кажњавања; заштиту од дискриминације; промоцију људских права и слобода; предузимање превентивних мјера у области људских права и слобода; послове односа са јавношћу, слободе медија и послове међународне и међуинституционалне сарадње; израду годишњих и посебних извјештаја; организационе, правне и друге послове у складу са законом и Правилима о раду Заштитника/це.

Административно - правни и други послови обухватају: кадровске послове; опште послове; статистичко-аналитичке послове; информационо-документационе послове; јавне и друге набавке; финансијско пословање; рачуноводствено и материјално пословање; техничку обраду података; канцеларијске послове; вођење службених евиденција; одржавање уређаја и опреме; штампање и умножавање материјала; послове возача и одржавања возила; послове курира и друге сличне послове.

Стручни послови обухватају све послове који се односе на мандат Заштитника/це укључујући његова посебна овлашћења утврђена законом. Стручни послови се обављају у оквиру група послова предвиђених Правилником, и то:

- *Прва основна група послова - област правосуђа, јавне управе и опште надлежности*, у оквиру које се обављају послови заштите људских права и слобода у области: правосуђа, система државне управе; локалне самоуправе; јавних установа и других носилаца јавних овлашћења; рада и запошљавања; пензијског и инвалидског осигурања; борачке и инвалидске заштите; финансија; просвјете и спорта; науке; културе; економије; саобраћаја и поморства; пољопривреде и руралног развоја; уређења простора; заштите животне средине; становања; туризма; здравља;

информатике; телекомуникација и других области које нијесу обухваћене осталим основним групама послова;

- *Друга основна група послова - област заштите од злостављања, безбједност и НГПМ*, у оквиру које се обављају оперативни послови у циљу подршке Националном превентивном механизму за заштиту од мучења, других облика суровог, нечовјечног или понижавајућег поступања или кажњавања, у односу на лица лишена слободе и лица којима је ограничено кретање (задржана лица, притворена лица, осуђена лица и лица смјештена у установама, лица која се принудно удаљавају и слично); послови заштите људских права и слобода у области: извршења кривичних санкција, одбране, националне безбједности и унутрашњих послова и рада других органа, организација и установа у којима се налазе или се могу наћи лица лишена слободе или лица којима је ограничено кретање, у складу са Законом о Заштитнику/ци, Правилима о раду Заштитника/це и актима Заштитника/це, а у циљу заштите и превенције повреда људских права и слобода;

- *Трећа основна група послова - област права дјетета, младих и социјалне заштите*, у оквиру које се обављају послови заштите људских права и слобода у области: права дјетета; права младих; социјалне заштите и сродним областима. Група послова бави се: промоцијом, заштитом и унапређењем остваривања права све дјеце са посебним освртом на рањиве категорије дјеце: дјеца без родитељског старања, дјеца са сметњама и тешкоћама у развоју, дјеца мањинских групација, дјеца у сукобу са законом, дјеца расељених лица, дјеца странца који тражи међународну заштиту, азиланта, странца под привременом заштитом, дјеца без пратње; правима из области социјалне заштите утврђеним посебним законом (основна материјална давања и услуге социјалне и дјечије заштите), нарочито дјеце, одраслих и старих лица у стању потребе, као и младих у дијелу промоције, заштите и унапређења њихових права;

- *Четврта основна група послова - област заштите од дискриминације, рањивих група и родне равноправности*, у оквиру које се обављају послови: промоције једнакости, борбе против расизма, ксенофобије и нетолеранције и заштите људских права и слобода у области заштите од свих облика дискриминације, а посебно рањивих група: припадника мањинских народа и других мањинских националних заједница; вјерских заједница и њихових чланова, атеиста, агностика и других увјерења; лица са инвалидитетом; жена и жена жртава насиља у породици; лица различитих родних идентитета, сексуалне оријентације и интерсексуалних карактеристика; странаца, лица без држављанства, лица у поступцима за остваривање права на међународну и привремену заштиту; лица обољелих од болести зависности; лица смјештених у установама; старијих особа; особа у сеоским подручјима; као и спровођење поступака мирења у случајевима дискриминације, уз пристанак лица које сматра да је дискриминисано; покретање судских поступака или мијешање у судске спорове у вези са дискриминацијом; упозоравање јавности на појаве тешких облика дискриминације; израда посебних извјештаја или посебног дијела извјештаја Заштитника/це о спроведеним активностима на заштити од дискриминације и промоцији једнакости; давање потребних савјета и обавјештења странкама које сматрају да су дискриминисане о његовим/њеним правима и обавезама, као и о могућностима судске и друге заштите.

Стручне послове врше савјетници Заштитника и други државни службеници у Служби. Савјетници Заштитника су главни савјетници и савјетници Заштитника. Савјетници Заштитника и други државни службеници, у вршењу стручних послова из надлежности Заштитника поступају по налозима и упутствима Заштитника и замјеника Заштитника који је одређен за одређену групу послова.

Административно-правни и други послови обављају се у оквиру *Пете групе послова*, у оквиру које су: - Биро за опште послове и финансије и Биро за информационо-комуникационе технологије и пријем грађана/ки.

Институција Заштитника људских права и слобода Црне Горе има 35 запослених са Заштитником и замјеницима/ама Заштитника, с тим што су двије замјенице именоване 25. јуна 2020. године, на

Другој сједници Првог редовног (прољећног) засиједања у 2020. години и ступиле на функцију даном полагања заклетве пред предсједником Скупштине, 3. јула 2020. године. У Служби Заштитника систематизовано је 35, а попуњено 30 радних мјеста. Заштитник је акредитован код Глобалне алијансе националних институција за људска права - ГАНХРИ (05. августа 2016. године) статусом Б. Поводом тога дате су препоруке и мишљења СЦА (Субцоммитте Глобал Алијансе Национал Хуман Ригхтс Институтионс) ради побољшања статуса у дијелу који се односи на мандат Заштитника, избор и именовање, адекватна средства за рад и финансијску аутономију, особље - јасан положај и аутономију у запошљавању, као и јачу интеракцију са међународним системом људских права.

Заштитник континуирано спроводи активности на јачању својих капацитета, како кроз нова запошљавања, тако и кроз оснаживање знања и вјештина постојећег кадра, а посебно у области заштите од дискриминације и превенције тортуре. Обезбијеђен је адекватан смјештајни и радни простор за рад запослених.

У 2020. години у Служби Заштитника, а након ступања на снагу новог Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији Службе Заштитника од 9. јула 2020. године, а у складу са Акционим планом за Поглавље 23 - Правосуђе и темељна права, мјером 3.1.6 и Кадровским планом, попуњено је 5 (пет) радних мјеста са ВИИ1 нивоом квалификације образовања, од чега је једно радно мјесто из категорије високо руководни кадар у оквиру којег је генерални секретар Заштитника, који је изабран 1. децембра 2020. године. Наведено радно мјесто било је упражњено јер је истекао мандат претходном генералном секретару Заштитника. Такође, у децембру 2020. године попуњена су следећа радна мјеста: - 2 (два) савјетника/ца Заштитника – у области правосуђа, јавне управе и опште надлежности; - 1 (један) виши савјетник ИИИ – у области права дјетета, младих и социјалне заштите; - 1 (један) виши савјетник ИИИ-лице са инвалидитетом – у области заштите од дискриминације, као посебно радно мјесто на које се може запослити само лице са инвалидитетом у складу са Законом о професионалној рехабилитацији и запошљавању лица са инвалидитетом ("Службени лист Црне Горе", бр.49/08, 73/10, 39/11, 55/16) .

У циљу јачања кадровских капацитета Институције у 2021. години треба запослити 2 (два) службеника са ВИИ1 нивоом квалификације образовања и 3 (три) службеника са ИВ1 нивоом квалификације образовања. Наведена радна мјеста систематизована су и упражњена.

У 2020. години смјештајни и радни простор Институције је у потпуности искоришћен. Претходно је обезбијеђен додатни радни простор за рад нових механизма, кроз поступак јавне набавке закупа тог простора који је спровела Управа за имовину. Тако се у цјелости поштује стандард да Заштитник, као Национални механизам за превенцију тортуре, има физички одвојен радни простор у оквиру Институције. У наредном период постоји потреба за проширењем радног простора због планираног запошљавања.

У току 2020. године Министарство финансија отпустило је Заштитнику средства у износу од 632,226,69 €, а укупно утрошена средства за функционисање Институције износила су 538.391,36 €, од тога:

|     |  |            |
|-----|--|------------|
| 411 | Бруто зараде и доприноси на терет послодавца | 462.962,71 |
| 412 | Остала лична примања                         | 4.389,15   |
| 413 | Расходи за материјал                         | 10.324,38  |
| 414 | Расходи за услуге                            | 32.797,60  |
| 415 | Текуће одржавање опреме                      | 5.849,74   |
| 419 | Остали издаци                                | 15.794,37  |
| 441 | Издаци за опрему                             | 6.273,41   |
| 463 | Отплата обавеза                              |            |

Неутошена средства углавном се односе на бруто зараде и доприносе на терет послодавца - намјенска средства, као и на расходе за материјал и расходе за услуге.

Заштитник је донио бројне интерне акте и правила, који су обухваћени Књигом интерних правила и процедура, а то су : Интерно правило за израду интерних аката који се примјењују у институцији Заштитника људских права и слобода Црне Горе; Интерна процедура за израду предлога буџета Заштитника; Интерно правило о врсти и начину финансијског праћења; Оквир за финансијско извјештавање; Интерно правило о врсти и начину сачињавања и достављања извјештаја; Интерна процедура за плаћање фактура; Интерно правило о неизмиреним обавезама; Интерна процедура за обрачун и исплату зарада; Интерно правило о благајничком пословању; Интерно упутство за спровођење јавних набавки; Интерно правило о начину требовања и евиденцији канцеларијског и потрошног материјала; Интерно правило о евиденцији државне имовине; Интерно правило о поступку одобравања службеног путовања; Интерно правило о поступку одобравања стручног усавршавања; Кодекс понашања у институцији Заштитника; Водич за приступ информацијама у посједу Заштитника; Интерно правило о идентификационим картицама запослених; Интерно упутство о начину коришћења и потрошњи горива превозних средстава, односно службених возила у власништву Заштитника; Интерно правило за коришћење мобилне телефоније на терет средстава Заштитника; Интерно правило о евиденцији службених легитимација; Интерно правило за коришћење директних телефона; Интерна правила о обради и заштити података о личности; Интерно правило о евиденцији података о збиркама података о личности; Интерно правило о евиденцији података о збиркама података о личности (зараде); Интерна правила о канцеларијском и архивском пословању, Интерно правило о анонимизацији података и Интерно правило о печатима и штамбиљима.

У 2020. години Заштитнику су, у знатно мањем броју у односу на претходне извјештајне периоде, подношени захтјеви за слободан приступ информацијама. Поднешена су 3 захтјева за слободан приступ информацијама и по свим захтјевима је поступљено и то на начин што су 2 захтјева усвојена и 1 дјелимично усвојен. Захтјев за приступ информацијама подносиле су невладине организације и грађани који су имали формиране предмете код Заштитника. Захтјеви су се односили углавном на достављање информација о раду Заштитника у појединим областима заштите људских права и пружање статистичких података о раду и достављање копија документације појединих предмета.