

CRNA GORA
ZAŠTITNIK LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA

**IZVJEŠTAJ O RADU
ZA 2018. GODINU**



Podgorica, mart 2019. godina

SADRŽAJ

RIJEČ ZAŠTITNIKA.....	7
15 GODINA RADA INSTITUCIJE.....	8
I UVOD.....	17
II OBLICI RADA ZAŠTITNIKA.....	23
2.1. Prijem građana i „Dani Zaštitnika“.....	23
2.2. Saradnja s javnošću i institucijama.....	24
2.3. Saradnja sa NVO.....	30
2.4. Međunarodna saradnja.....	32
III POSTUPANJE ZAŠTITNIKA PO PRITUŽBAMA I SOPSTVENIM INICIJATIVAMA.....	41
3.1. Statistički pokazatelji o radu Zaštitnika.....	41
3.1.1. Organi na koje su se pritužbe odnosile.....	42
3.1.2. Broj pritužbi prema teritorijalnoj pripadnosti podnosioca.....	42
3.1.3. Urgencije.....	43
3.2. Način okončanja postupka po pritužbama.....	45
3.2.1. Pritužbe okončane zbog nepostojanja procesnih pretpostavki za postupanje i upućivanja na druga pravna sredstva.....	46
3.2.2. Pritužbe okončane nakon sprovedenog ispitnog postupka.....	47
3.3. Pregled okončanih pritužbi po organima.....	47
3.3.1. Pritužbe na rad sudova, Ustavnog suda i Državnog tužilaštva.....	49
3.3.1.1. Pritužbe na rad sudova i Ustavnog suda.....	49
3.3.1.2. Pritužbe na rad Državnog tužilaštva.....	50
3.3.2. Pritužbe na rad državnih organa, organa državne uprave i drugih organizacija.....	50
3.3.2.1. Pritužbe na rad Uprave policije.....	51
3.3.2.2. Pritužbe na rad javnih službi i drugih nosioca javnih ovlašćenja.....	52
3.3.2.3. Pritužbe na rad lokalne samouprave i lokalne uprave.....	52
3.4. Prava na čiju su povredu podnosioci ukazivali u pritužbama.....	53
3.5. Mišljenja sa preporukama.....	57
IV ZAKONODAVNE INICIJATIVE I MIŠLJENJA NA NACRTE I PREDLOGE ZAKONA.....	71
4.1. Inicijativa za izmjenu/dopunu člana 36 stav 1 i člana 37 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici u dijelu koji se odnosi na novčanu kaznu.....	71
4.2. Inicijativa za donošenje Programa stručnog osposobljavanja i usavršavanja i načina provjere stručne osposobljenosti za vršenje poslova službenika obezbjeđenja.....	72
4.3. Mišljenje na Nacrt Pravilnika o graničnim vrijednostima buke, načinu mjerenja buke unutar i van ugostiteljskih objekata i načinu upotrebe i uslovima koje moraju da ispunjavaju limitatori jačine zvuka.....	73

V RAD I DJELOVANJE ZAŠTITNIKA U POJEDINIM OBLASTIMA, ZAPAŽANJA, KONSTATACIJE I PREPORUKE	77
5.1. Građanska i politička prava.....	77
5.1.1. Pravo na suđenje u razumnom roku	77
5.1.2. Pravo na dobru upravu i pravnu zaštitu	83
5.1.3. Statusna prava građana.....	88
5.1.4. Pravo na slobodu izražavanja.....	89
5.1.5. Prava lica lišenih slobode	94
5.2. Ekonomska, socijalna i kulturna prava.....	102
5.2.1. Pravo na rad i prava iz radnog odnosa	103
5.2.2. Pravo na imovinu i mirno uživanje imovine	106
5.2.3. Povraćaj imovinskih prava i obeštećenje	108
5.2.4. Pravo na zdravstvenu zaštitu i zdravstveno osiguranje	110
5.2.5. Pravo iz penzijskog i invalidskog osiguranja	112
5.2.6. Pravo na socijalnu zaštitu	113
5.3. Pravo na zdravu životnu sredinu.....	117
VI PRAVA DJETETA 2019	123
6.1. Statusna prava.....	125
6.2. Pravo na život sa roditeljima i održavanje odnosa sa roditeljima	126
6.3. Pravo na izražavanje mišljenja	128
6.4. Pravo na privatnost.....	130
6.5. Pravo na izdržavanje	131
6.6. Pravo na zaštitu od nasilja i zanemarivanja	132
6.6.1. Vršnjačko nasilje.....	132
6.6.2. Nasilje u porodici	132
6.6.3. Zanemarivanje djece	133
6.7. Porodični smještaj, usvojenje i deinstitucionalizacija	134
6.8. Zaštita djece izbjeglica.....	135
6.9. Zdravlje i zdravstvena zaštita.....	136
6.10. Mentalno zdravlje.....	138
6.11. Socijalna zaštita djece, životni standard	140
6.11.1. Osnovna materijalna davanja	141
6.11.2. Usluge socijalne zaštite	142
6.11.3. Stambeno zbrinjavanje ugroženih kategorija društva.....	142
6.12. Pravo na obrazovanje.....	143
6.12.1. Dostupnost obrazovanja i vaspitanja	143
6.12.1.1. Predškolsko obrazovanje i vaspitanje	143

6.12.1.2. Prevoz učenika	144
6.12.2. Sigurnost, prostorni i organizacioni uslovi i odnos prema učenicima	145
6.12.3. Obrazovanje djece sa smetnjama u razvoju	147
6.12.4. Vjerske škole	149
6.13. Slobodno vrijeme, rekreacija i kulturne aktivnosti	150
6.14. Mediji i digitalno okruženje.....	151
6.15. Pravo djeteta pred pravosudnim organima	152
6.16. Druge aktivnosti.....	153
6.17. Mreža Zlatnih savjetnika Zaštitnika.....	153
6.18. Preporuke UN Komiteta	154
6.19. Prava mladih.....	156
VII ZAŠTITA OD DISKRIMINACIJE.....	157
7.1. Uvod	157
7.2. Pravni okvir	160
7.3. Statistika predmeta u postupcima pred Zaštitnikom	162
7.4. Podaci iz pravosudne i upravne nadležnosti.....	168
7.5. Podaci iz pravosudne nadležnosti	168
7.6. Podaci iz upravne nadležnosti	172
7.7. Posebni oblici / osnovi diskriminacije.....	174
7.7.1. Diskriminacija po osnovu invaliditeta	174
7.7.2. Rodna ravnopravnost	179
7.2.2.1 Diskriminacija po osnovu pola	181
7.7.3. Diskriminacija po osnovu rodnog identiteta i seksualne orijentacije.....	187
7.7.4. Diskriminacija po osnovu nacionalne i vjerske pripadnosti	189
7.7.5. Govor mržnje	192
7.8. Informacije savjeta manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica	194
7.9. Raseljena i interno raseljena lica	197
7.10. Azil i migracije.....	199
7.11. Aktivnosti na promociji ljudskih prava i jačanju kadrovskih kapaciteta	200
VIII PROBLEMI, IZAZOVI I KLJUČNA DOSTIGNUĆA	203
IX OCJENE I ZAKLJUČCI	205
X O INSTITUCIJI I FINANSIJSKIM SREDSTVIMA	213
XI FOTO IZVJEŠTAJ.....	217

RIJEČ ZAŠTITNIKA



Poštovane/i poslanice/i i ostale/i čitateljke/oci ovog Izvještaja,

Pred vama je 15. godišnji izvještaj o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, koji se prema zakonskoj obavezi dostavlja Skupštini Crne Gore na razmatranje, a objavljivanjem na sajtu i predstavljanjem na konferencijama čini dostupnim široj javnosti.

Zaštitnik¹ samostalno i nezavisno, na načelima pravde i pravičnosti, preduzima mjere za zaštitu ljudskih prava i sloboda, kad su povrijeđena aktom, radnjom ili nepostupanjem državnih organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave i lokalne uprave, javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlašćenja, kao i mjere za sprječavanje mučenja i drugih oblika nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja i mjere za zaštitu od diskriminacije. Pored ove funkcije Zaštitnik ima i širu misiju, a to je stvaranje svijesti o potrebi vladavine prava; o potpunoj i dosljednoj zaštiti sloboda i prava građana i uopšte stvaranju pravne

sigurnosti i povjerenja u institucije sistema, kao i zakonitog i nepristrasnog rada svih državnih organa pred kojima građani ostvaruju svoja prava, slobode, obaveze i pravne interese. Podsjećamo da se ljudskim pravima smatraju, ne samo prava garantovana Ustavom i zakonima, već i prava garantovana ratifikovanim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima i opšte prihvaćenim pravilima međunarodnog prava.

Ovako sveobuhvatan mandat podrazumijeva brojne obaveze i aktivnosti, o kojima ćete detaljnije čitati na narednim stranama Izvještaja.

U 2018. godini, osim postupanja po pritužbama, kao osnovnog načina rada za sprovođenje mandata Zaštitnika, bilježimo značajne aktivnosti koje su uticale na promociju rada i približavanje građanima. One se odnose na veći broj skupova koje smo organizovali samostalno ili u saradnji sa partnerima, učešće naših predstavnika na ovakvim i sličnim događajima u zemlji i inostranstvu, obilasku institucija, organa i organizacija na lokalnom i nacionalnom nivou, izradu izvještaja, prisustvo u medijima i sl.

Prije nego što napravim pregled glavnih dešavanja za 2018. godinu, sa zadovoljstvom podsjećam da u ovoj godini obilježavamo 15 godina od osnivanja Institucije, zbog čega ću ovom prilikom dati kratak osvrt na neke od ključnih rezultata i dešavanja za naš rad u tom periodu.

¹ Svi izrazi koji se u ovom Izvještaju koriste u muškom rodu obuhvataju iste izraze u ženskom rodu

15 GODINA RADA INSTITUCIJE

Skupština Republike Crne Gore donijela je, 8. jula 2003. godine, Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, čime je Crna Gora pristupila redu moderno organizovanih i demokratskih država koje imaju instituciju Ombudsmana, kako se ona inače naziva u međunarodnom pravu.

Njeno uvođenje u naš pravni sistem motivisano je, prije svega, potrebom da se obezbijedi efikasna i kvalitetna institucionalna zaštita ljudskih prava i sloboda, a samim tim dalje jačanje Crne Gore kao države zasnovane na principima vladavine prava. Uvođenje ove institucije u crnogorski pravni sistem značajno je bilo i sa aspekta obaveze usklađivanja i ujednačavanja crnogorskog zakonodavstva sa zakonodavstvom Evropske unije i međunarodnim standardima u oblasti ljudskih prava i sloboda. Ustanovljenje ove institucije posebno je značajno za zemlje u tranziciji, jer se pokazalo kao jedno od najefikasnijih sredstava za vansudsku kontrolu državne vlasti i zaštitu prava građana, za transformaciju u demokratsku državu i društvo vladavine prava².

Prvi Zaštitnik izabran je 21. oktobra 2003. godine, a institucija je zvanično počela rad 10. decembra 2003. godine, simbolično - na Međunarodni dan ljudskih prava. Nisu bili obezbijeđeni prostor, kadar, ni oprema, a budžetom za 2003. godinu nije bilo predviđeno finansiranje Institucije. Početna sredstva obezbijedila je Kancelarija OSCE-a u Podgorici, a dio opreme Evropska agencija za rekonstrukciju. U 2004. godini institucija se finansirala iz tekuće budžetske rezerve, u skladu sa Zakonom o budžetu Republike Crne Gore za 2004. godinu. OEBS je finansirao i izradu prvog web sajta Institucije.

U skladu sa mandatom, rad po pritužbama i postupanje po sopstvenim inicijativama predstavljaju jednu od osnovnih nadležnosti Zaštitnika. Od osnivanja institucije, zaključno sa decembrom 2018. godine, bilježimo skoro 23 hiljade poziva građana, dok je u instituciji primljeno njih oko 11 hiljada. U radu je bilo blizu 10 hiljada predmeta, u kojima je dato više stotina preporuka.

Posebni izvještaji, organizovane konferencije, inicijative za izmjenu zakonskih propisa, mišljenja na zakone, obilasci i posjete ustanovama, organima i organizacijama koje su u domenu našeg rada, prisustvo u medijima, izrada promotivnog materijala i sl, dio su brojnih aktivnostima kojima smo nastojali da što potpunije i kvalitetnije ispunimo mandat i misiju i predstavimo se što većem broju građana, ali i stručnoj javnosti.

Institucija se razvijala u pogledu nadležnosti i broja zaposlenih, i što je najvažnije, u kontinuitetu je unapređivala rezultate rada u pogledu efikasnosti i trajanja postupka, u cilju jačanja povjerenja javnosti i unapređenja naše vidljivosti.

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

Zakon o Zaštitniku je mijenjan 2011. i 2014. godine. Izmjene iz 2011. godine odnose se na uvođenje odredbi u vezi sa obavezom preuzetom ratifikacijom Opcionog protokola uz Konvenciju UN protiv mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka (OPCAT). Zaštitnik je određen kao nacionalni preventivni mehanizam, kao i institucionalni mehanizam za zaštitu od diskriminacije. Novi Zakon sadržao je nekoliko pozitivnih koraka kako bi se osigurala nezavisnost na polju finansija, omogućeno je da Zaštitnik dostavi predlog o vlastitom budžetu i da učestvuje u raspravi u Parlamentu po tom pitanju; predviđene su specifične nadležnosti u oblasti sprečavanja mučenja i nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja i u zaštiti od diskriminacije. Takođe, imajući u vidu mišljenje Venecijanske komisije, izražena je potreba da se izbor Ombudsmana vrši dvotrećinskom većinom u cilju jačanja njegove nezavisnosti i samostalnosti, ali su Ustavna rešenja bila prepreka.

Izmjenama Zakona iz 2014. godine prvobitno je trebalo usaglasiti Zakon sa, u međuvremenu donijetim, Zakonom o zaradama u javnom sektoru. Međutim, tokom rada na Zakonu, izmjene su dosegle veći obim pa je odlučeno da se donese potpuno nov Zakon. Nažalost, promjene nisu donijele unapređenje teksta, naprotiv- u nekim segmentima nove odredbe su u suprotnosti sa međunarodnim dokumentima. Institucija je iz tog razloga 2016. godine akreditovana B statusom kod Globalnog saveza nacionalnih institucija za ljudska prava /Global Alliance of National Human Rights Institutions / (GAHRI), jer je Zakon o Zaštitniku djelimično usklađen sa "Pariskim principima", na koja se država obavezala. Glavne neusaglašenosti odnose se na mandat, izbor i imenovanja Ombudsmana, finansijsku autonomiju, popunjavanje svih radnih mjesta i interakciju sa međunarodnim sistemom ljudskih prava.

Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Stručne službe Zaštitnika iz 2012. godine uspostavljene su četiri grupe poslova: opšta nadležnost, dječja prava, prevencija i zaštita od torture i zaštita od diskriminacije. Od ove godine Zaštitnik ima i četiri zamjenika, po jednog za svaku od četiri grupe poslova.

Prvim Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Stručne službe Zaštitnika predviđeno je bilo da stručno-administrativne i pomoćne poslove u instituciji obavlja 17 izvršilaca, ne računajući u taj broj Zaštitnika i dva zamjenika. Pravilnikom koji je bio na snazi do kraja 2018 godine, predviđeno je bilo da Služba ima 33 zaposlena, ne računajući Zaštitnika i 4 zamjenika.

Radno tijelo NPM-a osnovano je 2013. godine radi vršenja određenih poslova prevencije torture za koje su neophodna specijalistička znanja. Radno tijelo čine stručnjaci iz oblasti penologije, psihijatrije, psihologije, defektologije, sudske medicine, sociologije i andragogije. Izbor stručnjaka za svaki pojedinačni obilazak određuje se u zavisnosti od mjesta koje se obilazi, strukture lica lišenih slobode, teme koja je predmet obilaska i u skladu sa tim potrebnog specijalističkog znanja.

Mreža Zlatnih savjetnika Zaštitnika osnovana je 2014. godine. Cilj Mreže je da okupi zainteresovanu djecu Crne Gore, koja svojim idejama, predlozima, sugestijama, stavovima, učešćem u izradi izvještaja, učešćem na konferencijama i sličnim aktivnostima daju direktan doprinos u zaštiti i unapređenju dječijih prava. Prvi sastav Mreže činilo je desetoro djece uzrasta od 11 do 17 godina. Novi izbor članova Mreže izvršen je 2018. godine, kada su izabrana 22 nova člana/ice, koja predstavljaju djecu iz sve tri geografske regije Crne Gore.

Na osnovu tema i oblasti koje su u određenom momentu bile u posebnom fokusu pažnje Zaštitnika pripremljeni su posebni izvještaji/publikacije/brošure i sprovedene kampanje (samostalno ili uz podršku partnerskih organizacija/institucija):

Izvještaj o kršenju prava na suđenje u razumnom roku pred sudovima u Crnoj Gori (2006); Izvještaj o maloljetnicima u sukobu sa zakonom (2006); Vodič iz osnovnog obrazovanja (2007); Nasilje nad

djecom (2009); Izvještaj o primjeni fakultativnog protokola uz Konvenciju o pravima djeteta o učešću djece u oružanim sukobima za period 2006-2008 (2010); Djeca i mediji (2010); Dječje prosjačenje u Crnoj Gori (2011); Regionalni izvještaj o prosjačenju djece - Rasprostranjenost, prevencija i suzbijanje dječjeg prosjačenja (2011); Izvještaj o stanju ljudskih prava mentalno oboljelih lica smještenih u ustanovama (2011); Vodič za djecu sa posebnim obrazovnim potrebama (2011); Izvještaj o ostvarivanju prava na povraćaj imovinskih prava i obeštećenje (2011); Izvještaj o stanju prostorija Uprave policije za zadržavanje lica lišenih slobode (2011); Izvještaj o stanju ljudskih prava pritvorenika u Istražnom zatvoru Podgorica (2012); Informacija o postupanju Uprave policije po preporukama Zaštitnika datih u Posebnom izvještaju iz 2011. godine (2012); Izvještaj o stanju ljudskih prava Zaštitnika za potrebe opšteg periodičnog pregleda – UPR (2012); Regionalni Izvještaj o seksualnoj eksploataciji djece (2012); Izvještaj o seksualnom iskorišćavanju djece u Crnoj Gori (2012); Analiza rada centara za socijalni rad u Crnoj Gori (2012); Istraživanje o zloupotrebi djece putem interneta (2013); Kako poboljšati komunikaciju između djece i Ombudsmana u jugoistočnoj Evropi (2013); Unapređenje položaja djeteta u cilju zaštite od svih vidova eksploatacije (2013); Strip o pravima djeteta "Nevolje sa Rokijem i druge priče o dječijim pravima"(2014); Postupanje policije sa djecom (2014); Regionalni izvještaj o zloupotrebi djece putem interneta (2014); Istraživanje "Postupanje policijskih službenika prema licima lišenim slobode i zadržanim licima" (2015); Postupanje pravosudnih organa u postupcima koji se odnose na porodično pravne sporove (2015); Pravo na fizički integritet i ljudsko dostojanstvo: oktobarski protesti i primjena policijskih ovlašćenja (2016); Alternativni izvještaj Zaštitnika o drugom i trećem periodičnom izvještaju Crne Gore o primjeni UN Konvencije o pravima djeteta (2017); Podizanje razumijevanja među djecom i mladima o OPCP-u (Fakultativni protokol o komunikacijskim procedurama uz Konvenciju o pravima djeteta (2017); Izvještaj zlatnih savjetnika Zaštitnika o implementaciji preporuka UN Komiteta za prava djeteta (2017); Izvještaj o uslovima rada službenika obezbjeđenja i tretmana u Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija (2017); Publikacija sa sastanka Medicinske grupe Mreže NPM Jugoistočne Evrope „Zdravstvena zaštita u zatvorima i psihijatrijskim ustanovama (2017); Opšti periodični pregled ljudskih prava u Crnoj Gori (Treći ciklus 2017); Izvještaj o ostvarivanju prava mentalno oboljelih lica lišenih slobode smještenih u Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija (2018); Mentalno zdravlje djece u Crnoj Gori (2018), a štampana je i Konvencija Ujedinjenih Nacija o pravima djeteta na jeziku bliskom djeci.

Od 2013. godine pripremaju se i Skupštini Crne Gore dostavljaju godišnji izvještaji o radu NPM-a, a od 2011. polugodišnji izvještaji za zaštitu od diskriminacije.

Sprovedene su kampanje "Ispravno", "Obrati se Zaštitniku" – flajeri, poster; " Djeco pišite Ombudsmanu" – flajeri, poster; "Kako da se ponašamo na internetu? Kao i u životu!"- flajeri , poster; Sačinjene su brošura, leci i poster "NPM i lica lišenih slobode"- promotivni materijal na tri jezika (engleski, albanski i maternji) pod pokroviteljstvom Savjeta Evrope, a za potrebe organizovanja "Dana Zaštitnika" i kreativno-edukativnih radionica namjenski se priprema i štampa promotivni materijal, u skladu sa tematskim obilascima.

Za novu i mladu instituciju u pravnom sistemu Crne Gore, od velikog značaja bila su iskustva i prakse institucija istog i sličnog mandata sa područja Evrope, a posebno regiona, sa kojima je u međuvremenu uspostavljena saradnja. Posebno ističemo važnost članstva u mrežama, što je omogućilo direktnu razmjenu informacija, znanja, praksi, uspostavljanje standarda, zajedničke odgovore na brojne izazove i probleme, podstaklo unapređenje rada i ostalo važan izvor ideja.

Podsjećamo da je institucija članica: Evropskog Instituta ombudsmana /EOI/, Mreže ombudsmana za djecu Jugoistočne Evrope /CRONSEE/, Evropske mreža ombudsmana za djecu /ENOC/, Evropske mreže tijela za jednakost /EQUINET/, Mreže NPM Jugoistočne Evrope, Regionalne mreža ombudsmana Zapadnog Balkana a krajem godine započeli smo process učlanjenja u Evropskoj mreži

Nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava - ENNHRI. U međuvremenu je prestalo članstvo u Asocijaciji mediteranskih ombudsmana /AOM/.

U kontekstu međunarodnih uspjeha i dostignuća, bilježimo i značajan izbor zamjenice Zaštitnika, Zdenke Perović, za članicu Potkomiteta Ujedinjenih nacija za sprečavanje mučenja i drugih svirepih, nečovječnih ili ponižavajućih postupaka ili kazni /The Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment / (SPT). Takođe, zamjenik Zaštitnika Siniša Bjeković, izabran je dva puta zaredom za člana Biroa (izvršno tijelo) Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije (ECRI). Ovi uspjesi svojevrsno su priznanje kako za Instituciju Zaštitnika, tako i za državu Crnu Goru.

U dosadašnjem radu veliku zahvalnost za podršku koja je doprinijela unapređenju stručnih kapaciteta zaposlenih dugujemo predstavništvima međunarodnih organizacija u Crnoj Gori - Organizaciji za evropsku bezbjednost i saradnju /OEBS/, Savjetu Evrope, tijelima Ujedinjenih nacija - UNICEF-u, UNHCR-u, UNDP-u i Delegaciji Evropske unije. Kroz finansiranje projekata, programa obuka, studijskih posjeta, angažovanja stručnjaka, izrade izvještaja, brošura i sličnih promotivnih materijala i ostalim vidovima podrške, dali su nemjerljiv doprinos razvoju same institucije, a time i unapređenju ljudskih prava i sloboda u državi.

U ovom kratkom presjeku stanja o 15 godina rada Institucije, ukazujemo i na doprinos koji su dali predstavnici civilnog sektora i medija. Nevladine organizacije svojim komentarima, kritikama ili pohvalama, podsticajno su uticale na rad Institucije, koja se trudila da odgovorno i profesionalno sagleda i odgovori na njihove predloge, obraćanja i zapažanja. Proteklih nekoliko godina vidljivo je unapređenje odnosa kroz sprovođenje projekata, organizaciju konferencija, obuka i sličnih aktivnosti, uzajamne posjete ili druge vidove saradnje, koja može i treba biti još sistematičnija i fokusiranija.

Promociji naše nadležnosti, približavanju građanima i generalno pozicioniranju institucije u javnom prostoru Crne Gore, najviše su doprinijeli novinari koji redovno izvještavaju o radu Zaštitnika i iskazuju veliku zainteresovanost za mišljenja i komentare predstavnika institucije o svim značajnim temama sa društvene scene. Osim što redovno objavljuju mišljenja i preporuke Zaštitnika po pojedinačnim pritužbama, novinari svojim pričama često ukazuju na probleme, nepravilnosti ili situacije za koje nemamo saznanja, pa nakon razmjene informacija sa autorima priča pokrećemo postupke po sopstvenoj inicijativi. Otvaranjem pitanja od javnog značaja, ukazivanjem na probleme, pokretanjem debata od javnog interesa i uopšte izvještavanjem o funkcionisanju sistema javne vlasti, ali i privatnog sektora, mediji ispunjavaju svoju osnovnu ulogu - čuvara demokratije i svih njenih vrijednosti. Zbog takve svoje misije, novinari su kao i predstavnici NVO sektora, naši prirodni saveznici na polju unapređenja i zaštite ljudskih prava i sloboda, bez obzira na kritike kojima smo povremeno izloženi i/ili neslaganja koja nekada imamo.

Vremenom su značajno unaprijeđeni razumijevanje i odnos prema Zaštitniku institucija, organa, organizacija i drugih nosilaca javnih ovlašćenja čiji rad, u skladu sa mandatom, pratimo na lokalnom i državnom nivou. Težili smo tome da nas njihovi predstavnici shvate kao nekog ko mišljenjima i preporukama doprinosi unapređenju njihovog rada i što je najvažnije, vraća ili jača povjerenje građana, nakon otklonjene povrede prava. Iako i dalje ima, uglavnom pojedinačnih primjera neispunjavanja preporuka, odugovlačenja odgovora na izjašnjenja, nepotpunih ili izjašnjenja u kojima se ne daje suštinski odgovor, ipak je poboljšan odnos javnih vlasti prema instituciji Zaštitnika i naša saradnja je sve sadržajnija.

Dakle, svi pomenuti subjekti samo su dio lanca, odnosno kopče koje moraju biti dobro uvezane i sinhronizovano funkcionisati, kako bi sistem kao cjelina ispunio očekivanja i stvorio uslove za nesmetano i pravično ostvarivanje ljudskih prava i sloboda za sve građane.

U proteklih 15 godina sistem javne uprave, nezavisna tijela i institucije, nevladin sektor i ostali subjekti koji djelujemo na društveno-političkoj sceni, prolazili smo kroz iste ili slične izazove, među kojima je za oblast ljudskih prava i sloboda možda ipak najvažniji proces evropskih integracija. Nesporno je došlo do unapređenja zakonskog sistema u brojnim oblastima, što je u određenim sferama bio duži i teži proces, koji je nerijetko iziskivao značajne promjene u odnosu na dotadašnji model funkcionisanja nekog organa ili šireg sistema, ali i neke ustaljene obrasce ponašanja i razmišljanja.

To je bio prvi korak ka stvaranju očekivanih promjena, jačanja i sazrijevanja institucija u skladu sa pravilima i standardima društava razvijenih demokratskih sistema. Međunarodna zajednica kroz različite izvještaje i druge mehanizme monitoringa prati dešavanja u Crnoj Gori i dosadašnji status države u integracijskim procesima pokazao je značajan napredak na gotovo svim poljima. Međutim, u nekim oblastima on je izraženiji, u nekim je nakon početnog napretka došlo do stagnacije, a nekada se zbog pojedinačnih negativnih slučajeva napredak relativizuje ili se očekuju bolji rezultati.

Smatram da se u prethodnih deceniju i po desilo mnogo toga što je doprinijelo unapređenju ljudskih prava i sloboda u Crnoj Gori. Prije svega, to se odnosi na veću svijest građana o njihovim pravima, njihovu istrajnost da se obraćaju nadležnima, jačanje transparentnosti i odgovornosti rada javne uprave.

Mnogo puta ukazano je da je primjena zakonske regulative sada glavni test željenih promjena, ali nažalost i dalje glavno područje izvora problema u praksi. Očekivano poboljšanje životnog standarda građana i dalje nije zadovoljavajuće i to je nesporno najveći izazov koji stoji pred državom. I dalje postoji veliki broj pojedinaca, ali i čitavih porodica koje iz različitih razloga žive na marginama društva, na ivici siromaštva, zbog čega nerijetko pristaju da javno, preko medija ili NVO sektora prikažu svoje teške uslove života, da ugroze svoju i privatnost djece kako bi, najčešće samo jednokratno, dobili određenu pomoć. Iako znamo da gotovo da ne postoji društvo koje se ne suočava sa ovakvim problemima, država mora stremiti iskorjenjivanju siromaštva i unapređenju svojih socijalnih servisa. Zabrinjava visoka stopa nezaposlenosti što se odražava i na veliki broj socijalno ugroženih osoba. Polazeći od toga da siromaštvo ugrožava sve aspekte ljudskog postojanja i dostojanstva, i ovom prilikom ukazujemo da je na državi odgovornost i obaveza da stalno preduzima mjere za obezbjeđivanje potrebnog nivoa ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava.

Za 15 godina nije urađeno malo na polju ljudskih prava i sloboda u Crnoj Gori, ali očekivanja su mnogo veća i zato svi moramo dati još veći doprinos kako bi u što kraćem roku, u bliskoj budućnosti, došlo do promjena koje će osjetno stvoriti bolji životni standard, zadovoljnije, uređenije i tolerantnije društvo.

Poštovani,

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda nastoji da u svojim redovima unaprijedi ono što očekuje od onih kojima daje preporuke i čiji rad prati i ispituje. U prvom planu, to je odgovoran odnos prema svakom građaninu i postupanje po njegovoj pritužbi na što brži i efikasniji način.

Svaki građanin koji nam se obrati na to se odlučio zbog problema koji je za njega najvažniji i najhitniji i za koji smatra da mu ometa, usporava ili onemogućuje ostvarenje prava. Zato za nas ne smije biti „velikih i malih predmeta“, ni manje ili više značajnih preporuka. Iskustvo nas uči da su ti problemi često

takvi da njihovo rješavanje uglavnom pravi bitnu razliku u životima građana i svaki pojedinačan riješen predmet stvara i nama veliku satisfakciju.

Često nam se obraćaju građani koji su izgubili sve sudske sporove i u situacijama kada više ne možemo da pomognemo. Takođe, i dalje imamo određen broj stranaka koje nam se obrate prije nego što su iscrpili sve moguće mehanizme pravne zaštite. I jedna i druga grupa ovakvih obraćanja ukazuje na još uvijek nedovoljno razumijevanje, kako našeg rada tako i funkcionisanja sistema javne uprave, ali i pravnog sistema generalno, - što je signal da se mora dodatno raditi na promociji nadležnosti građanima.

Nažalost i dalje u javnosti ima nerazumijevanja po pitanju „obaveznosti“ realizacije preporuka Ombudsmana. Često se suočavamo sa pogrešnim tumačenjima da naše preporuke nisu pravno obavezujuće, što je vjerovatno posljedica činjenice da nemamo na raspolaganju prinudne mehanizme za njihovo izvršenje. Međutim, smatramo da su snaga argumenata i kvaliteta donešenih mišljenja snažniji od eventualnih proizvoljnih odluka pojedinaca u organima javne uprave, i to će i dalje biti naš glavni „adut“ za jačanje povjerenje u instituciju kao i njen autoritet.

Ovom prilikom ukazujem i na pozitivne primjere predstavnika državnih i lokalnih vlasti i nosilaca javnih ovlaštenja, koji su pokazali odgovornost i razumijevanje da svojim odgovorima i odnosom prema nekom problemu utiču na to da se povreda otkloni u toku samog postupka, što nije samo najbrži već i za sve strane najpoželjniji način okončanja predmeta. Zahvaljujem i onima koji su suočeni sa kritikom, ukazivanjem i preporukama Zaštitnika pretvorili loše prakse u dobre.

Takve direktne kritike treba da budu prihvaćene u duhu u kom su napravljene - sa istinskim nastojanjem da se osigura bolja, efikasnija i transparentnija javna uprava, što je ključni zadatak Zaštitnika. Širom svijeta, gdje god postoje ovake institucije sa dugom tradicijom, Ombudsman se smatra svojevrsnom „savješću sistema javne uprave“. Zato se njegove preporuke ne smiju ignorisati ili odlagati.

Posebno zadovoljstvo se javlja kada se nakon upućene preporuke dese konkretne promjene, kada nas organ obavijesti da je naše postupanje poslužilo kao motiv za unapređenje njihovih usluga i praksi, bilo nekim izmjenama u procedurama, pristupu, internom uputstvu zaposlenima ili bilo koji drugi način.

Za odgovornu, transparentnu i modernu administraciju, pritužbe koje Ombudsman dobija u vezi sa njenim radom treba doživljavati kao svojevrsnu anketu građana i smjernice šta treba unaprijediti kako bi bili efikasniji, a korisnici usluga zadovoljniji. Pritužbe su u tom smislu dobra stvar koja detektuje manjkavosti u sistemu javne uprave i od nje „korist“ svakako imaju i oni na koje se odnosi. Trebalo je vremena da se stvari počnu posmatrati na ovaj način, ali primjećujemo da se zaista velika promjena u tom smislu desila za ovih deceniju i po našeg rada.

Treba biti fer i ukazati da se veći dio administrativnih poslova i procedura završava po pravilima i u predviđenoj proceduri, ali da nažalost postoje i dalje slučajevi loše prakse i postupanja. Smatramo da smo ipak već dospjeli na takav nivo demokratskog razvoja da se dobre stvari podrazumijevaju i da ih ne treba posebno isticati. Ali sve ono što odstupa od zakonitih procedura opravdano izaziva nezadovoljstvo i zahtijeva blagovremenu i efikasnu reakciju nadležnih. Često pojedinačni negativni slučajevi skrenu pažnju i bace svjetlo na generalno dobar posao koji se obavlja u nekoj oblasti ili organu i podriva povjerenje javnosti.

Nezavisna pozicija koja nam je data Ustavom i Zakonom omogućava nam da nepristrasno i objektivno analiziramo postupanja nadležnih organa i ukazujemo na njihove greške i propuste, kada se za to

stvore uslovi. Iako je pozicija Zaštitnika nezavisna to ne znači da se držimo neutralno. Nismo i ne možemo biti neutralni u pogledu borbe za ljudska prava građana, socijalnu pravdu, vladavinu prava, ostvarivanje pravde i pravičnosti i ostalih demokratskih načela i vrijednosti.

Iako se često ukazuje da je Crna Gora u značajnoj mjeri uskladila svoje zakonodavstvo sa međunarodnim pravom i standardima i da zakoni nisu prepreka ostvarivanju prava, praksa pokazuje da nije dovoljno imati „savršeno“, moderno i progresivno zakonodavstvo da bi se osiguralo dobro upravljanje i zadovoljavanje legitimnih težnji građana. Samo kada organi javne vlasti ispravno i pravedno primjenjuju zakone i propise, građanin se može osjećati sigurnim - da se pošteno i pravedno tretira, da nije podvrgnut diskriminaciji i zloupotrebi moći. Savjesna i pravilna primjena zakona čini srž funkcionisanja demokratije. A da bi to zaista u praksi bilo tako neophodno je postojanje i uvažavanje djelotvornog sistema provjera i ravnoteže, koji obezbjeđuju nezavisni ustavni organi kao što su sudovi, ombudsman, revizorska institucija i drugi, koji garantiraju poštovanje vladavine zakona. Međutim, u primjeni zakona još uvijek su prisutni ozbiljni problemi i teškoće sa kojima se građani svakodnevno susreću u ostvarivanju svojih prava i pravnih interesa.

U gotovo svim područjima našeg rada postoje oblasti gdje su problemi izraženiji i zahtijevaju odlučniji odgovor državnih organa za sprovođenje zakona. I pored naših višegodišnjih ukazivanja i konstatacija, problemi se ponavljaju, a rezultati izostaju, što je posebno izraženo u ostvarivanju prava na dobru upravu i pravnu zaštitu, u zaštiti od diskriminacije, porodičnom nasilju i nasilju nad ženama, djecom i među djecom, pravima iz socijalne i ekonomske zaštite, posebno ranjivih kategorija stanovništva.

Iskustva pokazuju da se građanima povjerenje u institucije često poljulja zbog dugotrajnih postupaka, čestih poništavanja odluka i vraćanja na ponovno odlučivanje, strogo birokratskog pristupa i korišćenja previše stručne terminologije. Zbog značajnog broja neukih stranki, posebno starijih ljudi koji nam se obraćaju i kojima dodatan problem predstavlja i snalaženje u modernizovanim sistemima elektronskih komunikacija i drugih naprednih vidova pristupa nekim uslugama, odnos javnih službenika, uz podrazumijevanu stručnost i posvećenost, treba da prate human pristup i strpljenje.

Potrebno je dodatno osnažiti građanina da zaštiti svoja prava i da osnovano vjeruje da će ga javna uprava pravično tretirati. Pri tom institucija Ombudsmana, kao branitelj ugroženih građana, ima ključnu ulogu kontrole.

Iako se na kraju uvijek sve svede na statistiku, ne smijemo gubiti iz vida da je svaki broj konkretan čovjek, konkretan problem i da je ovo posao u kom nastojimo da na što brži i pravedniji način taj problem pretvorimo u rešenje. Zbog toga pritužbe po kojima smo otvorili predmete i na osnovu toga donijeli mišljenja, objavljujemo uz anonimizaciju na našem sajtu jer je to najbolji način da svi zainteresovani kroz konkretne primjere vide kako se bavimo problemima građana. Na taj način svi možemo vidjeti i šta se bilo kome od nas može desiti i kako da neželjenu situaciju riješimo na najbolji način.

Izveštaji su prolazni ali promjene ostaju i zbog toga ostajemo posvećeni misiji da promjene izazivamo i stvaramo promovišući koncept odgovornosti, pravičnosti i transparentnosti u javnom sektoru.

Iako smo kroz različite oblike pojavljivanja i obraćanja prisutni tokom cijele godine, Zaštitnik svojom obavezom smatra da kroz Izveštaj posebno upozorava nadležne institucije ali i javnost u cjelini, ne samo na pojedinačne već i na one tzv. systemske probleme, koji najčešće nastaju upravo nedjelotvornim i neblagovremenim rješavanjima pojedinačnih slučajeva.

Nadam se da će sve ono što slijedi, što ćete čitati na narednim stranicama Izvještaja, pokazati da je za nama još jedna radna i produktivna godina sa pozitivnim rezultatima za sve ljude kojima smo na usluzi.

Trudićemo se i da ažurnim postupanjem, većim promotivnim angažmanom, sopstvenim inicijativama i sličnim aktivnostima budemo još prisutniji i bliži građanima. Nastojaćemo da pratimo trendove u elektronskim komunikacijama i budemo dostupniji mlađoj populaciji. Nastojaćemo da budemo još prisutniji u lokalnim zajednicama, jer naša iskustva sa „Dana Zaštitnika“ pokazuju da građani preferiraju da u neposrednom kontaktu objasne svoje probleme predstavnicima Institucije i na taj način saznaju više o svojim pravima. Prioritet nam ostaje unapređenje dostupnosti za pripadnike marginalizovanih grupa, prije svega OSI i starijih.

Ovo je deveti izvještaj koji podnosim parlamentu, a treći - ujedno i posljednji u mom drugom mandatu. Na kraju, zahvaljujem svim kolegama sa kojima sam radio od 2010. godine. Rezultati Zaštitnika svakako su proizvod timskog rada i saradnje, posvećenih i odgovornih saradnika, kojima želim uspjeh u daljem radu. Vjerujem da je stvoren dobar institucionalni okvir i da će ustanovljeni standardi i pravila u postupanju, značajan broj predmeta i preporuka, dosadašnje iskustvo ali i definisani ciljevi i vizija razvoja, biti dovoljno snažna potpora za dalji uspješan rad i druge željene rezultate Institucije.

Šuško Pašović



I UVOD

U skladu sa Zakonom o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore, pripremljen je godišnji izvještaj o radu koji podnosim Skupštini Crne Gore na razmatranje.

Osim što sadrži analizu stanja i zapažanja o ljudskim pravima i slobodama u Crnoj Gori, po oblastima našeg rada, u Izvještaju su date preporuke za unapređenje stanja, ocjene, ukazivanja, primjeri iz prakse, kao i pregled aktivnosti koje smo organizovali ili u kojima smo učestvovali tokom 2018. godine. Cilj Izvještaja je da se Skupština i javnost upoznaju o ovim najznačajnijim aspektima našeg rada, da se ukaže na oblasti u domenu javnog sektora u kojima su potrebna poboljšanja, kao i na neka sistemska pitanja koja zahtijevaju rješavanje.

Zaštitnik je u radu imao 916 predmeta, od kojih je 889 formirano u 2018. godini. Zadržan je visok trend okončanih predmeta 96,62 %, a prosječno trajanje postupka bilo je 60 dana. U 103 predmeta dato je 235 preporuka.

U skladu sa širokim mandatom koji Zaštitnik ima, pred nama je i u ovoj izvještajnoj godini bilo dosta posla, pa navodimo neke od najznačajnijih aktivnosti koje su obilježile rad Institucije, uz primarni zadatak rada po pritužbama građana i onih pokrenutih po službenoj dužnosti:

NPM je sačinio **Izvještaj o ostvarivanju prava mentalno oboljelih lica lišenih slobode smještenih u Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija (ZIKS)**³, čije predstavljanje je upriličeno na konferenciji u toj ustanovi. U Izvještaju je, između ostalog, konstatovano da polovina muške i trećina ženske populacije u ZIKS-u ima dva ili više dijagnostikovanih mentalnih poremećaja, od kojih su najčešći poremećaji ličnosti i oni uzrokovani upotrebom psihoaktivnih supstanci.

Zaštitnik je objavio još jedan poseban izvještaj **Mentalno zdravlje djece u Crnoj Gori**⁴, koji je predstavljen na konferenciji povodom obilježavanja 20. novembra – Međunarodnog dana djece. U Izvještaju je, između ostalog, ocijenjeno da djeca koja imaju mentalne smetnje ne ostvaruju pravo na potpunu, adekvatnu i kvalitetnu zdravstvenu zaštitu.

Uz podršku organizacije Save the Children, inicirali smo izradu **Protokola o postupanju organa, ustanova i organizacija sa djecom uključenom u život i rad na ulici**. U radionicama, koje su ovim povodom krajem godine održane u Kolašinu, predstavnici stručne javnosti (ministarstava, Uprava policije, Agencije za zaštitu ličnih podataka, centri za socijalni rad, zdravstvene, obrazovne ustanove, NVO, međunarodne organizacije) dali su komentare i predloge na Nacrt protokola i razmijenili iskustva, u cilju pripreme što sveobuhvatnijih i konkretnih mjera koje će nadležni preduzimati prilikom djelovanja u ovoj oblasti.

Institucija je objavila publikaciju - **Preporuke Komiteta za prava djeteta Ujedinjih nacija (UN)**⁵, koje je država dobila u cilju unapređenja stanja u ovoj oblasti. Komitet za prava djeteta UN je, u skladu sa članom 44 Konvencije o pravima djeteta, nakon razmatranja Inicijalnog izvještaja o njoj primjeni u oktobru 2010. godine, usvojio zaključne opservacije i dao preporuke za unapređenje poštovanja Konvencijom garantovanih prava djece u Crnoj Gori.

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

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

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

Nacionalni mehanizam za prevenciju torture (**NPM**) **predsjedavao je 2018.godine Mrežom NPM zemalja Jugoistočne Evrope**. U okviru predsjedavanja, NPM Crne Gore bio je domaćin dvije regionalne konferencije koje su održane u Podgorici.

Tema prve dvodnevne konferencije bila je "Prevencija suicida i predoziranja u ustanovama detencije, status NPM-a u državama članicama", dok je drugi skup održan pod nazivom "Pritvor u kontekstu migracija i djelotvorne alternative".

NPM Crne Gore izmjenama Zakona o strancima dobio je **novu nadležnost koja se odnosi na readimisiju**-vraćanje stranaca za koje se utvrdi da nezakonito borave u Crnoj Gori. Obaveza je policije da nas o svakom prinudnom vraćanju stranca blagovremeno obavijesti, da nam dostavi akte na osnovu kojih se vrši vraćanje, a u Zakonu je posebno naglašeno da je policija dužna da saraduje sa Ombudsmanom i da ga blagovremeno obavještava, kako bi mogao da izvrši svoju zakonsku obavezu. Zaštitnik i predstavnica UNHCR-a u Crnoj Gori, Roberta Monteveki, potpisali su **Sporazum o tehničkoj saradnji**, u cilju sprovođenja zajedničkih aktivnosti u oblasti zaštite i unapređenja ljudskih prava tražilaca azila, izbjeglica, raseljenih i lica bez državljanstva.

Tokom godine Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM) sproveo je **projekat „Jačanje institucionalnih kapaciteta Ombudsmana za nadzor nad sektorom bezbjednosti“**, u okviru kog su organizovane četiri dvodnevne obuke (Petrovac, Bar, Budva, Kolašin). Završetak projekta, koji je finansirala Ambasada Savezne Republike Njemačke, obilježen je pres konferencijom, na kojoj su predstavljeni rezultati i aktivnosti.

Zaštitnik je organizovao i konferenciju - **Djelotvorne alternative pritvoru u kontekstu migracija**, čime je obilježen početak istoimenog projekta, koji Institucija sprovodi sa Cetrom za demokratiju i Savjetom Evrope.

Tematska radionica Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture, s akcentom na postupanju prema osobama s duševnim smetnjama lišenim slobode, održana je u Kotoru. Radionica je realizovana u okviru projekta "Podrška nacionalnim institucijama u prevenciji diskriminacije (PREDIM)", koji finansiraju Evropska unija i Savjet Evrope (SE), a implementira SE.

Organizovane su i zasebne konferencije za novinare na kojima su predstavljeni Izvještaj o radu Zaštitnika za 2017.godinu kao i Izvještaj o radu NPM-a.

Povodom **10. decembra-Međunarodnog dana ljudskih prava**, Zaštitnik je organizovao konferenciju, u saradnji sa: Vladom Crne Gore, Organizacijom za evropsku bezbjednost i saradnju, UN sistemom u Crnoj Gori, Delegacijom EU, Savjetom Evrope, Građanskom alijansom i Udruženjem pravnika.

Zaštitnik je učestvovao i u organizaciji drugih aktivnosti kojima je obilježen Dan ljudskih prava: tradicionalno humanitarno sportsko takmičenje (ove godine basket turnir) i takmičenje za srednjoškolce-Potruga za ljudskim pravima. Savjetnici iz institucije Zaštinika učestvovali su u humanitarnom turniru, koji su sa Zaštitnikom organizovali Građanska alijansa i Delegacija Evropske unije, a u nadmetanju je učestvovalo 14 ekipa.

Takmičenje za srednjoškolce, u saradnji sa Zaštitnikom, Vladom Crne Gore i EU Info Centrom, organizovali su Građanska alijansa i Delegacija Evropske unije. Tri pobjednička tima putovaće u Berlin, a nagradu je obezbijedila Delegacija EU. Savjetnica iz sektora za zaštitu od diskriminacije učestvovala je u emisiji na javnom servisu, koja je bila posvećena stanju ljudskih prava u Crnoj Gori i emitovana je na Dan ljudskih prava.

Zaštitnik je na osnovu postupka sprovedenog po Javnom pozivu, izvršio **izbor članova/ica Mreže zlatnih savjetnika/ca**. Nakon dostavljenih i razmotrenih prijava kandidata, na predlog Komisije za izbor odabrana su 22 nova člana/ice iz Berana, Kolašina, Podgorice, Budve, Cetinja, Rožaja, Danilovgrada i Nikšića. Zlatni savjetnici su djeca uzrasta od 13-17. godina. Članstvo u Mreži traje tri godine, a opšti cilj jeste stvaranje uslova za postizanje većeg stepena učešća djece u svim oblastima društvenog života, radi afirmacije i zaštite njihovih osnovnih prava i sloboda.

Zaštitnik je organizovao i konferenciju „**Za snažniji glas djeteta u društvu**“, na kojoj su predstavljeni rezultati rada dosadašnjeg saziva Mreže Zlatnih savjetnika i predstavljeni njeni novi članovi.

Na predlog institucije, zlatna savjetnica Zaštitnika Jana Rakočević, jedina je iz Crne Gore, ali i sa prostora bivše Jugoslavije, nominovana za dodjelu **Međunarodne dječje nagrade za mir**.

“**Dani Zaštitnika**” organizovani su u Tivtu (26.02), Kotoru (27. i 28. 02), Kolašinu (11 i 12. jul), Pljevljima, Šavniku i Žabljaku (25. i 26. jul), gdje su predstavnici Institucije razgovarali sa građanima koji smatraju da su im povrijeđena prava i primali njihove pritužbe.

Istraživanje javnog mnjenja Balkanski barometar za 2018. godinu pokazalo je da građani Crne Gore, u odnosu na institucije, najviše povjerenja imaju u Ombudsmana. Četvrti nastavak Balkanskog barometra, sveobuhvatan je pregled percepcija i očekivanja građana širom regiona Jugoistočne Evrope (SSE), a sproveo ga je Savjet za regionalnu saradnju⁶.

Sa zadovoljstvom smo primili ocjene o unapređenju kvaliteta našeg rada koje su iznijete na predstavljanju naših izvještaja u Skupštini Crne Gore, ali i u posljednjem izvještaju Evropske komisije (EK).

U Izvještaju EK za 2018.godinu navodi se da je Crna Gora “što se tiče temeljnih prava, uskladila svoje zakonodavstvo sa standardima EU. Naročito se poboljšao rad Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, ali su i dalje potrebna nastojanja da se ojača institucionalni okvir i djelotvorna zaštita ljudskih prava u praksi”.⁷ “Poboljšano je nekoliko aspekata rada insititucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, uključujući njihovu vidljivost, aktivnije informisanje o sprovedenim aktivnostima, kao i produktivnost. Međutim, i dalje ima prostora da se poveća efikasnost i kvalitet njihovih mišljenja. Poboljšalo se povjerenje građana u ovu instituciju, što pokazuje i broj slučajeva koji im građani prijave. Porastao je i broj predmeta koji su pokrenuti na sopstvenu inicijativu Zaštitnika. Saradnja s organizacijama civilnog društva i dalje je pozitivna ali bile bi poželjne sistematičnije konsultacije”, navodi se u ovom dokumentu.

Ocijenjeno je i da su kapacitet i nezavisnost NPM-a ojačani, a da je u oblasti dječjih prava Zaštitnik intenzivirao rad kao i da je u porastu broj pritužbi u vezi sa djecom. Što se tiče oblasti antidiskriminacije navodi se da je rad institucije poboljšan, ali da je potrebno dalje jačanje kapaciteta.

⁶ https://www.rcc.int/seeds/files/RCC_BalkanBarometer_PublicOpinion_2018.pdf

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

GODINA U BROJKAMA 2018

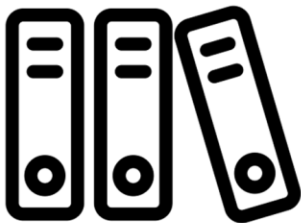


primljenih pritužbi



96.62 %

okončanih



u **103**
mišljenja

dato **235**
preporuka



5 izvještaja



**GODINA
INSTITUCIJE**

ZLATNA SAVJETNICA
NOMINOVANA
ZA MEĐUNARODNU
DJEČJU NAGRADU ZA MIR



Dani Zaštitnika
Pjevlja Šavnik
Žabljak Kotor
Tivat Kolašin

27

Sastanka sa upravom i
organizacionim
jedinicama ZIKS-a

27

obilaska
prostorija u
ZIKS-u

530

razgovora sa licima
lišenim slobode/
kojima je ograničeno kretanje

125

kreativno edukativnih
radionica i tribina o
pravima djeteta



2350 djece

Zlatni savjetnici
Ombudsmana

PRIMLJENO 22 DJECE U
MREŽU ZLATNIH SAVJETNIKA

110

ZAHTJEVA ZA IZJAVE
INTERVJUE
MEDIJSKA GOSTOVANJA



77 posjeta



35 obrazovne ustanove
18 zdravstvenih ustanova
13 centara za socijalni rad
5 domova učenika
6 ustanova socijalne i
dječje zaštite

14,8% 
više predmeta u
oblasti zaštiti od diskriminacije

ORGANIZOVANO
 10
konferencija

36,3%

predmeta diskriminacije je
u području rada i zapošljavanja

62%

otklonjenih povreda prava
po pritužbama lica lišenih slobode

II OBLICI RADA ZAŠTITNIKA

2.1. Prijem građana i „Dani Zaštitnika“

Tokom 2018. godine, Zaštitnik, zamjenici Zaštitnika i savjetnici primili su na razgovor 555 građana, dok se putem telefona, dnevno obratilo, u prosjeku deset građana. Obraćali su se lično, putem pisma, faksa, mejla ili preko zastupnika kojem su dali saglasnost. Prijem građana, kao i ranijih godina, organizovan je u prijemnoj kancelariji Institucije svakog radnog dana. Sa građanima, po čijim pritužbama je pokrenut ispitni postupak, Služba Zaštitnika je redovno komunicirala i informisala ih o toku postupka.

Razlozi obraćanja građana bili su različiti. Nemali broj tražio je savjet, novčanu ili neku drugu vrstu pomoći. Prilika je da ukažemo na ovaj manje vidljiv, ali vrlo važan segment rada naše Institucije. Broj ovih obraćanja, kao i dužina njihovih trajanja, ne može se objektivno mjeriti/sagledati, jer varira u zavisnosti od broja stranaka, razloga obraćanja, predmeta i vrste pritužbe, sposobnosti shvatanja načela postupka i materijalnog prava koje se primjenjuje. Svima njima je pružen savjet i pouka na koji način mogu ostvariti svoja prava.

„Dani Zaštitnika“ organizovani su u šest (6) crnogorskih opština, u cilju promovisanja Institucije i ostvarivanja direktnog kontakta sa građanima u lokalnoj sredini u kojoj žive. Prijem i razgovori sa građanima u lokalnoj zajednici pokazali su se kao dobra praksa. Tokom boravka u opštinama, Zaštitnik i saradnici primali su i razgovarali sa građanima i obavili niz sastanaka sa predsjednicima opština, Skupština opština kao i sa predstavnicima relevantnih organa i ustanova. Na ovim sastancima ukazivano je na aktuelne probleme građana i teškoće u ostvarivanju njihovih prava kao i na značaj postupanja po preporukama Zaštitnika.

Dolazak u opštine blagovremeno je najavljivan preko medija – lokalnih štampanih i elektronskih i prigodnih postera. Prijem stranaka u svim opštinama organizovan je u prostorijama koje je Instituciji opština stavila na raspolaganje. Prilikom boravka u opštinama Zaštitnik je bio gost na lokalnim televizijama i radio stanicama.

„Dani Zaštitnika“ održani su u: Tivtu (26. februar), Kotoru (27. i 28. februar), Kolašinu (11.jul), Šavniku (25. jul) i Pljevljima (25. i 26.jul).

Građani koji su smatrali da su im povrijeđena ljudska prava i slobode postupanjem državnih organa, organa lokalne samouprave, javnih službi ili drugih nosilaca javnih ovlašćenja, nakon razgovora su neposredno podnosili pritužbe. One su se uglavnom odnosile na imovinska prava, prava iz rada i radnog odnosa, zaštitu od diskriminacije, prava na odgovor državnih organa, odugovlačenje upravnih postupaka, ostvarivanje socijalnog statusa i dr.

Osim prijema pritužbi građana sa značajno većim brojem njih je obavljen razgovor i dat pravni savjet na koji način mogu ostvariti svoja prava ili zatražiti njihovu zaštitu.

Održani su sastanci i sa najvišim predstavnicima organa lokalne samouprave, centara za socijalni rad, Osnovnog državnog tužilaštva i drugih ustanova i škola. Predstavnici sektora za prava djeteta obilazili su osnovne i srednje škole, resursne centre, dok su predstavnici Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture obilazili odjeljenja bezbjednosti – prostorije za zadržavanje, granični prelaz Ranče kao i specijalnu bolnicu za psihijatriju i Dom starih u Risnu.

2.2. Saradnja s javnošću i institucijama

Mediji su sa značajnim interesovanjem pratili naš rad i u 2018. godini, što je u velikoj mjeri doprinijelo vidljivosti i promociji Institucije.

Dobra saradnja ogleda se u više od 110 upita za izjave i gostovanja, a osim toga zadovoljni smo i iskazanim interesovanjem za praćenje konferencija koje smo organizovali, prenošenjem saopštenja i drugih vijesti i obavještenja koje smo objavili.

U ovoj izvještajnoj godini sajt Institucije bilježi značajan broj objava, 164, o različitim aspektima našeg rada, novostima i obavještenjima (u ovaj broj ne ulaze mišljenja, preporuke, izvještaji, zakonske inicijative i ostala dokumenta).

U odjeljku sajta "Institucija u medijima" gdje na dnevnom nivou postavljamo linkove sa objavama ili druge podatke u slučaju štampanih medija i ostalih formi izvještavanja (za koje nema dostupnog linka), moguće je vidjeti koji mediji i kako su pratili naš rad⁸. Kroz direktnu saradnju (putem odgovora na pitanja, izjava i gostovanja) ili prenošenjem saopštenja, informacije o instituciji Zaštitnika objavljivali su dnevni listovi Pobjeda, Dan, Vijesti, Dnevne novine, Večernje novosti, nedeljnik Monitor, Sloboda, Agencija MINA, Agencija Anadolu, Televizija Crne Gore, Televizija Vijesti, TV Prva, TV Pink, TV NovaM, TV Al Jazeera, TV 777, TV A1, portali Café del Montenegro, Vijesti, RTCG, AntenaM, Analitika, Fos, Standard, Pink.me, RTV Pljevlja, PV portal, PC Nen, Mladi Nk, Radio Crne Gore, Radio AntenaM, Radio Slobodna Evropa, Drugačija Radio stanica, Radio Bijelo Polje, Radio Tivat, Radio Herceg Novi i td.

Trudili smo se da blagovremeno reagujemo i ukazujemo na pitanja, izazove, situacije i probleme iz domena našeg mandata, koji su uticali ili mogli uticati na ostvarivanje prava i sloboda u široj zajednici, ili su na neki drugi način izazivali podijeljenost, tenzije ili su uznemiravali javnost. Tako je Zaštitnik uputio reagovanja povodom izjava nakon glasanja o izmjenama zakona o javnom redu i miru, pokrenutog pitanja zaštite poslanika, napada na novinarku Vijesti, aktiviranja eksplozivne naprave ispred kuće novinara, ranjavanja djevojčice zalutalim metkom, povodom izvještavanja o izjavama kojima se vrijeđa dostojanstvo žena, izjava u kontekstu izražavanja političkih stavova, grafita ispisanog na tabli DANU i sl. Saopštenjima smo podsjećali na važnost obilježavanja određenih važnih datuma kao što su međunarodni dani osoba sa invaliditetom, žena, borbe protiv nasilja nad ženama, dana tolerancije, podrške žrtvama torture, zaštite životne sredine, dana Roma, novinara, borbe protiv dječjeg rada i sl.

Novinari pojedinih medija, koji prate teme iz oblasti ljudskih prava i sloboda, redovno izvještavaju o preporukama koje smo uputili nadležnim organima, a koje blagovremeno, anonimizirane, objavljujemo na sajtu <http://www.ombudsman.co.me/Preporuke.html>.

Na taj način predstave konkretan problem koji je građanin imao u odnosu sa organima javne vlasti, obrazloženje zašto je došlo do povrede prava i preporuku za njeno otklanjanje. Osim što predstavlja životne primjere u kojima se može naći svako od nas, ovaj vid izvještavanja je posebno značajan jer javnost dobija uvid u to šta je svako u lancu odgovornih preduzeo, ili šta nije učinio, kao i šta je preporučeno za rješavanje problema.

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

Izvještavanje novinara i dalje je najznačajniji izvor saznanja za pokretanje postupaka po službenoj dužnosti i s tim u vezi nastavili smo dobru saradnju u cilju uspostavljanja kontakta sa građanima koji imaju problem u ostvarivanju prava. Novinari su često posrednici između osobe o čijem problemu su izvještavali i predstavnika institucije, kojima je za pokretanje postupka neophodna saglasnost stranke, zbog čega im zahvaljujemo i ovom prilikom.

Saradnja sa medijima svakako je doprinijela i pozitivnim ocjenama koje se navode u dijelu Izvještaja Evropske komisije za 2018 godinu, gdje se kaže da je "poboljšano nekoliko aspekata rada insititucije Zaštitnika, uključujući vidljivost, aktivnije informisanje o sprovedenim aktivnostima, kao i produktivnost"⁹.

Kao i u ranijim Izvještajima, u nastavku navodimo neke od naslova koji su se odnosili na rad institucije Zaštitnika, dok se na našem sajtu nalaze zbirne objave, sortirane po mjesecima:

-Ombudsman tokom kontrole evidentirao loše uslove za liječenje u Institutu za bolesti djece KCCG

Kreveti za bebe vezani zavojima

DAN, 10. JANUAR 2018. POVODI (STRANE: 1, 12)

-Izabrani novi zlatni savjetnici Zaštitnika

PORTAL ANALITIKA, 02. FEBRUAR 2018. DRUŠTVO /

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

-Izvještaj tima Zaštitnika ljudskih prava i sloboda: Polovini zatvorenika ZIKS-a dijagnostikovan neki vid mentalnog oboljenja ili poremećaja

PORTAL VIJESTI, 09. FEBRUAR 2018. VIJESTI,DRUŠTVO

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

- U LAVIRINTU/ Politički položaj RAE populacije, gost zamjenik Zaštitnika Siniša Bjeković

VIJESTI TELEVIZIJA, 09. FEBRUAR 2018. POSEBNA EMISIJA (20:03:31)

-Zamjenica Ombudsmana Zdenka Perović utvrdila kršenje ljudskih prava u incidentu u Baru: Policajci se nečovječno ponašali

POBJEDA, 11. FEBRUAR 2018. DRUŠTVO (STRANE: 1, 6)

-Ombudsman završio predmet o spornim vjerskim školama na sjeveru

Ženska medresa i Reuda u Rožajama nezakonito rade

POBJEDA, 15. FEBRUAR 2018. DRUŠTVO (STRANE: 1, 7)

-Baković: građani u nedovoljnoj mjeri traže zaštitu svojih prava

Portal radio Tivat, 26. Februar 2018

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

-Tema emisije: Ugovoreni brakovi – gošča savjetnica Zaštitnika Duška Šljivančanin

RADIO CRNE GORE, EMISIJA MOZAIK, 03. MART 2018

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

-Zarvoren dio objekta vrtića Đina Vrbica, izjava zamjenice Zaštitnika, Snežane Mijušković

VIJESTI TELEVIZIJA, 07. MART 2018. BOJE JUTRA (08:37:52)

-Zaštitnik ljudskih prava i sloboda: Konferencija za snažniji glas djeteta u društvu

DNEVNE NOVINE, 20. MART 2018. DRUŠTVO (15. STRANA)

-Baković: Neprihvatljivo korišćenje pežorativnih izraza kojima se vrijeđaju vjerska osjećanja građana

STANDARD.CO.ME, 28. MART 2018. DRUŠTVO

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

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

-TEMA: Resocijalizacija bivših zatvorenika, izjava savjetnice Zaštitnika Mirjane Radović
TELEVIZIJA CRNE GORE, PRVI PROGRAM , 29. MART 2018. MAGAZIN (20:39:38)

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

-Baković: Voditi računa o ugledu i moralnom integritetu žena

ANTENAM.NET, 04. APRIL 2018. DRUŠTVO

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

-Ocjena ombudsmana: Uprave stavljaju interese nastavnika ispred interesa učenika

PORTAL CDM; 09. APRIL 2018. DRUŠTVO

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

-Iz pravog ugla> Gost u studiju: - Šučko Baković - Zaštitnik ljudskih prava(Ombudsman)

TELEVIZIJA CRNE GORE, PRVI PROGRAM , 11. APRIL 2018. IZ PRAVOG UGLA (20:19:03)

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

-Ombudsman upozorio na slabost javne uprave

TELEVIZIJA CRNE GORE, PRVI PROGRAM , 22. APRIL 2018. DNEVNIK 2 (19:42:35)

-Baković: Reagovati na govor mržnje

POBJEDA, 25. APRIL 2018. DRUŠTVO (8. STRANA)

-Ombudsman predstavio izvještaj za prošlu godinu:

Ima napretka, slaba tačka primjena zakona

DNEVNE NOVINE, 26. APRIL 2018. DRUŠTVO (16. STRANA)

-Ombudsman poručio: Napadi na novinare opterećuju napredak CG

PORTAL RTCG, 02. MAJ 2018. DRUŠTVO

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

-Nacionalni mehanizam za prevenciju torture ukazao na užasne uslove u bolnici u Kotoru

Pacijenti spavaju na podu

DAN, 05. MAJ 2018. DRUŠTVO (STRANE: 1, 9)

-Učiteljica udarila i vrijeđala učenika u Kotoru

PORTAL PINKM.ME, 05. MAJ 2018. DRUŠTVO

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

-Zaštitnik ljudskih prava o stanju u ZIKS- za deset godina dva samoubistva

VEČERNJE NOVOSTI, 30. MAJ 2018. CG AKTUELNO (21. STRANA)

-Baković: Povećati ekološku svijest građana, a policija stalno da nadzire buku

CAFE DEL MONTENEGRO PORTAL , 04. JUN 2018. DRUŠTVO

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

-Ombudsman: Zabilježen napredak u oblasti ljudskih prava

PINK M, 11. JUN 2018. CENTRALNI DNEVNIK (18:20:38)

-Dan protiv dječjeg rada, izjava zamjenice Zaštitnika Snežane Mijušković

VIJESTI TELEVIZIJA, 12. JUN 2018. BOJE JUTRA (07:47:23)

-Srpski nacionalni savjet uputio zahtjev ombudsmanu

Alarmantna asimilacija Srba u Crnoj Gori

SLOBODA, 19. JUN 2018. POLITIKA (4. STRANA)

-Baković: Izborni sistem u Crnoj Gori trebalo bi dograditi i unaprijediti

A1, 23. JUN 2018. TOP A1 (17:01:45)

-Ombudsman traži reakciju Ministarstva: Đaci do škole u Tuzima pješace devet kilometara

CAFE DEL MONTENEGRO PORTAL , 03. JUL 2018. DRUŠTVO

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

-Ombudsman: Nema sistematskog mučenja i zlostavljanja

PORTAL RADIO BIJELO POLJE, 11. JUL 2018

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

-Ombudsman pokrenuo tri postupka zbog nezakonitog prekida ugovora o radu

Dobile otkaz jer su zatrudnjele

DAN, 24. JUL 2018. DRUŠTVO (STRANE: 1, 9)

-„Dani Zaštitnika“ u Pljevljima, Šavniku i Žabljaku

PORTAL RTV PLJEVLJA; PV PORTAL 20. JUL 2018

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

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

-Baković: Pojedini državni organi zanemaruju mišljenje ombudsmana

PORTAL RADIO ANTENAM, 15. SEPTEMBAR 2018

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

-Ombudsman smatra da pravilnik o raspodjeli stanova "čistoće" nije usklađen sa Ustavom

Diskriminišu radnike sa višečlanim porodicama

DAN, 07. OKTOBAR 2018. PODGORICOM (13. STRANA)

-Ombudsman za FOS o kažnjavanju zbog himne: Propisati obavezno korišćenje prakse Suda u Strazburu

PORTAL FOS MEDIA, 19.10.2018

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

-Baković: Nasilnike i dalje blago kažnjavaju

ND VIJESTI, 28. OKTOBAR 2018. CRNA GORA (STRANE: 1, 6, 7)

-Emisija Okvir, tema: Zakon o eksproprijaciji zemljišta

Učesnik emisije generalni sekretar institucije Zaštitnika, Ivan Krkeljić

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

TELEVIZIJA CRNE GORE, PRVI PROGRAM, 04. NOVEMBAR 2018. DNEVNIK 2 (19:40:55)

- Polugodišnji izvještaj Zaštitnika ljudskih prava: Policiji prijavljeno 24 slučajeva diskriminacije

DNEVNE NOVINE, 12. NOVEMBAR 2018. HRONIKA (13. STRANA)

-Traže rješenje za bolnicu, ali i dalje krše prava zatvorenika

ND VIJESTI, 14. NOVEMBAR 2018. CRNA GORA (STRANE: 1, 10, 11)

-Odbor za ljudska prava podržao izvještaj Ombudsmana

NOVA M, 19. NOVEMBAR 2018. CENTALNI DNEVNIK (18:18:53)

-Ombudsman: Sve više depresije kod mladih, potrebno unaprijediti stanje u kojem djeca žive

PRVA, 20. NOVEMBAR 2018. ŽURNAL (19:16:35)

-Međunarodni dan djeteta, gošće savjetnica Zaštitnika Duška Šljivčanin i zlatna savjetnica Ombudsmana Lana Jovanović

TELEVIZIJA VIJESTI, BOJE JUTRA, 20. NOVEMBAR 2018

-Baković: Nasilje nad ženama i dalje je prisutno u Crnoj Gori i zahtijeva odlučniji i efikasniji odgovor organa

PORTAL PCNEN, 24. NOVEMBAR 2018. DRUŠTVO

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

-Gostovanje Zlatnih savjetnika Ombudsmana

TELEVIZIJA 777, 24. NOVEMBAR 2018. JUTARNJI PROGRAM (08:26:42)

-Ombudsman: Brojni problemi OSI u ostvarivanju prava i jednakosti

PORTAL VIJESTI, 03. DECEMBAR 2018. VIJESTI

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

-Emisija Okvir, tema Ljudska prava u Crnoj Gori

Gošća emisije savjetnica Zaštitnika Milena Krsmanović

TELEVIZIJA CRNE GORE, PRVI PROGRAM, 09. DECEMBAR 2018. DNEVNIK 2 (19:35:43)

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

-Ombudsman upozorava: Djecu sa mentalnim smetnjama nema ko da liječi
PORTAL CDM 12. DECEMBAR 2018

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

- Izradu Protokola o postupanju organa sa djecom uključenom u život i rad na ulici
PORTAL MLADI NIKŠIĆA, 17.12.2018

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

-Ombudsman: Pozivamo na suzdržavanje od produbljivanja podjela i tenzija
STANDARD.CO.ME, 31. DECEMBAR 2018. POLITIKA

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

U skladu sa uvjerenjem da je za funkcionisanje odgovornog sistema javne uprave neophodna koordinisana saradnja svih organa i institucija koje rade u službi građana i u 2018.godini nastavili smo da unapređujemo ove odnose.

Iako je ustavna pozicija Zaštitnika takva da mu osnov nadležnosti predstavlja kontrola rada organa uprave i vlasti na državnom i lokalnom nivou kao i davanje mišljenja i preporuka kada se utvrde propusti i nepravilnosti u radu, trudimo se da gradimo odnose razumijevanja i saradnje, kako bi doprinijeli unapređenju funkcionisanja sistema kao cjeline.

S tim u vezi nastavljene su zajedničke aktivnosti sa predstavnicima različitih institucija, tijela, ustanova i organa, u cilju skretanja pažnje na pojedine oblasti i prava, ukazivanja na probleme i izazove, pokretanja inicijativa, debata od javnog interesa, zajedničkih posjeta i slično.

Poslanici su nakon razmatranja i podrške na matičnim skupštinskim odborima usvojili izvještaje – o radu Zaštitnika za 2017.godinu, Izvještaj NPM-a za 2017, Izvještaj o zaštiti od diskriminacije za period 1. 01. - 31. 07. 2018. godine i Izvještaj o ostvarivanju prava mentalno oboljelih lica lišenih slobode, smještenih u Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija.

Zaštitnik je učestvovao u Devetom zasijedanju "Ženskog parlamenta", koji je organizovao Odbor za rodnu ravnopravnost Skupštine Crne Gore, povodom trajanja globalne kampanje „16 dana aktivizma protiv nasilja nad ženama“.

Zaštitnik sa zamjenikom za zaštitu od diskriminacije učestvovao je u osmom zasijedanju "Ženskog parlamenta", koji je organizovao Odbor za rodnu ravnopravnost uoči Međunarodnog dana žena, u cilju promovisanja ženskih ljudskih prava u Crnoj Gori.

Zamjenik za zaštitu od diskriminacije učestvovao je na prvoj zajedničkoj sjednici Odbora za ljudska prava i slobode i Odbora za turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje Skupštine Crne Gore, na kojoj je održano konsultativno saslušanje na temu "Aktivnosti u oblasti obezbjeđivanja pristupačnosti za lica sa invaliditetom u Crnoj Gori".

Zastitnik je govorio na konferenciji „Zaštita podataka o ličnosti“, koju je organizovao skupštinski Odbor za ljudska prava u susret Međunarodnom danu ljudskih prava.

Zaštitnik sa zamjenicom za oblast prava djece, mladih i socijalno staranje posjetio je Dnevni centar za djecu sa smetnjama u razvoju i osobe sa invaliditetom u Nikšiću – Sektor B. Posjetu je organizovao

Odbor za ljudska prava i slobode Skupštine Crne Gore, s ciljem upoznavanja sa načinom rada i organizacije Centra.

Zamjenici Zaštitnika za zaštitu od diskriminacije i prava djeteta učestvovali su u radu sjednice Odbora za rodnu ravnopravnost na temu: »Ostvarenje dječjih prava u romskoj zajednici u Crnoj Gori, sa posebnim osvrtom na obrazovanje djevojčica«.

Zaštitnik je govorio na radionici "Promovisanje tolerancije i prevencija govora mržnje u medijima", koju su organizovali Misija OEBS-a u Crnoj Gori i Agencija za elektronske medije.

Zaštitnik je sa zamjenicama prisustvovao takmičenju iz sociologije za srednjoškolce iz Crne Gore na temu "Mladi i nasilje". Takmičenje su organizovali Filozofski fakultet u Nikšiću, Društvo sociologa Crne Gore, Institut za sociologiju i psihologiju i studijski program za sociologiju Filozofskog fakulteta u Nikšiću.

Zamjenica Zaštitnika za oblast prevencije i zaštite od torture i pravosuđe održala je predavanje grupi studenata fakultetu SciencesPo i Burgonje iz Francuske. Ona je na Fakultetu političkih nauka studentima govorila o mandatu i radu institucije Zaštitnika.

Ombudsman je govorio na otvaranju radionice „Izgradnja kapaciteta za prevenciju nasilnog ekstremizma i radikalizma“, koju je u saradnji sa ministarstvima vanjskih poslova i ljudskih i manjinskih prava organizovao Centar za prevenciju masovnih zločina iz Budimpešte.

Zaštitnik sa zamjenicama posjetio je ustanovu za smještaj, rehabilitaciju i resocijalizaciju korisnika psihoaktivnih supstanci na Kakarickoj gori.

Zamjenici Zaštitnika za oblast prava djece i antidiskriminaciju bili su učesnici seminara za obuku nosilaca pravosudnih funkcija na temu "Nasilje u porodici - standardi Evropske konvencije o ljudskim pravima". Oni su, na poziv Vrhovnog suda Crne Gore i AIRE Centra iz Londona, održali edukativna predavanja o nasilju sa stanovišta konvencijskih standarda, kao i konkretnim primjerima iz prakse institucije u kojima su ovi standardi primijenjeni.

Zamjenik Zaštitnika govorio je na temu "Balans između prava privatnosti i slobode izražavanja", kao dijelu standarda Evropske konvencije o ljudskim pravima, na obuci koja je organizovana za novinare. Ovu aktivnost organizovalo je Ministarstvo kulture u okviru obaveza iz pregovaračkog Poglavlja 23, sa posebnim osvrtom na član 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima.

Zamjenik Zaštitnika za zaštitu od diskriminacije i savjetnica u sektoru održali su predavanje službenicima lokalnih samouprava na temu "Zabrana diskriminacije - antidiskriminacioni standardi, zakonodavni okvir i mehanizmi zaštite". Predavanja su održana na poziv Ministarstva za ljudska i manjinska prava.

Grupa studenata druge godine studija Fakulteta za državne i evropske studije posjetila je instituciju Zaštitnika. Studente, predvođene dekanom profesorom dr Đorđijem Blažićem primio je Zaštitnik sa zamjenicom za oblast prevencije i zaštite od torture i pravosuđe, sa saradnicima.

Zamjenica Zaštitnika za oblast dječjih prava, prava mladih i socijalne zaštite, sa saradnicama je učestvovala na nacionalnim konsultacijama na kojima je predstavljen Nacrt globalnih smjernica SZO za odgovor zdravstvenog sistema i postupanje sa djecom, žrtvama zlostavljanja, nasilja i zanemarivanja.

Poziv je upućen od strane Ministarstva zdravlja, Svjetske zdravstvene organizacije u Crnoj Gori i predstavništva UNICEF-a za Crnu Goru.

Zamjenici Zaštitnika sa saradnicima su posjetili Berane i Rožaje, kako bi sa nadležnima razgovarali o položaju romske i egipćanske zajednice.

Zamjenica Zaštitnika otvorila je okrugli sto na temu prevencije prosjačenja, koji je organizovao Crveni krst Crne Gore u okviru projekta „Promocija i zaštita ljudskih prava Roma, Egipćana i drugih ranjivih grupa“.

2.3. Saradnja sa NVO

Vrlo značajan segment rada Institucije predstavlja saradnja sa nevladinim organizacijama. Civilni sektor, zajedno sa medijima, ima veoma važnu ulogu podsticanja promjena, ukazivanja na probleme ili propuste, a sprovođenjem brojnih projekata i programa dali su značajan proces demokratizaciji društva u kontekstu evropskih integracija.

NVO sektor je u oblasti zaštite i promocije ljudskih prava i sloboda naš logičan partner i saveznik, čemu svjedoče i brojne zajednički realizovane aktivnosti u prethodnom periodu. I u 2018.godini nastavili smo saradnju kroz projektne aktivnosti, konferencije, sastanke i obilaske ustanova/organizacija, a predstavnici Institucije bili su učesnici većeg broja skupova koji su organizovale NVO.

Izražavamo zadovoljstvo zbog činjenice da je prepoznat značaj i doprinos Institucije u mnogim oblastima našeg rada, pa u kontinuitetu dobijamo veliki broj poziva za učešće naših predstavnika na skupovima koje organizuje civilni sektor.

Takođe, razmjena informacija sa predstavnicima civilnog društva bila je povod da Zaštitnik po službenoj dužnosti formira određen broj predmeta. Organizacije sa kojima smo tim ili drugim povodima najčešće saradivali u izvještajnoj godini bile su CEDEM, Građanska alijansa, Udruženje mladih sa hendikepom, Akcija za ljudska prava, Banka hrane, Centar za prava djeteta, udruženja djece sa smetnjama, Centar za ženska prava, Centar za građansko obrazovanje, Savez slijepih, Udruženje mladi Romi, Phiren amenca, LGBT Forum Progres, Spectra, Kvir Montenegro i dr.

I ovom prilikom ističemo opredjeljenje da odnos sa organizacijama civilnog društva sistematično unapređujemo i razvijamo nove vidove saradnje.

U nastavku navodimo najznačajnije aktivnosti na ovom polju u 2018.godini:

Centar za demokratiju i ljudska prava sproveo je projekat „Jačanje institucionalnih kapaciteta Ombudsmana za nadzor nad sektorom bezbjednosti“, u okviru kog su organizovane četiri dvodnevne obuke za zaposlene u instituciji (Petrovac, Bar, Budva, Kolašin).

Predstavnici Centra za prava djeteta učestvovali su u realizaciji kampa za Zlatne savjetnike, koji je Zaštitnik organizovao za nove članove Mreže.

Zaštitnik je govorio na panel diskusiji „Doprinos medija smanjenju predrasuda o Romima“ u okviru Roma Prajda, koji je organizovala Građanska alijansa.

Zaštitnik je govorio i na otvaranju konferencije „Integracija i prava osoba sa invaliditetom“ koju je organizovala Inicijativa mladih za ljudska prava, u saradnji sa partnerima.

Zamjenica Zaštinika za oblast prava djece, mladih i socijalno staranje govorila je na treningu o diskriminaciji za profesionalce koji rade u oblasti obrazovanja, koji je organizovala nevladina organizacija Centar za građansko obrazovanje.

Zamjenik Zaštitnika za zaštitu od diskriminacije bio je predavač na treningu o demokratiji, zagovaranju i praćenju ljudskih prava, izlažući na temu "Nacionalni okvir za zaštitu ljudskih i manjinskih prava". Ovaj događaj je dio Programa "Glas studentima", koji sa Unijom slobodnih sindikata Crne Gore sprovodi Udruženje Mladih Roma u okviru projekta "Ujedinjeni možemo više - Glas studentima, podrška radnicima", podržanog od strane EU.

Zaštitnik je govorio na otvaranju Nacionalne konferencije „Fukcionisanje sistema krivičnih sankcija, koju je organizovala Građanska alijansa, uz podršku Ambasade Kraljevine Holandije.

U okviru projekta „Crna Gora bez mržnje 2018“ koji sprovode NVO „35mm“ i Volonterski klub Gimnazije „Slobodan Škerović“ organizovana je konferencija „Uloga vaspitno-obrazovnih ustanova u prevenciji i borbi protiv nasilja i govora mržnje na internetu“, na kojoj je govorila zamjenica za prava djeteta.

U posjeti instituciji Zaštitnika bili su predstavnici Romskog savjeta. Cilj posjete bio je uspostavljanje bližeg kontakta Romskog savjeta sa institucijom Ombudsmana, što bi u perspektivi trebalo da rezultira konkretnim oblicima saradnje, kao što je učešće u projektima od zajedničkog interesa.

Učenici srednje ekonomsko-ugostiteljske škole i gimnazije „Stojan Cerović“ iz Nikšića, koji su osvojili prva tri mjesta u potrazi za pravima mladih i njihovi profesori posjetili su instituciju Zaštitnika. Posjeta je organizovana povodom obilježavanja Međunarodnog dana mladih, u okviru projekta koji NVO Inicijativa mladih za ljudska prava realizuje uz podršku Ministarstva sporta.

Zamjenica Zaštitnika govorila je na otvaranju konferencije „Saradnjom do kvalitetnog obrazovanja“, koju su organizovali nevladina organizacija Mladi Romi i Koalicija 'Ujedinjena podrška romskoj inkluziji u Crnoj Gori.

Zamjenik Zaštitnika za zaštitu od diskriminacije održao je radni sastanak sa članovima nevladine organizacije "Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore".

Instituciju Zaštitnika posjetile su predstavnice nevladine organizacije „Savez slijepih Crne Gore“ i predstavile plan aktivnosti za realizaciju projekta „Svi smo stvoreni jednaki: ka efikasnoj zaštiti potrošača osoba sa invaliditetom“.

Zamjenik Zaštitnika i službenici Institucije prisustvovali su šestom Montenegro prajdu i na taj način tradicionalno izrazili podršku i zalaganja za unapređenje prava LGBT zajednice u Crnoj Gori.

Savjetnice Zaštitnika održale su sastanak sa predstavnicima zainteresovanih nevladinih organizacija, povodom izrade Plana obilazaka Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture za 2019. godinu.

Glavna Savjetnica Zaštitnika i savjetnica iz sektora za zaštitu od diskriminacije učestovale su na okruglom stolu „Položaj žena sa invaliditetom u Crnoj Gori“ na poziv nevladine organizacije Ženska alijansa za razvoj iz Nikšića.

Savjetice Zaštitnika iz sektora za prevenciju i zaštitu od torture na inicijativu NVO Ruka ruci održale su sastanak sa njihovim predstavnicima u cilju uspostavljanja saradnje u ovoj oblasti.

Zamjenica Zaštitnika govorila je na tribini o pravima djeteta u Palestini, koju su organizovali palestinska Ambasada u Crnoj Gori i NVO Građanska alijansa.

Zamjenik Zaštitnika prisustvovao je otvaranju izložbe fotografija trans osoba „Vidljivi_e“, u organizaciji Asocijacije Spektra, koja predstavlja seriju priča deset transrodnih i rodno varijantnih osoba iz Crne Gore.

Predstavnici Institucije učestvovali su u drugom "Osmomartovskom maršu", koji su organizovale NVO Centar za ženska prava i Anima i na taj način uputili podršku za ravnopravnost žena i ostvarivanje njihovih prava.

U okviru projekta „Učestvovanje s odlučivanjem“ Udruženje mladih sa hendikepom organizovalo je Školu ljudskih prava osoba sa invaliditetom, na kojoj su predavači bili zamjenik Zaštitnika sa savjetnicom-sektor za zaštitu od diskriminacije.

Savjetnica Zaštitnika iz sektora za zaštitu od diskriminacije učestvovala je u posjeti romskim i egipćanskim porodicama u naselju Konik (Podgorica), koja je organizovana u okviru mjeseca romskog aktivizma. Posjeta je realizovana u sklopu projekta „Za aktivnu inkluziju i prava Romkinja na Zapadnom Balkanu II“, u organizaciji Crnogorskog ženskog lobija.

Zamjenica Zaštitnika govorila je na nacionalnoj konferenciji "Izazovi u sprovođenju Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti u dijelu obezbjeđivanja standarda socijalnih usluga". Konferencija je održana u okviru projekta "Socijalna inkluzija i vladavina prava u procesu EU integracija u Crnoj Gori", koji SOS telefon Podgorica sprovodi u saradnji sa NVO CAZAS i Udruženjem za razvoj civilnog društva Bijelo Polje, uz podršku Delegacije EU.

Savjetnice Zaštitnika bile su učesnice okruglog stola na temu prezentacija studija slučaja ranih dječijih brakova, koji je organizovao Crnogorski ženski lobi.

U susret Međunarodnom danu borbe protiv homofobije i transfobije, Kvir Montenegro i Gej lezbejski info centar iz Beograda po četvrti put u Crnoj Gori organizovali su Filmski festival "Merlinka" pod pokroviteljstvom Kraljevine Holandije i Komisije za raspodjelu dijela prihoda od igara na sreću. Otvaranju festivala i projekciji filma "Tom od Finske" prisustvovala je savjetnica iz sektora za zaštitu od diskriminacije.

2.4. Međunarodna saradnja

Učešće na seminarima, konferencijama, obukama, predavanjima i na projektima ima veliki značaj u kontinuiranoj edukaciji službenika Institucije. Fokus Zaštitnika bio je na razvijanju dobrih odnosa i unapređivanju uspostavljene saradnje i komunikacije na multilateralnom i bilateralnom planu. Saradnja sa ombudsmanskim institucijama i organizacijama na regionalnom i evropskom nivou unaprijeđena je kao i sa njihovim specijalizovanim tijelima.

Povodom 70. godišnjice Opšte deklaracije o ljudskim pravima i obilježavanja 20. godišnjice UN-ove Deklaracije o braniteljima ljudskih prava, u kojoj su po prvi put usaglašeni minimalni standardi kojih se države moraju pridržavati kako bi osigurale nesmetan i progresivan rad na zaštiti i promociji ljudskih prava, zamjenica Zaštitnika za oblast dječijih prava, prava mladih i socijalne zaštite učestvovala je na panel diskusiji povodom 20 godina od usvajanja Deklaracije o braniocima ljudskih prava, koja je održana na Pravnom fakultetu. U okviru panela „Deklaracija i izazovi u djelovanju branilaca ljudskih

prava,” govorila je o mandatu Institucije, načinima postupanja, radu po pritužbama kao i dostignućima za 15 godina postojanja.

Baveći se opštim pitanjima na zaštiti i unapređenju ljudskih prava Zaštitnik je potpisao Deklaraciju za saradnju čime je uspostavljena neformalna mreža nacionalnih ombudsmana država balkanskog regiona – Sofija deklaracija. Zbog nemogućnosti da neposredno učestvuje u radu ovom prilikom ostvarena je saradnja sa Ambasadom Crne Gore u Bugarskoj i ambasadoricom Snežanom Radović, koja je na konferenciji saopštila naš stav o deklaraciji.

Zaštitnik je, po prvi put, predložio Zlatnu savjetnicu Janu Rakočević, učenicu trećeg razreda JU SMŠ “Braća Selić” iz Kolašina za dodjelu Međunarodne dječje nagrade za mir. Nakon pola godine zvanično je nominovana od strane Globalne organizacije Kids Rights, sa sjedištem u Holandiji. Jana je bila jedina iz Crne Gore, ali i sa prostora bivše Jugoslavije, nominovana za ovogodišnju dodjelu Međunarodne dječje nagrade za mir.

U okviru nastavka procesa Opšeg periodičnog stanja ljudskih prava u Crnoj Gori institucija Zaštitnika je i u 2018. godini bila uključena u izradi dodatka na Izveštaj o predstavljanju stanja ljudskih prava. Tom prilikom objavljena je publikacija međunarodne nevladine organizacije UPR info o iskustvima i dobrim praksama u srednjoročnom izvještavanju o primjeni preporuka UPR.

Na poziv Udruženja lokalnih ombudsmana Srbije (ULOS), Zaštitnik i savjetnica za odnose sa javnošću i međunarodnu saradnju bili su učesnici međunarodne konferencije na kojoj se razgovaralo o dosadašnjim iskustvima i pravcima daljeg razvoja institucija lokalnih ombudsmana. Konferencija je organizovana uz podršku OEBS-a i održana je u Bačkoj Topoli (Srbija).

Zaštitnik sa Zamjenicom za zaštitu i prevenciju od torture i pravosuđe i savjetnicom u toj oblasti, učestvovali su u radu regionalne konferencije nacionalnih preventivnih mehanizama Zapadnog Balkana pod nazivom “Mentalni poremećaji, lišenje slobode i ljudsko dostojanstvo”.

U organizaciji Pokrajinskog zaštitnika građana u saradnji sa Institutom za kriminološka i sociološka istraživanja iz Beograda, Zaštitnik, je učestvovao na međunarodnom naučnom skupu “Zaštita ljudskih prava: Od protivpravnosti do zakonitosti”, koji je održan u Novom Sadu (Republika Srbija). Trodnevni međunarodni naučni skup završen je potpisivanjem pisma o saradnji ombudsmana u regionu.

Zamjenici Zaštitnika za oblast dječjih prava, prava mladih i socijalne zaštite, za zaštitu od diskriminacije i savjetnica u oblasti zaštite od diskriminacije učestvovali su na trećoj Regionalnoj konferenciji tijela za jednakost Jugoistočne Evrope koja je organizovana u Tirani. Zamjenik Zaštitnika govorio je o promotivnoj i preventivnoj ulozi Zaštitnika, nadležnosti da inicira ili se miješa u strateške parnice, postupa po pritužbama za zaštitu od diskriminacije i pruža pravnu pomoć građanima.

Na poziv Institucije ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Zaštitnik sa zamjenikom za oblast zaštite od diskriminacije učestvovali su u radu dvodnevne regionalne konferencije koja je organizovana uz podršku Delegacije Evropske Unije, Ureda Vijeća Evrope i Misije OSCE-a u BiH. Tema konferencije bila je „Razmjena najboljih iskustava u rješavanju kršenja ljudskih prava sa posebnim fokusom na borbu protiv diskriminacije”, a cilj je razmjena mišljenja i iskustva o ulozi institucija za zaštitu ljudskih prava u sudskim i upravnim postupcima.

Zamjenici Zaštitnika za oblast dječjih prava, prava mladih i socijalne zaštite i za zaštitu od diskriminacije i savjetnica u sektoru za zaštitu od diskriminacije bili su učesnici dvodnevne regionalne konferencije „Nacionalne institucije za ljudska prava (NIZLJP) na Zapadnom Balkanu u zagovaranju ljudskih prava i

zabrane diskriminacije“, koja je održana u Sarajevu. Konferenciju je organizovao Savjet Evrope u saradnji sa Institucijom ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine, u sklopu projekta „Jačanje kapaciteta Institucije ombudsmana za ljudska prava za borbu protiv diskriminacije“.

Generalni sekretar Zaštitnika, savjetnik i savjetnica u Instituciji posjetili su Zaštitnika građana Srbije. Cilj posjete bio je razmjena iskustava i rješenja o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Službe, ostvarivanju unutrašnje komunikacije i saradnje između unutrašnjih organizacionih cjelina, izvještavanju, interne procedure, iskustva u oblasti praćenja primjene zakona, drugih propisa i opštih akata i drugim aktivnostima.

Povodom obilježavanja završetka PREDIM projekta /Podrška nacionalnim institucijama u prevenciji diskriminacije u Crnoj Gori/ održana je konferencija i predstavljeni su benefiti koje je institucija Zaštitnika ostvarila tokom dvogodišnje primjene. Zaštitnik je zahvalio partnerima iz Savjeta Evrope i Evropske unije koji su nastavili sa pružanjem podrške Instituciji u jačanju kapaciteta. U okviru pomenutog projekta održana je tematska radionica Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture, s akcentom na postupanju prema osobama s duševnim smetnjama, lišenima slobode.

Obuke, predavanja, studijske posjete i druge aktivnosti koje su sprovedene u saradnji sa Savjetom Evrope značajno su doprinijele unaprjeđenju kapaciteta Institucije.

Aktivnost koja je obilježila rad Institucije u 2018. godini je i predsjedavanje Mrežom NPM Jugoistočne Evrope. Nacionalni NPM Crne Gore je jednogodišnje predsjedavanje Mrežom preuzeo od NPM Srbije i podrazumijeva koordinaciju aktivnosti članica kao i organizaciju sastanaka i konferencija. U tom smislu u Podgorici je organizovan okrugli sto: “Pritvor u kontekstu migracija i djelotvorne alternative” i konferencija “Prevencija suicida i predoziranja u ustanovama detencije”.

Posljednjim izmjenama Zakona o strancima (2018) donijete su novine u nadležnosti NPM-a koje se tiču readmisije-vraćanja stranaca za koje se utvrdi da nezakonito borave u Crnoj Gori. Prisustvo predstavnika Zaštitnika je u skladu sa EU standardima sa ciljem zaštite ljudskih prava lica koja se vraćaju, kao i nadležnosti Zaštitnika kao NPM-a. U cilju upoznavanja monitora sa ključnim ulogama i odgovornostima prilikom posmatranja operacija prisilnog povratka u kontekstu zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda lica prilikom ovakvih operacija održan je trening.

- Savjetnice Zaštitnika za oblast zaštite i prevencije od torture učestvovala su na prvom regionalnom treningu za monitore prisilnih povratka koji je održan u Beogradu. Organizatori treninga su Agencija za evropsku i obalnu stražu (FRONTEX), Kancelarija Evropske unije za podršku azilu (EASO), Međunarodna organizacija za izbjeglice (IOM) i Agencija UN za izbjeglice (UNICEF).
- Savjetnica za oblast zaštite i prevencije od torture učestvovala je u svojstvu posmatrača, u misiji readmisije albanskih državljana. Readmisija je obavljena na relaciji Lil (Francuska) – Tirana (Albanija).
- Savjetnica za oblast zaštite i prevencije od torture učestvovala je u drugoj operaciji povratka crnogorskih državljana koji nezakonito borave u EU, odnosno SR Njemačkoj.

U nastavku navodimo još neke od aktivnosti u NPM oblasti:

- Zaštitnik, zamjenica za zaštitu i prevenciju od torture i pravosuđe i savjetnica u ovom sektoru učestvovali su u radu regionalne konferencije nacionalnih preventivnih mehanizama Zapadnog Balkana pod nazivom “Mentalni poremećaji, lišenje slobode i ljudsko dostojanstvo”. Konferenciju je organizovao Savjet Evrope.
- Zamjenica i savjetnica Zaštitnika učestvovala su na regionalnom sastanku NPM-ova i civilnog sektora u OSCE regionu, koji je održan u Milanu. Tema sastanka, koji je održan u organizaciji

OSCE/ODIHR i APT-Asocijacije za prevenciju torture, bila je "Prevencija torture i drugog lošeg postupanja u kontekstu migracija".

- Savjetnica u sektoru za prava djeteta bila je učesnica konferencije koja je organizovana povodom obilježavanja desetogodišnjice postojanja Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture (NPM) Slovenije. Skup je koji je održan u Ljubljani organizovao je NPM Slovenije, uz podršku Savjeta Evrope.

U cilju intenziviranja saradnje u 2018.godini unaprijeđena je saradnja sa UNHCR-om. Zaštitnik i predstavnica UNHCR-a u Crnoj Gori Roberta Monteveki potpisali su Sporazum o tehničkoj saradnji, u cilju sprovođenja zajedničkih aktivnosti u oblasti zaštite i unaprijeđenja ljudskih prava tražilaca azila, izbjeglica, raseljenih i lica bez državljanstva. Institucije će razmjenjivati informacije koje se tiču ostvarivanja ljudskih prava tražilaca azila, izbjeglica, raseljenih i lica bez državljanstva, kao što su pristup teritoriji i postupku azila, poštovanje zakonskih propisa iz oblasti ljudskih prava, međunarodnog humanitarnog prava i izbjegličkog prava, kao i uslovi prijema i socio-ekonomska integracija izbjeglica.

U okviru saradnje koja je ostvarena sa Matra Rule of Law Training Programm-om savjetnici u instituciji Zaštitnika imali su priliku da se edukuju kroz razne ponuđene programe.

Navodimo neke od programa:

- Savjetnica u sektoru za zaštitu od diskriminacije učestvovala je na MATRA programu obuke "Ljudska prava i manjine" organizovanom u Hagu. Događaj su organizovali Holandski helsinški Komitet, Univerzitet Lajden i Haška akademija za lokalnu upravu, a obukama su prisustvovali predstavnici sudova, parlamenata, ministarstava, nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava, tijela za jednakost iz deset zemalja. Takođe, u okviru nastavka programa Samostalna savjetnica boravila je i u Beogradu povodom održavanja MATRA programa obuke „Vladavina prava“.
- Dva savjetnika iz sektora za zaštitu od diskriminacije bili su učesnici konferencije „Matra dani vladavina prava“, koja je održana u Beogradu. Oko stotinu učesnika iz zemalja Zapadnog Balkana podnijeli su izvještaj o napretku u ostvarivanju planova koje su formulisali na radionicama o vladavini prava.

Saradnja sa UN tijelima i drugim institucijama/organizacijama ogledala se i kroz odgovore na upitnike, obraćanja i molbe koje smo kao Institucija dobijali u vezi sa više oblasti koje su u našoj nadležnosti.

U nastavku navodimo neke od njih:

- Upitnik ENOC-a o mentalnom zdravlju djece i mladih ispod 18 godina – Mental health of children and young people under 18
- Obračanje UN Specijalnog izvjestioca - Istraživanje o stanju žena kao branioca ljudskih prava - The Situation of Women Human Rights Defenders / A Survey by the UN Special Rapporteur on the Situation of Human Rights Defenders
- Upitnik Ženevskog centra za demokratsku kontrolu oružanih snaga (The Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces- DCAF) koji ispituje sličnosti i razlike između institucija ombudsmana za oružane snage različitih država.
- Institucija Ombudsmana Jermenije - Odeljenje za ljudska prava obratilo se ljubaznim zahtjevom da im pružimo naše nacionalno iskustvo o zaštiti ljudskih prava u vezi sa poslovanjem.

Tokom godine nastavili smo posvećeno razvijati međunarodnu saradnju i to učestvovanjem na radionicama, seminarima, treninzima, stručnim skupovima specijalizovanih za određene oblasti, razmjenom informacija, najboljih praksi doprinosom u periodičnom izvještavanju tijela koja prate primjenu međunarodnih ugovora. Nastavili smo blisku saradnju sa Savjetom Evrope, Delegacijom

Evropske unije u Crnoj Gori, UNICEF-om, UNHCR-om, UNDP-om, OEBS-om, HELP-om, Fondacijom Konrad Adenauer, Njemačkom organizacijom za tehničku saradnju (GIZ) i dr.

Zamjenica sa savjetnicom učestvovala je na konferenciji „Child friendly justice and integrated child protection system-lessons learned from EU projects“, koja je održana u Briselu, u organizaciji Evropske komisije. Na konferenciji su razmatrane teme: integrisani sistem zaštite prava i pristup pravdi djeteta-sudski postupak prilagođen interesima i pravima djece - iskustva i ocjena rezultata u radu na EU projektima.

Prvi put u organizaciji kancelarije OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) i Evropske mreže nacionalnih institucija za ljudska prava (ENNHRI), savjetnica u sektoru javne uprave, bila je učesnica Akademije za ljudska prava, koja je održana u Helsinkiju (Finska). Cilj Akademije je pružanje praktične obuke osoblju nacionalnih institucija za ljudska prava i stvaranje okruženja za razmjenu dobrih praksi. U radu Akademije učestvovalo je 27 predstavnika nacionalnih Institucija za ljudska prava i slobode iz cijelog OEBS regiona.

Savjetnica u sektoru za zaštitu od diskriminacije učestvovala je na kursu za mlade savjetnike koji je organizovala Kancelarija OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR), u saradnji sa Školom za javne politike na Centralnom evropskom Univerzitetu (CEU). Petodnevni intezivni trening za mladi savjetnički kadar iz zemalja Zapadnog Balkana održan je u Pragu. Kurs je organizovan sa ciljem jačanja demokratskih institucija izgradnjom kapaciteta mladih savjetnika iz oblasti javnih politika kroz razumijevanje osnovne funkcije savjetnika kao podrške rukovodnom kadru u ispunjavanju svojih obaveza prema demokratiji i ljudskim pravima.

Na poziv Njemačke organizacije za tehničku saradnju (GIZ) savjetnica u sektoru za zaštitu od diskriminacije učestvovala je na Programu razmjene zaposlenih između tijela za zaštitu ravnopravnosti u regionu. Savjetnica je boravila u instituciji Poverenika za zaštitu ravnopravnosti Republike Srbije od 04.06. do 15.06.2018. godine. Program razmjene dio je planiranih aktivnosti u okviru projekta Otvorenog regionalnog fonda za jugoistočnu Evropu - prava reforma koji ima za cilj unaprjeđenje regionalne saradnje na realizaciji Poglavlja 23 i 24 pravne tekovine Evropske unije.

U okviru istog programa u instituciji Zaštitnika boravila je savjetnica iz institucije Ombudsmena BiH. Ona je sa zaposlenim iz sektora za zaštitu od diskriminacije imala priliku da razmijeni iskustva, upozna se sa predmetima, primjerima iz prakse i dr.

Dva savjetnika institucije Ombudsmena za ljudska prava iz Bosne i Hercegovine boravili su u petodnevnoj studijskoj posjeti instituciji Zaštitika ljudskih prava i sloboda Crne Gore. Njihov boravak dio je zajedničkog projekta Evropske unije i Savjeta Evrope (SE) u Bosni i Hercegovini pod nazivom: „Jačanje kapaciteta institucije Ombudsmena za ljudska prava za borbu protiv diskiminacije“, koji implementira SE.

Institucija Zaštitnika je nastavila sa plodnom saradnjom sa UNICEF-om. Uz podršku UNICEF-a Zamjenica za prava djeteta i savjetnica u sektoru bile su učesnice godišnje konferencije ENOC, koja je održana u Parizu. Konferencija je bila posvećena mentalnom zdravlju djece i važnosti, kako prevencije tako i rane intervencije. U okviru ove konferencije održano je više okruglih stolova, prezentacija i radionica na kojima su razmatrana pitanja iz ove oblasti, s akcentom na mentalnom zdravlju adolescenata, različitim servisima pomoći i podrške, važnosti obrazovnog sistema i socijalnih službi i sl.

Saradnja sa Misijom OEBS-a nastavljena je i u 2018. godini. Uz podršku OEBS-a realizovan je dvodnevni skup u Strugi (Makedonija). Zamjenica za oblast dječjih prava, prava mladih i socijalne

zaštite, zamjenik za oblast zaštite od diskriminacije i savjetnica za odnose sa javnošću i međunarodnu saradnju bili su učesnici pete godišnje konferencije o medijima u Jugoistočnoj Evropi. Ovaj skup organizovala je kancelarija OSCE za slobodu medija u saradnji sa OSCE predstavništvima u regionu.

Aktivnosti u okviru mreža:

Posvećen rad u okviru formiranih mreža nastavljen je i u izvještajnoj godini, i to u okviru: Globalna alijansa Nacionalnih institucija za ljudska prava, Regionalna mreža Ombudsmana Zapadnog Balkana, Regionalna mreža NPM za jugoistočnu Evropu, EOI (Evropska Institucija Ombudsmana), CRONSEE (Mreža Ombudsmana za djecu Jugoistočne Evrope), ENOC (Evropska mreža Ombudsmana za djecu), EQUINET (Evropska mreža tijela za jednakost) i ECRI (Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije).

Zaštitnik je uključen u razmjeni informacija i saradnji sa drugim nacionalnim institucijama za ljudska prava kroz članstvo u Globalnoj alijansi nacionalnih institucija za ljudska prava (GANHRI). GANHRI predstavlja interese nacionalnih institucija za ljudska prava u Savjetu UN-a za ljudska prava i drugim UN-ovim komitetima. Generalna skupština, svake godine, okuplja više od sto (100) nacionalnih institucija za ljudska prava i slobode u Ženevu.

U nastavku su navedene neke od aktivnosti koje su sprovedene u okviru mreža:

- Zamjenik za oblast zaštite od diskriminacije učestvovao je na godišnjem sastanku EQUINET-a, koji je održan u Briselu. U fokusu ovogodišnjeg sastanka bili su planovi rada mreže za narednu godinu, kao i posebno izražena potreba za promocijom standarda o tijelima za jednakost zasnovanim na preporukama Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije (GPR 2);

- Savjetnica u sektoru za zaštitu od diskriminacije učestvovala je u radu radne grupe „Equality law“ EQUINET, na Malti. Diskusija radne grupe bila je posvećena izradi konačne verzije nacrtu dokumenta o diskriminaciji po osnovu godina života;

-Zamjenik za zaštitu od diskriminacije učestvovao je u radu 76. sjednice Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije (ECRI), kao i u radu godišnje konferencije HELP programa Savjeta Evrope. Obuke iz ovog programa je već prošao jedan broj zaposlenih iz Institucije, dok će se za određeni broj službenika isto omogućiti aktiviranjem novih kurseva;

- Savjetnik u sektoru za zaštitu od diskriminacije bio je učesnik konferencije „Diskriminacija i siromaštvo“ koja je održana u Dublinu (Irska), u organizaciji Evropske mreže tijela za jednakost (EQUINET) i Irskog tijela za ljudska prava i jednakost. Cilj konferencije bio je da se razmotre veze između siromaštva i diskriminacije i analiziraju nedavne inicijative koje uvode socio –ekonomski status kao osnov za diskriminaciju;

- Zamjenik za zaštitu od diskriminacije, učestvovao je na seminaru tijela za jednakost koji je organizovan pod okriljem ECRI-a. Seminar je bio podijeljen u četiri sesije koje su bile posvećene ključnim temama u vezi sa suzbijanjem diskriminacije i netolerancije. Po opštim ocjenama učesnika i gostiju, seminar je bio jedan od najuspješnijih od kako se ova inicijativa realizuje;

Saradnja sa regionalnim i međunarodnim organizacijama i institucijama, kao i njihovim specijalizovanim tijelima dodatno je ojačana. Tokom 2018.godine Zaštitnik i zamjenici sa saradnicima imali su više sastanaka i susreta sa predstavnicima međunarodnih organizacija:

U nastavku navodimo neke:

- Zaštitnik je razgovarao sa izvršnim direktorom Holandskog helsinškog komiteta g. Pepijn Gerritsom. Holandski helsinški komitet u saradnji sa Univerzitetom Leiden i Haškom akademijom za lokalnu upravu sprovodi MATRA program „Vladavina zakona“, u okviru kog se organizuje obuka za državne službenike iz Albanije, Bosne i Hercegovine, Gruzije, Kosova, Makedonije, Moldavije, Crne Gore, Srbije, Ruske Federacije i Ukrajine. Program finansira Ministarstvo spoljnih poslova Holandije. Gospodin Gerrits predstavio je Program, njegove aktuelne module i benefite za učesnike, navodeći da su zaposleni iz institucije Ombudsmana prepoznati kao kategorija službenika na koju se može odnositi većina predloženih sadržaja;

-Zaštitnik je razgovarao sa nezavisnom ekspertkinjom za prava starijih, Roze Konferld Mate, koja se u okviru posjete Crnoj Gori sastala sa više predstavnika državnih institucija. Zaštitnik je govorio o ostvarivanju ljudskih prava i sloboda starih i zapažanjima institucije u ovoj oblasti, oblicima i primjerima nasilja nad starijima, predrasudama i stereotipima sa kojima se suočavaju;

-Zamjenica Zaštitnika za zaštitu i prevenciju od torture i pravosuđe održala je predavanje grupi studenata sa fakulteta SciencesPo i Burgonje iz Francuske. Ona je na Fakultetu političkih nauka studentima govorila o mandatu i radu institucije Zaštitnika. Kroz predavanje i power point prezentaciju studenti su imali priliku da se upoznaju sa ustavnom pozicijom Zaštitnika, zakonskim okvirom koji uređuje ovu oblast, procedurama podnošenja pritužbi i postupanju po njima;

-Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova Republike Hrvatske posjetila je instituciju Zaštitnika i razgovarala o aktuelnim pitanjima iz domena njihovih mandata na području zaštite od diskriminacije;

- Zaštitnik i zamjenica za zaštitu i prevenciju od torture i pravosuđe razgovarali su sa konsultatkinjom Savjeta Evrope, gđa Mirjanom Lazarovom Trajkovskom, koja priprema analizu zakonodavnog okvira i prakse sudova u pogledu dužine trajanja postupka. U okviru projekta “Borba protiv zlostavljanja i nekažnjivosti i unapređenje sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava na nacionalnom nivou” Savjet Evrope sprovodi analizu o primjeni standarda u oblasti zaštite prava na suđenje u razumnom roku;

-Delegacija ODIHR-a /Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava OEBS-a/, na čelu sa šefom odsjeka za ljudska prava, gospodinom Omer Fišerom, posjetila je instituciju Zaštitnika. Sa njima je o položaju branilaca ljudskih prava u Crnoj Gori razgovarao zamjenik Zaštitnika za zaštitu od diskriminacije, sa saradnicama. Sastanak je predstavljao dio planiranih posjeta nekim od država članica OEBS-a tokom kojih se obavljaju sastanci sa predstavnicima državnih organa i institucija, NVO sektora, medija i ombudsmana, nakon čega se objavljuje izvještaj o dobrim praksama kao i izazovima u zaštiti branilaca ljudskih prava;

-U okviru projekta Savjeta Evrope “Interno raseljavanje u Ukrajini: Pronalaženje rešenja”, Zaštitnik i zamjenica za zaštitu i prevenciju od torture i pravosuđe razgovarali su sa ukrajinskom delegacijom stručnjaka koji se u svojoj zemlji bave ovim pitanjima i predstavili stanje u vezi sa zaštitom ljudskih prava i sloboda raseljenih i interno raseljenih. Zaštitnik je govorio o zakonodavstvu sa akcentom na oblasti zdravstva i obrazovanja;

-Zaštitnik i zamjenica za zaštitu i prevenciju od torture razgovarali su sa predstavnikom institucije Ombudsmana Austrije, dr Peterom Kastnerom o temama iz oblasti prevencije i zaštite od torture. U razgovoru su razmijenjena mišljenja o iskustvima zemalja iz okruženja kada je u pitanju odgovor država na migrantsku krizu i ostvarivanje ljudskih prava te ranjive kategorije lica. Razgovarano je i o uslovima u

kojima borave maloljetnici u domovima, stari u ustanovama i specijalnim bolnicama kao i staračkim domovima, a tema razgovora bila je i zaštita prava pritvorenih i zatvorenih lica;
Instituciju Zaštitnika posjetili su britanski eksperti u oblasti vladavine prava gospođa Nina Tavakoli i gospodin Roan Barnet. Cilj ove posjete je identifikacija potencijalnih područja za programski rad koji mogu jačati vladavinu prava u Crnoj Gori u širem smislu i odrediti gdje Ujedinjeno Kraljevstvo može pružiti dodatnu podršku i sinergiju u odnosu na druge ključne donatore;

-Zaštitnik sa saradnicima održao je sastanak sa prvim savjetnikom Grčke Ambasade g. Theodorosom Michalopoulosom. Sastanak je održan na zahtjev Grčke ambasade;

-Pol Planas, ekspert za ljudska prava Kancelarije visokog komesara za ljudska prava (Office of High Commission for Human Rights - OHCHR) posjetio je instituciju Zaštitnika. Svrha posjete bila je upoznavanje sa stanjem ljudskih prava u zemlji kao i razmjena mišljenja o planu rada u budućem periodu;

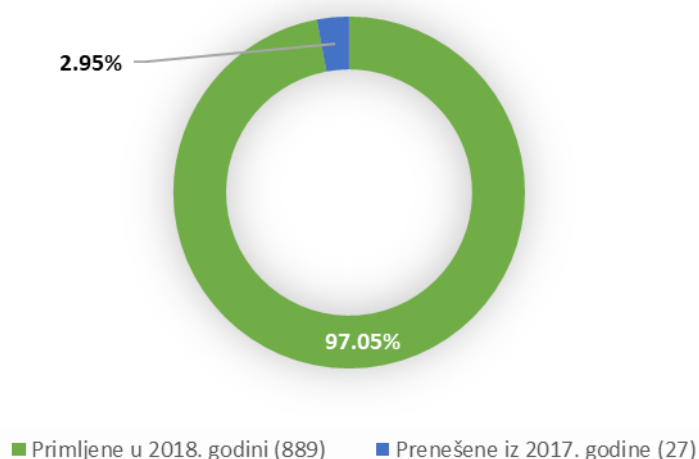
-Savjetnica u sektoru zaštite od diskriminacije i savjetnica za odnose sa javnošću i međunarodnu saradnju održale su sastanak sa Delegacijom Savjetodavnog komiteta za zaštitu nacionalnih manjina.

III POSTUPANJE ZAŠTITNIKA PO PRITUŽBAMA I SOPSTVENIM INICIJATIVAMA

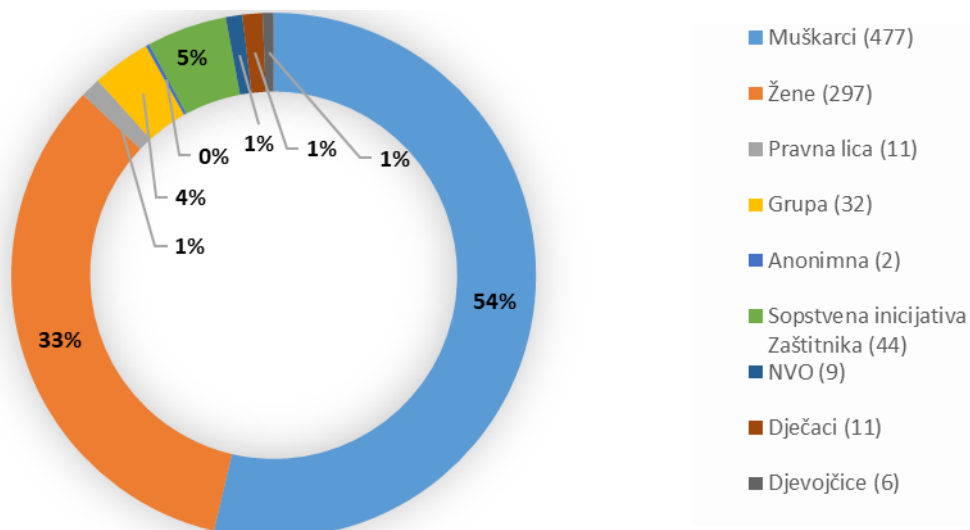
3.1. Statistički pokazatelji o radu Zaštitnika

U 2018. godini, Zaštitnik je imao u radu **916** pritužbi, od kojih su:

- 889 primljene u 2018. godini i
- 27 prenešene iz 2017. godine



U poređenju sa prethodnom godinom Zaštitnik je u tekućoj godini primio 32 pritužbe više. Od 889 predmeta u 2018. godini, 774 predmeta su formirana po individualnim pritužbama (muškarci 477 i žene 297), 43 po pritužbama grupe građana i pravnih lica (kolektivne), devet (9) po pritužbama nevladinih organizacija, 44 predmeta po sopstvenoj inicijativi, 17 po pritužbama djece i dva (2) predmeta po anonimnim pritužbe.



Od 916 predmeta koji su bili u radu u izvještajnoj godini, postupak je okončan u 885 (96,62%) i to 858 iz 2018. godine i 27 predmeta iz prethodne godine.

U 2019. godinu prenešeno je 31 predmet (3,38 %), od kojih je većina formirana u decembru 2018. godine, po kojima objektivno nije mogao biti završen postupak.

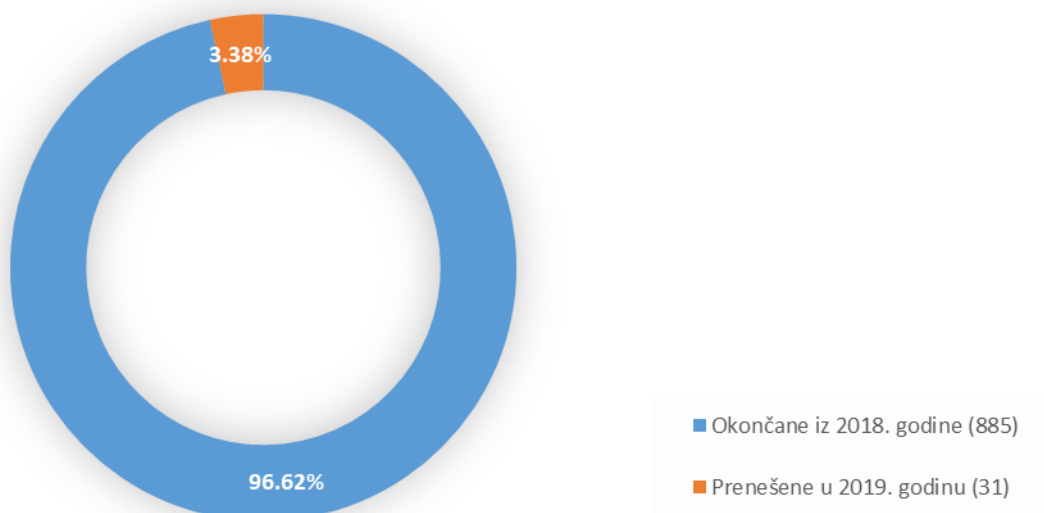


Tabela - Pritužbe u radu u 2018. godini

Pritužbe	916
Primljene u 2018.	889
Prenešene iz 2017.	27
Pritužbe prema podnosiocima - primljene u 2018. godini	889
Muškarci	477
Žene	297
Pravna lica	11
Grupa	32
Anonimna	2
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	44
NVO	9
Dječaci	11
Djevojčice	6
Okončane (ukupno)	885
Okončane iz 2018. godine	858
Okončane iz 2017. godine	27
Prenešene u 2019. godinu	31

3.1.1. Organi na koje su se pritužbe odnosile

Pritužbe primljene u izvještajnoj godini odnosile su se na rad: državnih organa, organa državne uprave i drugih organizacija (303), sudova (141), Državnog tužilaštva (27), Uprave policije (39), javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlaštenja (210), organa lokalne samouprave i lokalne uprave (58) i na rad organa, službi i nosilaca javnih ovlaštenja u drugim državama, privrednih društava, drugih pravnih lica, preduzetnika, fizičkih lica i dr. (111).

3.1.2. Broj pritužbi prema teritorijalnoj pripadnosti podnosilaca

U toku 2018. godine, pritužbe su podnijeli građani iz Glavnog grada, Prijestonice i opština Crne Gore, i to iz: Podgorice (387), Cetinja (9), Andrijevice (2), Bara (38), Berana (13), Bijelog Polja (30), Budve (24), Danilovgrada (103), Gusinja (10), Herceg Novog (34), Kolašina (9), Kotor (39), Mojkovca (4),

Nikšića (47), Petnjice (2), Plava (6), Pljevalja (35), Plužina (5), Rožaja (25), Šavnika (2), Tivta (12), Ulcinja (23) i Žabljaka (8).

Zaštitniku su se obraćali i pojedini građani iz drugih država, i to iz: Srbija (8), Bosna i Hercegovina (6), Hrvatska (1), Makedonija (3), Slovenija (1), Albanija (1), Velika Britanija (1) i Ukrajina (1).

3.1.3. Urgencije

I u izvještajnoj godini neki subjekti nijesu dostavili traženo izjašnjenje ili su kasnili u dostavljanju izjašnjenja, pa je Zaštitnik bio prinuđen da u 114 predmeta uputi 183 urgencija, radi dostavljanja traženih izjašnjenja.

Tabela – Pregled upućenih urgencija u 2018. godini

Državni organi i organi državne uprave	Broj
Ministarstvo ekonomije	1 u 1 predmetu 1 urgencija
Ministarstvo finansija	4 u 1 predmetu 2 urgencije i u 2 predmeta po 1 urgencija
Ministarstvo odbrane	2 u 2 predmeta po 1 urgencija
Ministarstvo održivog razvoja i turizma	6 u 1 predmetu 5 urgencija i u 1 predmetu 1 urgencija
Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja	5 u 1 predmetu 3 urgencije i u 2 predmeta po 1 urgencija
Ministarstvo pravde	3 u 1 predmetu 2 urgencije i u 1 predmetu 1 urgencija
Ministarstvo prosvjete	13 u 1 predmetu 3 urgencije, u 1 predmetu 2 urgencije i u 8 predmeta po 1 urgencija
Ministarstvo rada i socijalnog staranja	5 u 5 predmeta po 1 urgencija
Ministarstvo unutrašnjih poslova	8 u 1 predmetu 4 urgencije i u 4 predmeta po 1 urgencija
Ministarstvo zdravlja	4 u 2 predmeta po 2 urgencije
Poreska uprava	5 u 1 predmetu 3 urgencije i u 2 predmeta po 1 urgencija
Uprava za inspekcijske poslove	6 u 2 predmeta po 2 urgencije i u 2 predmeta po 1 urgencija
Uprava za nekretnine	6 u 1 predmetu 4 urgencije i u 2 predmeta po 1 urgencija
uprava za nekretnine - Područna jedinica Podgorica	8 u 2 predmeta po 3 urgencije i u 2 predmetu po 1 urgencija
Uprava za nekretnine - Područna jedinica Bar	2 u 1 predmetu 2 urgencije
Uprava za nekretnine - Područna jedinica Kotor	3 u 1 predmetu 3 urgencije
Komisija za povraćaj i obeštećenje u Baru	18 u 3 predmeta po 5 urgencija, u 1 predmetu 2 urgencije i u 1 predmetu 1 urgencija
Komisija za povraćaj i obeštećenje u Podgorici	5 u 1 predmetu 3 urgencije i u 1 predmetu 2 urgencije
Komisija za žalbe CG	5 u 1 predmetu 3 urgencije i u 1 predmetu 2 urgencije
Agencija za nacionalnu bezbjednost	2 u 2 predmeta po 1 urgencija
Agencija za zaštitu ličnih podataka	2 u 2 predmeta po 1 urgencija

Drugi državni organi	1	u 1 predmetu 1 urgencija
Javni izvršitelj	1	u 1 predmetu 1 urgencija
Javne službe i drugi nosioci javnih ovlaštenja		
Centar za socijalni rad Bar	1	u 1 predmetu 1 urgencija
Centar za socijalni rad Nikšić, Plužine i Šavnik	1	u 1 predmetu 1 urgencija
Centar za socijalni rad Podgorica	5	u 5 predmeta po 1 urgencija
Centar za socijalni rad Rožaje	1	u 1 predmetu 1 urgencija
Fond PIO - Crne Gore	1	u 1 predmetu 1 urgencija
Fond PIO - Područno odjeljenje Podgorica	1	u 1 predmetu 1 urgencija
Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore	1	u 1 predmetu 1 urgencija
Institut Simo Milosevic	3	u 1 predmetu 2 urgencije i u 1 predmetu 1 urgencija
Javno preduzeće za upravljanje morskim dobrom Crne Gore	1	u 1 predmetu 1 urgencija
JP Morsko dobro-Budva	3	u 1 predmetu 2 urgencije i u 1 predmetu 1 urgencija
JP Vodovod i kanalizacija - Bijelo Polje	1	u 1 predmetu 1 urgencija
JP Vodovod i kanalizacija - Podgorica	1	u 1 predmetu 1 urgencija
JU Gimnazija "Petar I Petrović Njegoš"	1	u 1 predmetu 1 urgencija
JU Osnovna škola "Drago Milović "	1	u 1 predmetu 1 urgencija
JU Osnovna škola "Jugoslavija"	1	u 1 predmetu 1 urgencija
JU Strucna medicinska škola Podgorica	1	u 1 predmetu 1 urgencija
Notarska komora Crne Gore	1	u 1 predmetu 1 urgencija
Univerzitet Crne Gore	1	u 1 predmetu 1 urgencija
Zavod za zapošljavanje Crne Gore	3	u 3 predmeta po 1 urgencija
Lokalna samouprava i lokalna uprava		
Glavni grad Podgorica	21	u 1 predmetu 6 urgencija, u 1 predmetu 4 urgencija, u 2 predmeta po 2 urgencije i u 7 predmeta po 1 urgencija
Prijestonica Cetinje	1	u 1 predmetu 1 urgencija
Opština Budva	3	u 1 predmetu 2 urgencije i u 1 predmetu 1 urgencija
Opština Kotor	2	u 2 predmeta po 1 urgencija
Opština Nikšić	2	u 1 predmetu 2 urgencije
Opština Rožaje	1	u 1 predmetu 1 urgencija
Opština Tivat	2	u 1 predmetu 2 urgencije
Sekretarijat za planiranje i zastitu zivotne sredine Podgorica	1	u 1 predmetu 1 urgencija
Gradska opština Tuzi	1	u 1 predmetu 1 urgencija
Komunalna policija Glavnog grada Podgorice	1	u 1 predmetu 1 urgencija
Komunalna policija Opštine Herceg Novi	3	u 1 predmetu 3 urgencije
Komunalna policija Opštine Nikšić	1	u 1 predmetu 1 urgencija
Ukupno	183	

Iz ovih podataka evidentno je da su državni organi, organi državne uprave, javne službe i nosioci javnih ovlaštenja, kao i organi i službe Glavnog grada Podgorica najviše kasnili u dostavljanju izvještaja. U poređenju sa predhodnom godinom broj ovih subjekata je porastao za 64%, što je razlog za ozbiljnu zabrinutost.

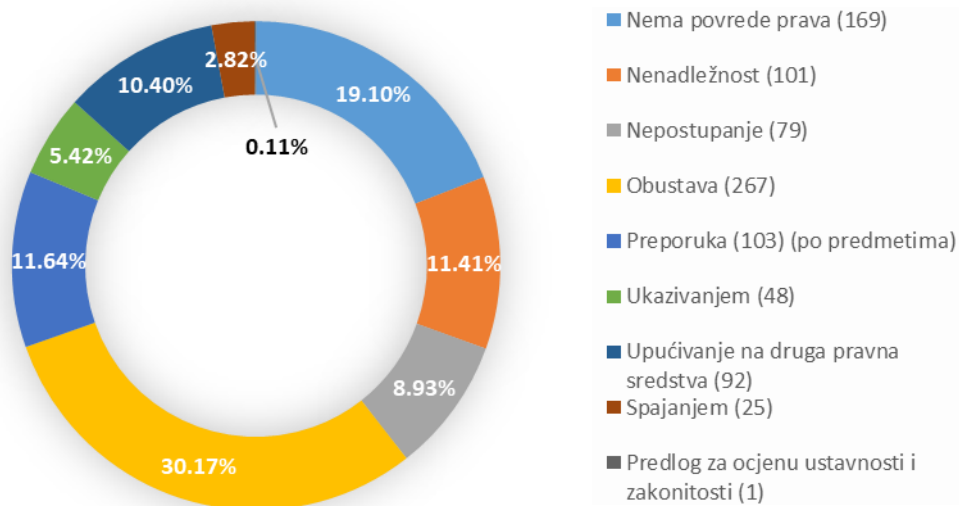
Podsjećamo da se nepostupanje po zahtjevu smatra ometanje rada Zaštitnika¹⁰.

3.2. Način okončanja postupka po pritužbama

Od 885 predmeta po kojima je postupak okončan u 2018. godini, u 101 predmet Zaštitnik nije bio nadležan za postupanje, a u 79 predmeta nijesu postojale procesne pretpostavke za postupanje. U 92 predmeta postupak je okončan upućivanjem na druga pravna sredstva, u 588 slučajeva postupak je okončan nakon sprovedenog ispitnog postupka i u 25 slučajeva spajanjem predmeta.

Tabela – Način okončanja postupka po pritužbama

Ishod postupka po pritužbama	Broj	Procenat
Nema povrede prava (169)	169	19.10%
Nenadležnost (101)	101	11.41%
Nepostupanje (79)	79	8.93%
Obustava (267)	267	30.17%
Preporuka (103) (po predmetima)	103	11.64%
Ukazivanjem (48)	48	5.42%
Upućivanje na druga pravna sredstva (92)	92	10.40%
Spajanjem (25)	25	2.82%
Predlog za ocjenu ustavnosti i zakonitosti (1)	1	0.11%
Ukupno	885	



¹⁰ Član 37. stav 2 Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore („Službeni list CG“ broj 42/2012 i 32/2014)

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

Zaštitnik nije bio nadležan za postupanje u 101 predmet ili 11,36%, jer su se pritužbe odnosile na: povrede prava koje nijesu učinjene od strane državnih organa, organa lokalne samouprave, javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlašćenja (14); povrede prava u drugim državama (2); zahtjeve za materijalnu, pravnu i drugu pomoć (1); zahtjeve za preispitivanje zakonitosti odluka državnih organa (sudovi i dr.) (61), zahtjeve za zastupanje i preduzimanje radnji u postupku (4), i na druge razloge (19).

U 79 predmeta ili 8,88% Zaštitnik nije postupao po pritužbama iz zakonom utvrđenih razloga, odnosno zbog toga što: je podnešena anonimna pritužba (2) a nije bilo osnova za postupanje po sopstvenoj inicijativi, nijesu iscrpljena druga pravna sredstva (12), očigledna zloupotreba prava podnošenja pritužbe (3), pritužba je podnesena po isteku roka od jedne godine od dana učinjene povrede (5), pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku, a ni nakon toga (41) i ista pritužba je ponovo dostavljena bez novih dokaza (16).

U 92 predmeta ili 10,39% od ukupnog broja pritužbi po kojima je postupak okončan, podnosioci pritužbi upućeni su da zaštitu svojih prava ostvare pred nadležnim državnim organima, korišćenjem redovnih pravnih sredstava koja su im, shodno određenim zakonskim odredbama na raspolaganju, smatrajući da bi otklanjanje povreda tim sredstvima bilo efikasnije.

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

Nenadležnost	101
Pritužba se nije odnosila na državne i druge organe Crne Gore	14
Pritužba se odnosi na povrede prava u drugim državama	2
Zahtjev za materijalnu, pravnu i drugu pomoć	1
Zahtjev za preispitivanje zakonitosti sudske odluke	61
Zahtjev za zastupanje i preduzimanje radnji u postupku	4
Ostalo	19
Nepostupanje	79
Anonimna pritužba	2
Nijesu iscrpljena druga pravna sredstva	12
Očigledna zloupotreba prava podnošenja pritužbe	3
Pritužba je podnesena po isteku roka od jedne godine od dana učinjene povrede	5
Pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku	41
Pritužba ponovljena a nijesu podnijeti novi dokazi	16
Upućivanje na druga pravna sredstva	92

Podaci iz tabele pokazuju da je broj predmeta po kojima pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku, a i nakon toga i dalje velik. Podnosioci su u ovim slučajevima vrlo uopšteno ukazivali na povrede svojih prava, neoznačavajući organ-subjekt na koji se žale. I pored naših nastojanja, pisanih zahtjeva i telefonskih poziva, podnosioci su ostali pasivni i nijesu sarađivali niti su dostavili tražene dopune.

3.2.2. Pritužbe okončane nakon sprovedenog ispitnog postupka

Nakon sprovedenog ispitnog postupka okončan je 588 predmet, odnosno 66,44% od ukupno 885 pritužbi po kojima je postupak okončan. Od tog broja u 169 slučajeva (19,09%), nije utvrđena povreda prava.

U 308 slučajeva ili 34,80% utvrđeno je da postoji povreda prava, od kojih je u 205 slučajeva povreda otklonjena u toku ispitnog postupka, pa je iz tog razloga postupak obustavljen. U preostalim predmetima povrede nijesu otklonjene u toku ispitnog postupka pa je Zaštitnik u 103 predmeta dao mišljenja sa 235 preporuka nadležnim organima i drugim subjektima za otklanjanje utvrđenih povreda prava, ostavljajući za to odgovarajuće rokove.

U 62 slučajeva postupak je obustavljen, i to: u 27 predmeta zbog toga što je nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak, u 13 predmeta podnosilac pritužbe nije saradivao u postupku, a njegova saradnja je bila neophodna, dok su u 21 predmet podnosioci povukli pritužbe nakon podnošenja i u jednom predmetu podnosilac pritužbe preminuo.

U 48 slučajeva Zaštitnik je ukazao na propuste organa javne vlasti u cilju preventivnog djelovanja kako se u budućem radu ne bi ponovili propusti i greške u postupanju.

U jednom predmetu Zaštitnik je dao predlog za ocjenu ustavnosti i zakonitosti.

Tabela - Predmeti okončani nakon sprovedenog ispitnog postupka

Utvrđeno da nije bilo povrede prava	169
Utvrđena povreda prava (ukupno)	308
Povreda otklonjena u toku postupka	205
Preporuke (po predmetima)	103
Postupak obustavljen (osim slučajeva u kojima je povreda otklonjena u toku postupka)	62
Nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak	27
Podnosilac povukao pritužbu	21
Podnosilac pritužbe ne saradjuje u postupku	13
Podnosilac pritužbe preminuo.	1
Ukazivanjem	48
Predlog za ocjenu ustavnosti i zakonitosti	1
Ukupno	588

3.3. Pregled okončanih pritužbi po organima

Od ukupnog broja pritužbi po kojima je postupak okončan u izvještajnoj godini, na rad državnih organa, organa državne uprave i drugih organizacija odnosilo se 229 pritužbi, na rad sudova 140 pritužbe, na rad Državnog tužilaštva 26, na rad Uprave policije 41 pritužba, na rad javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlašćenja 209, na rad organa lokalne samouprave i lokalne uprave 58 i na rad organa, službi i nosioca javnih ovlašćenja u drugim državama, privrednih društava, drugih pravnih lica, preduzetnika, fizičkih lica i dr. 112 pritužbi.

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

Državni organi, organi državne uprave i druge organizacije	299
Muškarci	179
Žene	71
Pravna lica	6
Grupa	11
Anonimna	1
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	21
NVO	2
Dječaci	4
Djevojčice	4
Sudovi i Ustavni sud	140
Muškarci	97
Žene	37
Grupa	4
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	1
Dječaci	1
Državno tužilaštvo	26
Muškarci	18
Žene	7
Pravna lica	1
Uprava policije	41
Muškarci	26
Žene	12
Grupa	2
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	1
Javne službe i drugi nosioci javnih ovlaštenja	209
Muškarci	71
Žene	100
Pravna lica	1
Grupa	7
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	20
NVO	4
Dječaci	5
Djevojčice	1
Lokalna samouprava i lokalna uprava	58
Muškarci	30
Žene	22
Grupa	4
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	2

Drugi organi, organizacije, fizička i pravna lica i drugi slučajevi	112
Muškarci	59
Žene	45
Pravna lica	2
Grupa	2
Anonimna	1
NVO	1
Dječaci	1
Djevojčice	1
Ukupno	885

3.3.1. Pritužbe na rad sudova, Ustavnog suda i Državnog tužilaštva

3.3.1.1. Pritužbe na rad sudova i Ustavnog suda.

Od ukupnog broja primljenih pritužbi (889), na rad sudova odnosilo se 132 pritužbe ili 15,86%. Primljene pritužbe odnosile su se na: Vrhovni sud Crne Gore četiri (4), Viši sud u Bijelom Polju šest (6), Viši sud u Podgorici (12), Privredni sud Crne Gore (14), Upravni sud Crne Gore sedam (7), Sud za prekršaje Podgorica dvije (2), Viši sud za prekršaje Crne Gore dvije (2), Sud za prekršaje Bijelo Polje jedna (1), Sud za prekršaje Bijelo Polje - Odjeljenje Žabljak jedna (1) i na osnovne sudove (83).

Na rad Ustavnog suda podneseno je devet (9) pritužbi.

Postupak je završen u 140 predmeta, i to u 134 slučaja iz 2018. godine i šest iz prethodne godine.

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

Tabela – Način okončanja postupka po pritužbama

I Sudovi	131
Nema povrede prava	22
Nenadležnost	49
Ostalo	3
Pritužba se nije odnosila na državne i druge organe Crne Gore	1
Zahtjev za preispitivanje zakonitosti sudske odluke	45
Nepostupanje	12
Nijesu iscrpljena druga pravna sredstva	3
Pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku	4
Pritužba ponovljena a nijesu podnijeti novi dokazi	5
Obustava	19
Nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak	4
Podnosilac povukao pritužbu	1
Podnosilac pritužbe preminuo.	1
Povreda otklonjena u toku postupka	13
Preporuka (po predmetima)	8

Spajanjem	6
Ukazivanjem	6
Upućivanje na druga pravna sredstva	9
II Ustavni sud CG	9
Nema povrede prava	5
Zahtjev za preispitivanje zakonitosti sudske odluke	1
Predlog za ocjenu ustavnosti i zakonitosti	1
Spajanjem	2
Ukupno I+II	140

3.3.1.2. Pritužbe na rad Državnog tužilaštva

Na rad Državnog tužilaštva Crne Gore primljeno je 27 pritužbi ili 3,03% od ukupnog broja pritužbi. Pritužbe su se odnosile na Osnovna državna tužilaštva: u Baru (1), u Beranama (1), u Pljevljima (2), u Podgorici (7), u Rožajama (1) i u Ulcinju (3), Više državno tužilaštvo Podgorica (2), Specijalno državno tužilaštvo (6), Vrhovno državno tužilaštvo Crne Gore (3) i Tužilački savjet (1).

Postupak je završen u 26 predmeta, i to u 25 slučaja iz 2018. godine i jednom iz prethodne godine. U 2019. godinu prenešene su dvije (2) pritužbe.

Tabela – Način okončanja pritužbi

Nema povrede prava	9
Nenadležnost	2
Zahtjev za preispitivanje zakonitosti sudske odluke	2
Nepostupanje	2
Pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku	1
Pritužba ponovljena a nijesu podnijeti novi dokazi	1
Obustava	3
Povreda otklonjena u toku postupka	3
Preporuka (po predmetima)	6
Spajanjem	2
Upućivanje na druga pravna sredstva	2
Ukupno	26

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

Na rad državnih organa i organa državne uprave u radu je bilo 311 pritužbi. U poređenju sa prethodnom godinom broj pritužbi je neznatno smanjen.

U izvještajnoj godini postupak je okončan u 299 predmeta, a ostalo je 12 nezavršenih predmeta (iz 2018. god).

Postupci po pritužbama okončani su na način što je: u 53 slučaja utvrđeno da nema povrede prava, u 20 slučajeva Zaštitnik nije bio nadležan da postupa, u 25 slučajeva Zaštitnik nije postupao iz zakonom

utvrđenih razloga(nisu iscrpljena druga pravna sredstva, pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku i dr.), u 121 predmet postupak je obustavljen (povreda otklonjena u toku postupka – 100, podnosilac povukao pritužbu i dr), 31 predmet dato je mišljenje sa preporukom, u pet (5) slučajeva spajanjem, ukazivanjem u 17 slučajeva i u 27 slučajeva podnosioci pritužbe su upućeni na druga pravna sredstva – na korišćenje redovnih ili drugih pravnih sredstava, jer je ocijenjeno da je to efikasniji način za otklanjanje povreda prava.

Tabela – Način okončanja postupka

Pritužbe	Broj
Nema povrede prava	53
Nenadležnost	20
Nepostupanje	25
Obustava	121
Preporuka	31
Spajanjem	5
Ukazivanjem	17
Upućivanje	27
Ukupno	299

3.3.2.1. Pritužbe na rad Uprave policije

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

Na rad Uprave policije primljeno je 39 pritužbi ili 4,38% od ukupnog broja primljenih pritužbi (889). Iz prethodne godine prenešene su tri (3) pritužbe.

Od ukupnog broja pritužbi u radu (42) okončano je 41, od čega 38 iz 2018. godine i tri (3) iz 2017. godine.

Pritužbe su se uglavnom odnosile na nepostupanje po prijavama građana i njihovim zahtjevima, a u 12 slučajeva odnosile su se na prava lica lišenih slobode.

Postupak po pritužbama okončan je na način što je: u 17 slučajeva utvrđeno da nema povrede prava, u šest (6) predmeta nije postupano iz zakonom utvrđenih razloga (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku a ni nakon toga i pritužba ponovljena a nijesu podnijeti novi dokazi), u devet (9) slučajeva postupak je obustavljen (povreda otklonjena u toku postupka, nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak i dr.), u sedam (7) je utvrđena povreda prava i dato je mišljenje sa preporukom i u dva (2) slučajeva postupak je završen ukazivanjem.

Tabela – Način okončanja postupka po pritužbama

Pritužbe	Broj
Nema povrede prava	17
Nepostupanje	6
Obustava	9
Preporuka	7
Ukazivanjem	2
Ukupno	41

3.3.2.2. Pritužbe na rad javnih službi i drugih nosioca javnih ovlaštenja

Na rad javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlaštenja podnijeto je 210 pritužbi, a iz prethodne godine prenijete su 4 pritužbe.

Od ukupnog broja pritužbi u radu (214), postupak je okončan u 209 predmeta (205 iz 2018. i 4 iz 2017. godine).

Postupak po pritužbama okončan je na način što je: u 37 predmeta utvrđeno da nema povrede prava, u tri (3) predmeta Zaštitnik nije bio nadležan da postupa (pritužbe se nijesu odnosile na državne i druge organe, traženo je preispitivanje zakonitosti pravosnažnih odluka i zastupanje i preduzimanje radnji u postupku), u 13 predmeta nije postupano iz zakonom utvrđenih razloga (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku, a ni nakon toga, pritužba ponovljena, a nijesu podnijeti novi dokazi, anonimna pritužba i nijesu iscrpljena druga pravna sredstva), u 88 predmeta postupak je obustavljen (povreda otklonjena u toku postupka – 71, podnosilac povukao pritužbu i dr), u 32 predmeta data su mišljenja sa preporukama, devet (9) predmeta je okončano spajanjem, u šest (6) predmeta ukazivanjem i u 21 predmet podnosioci pritužbe su upućeni da zaštitu svojih prava ostvare pred nadležnim državnim organima, jer je ocijenio da je to efikasnije.

Tabela - Način okončanja postupka po pritužbama

Pritužbe	Broj
Nema povrede prava	37
Nenadležnost	3
Nepostupanje	13
Obustava	88
Preporuka (po predmetima)	32
Spajanjem	9
Ukazivanjem	6
Upućivanje	21
Ukupno	209

3.3.2.3. Pritužbe na rad lokalne samouprave i lokalne uprave

Na rad organa lokalne samouprave i lokalne uprave podnešeno je 58 pritužbi. Iz 2017. godine prenijete su tri pritužbe, tako da je bilo ukupno u radu 61 pritužba.

Postupak je okončan u 58 predmeta (55 iz 2018. i tri iz 2017. godine).

Postupak po pritužbama okončan je na način što je: u 17 slučajeva utvrđeno da nema povrede prava, u dva (2) predmeta Zaštitnik nije bio nadležan da postupa (pritužbe se nijesu odnosile na državne i druge organe, traženo je preispitivanje zakonitosti pravosnažnih odluka i zastupanje i preduzimanje radnji u postupku), u pet (5) slučajeva nije postupano iz zakonom utvrđenih razloga (pritužba je podnesena po isteku zakonskog roka, pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku, i pritužba ponovljena a nijesu podnijeti novi dokazi), u 13 slučajeva postupak je obustavljen (povreda otklonjena u toku postupka – 12), u 14 slučajeva dato je mišljenje sa preporukom, u jednom (1) izvršeno je spajanje, četiri (4) predmeta završena su ukazivanjem i u dva (2) slučaja podnosioci pritužbi upućeni su da zaštitu svojih prava ostvare pred nadležnim državnim organima, jer je ocijenio da je to efikasnije.

Tabela - Način okončanja postupka po pritužbama

Pritužbe	Broj
Nema povrede prava	17
Nenadležnost	2
Nepostupanje	5
Obustava	13
Preporuka (po predmetima)	14
Spajanjem	1
Ukazivanjem	4
Upućivanje	2
Ukupno	58

3.4. Prava na čiju su povredu podnosioci ukazivali u pritužbama

U predmetima u kojima je postupak okončan u izvještajnoj godini podnosioci pritužbi su ukazivali: na povredu prava na pravično suđenje (144), na ostala građanska prava (245), na ekonomska, socijalna i kulturna prava (189), na prava djeteta (161) i zabranu diskriminacije (146).

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

Pravo na pravično suđenje	144
Neizvršavanje sudskih odluka	22
Zloupotreba procesnih ovlašćenja	38
Pravo na suđenje u razumnom roku	55
Pravo na pristup sudu	17
Pravo na odbranu	11
Pravo na pravni lijek	1
Ostala građanska prava	245
Druga prava lica lišenih slobode	115
Pravo građana da neposredno ili posredno učestvuju u upravljanju javnim poslovima	1
Pravo na državljanstvo	5
Pravo na lična dokumenta	4
Pravo na ljudsko dostojanstvo i jednakost pred zakonom	1
Pravo na dobru upravu i pravnu zaštitu	82
Pravo na privatnost	4
Pravo na slobodno kretanje i nastanjivanje	2
Pravo na slobodu i ličnu bezbjednost	3
Pravo na zdravu životnu sredinu	7
Pravo na život	1
Sloboda medija	1
Zabrana mučenja i surovog neljudskog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja	16
Zabrana samovoljnog hapšenja, pritvaranja ili proganjanja	1
Ostalo	2

Ekonomska, socijalna i kulturna prava	189
Povraćaj imovine i obeštećenje	15
Prava raseljenih lica	1
Pravo iz oblasti preduzetništva	1
Pravo na rad i pravo iz radnog odnosa	45
Pravo iz socijalne zaštite	36
Pravo na imovinu I mirno uživanje imovine	50
Pravo na obrazovanje	2
Pravo na penzijsko i invalidsko osiguranje	14
Pravo na stanovanje	3
Pravo na zdravstvenu zaštitu i pravo na zdravstveno osiguranje	20
Pravo na raspolaganje imovinom	2
Prava djetata, mladih i socijalna zaštita	161
Prava djeteta	147
Pravo iz socijalne zaštite - djeca	12
Prava mladih	2
Zabrana diskriminacije	146
Ukupno	885

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

Prava djeteta	147
Pravo na roditeljsko staranje	11
Pravo na izdržavanje	3
Pravo na život, opstanak i razvoj	5
Pravo na ime i državljanstvo	3
Spajanje sa porodicom	1
Nezakonito odvođenje i zadržavanje djeteta u inostranstvu	1
Pravo na izražavanje mišljenja - participacija	5
Pravo na pristup odgovarajućim informacijama	1
Pravo na privatnost	6
Odgovornost roditelja	3
Zaštita djece od zlostavljanja i zanemarivanja	4
Zaštita djece bez roditelja	1
Prava djeteta sa smetnjama u razvoju	13
Pravo na zdravstvenu zaštitu	8
Pravo na socijalnu zaštitu	13
Životni standard	3
Pravo na obrazovanje	44
Druga prava djeteta	6
Pravo na lične odnose	13
Vršnjačko nasilje	3

Pravo na socijalnu zaštitu - djeca	12
Materijalno obezbjeđenje porodice	5
Jednokratne novčane pomoći	4
Pravo na stanovanje	1
Druga prava na socijalnu zaštitu	2
Prava mladih	2
Pravo na obrazovanje	1
Pravo na slobodno vrijeme, rekreaciju i kulturne aktivnosti	1
Ukupno	161

Tabela – Područja, oblik diskriminacije u pritužbama - Okončani postupci po pritužbama (zbirni pregled)

Rad i zapošljavanje	53
Nacionalna pripadnost	12
Jezik	1
Vjera ili uvjerenje	1
Političko ili drugo mišljenje	4
Pol, promjena pola, rodni identitet	4
Zdravstveno stanje	2
Invaliditet	4
Bračno ili porodično stanje	3
Pripadnosti grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji	7
Druga lična svojstva	13
Nema osnova	2
Socijalna zaštita	21
Nacionalna pripadnost	4
Pol, promjena pola, rodni identitet	6
Zdravstveno stanje	1
Invaliditet	6
Starosna dob	1
Pripadnosti grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji	1
Druga lična svojstva	2
Nasilje u porodici	3
Pol, promjena pola, rodni identitet	1
Druga lična svojstva	2
Rodno zasnovano nasilje	11
Pol, promjena pola, rodni identitet	11
Postupci pred organima javne vlasti	25
Nacionalna pripadnost	4
Društveno ili etničko porijeklo	8
Pol, promjena pola, rodni identitet	2

Invaliditet	3
Starosna dob	1
Imovno stanje	1
Pripadnosti grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji	3
Druga lična svojstva	2
Nema osnova	1
Postupci pred pravosudnim organima	8
Seksualna orijentacija i/ili interseksualne karakteristike	1
Druga lična svojstva	7
Zdravstvena zaštita	8
Nacionalna pripadnost	1
Pol, promjena pola, rodni identitet	1
Zdravstveno stanje	3
Invaliditet	1
Starosna dob	1
Druga lična svojstva	1
Obrazovanje	3
Društveno ili etničko porijeklo	1
Invaliditet	1
Druga lična svojstva	1
Unutrašnji poslovi i policijsko postupanje	6
Nacionalna pripadnost	3
Društveno ili etničko porijeklo	1
Političko ili drugo mišljenje	1
Pripadnosti grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji	1
Penzijsko invalidsko osiguranje	4
Pol, promjena pola, rodni identitet	1
Pripadnosti grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji	1
Druga lična svojstva	2
Govor mržnje	1
Društveno ili etničko porijeklo	1
Javni diskurs/mediji	1
Političko ili drugo mišljenje	1
Pristup dobrima i uslugama	2
Pol, promjena pola, rodni identitet	1
Invaliditet	1
Ukupno	146

Tabela – Način okončanja postupka po ritužbama zbog diskriminacije (zbirni pregled).

Utvrđena diskriminacija	11
Nije utvrđena diskriminacija	135
Ukupno	146

Od 135 predmeta u kojima nije utvrđena diskriminacija u 30 predmeta utvrđena je povreda drugog prava, što je prikazano u narednoj tabeli.

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

Neizvršavanje sudskih odluka	1
Pravo iz socijalne zaštite	1
Pravo na odbranu	1
Pravo na penzisko i invalidsko osiguranje	3
Pravo na pravično i nepristrasno odlučivanje u pravnim postupcima i pred organima vlasti (osim sudova)	11
Pravo na privatnost	4
Pravo na rad i pravo iz radnog odnosa	3
Pravo na raspolaganje imovinom	1
Pravo na zdravstvenu zaštitu i pravo na zdravstveno osiguranje	1
Pravo obraćanja	3
Sloboda političkog, sindikalnog i drugog udruživanja i djelovanja	1
Ukupno	30

3.5. Mišljenja sa preporukama

U 2018. godini, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore je nakon sprovedenog ispitivanja utvrdio povrede prava (koje u toku postupka nijesu otklonjene) u 103 predmeta i dao mišljenja sa 235 preporuka nadležnim organima i ustanovama.¹¹

Tabela – Pregled datih preporuka po predmetima i organima

Ministarstvo ekonomije	1
Ministarstvo pravde	1
Ministarstvo rada i socijalnog staranja	3
Ministarstvo zdravlja	2
Poreska uprava	3
Uprava za nekretnine	3
ZIKS Podgorica	3
Ministarstvo odbrane	3
Uprava za nekretnine - Područna jedinica Kotor	1
Uprava za nekretnine - Područna jedinica Podgorica	1
Ministarstvo prosvjete	10

¹¹ Mišljenja sa preporukama su dostupna na web sajtu Zaštitnika <http://ombudsman.co.me/>

Viši sud u Podgorici	1
Osnovni sud u Baru	2
Osnovni sud u Herceg Novom	1
Osnovni sud u Kotoru	1
Osnovni sud u Nikšiću	1
Osnovni sud u Podgorici	2
Osnovno državno tužilaštvo u Kotoru	1
Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici	4
Osnovno državno tužilaštvo u Ulcinju	1
Uprava policije	1
Uprava policije - Centar bezbjednosti Podgorica	4
Uprava policije - Odjeljenje bezbjednosti Ulcinj	1
Uprava policije - Centar bezbjednosti Bar	1
JP Čistoća Podgorica	1
Centar za socijalni rad Ulcinj	1
Pošta CG Podgorica	1
Zavod za zapošljavanje Crne Gore	1
Centar za socijalni rad Podgorica	7
Centar za socijalni rad Nikšić, Plužine i Šavnik	1
Centar za socijalni rad Pljevlja	1
Centar za socijalni rad Rožaje	2
ZU Specijalna psihijatrijska bolnica Dobrota	1
JU Osnovna škola "Drago Milović "	1
Centar za socijalni rad Bijelo Polje	2
Fond PIO - Podrucno odjeljenje Podgorica	1
Klinički centar Crne Gore	1
JP Vodovod i kanalizacija - Bijelo Polje	1
JU Osnovna škola "Vladimir Nazor" Podgorica	1
JZU Dom zdravlja Podgorica	1
Centar za socijalni rad Herceg Novi	1
Notarska komora Crne Gore	1
JU Srednja mješovita škola "Danilo Kiš" Budva	1
JU Osnovna škola "Orjenski bataljon"- Bjela	1
JPU "Ljubica Popović"	1
Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore	1
JZU Dom zdravlja Rožaje	1
JU Srednja mješovita škola "17. septembar"	1
Opština Bar	1
Opština Budva	3
Opština Herceg Novi	1
Opština Kotor	1
Opština Nikšić	2
Glavni grad Podgorica	4

Opština Šavnik	1
Opština Ulcinj	1
Fizicka lica	1
Privredna drustva (AD, DD i slično)	1
Advokatska komora Crne Gore	3
Ukupno	103

- U 53 predmeta (51,45 %) ispunjeno je 127 preporuka (54,04 %).
- U 35 predmeta (33,98%) nije istekao rok za realizaciju 46 preporuka (19,57%).
- U 5 (pet) predmeta (4,76%) djelimično je ispunjena 21 preporuka (8,93%), i
- U 10 predmeta (9,7%) nije ispunjena 41 preporuka (17,44%).

A. Djelimično su ispunjene preporuke date sljedećim organima:

1. U mišljenju od 4.05.2018. godine preporučeno je:

- Ministarstvu prosvjete:
 - da bez odlaganja i na transparentan način definiše prioritete za obezbjeđivanje pristupačnosti objekata javnih vaspitno-obrazovnih ustanova;
 - da preduzme radnje i mjere u cilju razumnog prilagođavanja vaspitno - obrazovnih ustanova kako bi sva djeca imala jednake mogućnosti u obrazovanju;
 - da usaglasi strateška dokumenta saglasno zaključnim zapažanjima i preporukama Komiteta za prava osoba sa invaliditetom;
 - sačini plan prilagođavanja objekata obrazovno - vaspitnih ustanova u cilju poboljšanja njihove dostupnosti uključujući obezbjeđenje pristupačnog okruženja;
 - JU OŠ „Mileva Lajović Lalatović“ Nikšić:
 - da nastavi sa aktivnostima na obezbjeđivanju koso-podizive rampe;
 - da izvrši adaptaciju ostalih prostora (toaleta, biblioteke, fiskulturne sale i dr.) i opreme (klupe, table i dr.) shodno Pravilniku o bližim uslovima i načinu prilagođavanja objekata za pristup i kretanje lica smanjene pokretljivosti i lica sa invaliditetom;
 - da preduzme sve radnje i mjere u saradnji sa resornim ministarstvom u cilju razumne adaptacije škole.

2. U mišljenju od od 7.05.2018. godine preporučeno je:

- Upravi za nekretnine Crne Gore:
 - da sprovede internu kontrolu procedura zapošljavanja i zaključivanja ugovora o radu i ugovora o djelu u PJ Berane;
 - sprovede mjere za sprječavanje diskriminacije po osnovu službene upotrebe pisma;
 - zaključuje jasne i precizne ugovore kojima će se utvrditi prava i obaveze ugovornih strana kako bi se razgraničila ovlašćenja u primjeni zakona, a radi utvrđivanja odnosa unutar organa kada postoji sumnja u postojanje nezakonitih i diskriminatornih radnji i postupaka;
- Upravi za nekretnine - PJ Berane:
 - da u svim budućim slučajevima postupa u skladu sa ustavnom garancijom ravnopravnosti ćirilicnog i latiničnog pisma i zaposlenima obezbijedi upotrebu bilo kojeg od dva pisma bez pravljenja izuzetaka, osim u slučajevima kada stranka po čijem zahtjevu se vodi postupak sama zatraži korišćenje jednog od dva pisma u ravnopravnoj upotrebi;
- Upravnoj inspekciji Ministarstva javne uprave:

- da sprovede postupak inspeksijske kontrole u Upravi za nekretnine – PJ Berane zbog sumnje u postojanje diskriminacije po više osnova, a primarno zbog korišćenja pisma u službenoj upotrebi.

3. U mišljenju od 8.05.2018. godine preporučeno je JU Centru za socijalni rad za Glavni grad Podgoricu i opštine u okviru Glavnog grada Golubovci i Tuzi i Upravi policije - Centru bezbjednosti Podgorica:

- da se bez odlaganja pokrene postupak za utvrđivanje propusta i okolnosti koje su dovele do otkrivanja identiteta lica koje je prijavilo sumnju na moguće nasilje u porodici, utvrdi individualna odgovornost i shodno tome preduzmu zakonske mjere;
- da se u budućem postupanju obezbijedi Ustavom zagantovano pravo zaštite identiteta i privatnosti lica koja prijavljuju bilo koji oblik nasilja, zlostavljanja i iskorišćavanja;
- da se jasno ustanove procedure za zaštitu identiteta lica koja prijavljuju nasilje;
- da se ojača i u kontinuitetu obezbijedi odgovarajuća obuka zaposlenih, koji se bave žrtvama ili počiniocima svih djela nasilja koja su u vezi sprječavanja i otkrivanja nasilja, potrebama i pravima žrtava, kao i o sprječavanju sekundarne viktimizacije.

4. U mišljenju od 17.05.2018. godine preporučeno je Ministarstvu prosvjete:

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

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

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

B. Nijesu ispunjene preporuke date organima:

1. U mišljenju od 12.2.2018. godine preporučeno je Vladi Crne Gore:

- da preduzme neophodne mjere i aktivnosti u okviru svojih ustavnih ovlašćenja kako bi se na cjelovit način uredilo djelovanje vjerskih zajednica u oblasti obrazovanja.

2. U mišljenju od 12.03.2018 godine i mišljenju od 15.04.2018. godine preporučeno je Ministarstvu zdravlja:

- da se razmotri postojeća praksa izdavanja lijeka „Buprenofrin“ koja je restriktivna i nepovoljna za njegove svakodnevne korisnike;
- da se razmotri mogućnost izdavanja lijeka na sedmičnom nivou, u okviru već donijetog *Uputstva o načinu izdavanja lijeka "Buprenofrin" korisnicima lijeka*;
- da uloži dodatne napore radi distribucije lijeka u više zdravstvenih ustanova u kojima postoje adekvatni i dovoljni kadrovski uslovi.

3. U mišljenju od 6.4.2018. godine preporučeno je:

- Ministarstvu prosvjete:

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

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

- OŠ "Mihailo Žugić", Odžak-Pljevlja:

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

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

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

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

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

4. U mišljenju od 6.4.2018. godine preporučeno je:

- OŠ "Njegoš", Kotor:

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

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

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

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

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

- Ministarstvu prosvjete:

- da, u skladu sa standardima i principima inkluzivnog obrazovanja u Crnoj Gori, obezbijedi podršku u nastavi učeniku X.X koji je usmjeren u obrazovni program sa prilagođenim izvodenjem u OŠ "Njegoš" u Kotoru;

- da preduzme sve neophodne radnje i mere kojima će obezbediti da svi zaposleni u OŠ "Njegoš" prođu obuku/stručno usavršavanje na temu zabrane diskriminacije, sa posebnim akcentom na obrazovanje djece sa smetnjama u razvoju, kako bi se obezbjedila veća senzibilisanost svih zaposlenih;

- da sprovede kontinuirane edukacije zaposlenih i rukovodilaca u ustanovama obrazovanja i vaspitanja o obrazovanju djece sa smetnjama u razvoju, i to edukacije usmjerene na povećavanje osjetljivosti i sticanje praktičnih znanja i vještina u radu sa djecom sa smetnjama u razvoju;

- da preduzme sve neophodne mere iz svoje nadležnosti, kako bi se kroz odgovarajuće programe, obuke i edukacije među učenicima osnovnih škola razvijao duh tolerancije, prihvatanja različitosti i nediskriminatornog ponašanja.

5. U mišljenju od 17.05.2018. godine preporučeno je:

- Fondu za zdravstveno osiguranje Crne Gore, Ministarstvu zdravlja:

- da izvrše analizu primjene važećih propisa koji regulišu oblast zarade zaposlenih u zdravstvenim ustanovama, te naročito *Instrukcije o obračunu zarada i ostalih ličnih primanja zaposlenih u*

zdravstvenim ustanovama br. 03-1063 od 21.03.2012. godine i ujednače način utvrđivanja rezultata rada i stimulacija u ustanovama na koje se ovaj akt odnosi;

- da za slučaj objektivno uvrđenih dispariteta u pogledu uslova i rezultata rada, odnosno uvećanja zarade po istom osnovu u svim ustanovama koje su obuhvaćene Instrukcijom obezbijede otklanjanje nejednakosti kao posljedicu različitog postupanja prema zaposlenima (u Specijalnoj bolnici za psihijatriju Kotor, Opštoj bolnici Nikšić i KCCG).

- Kliničkom centru Crne Gore:

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

6. U mišljenju od 4.07.2018. godine preporučeno je Ministarstvu prosvjete:

- da utvrdi jasne kriterijume po kojima će u narednom periodu finansirati privatne obrazovne ustanove i srednje vjerske škole (koje izvode javno važeći obrazovni program) u skladu sa članom 139 Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju;

- da razmotri mogućnost daljeg finansiranja škole za osnovno baletsko obrazovanje „Princeza Ksenija“ u skladu sa članom 139 Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju i zaključkom Odbora za nauku, kulturu i sport od 11.12.2017. godine;

- da ubuduće postupa blagovremeno i dostavlja odgovore podnosiocima zahtjeva na podnijete zahtjeve/molbe.

7. U mišljenju od 31.7.2018. godine preporučeno je:

- OŠ "Njegoš" u Kotoru:

- da u školskoj 2018/2019 godini angažuje sve raspoložive kapacitete u pružanju neophodne podrške učeniku X.X uz stalno praćenje od strane specijalizovanih lica (psihološke službe, defektologa, logopeda);

- da u školskoj 2018/2019 godini obezbijedi podršku i pomoć asistenta u nastavi sve vrijeme trajanja nastavnih jedinica, vodeći računa o individualnim kapacitetima učenika X.X;

- da u školskoj 2018/2019 godini napredak u savladavanju nastavnih jedinica bilježi redovno i o tome obavještava Komisiju za usmjeravanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama;

- Ministarstvu prosvjete:

- da, u skladu sa standardima i principima inkluzivnog obrazovanja u Crnoj Gori, školske 2018/2019 godine obezbijedi podršku i pomoć asistenta u nastavi učeniku X.X koji je usmjeren u obrazovni program sa prilagođenim izvođenjem u OŠ "Njegoš" u Kotoru.

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

- da uspostave sistem protoka informacija sa Komisijama za usmjeravanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama i osnovnim školama u Crnoj Gori u cilju pravovremenog preduzimanja potrebnih radnji i mjera na obezbjeđivanju kvalitetne inkluzije.

8. U mišljenju od 24.09.2018. godine, preporučeno je:

- Osnovnom sudu u Baru:

- da u što kraćem roku, preduzme efektivne mjere i radnje i sprovede izvršenje u izvršno-pravnoj stvari (I. Br 80/16) povjerilaca maloljetnih X.X i Y.Y, koje zastupa zakonski zastupnik majka, A.A;

- da u postupcima u vezi sa porodičnim odnosima, kada su izraženi konflikti između djeteta i roditelja ili između roditelja, koristi zakonsku mogućnost i postavi djetetu lice za podršku ako ocijeni da okolnosti slučaja to zahtijevaju.

- JU Centru za socijalni rad Bar:

- da preduzme radnje i mjere u cilju reuspostavljanja ličnih odnosa između djece X.X i Y.Y i njihove majke A.A;

- da kao organ starateljstva, koristi zakonska ovlaštenja data Porodičnim zakonom u slučajevima kada roditelj zloupotrebljava roditeljska prava ili ih grubo zanemaruje.

9. U mišljenju od 25.9.2018. godine preporučeno je:

- Ministarstvu zdravlja:

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

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

- Ministarstvu zdravlja i Ministarstvu rada i socijalnog staranja:

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

- Centru za socijalni rad za opštine Pljevlja i Žabljak:

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

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

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

10. U mišljenju od 8.10.2018. godine preporučeno je Fondu PIO Crne Gore:

- da u predmetnoj upravnoj stvari, primijeni pozitivno pravne propise i stavove koje je zauzeo Vrhovni sud Crne Gore povodom ovog pravnog pitanja, kako se ne bi dalje stvarali nepotrebni sudski troškovi a stranka dovela u situaciju apsolutne pravne nesigurnosti.

C. Podsjećamo da i u ovoj izvještajnoj godini nijesu ispunjene preporuke date u 2017. godini u sedam (7) predmeta i da su djelimično ispunjene preporuke u tri (3) predmeta.

a) Nijesu ispunjene preporuke date sljedećim organima (iz 2017):

1. U mišljenju od 16.06.2017. godine preporučeno je Osnovnom sudu u Baru:

- da uvažavajući međunarodne standarde i pozitivno pravne propise - bez daljeg odlaganja u koordinaciji sa organom starateljstva, preduzme hitne mjere i radnje u cilju okončanja postupka po privremenoj mjeri I.br. 80/16.

2. U mišljenju od 16.06.2017. godine preporučeno je Privrednom društvu DOO Tabacco S Press:

- da preduzme sve potrebne mjere u cilju otklanjanja posljedica diskriminatornog postupanja prema podnositeljki pritužbe;
- da objavi na oglasnoj tabli privrednog društva mišljenje i preporuku Zaštitnika, u trajanju najmanje 15 dana od dana objavljivanja;
- da ubuduće, prilikom poslovanja, ne donosi odluke kojima se bez opravdanja u neravnopravan položaj stavljaju osobe prema nekom ličnom svojstvu zaštićenom zakonom.

3. U mišljenju od 26.06.2017. godine preporučeno je Centru za socijalni rad Bar:

- da bez daljeg odlaganja preduzme sve mjere i radnje iz okvira svojih nadležnosti u cilju normalizacije odnosa kako u pripremljivoj fazi izvršenja, tako tokom i nakon izvršenja predaje djece.

4. U mišljenju od 28.07.2017. godine preporučeno je javnom izvršitelju Aleksandru Boškoviću, iz Podgorice:

- da postupi u skladu sa rješenjem o izvršenju I.br.5623/2016 od 13.09.2016. godine;
- da u skladu sa svojim zakonskim ovlaštenjima preispita zakonitost i pravilnost rješenja o izvršenju I.br.br. 1541/2017 od 13.07.2017. godine.

5. U mišljenju od 6.10.2017. godine preporučeno je Ministarstvu prosvjete:

- da izdavačke kuće u istoj ili sličnoj pravnoj i/ili faktičkoj situaciji ne tretira različito od drugih subjekata koji učenicima osnovnih škola nude različite vrste usluga u vidu podrške obrazovnom procesu, naročito kada je takvo opredjeljenje zasnovano na stručnim odlukama referentnih nacionalnih institucija i obrazovnih ustanova, a njihov je angažman utemeljen na saglasnosti volja i bez obaveznosti koja bi dovela u pitanje navedeno ustavno načelo;
- da razmotri mogućnost daljeg participiranja u obezbjeđenju dijela sredstava za nabavku udžbenika i pomoćnih nastavnih sredstava (časopisi itd), koje su shodno Konvenciji UN-a o pravima djeteta u funkciji slobode izražavanja djeteta;
- da preduzme mjere na analizi važećih zakonskih i drugih rješenja kojima će se ustanoviti standard besplatnog školovanja i urediti materija kako se podzakonskim aktima i njihovim tumačenjem ne bi derogirala prava propisana Ustavom i zakonom.

6. U mišljenju od 6.11.2017. godine preporučeno je:

- OŠ "Njegoš" u Kotoru:
 - da angažuje sve raspoložive kapacitete u pružanju neophodne podrške učeniku X Y uz stalno praćenje od strane specijalizovanih lica (psihološke službe, defektologa, logopeda);
 - da obezbijedi podršku i pomoć asistenta u nastavi za vrijeme trajanja nastavnih jedinica, vodeći računa o individualnim kapacitetima učenika X Y;
 - da napredak u savladavanju nastavnih jedinica bilježi redovno i o tome obavještava Komisiju za usmjeravanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama;
- Ministarstvu prosvjete:
 - da u skladu sa standardima i principima inkluzivnog obrazovanja u Crnoj Gori, obezbijedi podršku i pomoć asistenta u nastavi učeniku X.Y koji je usmjeren u obrazovni program sa prilagođenim izvođenjem u OŠ" Njegoš" u Kotoru;
 - da u svim budućim slučajevima preduzme neophodne radnje i mjere za sprovođenje redovnog obrazovanja po prilagođenom programu, za svako dijete bez izuzetka, kada to procijeni Komisija za usmjeravanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama.

7. U mišljenju od 27.11.2017. godine preporučeno je Izvršnom odboru Turističke organizacije opštine Danilovgrad:

- da, u skladu sa antidiskriminacionim načelima i standardima kojima se jemči jednakost pred zakonom bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo kandidata, preispita odluku o izboru W.W. po konkursu od 20.01.2016. godine na radno mjesto direktora Stručne službe TO Danilovgrad;
- da u budućim postupanjima prilikom donošenja odluka po javnom oglasu/konkursu ili u sličnim situacijama postupa u skladu sa načelima zakonitosti, vladavine prava i nediskriminacije, i da odluke koje donosi sadrže obrazloženje sa jasnim i dovoljnim razlozima;
- da se odluke po oglasu/konkursu dostavljaju svim učesnicima u postupku sa odgovarajućom poukom o pravnom sredstvu.

b) Djelimično su ispunjene preporuke date sljedećim organima (iz 2017):

1. U mišljenju od 9.5.2017. godine preporučeno je: Skupštini opštine Kotor, Skupštini opštine Tivat, Skupštini opštine Budva i Skupštini opštine Herceg Novi:

- da u cilju pronalaženja adekvatnog i dugoročnog rješenja za groblje koje bi koristili pripadnici islamske vjeroispovijesti u Boki kotorskoj (Tivat, Kotor i Herceg-Novi) i gradu Budvi navedene primorske opštine preduzmu odgovarajuće aktivnosti na donošenju i iznalaženju rješenja za adekvatnu lokaciju za groblje koje bi koristili pripadnici islamske vjeroispovijesti i isto im ustupe na korišćenje ili raspologanje;
- da, u slučaju izbora lokacije na jednoj od pomenutih primorskih opština, i ostale opštine participiraju i opredijele sredstva u budžetu radi izgradnje neophodne infrastrukture, odnosno privođenja istog namjeni.

2. U mišljenju od 6.06.2017. godine preporučeno je: Skupštini Crne Gore, Vladi Crne Gore i Vrhovnom sudu Crne Gore:

- da u skladu sa svojim nadležnostima normativno urede i konkretizuju ustavnu garanciju ravnopravnosti ćirilicnog i latinicnog pisma i naćin njenog ostvarivanja utvrđivanjem odgovarajućih obaveza organa javne vlasti u pogledu saćinjavanja službenih akata i ostvarivanja pisane komunikacije sa građanima;
- da u skladu sa svojim nadležnostima preduzimaju mjere u cilju očuvanja ćirilicnog pisma i primarno obezbijede da njihovi predstavnici u kontaktu sa građanima upotrebljavaju ćirilicno pismo, ako je građanin za tim iskazao potrebu, odnosno da obezbijede da oni dobiju odgovor na ćirilicnom pismu.

3. U mišljenju od 19.12.2017. godine preporučeno je:

- Upravi carina - PJ Carinarnica Bijelo Polje:
 - da otkloni posljedice diskriminacije prema X.X, pribavi dokaz o procentu/stepenu invaliditeta po službenoj dužnosti i odlući o zahtjevu za oslobađanje plaćanja carine i poreza na putnićko vozilo koje je X.X namjeravala kupiti radi olakšanog prevoza i savladavanja barijera fizićke pokretljivosti;
- Centru za socijalni rad za opštinu Bijelo Polje:
 - da rješenja o zahtjevima za ostvarivanje prava na lićnu invalidninu, odnosno prava na naknadu za njegu i pomoć drugog lica zasniva na procentu/stepenu invaliditeta koji se izvodi iz medicinskih indikacija osoba sa invaliditetom i time im omogući ostvarivanje prava po osnovu invaliditeta pred drugim organima uprave;
- Ministarstvu rada i socijalnog staranja:
 - da sa stanovišta nadležnosti zakonodavne inicijative, saćini predlog zakona o jedinstvenom tijelu vještaćenja, radi utvrđivanja mentalnih, intelektualnih, senzornih oštećenja, invaliditeta, funkcionalne sposobnosti i nivoa potpore preostale radne sposobnosti osoba sa invaliditetom;
 - da predlog propisa saćini sa ciljem ostvarivanja prava osoba sa invaliditetom u području socijalne zaštite, penzijskog osiguranja, profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja, zaštite ratnih i civilnih ųrtava rata, utvrđivanja psihofizićkog stanja djeteta pri ostvarivanju prava u sistemu obrazovanja, kao i u drugim područjima u kojima se prava ostvaruju na temelju nalaza i mišljenja tijela vještaćenja kada je to propisano zakonom ili drugim propisom.

D. Podsjećamo da i u ovoj izvještajnoj godini nijesu ispunjene preporuke date u 2016. godini u šest (6) predmeta i da su djelimićno ispunjene preporuke u pet (5) predmeta.

a) Nijesu ispunjene preporuke date organima:

1. U mišljenju od 15.07.2016. godine preporučeno je Upravi policije:

- da bez odlaganja, preduzme sve potrebne mjere i radnje radi otkrivanja osobe/ba odgovornih za podmetanje i detoniranje eksplozivne naprave u poslovnom prostoru podnosioca pritužbe;

- da bez odlaganja, dostavi odgovor podnosiocu pritužbe o postupanju po njegovom zahtjevu za bezbjedonosnu procjenu;
- da obezbijedi dosljedno poštovanje nacionalnih propisa, potvrđenih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava, koji se odnose na primjenu policijskog ovlaštenja.

2. U mišljenju od 21.10. 2016. godine (u dva spojena predmeta), preporučeno je:

- nadležnim organima lokalne uprave u opštini Kolašin:
 - da otklone posljedice diskriminacije učinjene po osnovu pretpostavljene disciplinske odgovornosti, zdravstvenog stanja i godina starosti (staža osiguranja) namještenika Službe zaštite i spašavanja X.Y, X.Y i X.Y;
 - da u skladu sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima vrše raspoređivanje službenika, odnosno namještenika, na način što će u obrazloženjima rješenja precizirati opredjeljujuće kriterijume i mjerila shodno kojima će vršiti izbor u analognim situacijama, kako bi se izbjegle situacije u koje su stavljene namještenice X.Y,X.Y i X.Y putem diskriminatornog ponašanja zasnovanog na političkom opredjeljenju koje nije opovrgnuto u testu dokazivanja diskriminacije.
- Direkciji za inspekcijski nadzor Ministarstva unutrašnjih poslova:
 - da shodno zakonskim ovlaštenjima izvrši kontrolni inspekcijski nadzor radi utvrđivanja izvršenja mjera koje su subjektu nadzora (odgovornim u organima lokalne uprave opštine Kolašin) naređene rješenjima i utvrđivanja načina zasnivanja radnog odnosa odnosno imenovanja i to u sljedećim subjektima nadzora u skladu sa nalazima ove Institucije:
 - Službi zaštite opštine Kolašin,
 - Sekretarijatu za uređenje prostora, životnu sredinu i stambeno-komunalne poslove opštine Kolašin,
 - Službi komunalne policije opštine Kolašin,
 - Službi predsjednice opštine Kolašin,
 - Sekretarijatu za finansije i opštu upravu.

3. U mišljenju od 1.12. 2016. godine preporučeno je Opštini Ulcinj – JP “Vodovod i kanalizacija”

- da podnositeljki pritužbe X.Y (i ostalim zaposlenim u Opštini Ulcinj) u što skorijem roku uplati doprinose za socijalno osiguranje u skladu sa Zakonom o socijalnom osiguranju.

4. U mišljenju od 26.12.2016.godine preporučeno je:

- Ministarstvu unutrašnjih poslova:
 - da bez odlaganja preduzmu mjere za identifikaciju i utvrđivanje odgovornosti policijskog službenika koji je dana 24. oktobra 2015. godine, prema građaninu X.X primijenio neopravdanu fizičku silu;
- Upravi policije
 - da obezbijedi dosljedno poštovanje nacionalnih propisa, potvrđenih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava, koji se odnose na primjenu policijskog ovlaštenja.

5. U mišljenju od 30.12. 2015. godine preporučeno je:

- Crnogorskoj komercijalnoj banci A.D:
 - da iznađe rješenje za realizaciju vaučera i zaključenje ugovora o kreditu podnositeljke pritužbe;
- Crnogorskoj komercijalnoj banci A.D. i Podgoričkoj banci A.D:

- da preuzmu sve neophodne mjere kojima će osobama sa invaliditetom omogućiti pristup bankarskim uslugama na manje restriktivan način i bez uslovljavanja koje predstavlja prekomjeran teret korisnicima usluga.

6. U mišljenju od 30.12.2015. godine preporučeno je Ministarstvu unutrašnjih poslova – Upravi policije:

- da bez daljeg odlaganja, postupi po svim rješnjima Komisije za žalbe i po istim donese odluku u što kraćem roku.

b) Djelimično su ispunjene preporuke date organima (iz 2016):

1. U mišljenju od 30.06.2016. godine preporučeno je Ministarstvu rada i socijalnog staranja i Skupštini Crne Gore:

- da otklone suštinsku nejednakost prema različitim kategorijama žena koje su obuhvaćene zaštitom materinstva i podsticajima jačanju demografskih trendova u državi. Pri tome nužno je uspostaviti odgovarajući sistem zasnovan na antidiskriminatornom pristupu, odnosno legitimnosti različitog postupanja, ostvarenju određenog cilja u javnom interesu, te proporcionalnosti primijenjenih sredstava u odnosu na cilj koji se želi postići (podsticaj natalitetu i prirodnom priraštaju);
- da prilikom projektovanja zakonodavnih mjera i donošenja podzakonskih akata radi sprovođenja zakona koriste anti-diskriminatorni pristup i test zaštite od diskriminacije koji je primijenjen i u ovom mišljenju, kao i da ustanove poseban senzitivni pristup u tretmanu pojedinih ranjivih grupa, koje su kao takve prepoznate u domaćem pravnom poretku i međunarodnom ugovornom pravu.

2. U mišljenju od 30.06.2017. godine Zaštitnik je preporučio:

- nadležnim sudovima koji postupaju u vanparničnim predmetima da drugim državnim organima blagovremeno dostavljaju rješenja o lišenju poslovne sposobnosti, odnosno to čine odmah po sticanju svojstva pravosnažnosti svake pojedinačne sudske odluke;
- nadležnim državnim organima u Crnoj Gori - Ministarstvu unutrašnjih poslova, Upravi za nekretnine Crne Gore, Ministarstvu rada i socijalnog staranja u domenu rada centara za socijalni rad, da vode ažurne evidencije i vrše promptni upis građansko-pravnog statusa lica lišenih poslovne sposobnosti, kako zbog potreba vođenja biračkog spiska, tako i zbog ostvarivanja drugih prava, odnosno zbog pravne sigurnosti pravnih i fizičkih lica koja stupaju u pravne poslove sa licima lišenim poslovne sposobnosti, te da postupaju u rokovima utvrđenim Zakonom (sedam dana od dana nastalih promjena);
- Državnoj izbornoj komisiji da do kraja sprovede postupak utvrđivanja relevantnih činjenica radi otkrivanja eventualnih zloupotreba biračkog prava štićenika Zavoda u prethodnim izbornim procesima, na šta se i sama obavezala aktom broj 141/3 od 17.05.2016. godine;
- nadležnom državnom organu koji vodi birački spisak (Ministarstvu unutrašnjih poslova) da bez odlaganja sprovede postupak brisanja iz evidencije preostalog broja štićenika Zavoda koji nijesu brisani (šest lica iz ovog predmeta) i drugih lica koja su lišena poslovne sposobnosti, a isti postupak još uvijek nije okončan;
- istom Ministarstvu da preispita postojeće zakonodavstvo sa stanovišta ostvarivanja biračkog prava i slobode glasanja u odnosu na međunarodne standarde, a posebno praksu Evropskog suda za ljudska prava;
- svim navedenim državnim organima da ostvare potreban nivo koordinacije u smislu blagovremenog dostavljanja svih pravosnažnih rješenja i radnji vezanih za stanje u biračkom spisku u skladu sa Zakonom.

3. U mišljenju od 30.06.2017. godine preporučeno je Ministarstvu finansija:

- da analizira mogućnost finansiranja na ravnopravnim osnovama, odnosno da nađe rješenje shodno kojem bi sve nevladine organizacije bile izjednačene u ostvarivanju svojih prava na ravnopravan pristup sredstvima kojima se finansiraju djelatnosti nevladinih organizacija.

4. U mišljenju od 30.06.2017. godine (u sedam spojenih predmeta) Zaštitnik je preporučio Ministarstvu rada i socijalnog staranja i Skupštini Crne Gore:

- da otklone suštinsku nejednakost prema različitim kategorijama žena koje su obuhvaćene spornim odredbama Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti radi zaštite materинства i podsticaju jačanju demografskih trendova u državi. Pri tome nužno je uspostaviti odgovarajući sistem zasnovan na antidiskriminatornom pristupu, odnosno legitimnosti različitog postupanja, ostvarenju određenog cilja u javnom interesu, te proporcionalnosti primijenjenih sredstava u odnosu na cilj koji se želi postići (podsticaj natalitetu i prirodnom priraštaju);
- Skupštini Crne Gore da prilikom projektovanja i donošenja zakonodavnih akata, a Ministarstvu rada i socijalnog staranja u Vladi Crne Gore kod donošenja podzakonskih akata radi sprovođenja zakona, koriste anti-diskriminatorni pristup i test zaštite od diskriminacije koji je primijenjen i u ovom mišljenju, kao i da ustanove poseban senzitivni pristup u tretmanu pojedinih ranjivih grupa, koje su kao takve prepoznate u domaćem pravnom poretku i međunarodnom ugovornom pravu;
- Ministarstvu rada i socijalnog staranja u Vladi Crne Gore da usaglasi sa zakonom odredbe Pravilnika o dopunama pravilnika o bližim uslovima za ostvarivanje osnovnih materijalnih davanja iz socijalne i dječje zaštite ("Službeni list Crne Gore", br. 68/15 od 08.12.2015), kojima se ne može umanjivati nivo prava propisan zakonom i uskladi praksu prilikom tretmana korisnica naknade kada su u pitanju faktičke situacije koje dovode do suštinske nejednakosti u ostvarivanju prava.

5. U mišljenju od 27.10.2016. godine, Zaštitnik je preporučio:

- da Uprava policije bez odlaganja, podnosiocu pritužbe X.Y, dostavi odgovor na pritužbu podnijetu Upravi policije CB Budva, dana 03.09.2015. godine;
- da Uprava policije bez odlaganja, preduzme mjere za utvrđivanje odgovornosti policijskih službenika, koji su dana 09.09.2015 godine, prema građaninu X.Y postupali na ponižavajući i nezakonit način;
- da Uprava policije obezbijedi dosljedno poštovanje nacionalnih propisa, potvrđenih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava, koji se odnose na primjenu policijskih ovlašćenja.

E. Takođe i u ovoj izvještajnoj godini nijesu ispunjene preporuke iz 2015. godine, date u četiri (4) predmeta, dok je u jednom (1) predmetu preporuka djelimično ispunjena:

a) Nijesu ispunjene preporuke date organima (iz 2015):

1. U mišljenju od 6.10.2015. godine preporučeno je „Montenegro Airlines -u“ :

- da iz MEDIF obrasca - ljebarski izvještaj ukloni ili izmijeni pitanja pod rednim brojem MEDA05 i MEDA06 koja su diskriminatorne sadržine, kojima se vrijeđa dostojanstvo osoba sa invaliditetom;
- da ujednači praksu prema svim osobama sa invaliditetom tj. kako onima koji su korisnici uputa Fonda za zdravstvo, tako i onima koji to nijesu;
- da uskladi vođenje evidencije i obradu podataka o ličnosti sa važećim propisima i standardima.

2. U mišljenju od 14.12.2015. godine, Zaštitnik je preporučio:

- da Ministarstvo unutrašnjih poslova i Uprava policije, bez odlaganja preuzmu mjere za identifikaciju i utvrđivanje odgovornosti svih policijskih službenika, koji su, dana 24. oktobra 2015. godine, prema građaninu X.Y, primijenili prekomjernu fizičku snagu i gumenu palicu, nanijeli mu teške tjelesne povrede i oštetili njegovu imovinu;
- da Ministarstvo unutrašnjih poslova preuzme potrebne mjere da se obezbijede preduslovi za identifikaciju policijskih službenika, u skladu sa preporukama CPT-a;
- da Uprava policije obezbijedi dosljedno poštovanje nacionalnih propisa, potvrđenih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava, koji se odnose na primjenu policijskih ovlašćenja.

3. U mišljenju od 28.12.2015. godine, Zaštitnik je preporučio Upravi policije:

- da bez odlaganja, preuzme mjere za identifikaciju i utvrđivanje odgovornosti svih policijskih službenika, koji su dana 24. oktobra 2015. godine, prema građanima X.Y i X.Y, primijenili fizičku silu;
- da obezbijedi dosljedno poštovanje nacionalnih propisa, potvrđenih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava, koji se odnose na primjenu policijskog ovlašćenja.

4. U mišljenju od 31.12.2015. godine, Zaštitnik je preporučio:

- Skupštini opštine Budva:
 - da dodatno preispita pravnu osnovanost člana 10 Odluke o izmjeni i dopuni Odluke o organizaciji i načinu obavljanja auto-taksi prevoza na teritoriji Opštine Budva ("Službeni list CG-Opštinski propisi", br. 15/14), kojim je predviđena retroaktivna primjena iste.
- Sekretarijatu za privredu i finansije opštine Budva:
 - da dodatno preispita zakonitost postupanja po zahtjevima X.Y (Zahtjev br. 041-02-U-87/1 od 31.03.2014. godine; i Zahtjev br. 041-02-U-101/1 od 07.04.2014. godine) i zahtjevima lica navedenih u Zaključku predsjednika Opštine br. 001-2117/2 od 05.08.2014. godine, te da u gore naznačenom roku ovu Instituciju obavijesti o ishodu i preduzetim mjerama u cilju otklanjanja eventualno utvrđenih nepravilnosti i propusta.

b) Djelimično je ispunjena preporuka (iz 2015):

1. U mišljenju od 29.12.2015. godine Ministarstvu pravde i Upravi Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija:

- da Ministarstvo pravde, u skladu sa međunarodnim standardima, propiše pravila o primjeni sredstava prinude - vezivanja mentalno oboljelih, zavisnika od opojnih droga i drugih lica u kriznim stanjima (za vrijeme lišenja slobode), službeno lice koje naređuje ili odobrava primjenu te mjere, razloge za pribjegavanje mjeri, uslove za primjenu, maksimalno trajanje mjere, način kontrole primjene mjere i potrebne evidencije koje prate primjenu mjere.

F. U ovoj izvještajnoj godini nije ispunjena jedna (1) preporuka iz ranijeg perioda (2009):

1. U Mišljenju od 30.11.2009. godine preporučeno je Glavnom administratoru Opštine Žabljak:

- da nadležni organi lokalne samouprave i lokalne uprave opštine Žabljak bez daljeg odlaganja, preuzmu radnje i mjere kojima će se podnositeljki pritužbe obezbijediti poštovanje prava na mirno uživanje svoje imovine, odnosno stana iznad prolaza pored "Robne kuće" u Žabljaku.

IV ZAKONODAVNE INICIJATIVE I MIŠLJENJA NA NACRTE I PREDLOGE ZAKONA

Zaštitnik je u 2018. godini dao jednu inicijativu za izmjenu zakona, jednu za donošenje drugog propisa/akta i jedno mišljenje na nacrt propisa.

4.1. Inicijativa za izmjenu/dopunu člana 36 stav 1 i člana 37 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici u dijelu koji se odnosi na novčanu kaznu

U Inicijativi koja je podnijeta Ministarstvu pravde navedeno je:

Zakonom o zaštiti od nasilja u porodici ("Službeni list Crne Gore", br. 46/10 i 40/11), u poglavlju III. Kaznene odredbe, članom 36 propisana je prekršajna odgovornost člana porodice.

Odredbom stava 1 navedenog člana Zakona propisano je:

"Novčanom kaznom od 150 eura ili kaznom zatvora od najmanje deset dana zatvora kazniće se za prekršaj član porodice, ako:

- 1) upotrijebi fizičku silu, bez obzira da li je nastupila tjelesna povreda drugog člana porodice;
- 2) prijeti napadom ili izaziva opasnost koja može prouzrokovati osjećaj lične nesigurnosti ili psihički bol drugog člana porodice;
- 3) verbalno napada, psuje, naziva pogrđnim imenom i na drugi način vrijeđa drugog člana porodice;
- 4) ograničava drugom članu porodice slobodu komuniciranja sa trećim licima;
- 5) iscrpljuje radom, uskraćuje san i drugi odmor, prijeti izbacivanjem iz stana i oduzimanjem djece;
- 6) seksualno uznemirava drugog člana porodice;
- 7) uhodi i na drugi način grubo uznemirava drugog člana porodice;
- 8) ostećuje ili uništava zajedničku imovinu ili imovinu drugog člana porodice ili pokušava da to učini;
- 9) uskraćuje osnovna sredstva za egzistenciju drugom članu porodice;
- 10) drskim ponašanjem ugrožava porodični mir člana porodice sa kojim ne živi u porodičnoj zajednici (član 8 stav 1)".

Navedenim Zakonom, članom 37 propisana je prekršajna odgovornost za zanemarivanje i to:

"Novčanom kaznom od 250 eura ili kaznom zatvora od najmanje deset dana kazniće se za prekršaj član porodice ako ne vodi dovoljno brigu:

1) o ishrani, higijeni, odijevanju, medicinskoj zaštiti ili redovnom pohađanju škole ili ne sprječava dijete u štetnom druženju, skitnji, prosjačenju ili krađi ili na drugi način u većoj mjeri zanemaruje podizanje i vaspitanje djeteta (član 8 stav 2 tačka 1);

2) o ishrani, higijeni, odijevanju ili medicinskoj zaštiti drugog člana porodice o kome je dužan da se stara, a kome je potrebna posebna pomoć zbog bolesti, invaliditeta, starosti ili drugih ličnih svojstava zbog kojih nije sposoban da se stara o sebi (član 8 stav 2 tačka 2)".

Navedenim Zakonom dakle, propisana je novčana kazna za osnovni oblik prekršaja iz člana 36 stav 1 u određenom (fiksnoj) iznosu od 150 eura i prekršaja iz člana 37, u iznosu od 250 eura.

Ne sporeći činjenicu da je novelom Zakona o prekršajima predviđena mogućnost udvostručavanja novčane kazne kada je u pitanju oblast porodičnog nasilja (član 24 stav 6 Zakona o prekršajima), nalazimo da je iznos zapriječene kazne u određenom iznosu od 150 eura za osnovni oblik prekršaja iz člana 36 Zakona, odnosno 250 eura iz člana 37 Zakona nizak i uskraćuje mogućnost sudu da u svakom pojedinačnom slučaju izvrši odmjeravanje i individualizaciju kazne. Uloga suda u primjeni ovih odredaba svodi se na formu, jer sud u okviru svoje nadležnosti može izreći fiksni iznos utvrđene kazne, a nema mogućnost da primijeni otežavajuće i olakšavajuće okolnosti datog slučaja. Ovim kaznama se

ne može postići generalna ni specijalna prevencija, one ne mogu djelovati odvratajuće na izvršioce i potencijalne učinioce prekršaja, niti se njima može postići svrha kažnjavanja.

Vjerujemo da se moguće radi o nomotehničkom propustu propisivanjem navedenih kazni u utvrđenom (fiksnoj) iznosu.

Smatramo neophodnim da Ministarstvo pokrene postupak za donošenje Zakona o izmjenama/dopunama Zakona o zaštiti od nasilja u porodici, kojim će u članu 36 i članu 37 novčane kazne propisati u rasponu od najmanje 150 eura, odnosno 250 eura, a gornju posebnu zakonsku granicu novčane kazne usaglasiti sa Zakonom o zabrani diskriminacije, jer kao što je poznato i *Konvencija Savjeta Evrope o sprječavanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici* ovaj delikt tretira kao oblik diskriminacije (čl.3 Konvencije).

Pri tome, neophodno je voditi računa o srazmjernosti između naznačenog prekršaja i standarda koje je usvojio i Evropski sud za ljudska prava u predmetima zaštite od nasilja u porodici (Opuz protiv Turske, Tomašić i drugi protiv Hrvatske, E.S. i drugi protiv Slovačke i drugi). Naime, u okviru pozitivnih mjera države Evropski sud je ustanovio obavezu države da procesuiru i kazni akte porodičnog nasilja kao vid zaštite žrtava i preventivnog djelovanja na potencijalne delinkvente.

U izjašnjenju Ministarstva pravde je navedeno da će Inicijativu razmotriti prilikom predstojećih aktivnosti na izradi ovog zakona.

4.2. Inicijativa za donošenje Programa stručnog osposobljavanja i usavršavanja i načina provjere stručne osposobljenosti za vršenje poslova službenika obezbjeđenja

U Inicijativi koja je podnijeta Ministarstvu pravde navedeno je:

Zakonom o izvršenju kazne zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti ("Službeni list CG", broj 35/15), članom 155 propisano je da "službenici obezbjeđenja u vršenju poslova obezbjeđenja pritvorenih i osuđenih lica i obezbjeđenja objekata, imovine i zaposlenih u Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija (Zavod), u skladu sa ovim zakonom, izdaju upozorenja i usmene naredbe, upotrebljavaju fizičku snagu, ručni sprej sa nadražujućim dejstvom, službenu palicu, električni paralizator, sredstva za vezivanje, uređaj za izbacivanje mlazeva vode, hemijska sredstva, službene pse i vatreno oružje (sredstva prinude) i vrše pretres zaposlenih u Zavodu i drugih lica koja ulaze u Zavod i njihovih vozila. Sredstva prinude upotrebljavaju se samo ako su ispunjeni zakonom propisani uslovi za njihovu upotrebu."

Članom 188 navedenog Zakona propisano je: "Službenici obezbjeđenja dužni su da se stručno osposobljavaju i usavršavaju za vršenje poslova iz člana 155 ovog zakona, a da program stručnog osposobljavanja i usavršavanja i način provjere stručne osposobljenosti za vršenje poslova donosi nadležno Ministarstvo"

Zakon je stupio na snagu 26. juna 2015. godine. Međutim, do dana podnošenja ove inicijative još uvijek nije donešen navedeni program.

Kad je zakonom propisana obaveza donošenja određenog podzakonskog propisa ili drugog akta, to znači da su ti propisi ili drugi akti neophodni za pravilnu i adekvatnu primjenu zakona. Njihovo

neblagovremeno donošenje u stvari onemogućava kvalitetno sprovođenje, odnosno primjenu zakona i u krajnjem onemogućava adekvatno ostvarivanje i zaštitu prava lica na koje se zakon odnosi.

Podsjećamo da je Predlogom Akcionog plana za sprovođenje Strategije izvršenja krivičnih sankcija 2017-2021. godine, predviđena realizacija strateških ciljeva koji su utvrđeni Strategijom izvršenja krivičnih sankcija, a koja prepoznaje, između ostalog i kao važan strateški zadatak - realizaciju reformskih aktivnosti u svim aspektima sistema izvršenja krivičnih sankcija - zakonodavni okvir, jačanje mehanizama za ostvarivanje i zaštitu ljudskih prava.

Kao što je poznato, stručno osposobljavanje i usavršavanje zaposlenih je veoma kompleksan proces i zahtijeva kvalitetno realizovanje svake pojedinačne faze. Ono utiče na performanse organizacije ako je usklađeno sa strateškim ciljevima organizacije i ako je integrisano u funkciju ljudskih resursa i kao takva može da bude investicija, a ne trošak, ako se detaljno realizuje i implementira. Donošenje programa je prvi korak, a transfer naučenog u radno okruženje predstavlja krunu cjelokupnog obrazovnog procesa u organizaciji koji se sastoji, između ostalog, od motivacije učesnika, planiranja i programiranja obrazovnih sadržaja, metoda i evaluacije. Obukom se povećava kvalitet ljudskih resursa i uvećava ljudski kapital čija vrijednost bitno determiniše organizacione performanse.

Usavršavanja omogućavaju službenicima adekvatnu reakciju u konkretno nastalim realnim situacijama, i to ne samo posmatrano kroz preciznost, već i kroz taktičku obučenost i uvježbanost, kao i bezbjednost po samog službenika i neposrednu okolinu, a posebno povećava psihološku stabilnost službenika, sa aspekta efikasnosti savladavanja stresne situacije. Donošenje ovog sveobuhvatnog programa, ima za cilj i ujednačavanje postupanja službenika u svakodnevnom radu, kako bi se izbjegla arbitrarnost koja vodi povredi prava lica lišenih slobode, usljed nejednakog postupanja.

S tim u vezi, Zaštitnik je u već poznatom slučaju tzv. "vezivanja" od 29.12.2015. godine, takođe ukazao na važnost donošenja podzakonskog akta i dao preporuku da se u što hitnijem roku donese Pravilnik o primjeni sredstava prinude-vezivanja mentalno oboljelih lica, zavisnika od opojnih droga i drugih lica u kriznim stanjima. Nerijetko, službenici nijesu u dovoljnoj mjeri osposobljeni da intervenišu i da se na adekvatan način suoče sa ovakvim situacijama. Takođe, činjenica da je kompletna zdravstvena služba Zavoda, marta iste godine, samo par mjeseci ranije, prošla obuku za humano vezivanje, ukazuje na potrebu drugačijeg pristupa organizovanju nastavnih planova i programa. Posebno je važno organizovati adekvatnu procjenu efikasnosti konkretnih obuka, odnosno efekata ili uticaja primjene naučenog u svakodnevnom radu, u Centru za obrazovanje kadrova Zavoda.

Na osnovu navedenog, Zaštitnik smatra da je neophodno donijeti Program stručnog osposobljavanja i usavršavanja i načina provjere stručne osposobljenosti za vršenje poslova službenika obezbjeđenja, u što kraćem roku.

U izjašnjenju Ministarstva pravde je navedeno da će Inicijativu razmotriti prilikom predstojećih aktivnosti na izradi ovog programa.

4.3. Mišljenje na Nacrt Pravilnika o graničnim vrijednostima buke, načinu mjerenja buke unutar i van ugostiteljskih objekata i načinu upotrebe i uslovima koje moraju da ispunjavaju limitatori jačine zvuka.

U Mišljenju koje je dato Ministarstvu održivog razvoja i turizma navedeno je:

1. Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore podržava napore Ministarstva održivog razvoja i turizma na bližem uređivanju načina mjerenja buke unutar i van ugostiteljskih objekata, načinu upotrebe i uslova emitovanja žive ili mehaničke muzike iz ugostiteljskog ili drugog objekata, jer je donošenje ovog pravilnika uslov za sprovođenje odredbi Zakona o turizmu i ugostiteljstvu kojim se uređuje zaštita od buke, koja građanima ugrožava zdravlje, remeti odmor i rad u zadovoljavajućim uslovima.

2. Odredbama člana 3 stav 6 Nacrta Pravilnika je propisano da: "U slučaju da je sistem ventilacije i klimatizacije dominantni i kontinualni izvor buke u prostoriji, bez jasno primjetnih tonских komponenti i drugih nepravilnosti, dopušteno je prekoračenje vrijednosti iz Tabele 1 ovog pravilnika za 5 dB (A)".

Međutim, Zaštitnik smatra, da prilikom formulisanja ove odredbe treba imati u vidu činjenicu da, ukoliko isti pravni subjekt proizvodi buku emitovanjem preglasne žive ili mehaničke muzike iz ugostiteljskog ili drugog objekata i buku prouzrokovanu iz sistema ventilacije i klimatizacije tog subjekta ne treba stimulisati dopuštanjem prekoračenja vrijednosti iz Tabele 1 ovog pravilnika za 5 dB (A). U ovom slučaju to bi značilo dvostruko pogodovanje subjekta koji vrši dvostruko emitovanje buke iz raznih uređaja.

3. Nacrtom Pravilnika nijesu definisane aktivnosti Komunalne policije na mjerenju nivoa buke u zatvorenom prostoru za stanovanje, koji se nalazi neposredno iznad ili pored ugostiteljskog objekta iz kojeg se emituje živa ili mehanička muzika.

Naime, ovim Pravilnikom treba da se uredi i mjerenje nivoa buke koja se emituje iz ugostiteljskih objekata, u kojima se pružaju usluge pripremanja i usluživanja hrane i pića (restorani, barovi, kafane, kafeterije, pivnice, picerije, disko i noćni klubovi, poslastičare i drugi objekti), koji su smješteni u stambenim zgradama i drugim stambenim objektima (pretežno u prizemlju).

Ukoliko izostane definisanje ove aktivnosti Komunalne policije izostaće i mogućnost zaštite građana od buke koji žive u stanovima iznad navedenih ugostiteljskih objekata. Zato Komunalnoj policiji treba dati ovlašćenje da na žalbe stanara na preglasnu muziku koja im ugrožava zdravlje i remeti odmor i na njihovo traženje izađe na licu mjesta i izvrši mjerenje nivoa buke u stanu (zatvorenom stambenom prostoru), koji se nalazi neposredno iznad ili pored ugostiteljskog objekata.

4. Odredbom člana 7 stav 2 Nacrta Pravilnika predviđeno je da se jedan limitator jačine zvuka ne može povezati na više od 4 zvučnika.

Zaštitnik predlaže da u cilju suštinske zaštite građana od negativnog uticaja buke prouzrokovane emitovanjem žive ili mehaničke muzike iz ugostiteljskih i drugih objekata na zatvorenom ili otvorenom prostoru, limitator zvuka bude instaliran u prostoriji ili prostoru iz kojeg se emituje živa ili mehanička muzika, u cilju mjerenja nivoa proizvedene buke. Limitator treba da ima takva tehnička svojstva da na rezultate mjerenja ne može uticati vlasnik objekta i da u kontinuitetu mjeri nivo buke u ugostiteljskom objektu ili drugoj prostoriji iz koje se emituje živa ili mehanička muzika kako bi službenici komunalne policije ili drugih nadležnih inspeksijskih službi imali neposredni uvid u stanje nivoa proizvedene buke, ne samo u vrijeme uvida u limitator, već i za protekli vremenski period (limitator sa memorijom). Ugradnja limitatora sa ovakvim tehničkim svojstvima je neophodna, jer inspeksijske službe realno ne mogu neprekidno boraviti u ugostiteljskim ili drugim objektima. Podsjećamo na tehničko rješenje - mjerenje brzine kretanja vozila u saobraćaju (ugrađen tahograf u kamionima), koji u kontinuitetu mjeri brzinu kretanja kamiona, bez mogućnosti uticaja vozača na pravilnost rada tahografa.

U toku su aktivnosti na uzradi ovog pravilnika.

Podsjećamo da je Zaštitnik u 2017. godini podnio:

- Inicijativu za izmjenu/dopunu člana 71 stav 1 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju. U izjašnjenju Ministarstvu rada i socijalnog staranja je pored ostalog, navedeno da će Inicijativu razmotriti prilikom predstojećih aktivnosti na izradi Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju.

- Inicijativu za donošenje Pravilnika o bližem načinu izvršenja mjere bezbjednosti obavezno psihijatrijsko liječenje i čuvanje u zdravstvenoj ustanovi. Ministarstvo zdravlja po navedenoj inicijativi još uvijek nije dostavilo izjašnjenje.

Takođe, u 2016. godini Zaštitnik je podnio:

- Inicijativu za izmjenu člana 2 Pravilnika o uslovima koje moraju da ispunjavaju prostorije za zadržavanje lica lišenih slobode (Službeni list CG", br. 52/12). Ministarstvo unutrašnjih poslova se još uvijek nije izjasnilo o ovoj inicijativi;

i dao:

- Mišljenje na Nacrt zakona o radu (sa javne rasprave) Ministarstvu rada i socijalnog staranja. Zakon je još uvijek u fazi pripreme predloga.

V RAD I DJELOVANJE ZAŠTITNIKA U POJEDINIM OBLASTIMA, ZAPAŽANJA, KONSTATACIJE I PREPORUKE

5.1. Građanska i politička prava

5.1.1. Pravo na suđenje u razumnom roku

Prema stavu Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu (u daljem tekstu Evropski sud), države su dužne da na nacionalnom nivou, organizuju pravne sisteme tako da obezbijede poštovanje člana 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima (u daljem tekstu Konvencija). Dakle, nacionalni pravosudni sistem treba da bude organizovan na način da organi koji ga čine mogu da ispune zahtjeve predviđene članom 6 stav 1 Konvencije. To podrazumijeva obavezu države da se postupci u građanskim stvarima i po krivičnim optužbama, pred sudovima i drugim državnim organima, vode bez neopravdanog odugovlačenja i završe u razumnom roku.

Pravo na pravično suđenje, pored prava na suđenje u razumnom roku, podrazumijeva i pravo na nesmetan pristup pravdi, pravo na pravnu pomoć, pravo na pravnu sigurnost, pravo na procesnu ravnopravnost i pravo na jasno i potpuno obrazloženu odluku. Stoga, princip vladavine prava u savremenim pravnim sistemima podrazumijeva obavezu država da na nacionalnom nivou obezbijede djelotvoran sistem garancija i poštovanja prava u sudskom postupku, koji u konačnom vodi blagovremenom izvršenju pravde.

Sistem konvencijskog prava koncipiran je tako da obezbijedi osnovu za konstituisanje, razvoj, zaštitu i unapređenje prava u nacionalnim pravnim sistemima, kako bi građani svoje pravo ostvarivali prvenstveno u okvirima nacionalnog pravnog sistema. U skladu sa navedenim, usvajanjem Zakona za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, u unutrašnjem pravnom sistemu, stvorene su pretpostavke da se obezbijedi zaštita ovog prava, djelotvornim pravnim sredstvima: zahtjevom za ubrzanje sudskih postupaka (kontrolni zahtjev) i tužbom za pravično zadovoljenje.

Dužina trajanja razumnog roka utvrđuje se u skladu sa praksom Evropskog suda, prema mjerilima, utvrđenim u zavisnosti od složenosti predmeta, u činjeničnom i pravnom smislu, ponašanja podnosioca pravnog sredstva, ponašanje suda i drugih državnih organa, organa lokalne samouprave, javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlaštenja. Propisivanjem navedenih standarda, kroz zakonski okvir, obezbjeđuje se pravni osnov zaštite i ostvarenja prava pred domaćim sudovima, uz neposrednu primjenu prakse Evropskog suda, prilikom odlučivanja o povredi prava na suđenje u razumnom roku.

Prema stavu Evropskog suda, kontrolni zahtjev u našem pravnom sistemu se ima smatrati djelotvornim pravnim sredstvom od 04.09.2013. godine¹², a tužba za pravično zadovoljenje od 18.oktobra 2016. godine¹³.

U izvještajnoj godini, Zaštitnik je imao u radu 147 predmeta, koji su se odnosili na rad i postupanje sudova. Primljena je 141 pritužba, a šest je prenešeno iz prethodne 2017. godine. U odnosu na prethodnu godinu broj primljenih pritužbi je veći za gotovo 50%.

U najvećem broju pritužbe su se odnosile na parnični, izvršni i stečajni postupak, u manjem broju na krivični postupak i upravni spor. Podnosioci su se žalili na dugotrajnost sudskih postupaka i neizvršavanje sudskih odluka.

¹² Vukelić protiv Crne Gore br.58258/09 stv.85, 4.jun 2013.godine

¹³ Vučeljić protiv Crne Gore odl.br.59219/15 stav 30,18.oktobar 2016.godine

Pritužbe su se odnosile na rad: Ustavnog suda (9) i redovne sudove (132). Pritužbe na redovne sudove odnosile su se na: Vrhovni sud Crne Gore (4), Viši sud u Bijelom Polju (6), Viši sud u Podgorici (12), Privredni sud Crne Gore (14), Upravni sud Crne Gore sedam (7), Sud za prekršaje Podgorica dvije (2), Viši sud za prekršaje Crne Gore (2), Sud za prekršaje Bijelo Polje jedna (1), Sud za prekršaje Bijelo Polje - Odjeljenje Žabljak (1) i na osnovne sudove (83).

Ukupno je završeno 140 predmeta, od kojih šest (6) iz 2017 godine. U tekuću, 2019. godinu prenešeno je sedam (7) predmeta.

Postupajući po pritužbama na rad sudova Zaštitnik je utvrdio da: u 27 predmeta nema povrede prava, u 50 nije bio nadležan da postupa (*pritužbe se nijesu odnosile na državne i druge organe CG (1), Zahtjev za preispitivanje zakonitosti sudske odluke (46), ostalo (3)*), u 12 predmeta nije postupao iz zakonom utvrđenih razloga (*nisu iscrpljena druga pravna sredstva (3), pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku (4) i pritužba ponovljena a nijesu podnijeti novi dokazi (5)*), u 19 predmeta postupak je obustavljen (*povreda otklonjena u toku postupka (13), podnosilac povukao pritužbu jedan (1), podnosilac pritužbe preminuo (1) i nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak (4)*), u 8 predmeta dato je mišljenje sa preporukom, u osam (8) predmeta je riješeno spajanjem, a u šest (6) ukazivanjem, u jednom (1) predmetu pokrenut je predlog za ocjenu ustavnosti i zakonitosti i u devet (9) predmeta podnosioci pritužbe su upućeni na druga pravna sredstva – na korišćenje redovnih ili drugih pravnih sredstava, jer je ocijenjeno da je to efikasniji način za otklanjanje povreda prava.

U postupcima, po kontrolnim zahtjevima, sudovi su usvajali zahtjeve, određivali rok za preduzimanje procesnih radnji i utvrđivali obavezu izvještavanja i informisanja suda o preduzetim mjerama i radnjama.

Rezultati postupanja u ovim predmetima, pokazuju da sudovi prepoznaju značaj kontrolnog zahtjeva kao pravnog sredstva, kojim se obezbjeđuje zaštita prava na suđenje u razumnom roku. Zaštitnik konstatuje da je potrebno nastaviti sa kontinuiranom primjenom instituta kontrolnog zahtjeva, kako bi se obezbijedila efikasnost postupka pred sudovima i poštovanje prava na suđenje u razumnom roku.

U predmetima u kojima je Zaštitnik postupao i utvrdio odugovlačenje postupka povrede prava na suđenje u razumnom roku, stranke nijesu koristile pravo na kontrolni zahtjev ili je zahtjev odbijen kao neosnovan. Zaštitnik je u tim predmetima dao preporuku nadležnim sudovima da preduzmu sve procesne radnje radi okončanja postupaka i donošenja odluke.¹⁴

Primjer:

X.Y se žalila na rad Osnovnog suda u Herceg Novom u predmetu Rs.br.88/15-09 i navela da sud 3 godine, nakon vraćanja spisa predmeta iz Višeg suda u Podgorici, ne postupa i ne donosi odluku. Smatra da se takvim postupanjem suda neopravdano odugovlači sudski postupak, koji traje skoro 10 godina.

Zaštitnik je ocijenio da faza postupka, nakon donošenja ukidnog rješenja Višeg suda u Podgorici Gž.br.1579/15-09 od 13.11. 2015. godine, neopravdano dugo traje. Utvrđena je povreda prava na suđenje u razumnom roku iz čl.6 Konvencije o ljudskim pravima i data preporuka Sudu da bez daljeg odlaganja preduzme sve procesne radnje radi okončanja postupaka i donošenja odluke u predmetu Rs.br.88/15-09¹⁵.

U predmetima u kojima su sudovi preduzimali mjere i radnje za ubrzanje postupka, otklanjajući povredu prava na koju su podnosioci ukazivali, postupak pred Zaštitnikom je obustavljen.

¹⁴ http://www.ombudsman.co.me/docs/1552554443_31122018-preporuka-ko.pdf

¹⁵ http://www.ombudsman.co.me/docs/1552553868_23072018-preporuka-hn.pdf

U predmetima koji su se odnosili na neizvršenje pravosnažnih sudskih odluka, u radnim sporovima (postupak izvršenja ponovne stambene raspodjele), Zaštitnik je zapazio da se, prilikom donošenja zaključka o izvršenju presude, sudovi u ovim sporovima nisu upuštali u date razloge i obazloženje pravosnažne presude, a što je od značaja za materijalno-pravni osnov izvršenja pravosnažne odluke tj. ostvarenje prava utvrđenog presudom. Takođe se primjećuje da su stranke, koje su već uspjele u sporu, iz tog razloga morale voditi novi parnični postupak, povodom iste stvari, što stvara dodatne troškove i pravnu neizvjesnost i nesigurnost u pogledu izvršenja presude i nakon-ponovno, okončanog pravosnažnog postupka.

U postupcima u vezi sa porodično-pravnim odnosima (postupku razvoda braka, određivanja ostvarivanja ličnih odnosa djeteta sa roditeljem) i u postupku određivanja i izvršenja privremene mjere, Zaštitnik je ukazao na obavezno hitno postupanje, bez neopravdanog odlaganja. O ovoj temi bilo je riječi u dijelu Izvještaja- Prava djeteta.

Tokom 2018. godine u radu je bilo 28 predmeta na rad Državnog tužilaštva. Primljeno je 27 pritužbi, a jedna(1) je prenešena iz prethodne godine. Postupak je okončan u 26 predmeta, a dva (2) su prenešena u 2019 godinu.

Postupajući po ovim pritužbama utvrđeno je da: u devet (9) slučajeva nije bilo povrede prava, u šest je (6) utvrđena povreda prava i donijeto mišljenje sa preporukom, u tri (3) slučaja povreda je otklonjena u toku postupka, u jednom (1) pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku, u jednom (1) je pritužba ponovljena, a nijesu podnijeti novi dokazi, u dva je (2) traženo ovlašćenje za preispitivanje zakonitosti odluka, u dva (2) slučaja podnosilac je upućen na drugo pravno sredstvo, a dva (2) predmeta su riješena spajanjem postupka.

Pritužbe su se odnosile na dugo trajanje postupka po krivičnim prijavama i neodgovaranje na zahtjeve, kojima su se građani obraćali Državnom tužilaštvu.

Zaštitnik ukazuje i podsjeća na obavezu Državnog tužilaštva da postupa blagovremeno (u zakonskom roku) po krivičnoj prijavi.¹⁶

Primjer:

X.Y je podnio pritužbu na rad Osnovnog državnog tužilaštva u Podgorici, navodeći da je 28.07.2017.godine, podnio krivičnu prijavu, po kojoj do dana podnošenja pritužbe (22.11.2018.godine), tužilaštvo nije donijelo odluku.

Zaštitnik je utvrdio da Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici nije preduzimalo procesne mjere i radnje u skladu sa Zakonikom o krivičnom postupku, pa je dao preporuku tužilaštvu da, bez odlaganja, donese odluku o krivičnoj prijavi i o tome obavijesti podnosioca krivične prijave¹⁷, saglasno obavezi rukovodioca državnog tužilaštva odnosno državnog tužioca, kome je predmet dodijeljen u rad da donese odluku, najkasnije u roku od od tri mjeseca od dana prijema predmeta, odnosno izuzetno, i to u složenim predmetima, najkasnije u roku od šest mjeseci od dana prijema predmeta.

I tokom 2018.godine građani su se svakodnevno obraćali Zaštitniku putem telefona, elektronskom poštom ili neposrednim dolaskom u Instituciju, tražeći savjet i pomoć u vezi sa postupkom pred sudovima ili državnim tužilaštvom. Iako Zaštitnik nema zakonsku obavezu da pruža besplatnu pravnu pomoć, niti predviđena sredstva za ovu namjenu, građanima su dati pravni savjeti ili su upućeni na korišćenje raspoloživih pravnih sredstava, u cilju zaštite prava na koja su ukazivali.

¹⁶ http://www.ombudsman.co.me/docs/1552556121_16052018-prpeoruka-odtpg.pdf

¹⁷ http://www.ombudsman.co.me/docs/155255675_28122018-preporuka-odt.pdf

Zaštitnik je u predmetima koji su se odnosili na preispitivanje pravilnosti i zakonitosti sudskih odluka i odluka Državnog tužilaštva, podnosiocima upućivao na mogućnost korišćenja redovnih ili vanrednih pravnih lijekova, ukazujući da zakonitost odluka mogu preispitivati samo sudovi, odnosno tužilaštvo, neposredno više instance. Takođe, ukazivao je i na mogućnost izjavljivanja ustavne žalbe.

Prema podacima Sudskog savjeta, u 2018. godini sudovi u Crnoj Gori primili su 98.786 predmeta. Ukupno u radu imali su 139.560 predmeta, riješeno je 97.696 (71,48%), a neriješeno 38.971 (28,52%). Procenat riješenih u odnosu na priliv je 101,88%.

Zaštitnik konstatuje da su, u poređenju sa prethodnom godinom, sudovi imali u radu veći broj predmeta za 4,1% i veći stepen efikasnosti u rješavanju predmeta za 2,33%.

U Vrhovnom sudu Crne Gore riješeno je 90,07% predmeta, a neriješeno 9,93%. U višim sudovima riješeno je 82,40% predmeta, neriješeno 17,60%, dok je u osnovnim sudovima riješeno 71,90%, a neriješeno 28,10% predmeta.

Broj podnijetih kontrolnih zahtjeva u 2018. godini je 346, riješenih je 336. Odbačeno je šest (6) predmeta, odbijen kao očigledno neosnovana 15 predmeta, odbijen kao neosnovan 135 predmeta, na drugi način 23, usvojenih 20, obavještenje stranke da će se u roku od 4 mjeseca postupiti u predmetu ili donijeti odluka (čl.17) 120 predmeta, broj povučenih zahtjeva 14 predmeta, obavještenje stranke o određivanju roka za preduzimanje procesnih radnji zbog neopravdanog odugovlačenja postupka i odlučivanja u predmetima (čl.18) tri (3) predmeta, broj neriješenih 10.

Zaštitnik primjećuje da postoji kontinuitet, ali ne i porast broja podnešenih kontrolnih zahtjeva, u odnosu na prethodnu godinu. Međutim, konstatuje da je evidentno da je značajno povećan procenat broja zahtjeva koji su sudovi usvojili, kao i obavještenja stranaka da će se u roku od 4 mjeseca postupiti u predmetu ili donijeti odluka odnosno obavještenja stranke o određivanju roka za preduzimanje procesnih radnji zbog neopravdanog odugovlačenja postupka i odlučivanja.

Ukupan uspjeh građana u postupku po kontrolnom zahtjevu, po navedenom osnovu, iznosi 42,55%, što ukazuje da su sudovi preduzimali procesne mjere i radnje u cilju ubrzanja postupka i zaštite prava na suđenje u razumnom roku.

Sudovi prepoznaju djelotvornost ovih pravnih sredstava, pa je potrebno u kontinuitetu nastaviti sa ovom praksom, promovisati je i unapređivati, u skladu sa jurisprudencijom Evropskog suda za ljudska prava.

Vrhovni sud Crne Gore je u 2018. godini u radu imao 69 predmeta, po tužbi za pravično zadovoljenje. Riješena su 63 predmeta, a ostalo je neriješeno šest (6). Povreda je utvrđena i dosuđena naknada u 28 predmeta, tužbeni zahtjev je odbijen u 12, tužba je odbačena u 11 slučajeva, dok je u 12 predmeta odlučeno na drugi način. Dosuđeni iznos naknade nematerijalne štete zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku iznosi 41.500 € i gotovo je na istom nivou kao u 2017. godini (42.700 €).

Zaštitnik primjećuje da je u 2018. godini broj tužbi za pravično zadovoljenje bio veći u odnosu na 2017. godinu, za 45,83%. Uspjeh u sporu po tužbi za pravično zadovoljenje iznosio je 44,4%, što ukazuje da su građani u značajnom procentu ostarivali pravo na naknadu nematerijalne štete, zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku

U odnosu na besplatnu pravnu pomoć, prema podacima koje je dostavio Sudski savjet, u 2018. godini sudovima je podnijeto 645 zahtjeva. Sudovi su usvojili 552 zahtjeva, odbili 63, odbacili jedan (1), obustavili postupak u osam (8) predmeta, a u radu je ostalo 35 predmeta. Ukupan iznos sredstava isplaćenih po osnovu besplatne pravne pomoći iznosi 163970,15 €. Najveći broj zahtjeva podnijet je u Podgorici i Rožajama.

Zaštitnik konstatuje da je broj podnijetih zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć u izvještajnoj godini na nivou prošle godine. Procenat usvojenih zahtjeva, u odnosu na njihov ukupan priliv iznosi 85,5%, što pokazuje da je građanima omogućeno ostvarivanje prava na pristup pravdi odnosno zaštitu prava pred nadležnim sudovima u Crnoj Gori.

U pritužbama koje su se odnosile na rad javnih izvršitelja građani su ukazivali na neizvršavanje sudskih odluka i zloupotrebu procesnih ovlašćenja. Zaštitnik je u svom postupanju utvrdio da su javni izvršitelji prilikom sprovođenja pravosnažnih sudskih odluka preduzimali potrebne mjere i radnje, stranke su pokretale ili su upućivane na sudski postupak, u određenim predmetima stranka je povukla pritužbu ili je povreda otklonjena tokom postupka. Zaštitnik je u svom postupanju informisao i upućivao građane da kontrolu rada javnih izvršitelja, u okviru svoje nadležnosti, vrše Ministarstvo pravde i Komora javnih izvršitelja.

Prema podacima Komore javnih izvršitelja, u 2018. godini podnijeto je 55 pritužbi na rad javnih izvršitelja. Pokrenuta su četiri (4) disciplinska postupka, od čega je jedan (1) okončan povlačenjem predloga, u dva (2) postupka usvojen je disciplinski predlog, kao osnovan, pa su javni izvršitelji obavezani na plaćanje novčane kazne, dok je četvrti u toku. Navedeni podaci ukazuju da je Komora pokrenula mali broj postupaka, što je razlog za zabrinutost.

Zaštitnik ukazuje da je sistem organizovanja rada i postupanja javnih izvršitelja, i drugih učesnika u izvršnom postupku potrebno i dalje unaprijeđivati, kroz efikasan, stručan i unaprijeđen sistem rada i odgovornosti, radi ostvarenja prava građana na djelotvorno izvršenje pravde.

I u 2018. godini građani su se obraćali Zaštitniku žaleći se na dugo trajanje postupka po ustavnoj žalbi, pred Ustavnim sudom Crne Gore. Prema statističkim podacima o radu Ustavnog suda za 2018. godinu, ukupan broj neriješenih predmeta, na početku izvještajnog perioda, po ustavnim žalbama iznosi 1.261; ukupan broj primljenih predmeta u izvještajnom periodu je 2161, tako da je ukupan broj ovih predmeta u radu bio 3422; a ukupan broj riješenih predmeta je 1068, a ukupan broj predmeta u radu, na kraju izvještajnog perioda je 2354. U 2017. godini ukupan priliv predmeta po ustavnim žalba iznosio je 941, dok je u 2018. godini iznosio 2161. U strukturi primljenih predmeta, predmeti po ustavnoj žalbi čine 94%, od ukupnog broja predmeta koji su bili u radu Ustavnog suda Crne Gore.

U strukturi i pregledu neriješenih predmeta na kraju izvještajnog perioda u predmetima po ustavnoj žalbi, po godinama, broj neriješenih predmeta je: 2015 (21 predmet), 2016 (166 predmeta), 2017 (470 predmeta) i 2018 (1697 predmeta).

Imajući u vidu statističke podatke o broju neriješenih predmeta, povećanja broja predmeta po ustavnim žalbama u 2018. godini (od 130%), te posebno okolnost da, od primljenog broja predmeta u 2018. godini (2161), broj prenešenih predmeta iznosi 1697, Zaštitnik ukazuje da Ustavni sud treba da uloži dodatne napore radi smanjenja broja neriješenih predmeta. Ovo posebno imajući u vidu zakonom određen rok, prema kojem Ustavni sud u svakom predmetu mora odlučiti najkasnije u roku od 18 mjeseci, od dana pokretanja postupka pred tim sudom.

Zaštitnik podsjeća na novu praksu Vrhovnog suda Crne Gore, u vezi zaštite prava na suđenje u razumnom roku, koja se odnosi na dugo trajanje postupka pred Ustavnim sudom, tako da podnosioci ustavne žalbe, u skladu sa ovom praksom, mogu ostvariti u postupku po tužbi za pravično zadovoljenje zaštitu ovog prava.¹⁸

Prema podacima Kancelarije Zastupnika Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava, u 2018. godini podnijeto je 318 predstavki protiv Crne Gore.

U 2018. godini donijeto je 13 presuda protiv Crne Gore, a u 11 presuda je utvrđena povreda konvencijskog prava i to: u 10 predmeta je utvrđena povreda čl. 6 Konvencije, u dva (2) predmeta, pored utvrđene povrede člana 6 Konvencije utvrđena je i povreda čl.1 Protokola br.1, a u jednom (1) predmetu je utvrđena i povreda člana 13 Konvencije. U jednom (1) predmetu je utvrđena povreda čl.8 Konvencije.

Na dan 31.12.2018. godine Kancelarija zastupnika je imala u radu 32 predmeta.

Najveći broj predstavki koje su primljene u 2018. godini, odnosio se na povredu niza aspekata čl. 6 Konvencije (pravo na pravično suđenje), posebno na dužinu trajanja postupka i pristup sudu, člana 3 Konvencije (zabrana mučenja, nečovječnog i ponižavajućeg postupanja), člana 5 Konvencije (pravo na slobodu i sigurnost) i člana 8 Konvencije (pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života).

Kada su u pitanju presude i odluke o postizanju prijateljskog poravnjenja, koje su donijete u odnosu na Crnu Goru tokom 2018.godine, podnosiocima predstavki je dosuđeno ukupno 114 304,01 €. Od dana donošenja prve presude protiv Crne Gore 2009.godine do 31.12. 2018.godine, po osnovu izvršenja presuda Evropskog suda, odnosno isplate pravičnog zadovoljenja (isplate materijalne i nematerijalne štete, dosuđene presudama i poravnanjima) ukupno je isplaćeno 1 263 067,34€.

Imajući u vidu da se najveći broj predstavki odnosio na povredu čl. 6 Konvencije, Zaštitnik ukazuje da je potrebno nastaviti sa informisanjem građana o postojanju instituta kontrolnog zahtjeva i tužbe za pravično zadovoljenje, kako bi bili upoznati sa procesnom mogućnošću da tokom trajanja postupka koriste ova pravna sredstva, u cilju ubrzanja postupka i dobijanja naknade za pravično zadovoljenje, u slučaju postojanja povrede prava na suđenje u razumnom roku.

U postupku, po pritužbama na rad Advokatske komore Crne Gore, pritužbe su se odnosile na dugo trajanje postupka po disciplinskim prijavama građana i neodgovaranje na zahtjeve, kojima su se građani obraćali Advokatskoj komori Crne Gore. Zaštitnik je podsjetio na obavezu hitnog postupanja i odlučivanja u disciplinskim postupcima i dao preporuku Advokatskoj komori, da bez odlaganja, donosi odluke po disciplinskoj prijavi i o tome obavijesti podnosioca prijave.¹⁹

Prema podacima Advokatske komore Crne Gore, u 2018.godini podnijeto je 49 disciplinskih prijava. Od naznačenog broja riješeno je 28, dok su preostale još uvijek u postupku rješavanja. Zbog neosnovanosti odbačene su 24 prijave, zbog zastarjelosti odbijena je jedna (1), dok je postupajući disciplinski tužilac (njegov zamjenik) u tri (3) slučaja pokrenuo disipline postupke protiv prijavljenih advokata. Dva (2) postupka su u toku, dok je jedan (1) okončan odbijanjem optužbe, zbog odustanka disciplinskog tužioca od optužbe (podnosilac prijave u dokaznom postupku nije pružio relevantne ključne dokaze za utvrđivanje odgovornosti prijavljenog advokata).

¹⁸ Odluka Vrhovnog suda Crne Gore TPZ br.56/18 od 25.12.2018.godine.

¹⁹http://www.ombudsman.co.me/docs/1552554889_31122018-prpeoruka-ak.pdf

Zaštitnik ukazuje da je Advokatska komora dužna efikasnije postupati po prijavama koje se odnose na rad advokata i unapređivati sistem odgovornosti i odlučivanja u disciplinskim postupcima, koji se vode pred Komorom. Takođe, podsjeća na posebnu ulogu advokatske profesije i Advokatske komore u sistemu zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda i ukazuje da njeno postupanje/ nepostupanje ima posebnu težinu, jer advokatura po Ustavu Crne Gore pruža pravnu pomoć, kao nezavisna i samostalna profesija.

Preporuke Zaštitnika:

- Sudovi treba da nastave sa praksom i unapređenjem instituta kontrolnog zahtjeva i tužbe za pravično zadovoljenje, u skladu sa praksom Evropskog suda za ljudska prava i upoznavanjem građana da koriste pravna sredstva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku;
- Advokatska komora Crne Gore treba da preduzima mjere na jačanju odgovornosti advokata i efikasnijem postupanju po prijavama građana na rad advokata;
- Ministarstvo pravde i Komora javnih izvršitelja treba da nastave sa unapređenjem sistema organizovanja, rada i odgovornosti javnih izvršitelja radi ostvarenja prava građana na djelotvorno izvršenje pravde.

5.1.2. Pravo na dobru upravu i pravnu zaštitu

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore je u izvještajnoj godini imao u radu 87 pritužbi (dvije prenešene iz prethodne godine), koje su se odnosile na povredu prava na dobru upravu i pravnu zaštitu u postupcima pred organima javne uprave.

Muškarci su podnijeli 56 pritužbi, žene 26, dvije (2) pritužbe je podnijela grupa građana i dvije (2) privredno društvo. U jednom (1) slučaju postupak je pokrenut po sopstvenoj inicijativi.

Postupak je okončan u 82 predmeta, dok je pet predmeta (5) ostalo u radu.

Kao i ranijih godina, građani su se žalili na sporost, neefikasnost i teškoće u ostvarivanju prava pred organima državne uprave, lokalne samouprave, lokalne uprave, ustanovama i drugim subjektima koji vrše javna ovlašćenja, kada ti organi i subjekti neposredno primjenjujući propise, odlučuju i preduzimaju druge upravne aktivnosti u upravnim stvarima.

Podnosioci pritužbi su se žalili na ćutanje uprave, dužinu trajanja upravnog postupka, nedonošenje odluka u zakonskom roku, nedonošenje odluka po žalbi, nedjelotvornost u radu i kršenje procesnih odredaba, kojima je regulisan upravni postupak, povrede načela upravnog postupka, višestruko poništavanje prvostepenih akata i vraćanje predmeta prvostepenom organu na ponovno odlučivanje (tzv. "ping pong" odlučivanje). Takođe su se žalili na neprofesionalno postupanje službenika, insistiranje na dostavljanju obimne dokumentacije, upućivanje stranaka od jednog do drugog organa i kršenje principa pomoći nekoj stranci. Izražavali su i nezadovoljstvo odlukama nadležnih organa javne uprave osporavajući njihovu zakonitost.

Primjeri:

- M.M. iz Podgorice se žalila da je 27. februara 2018. godine, Poreskoj upravi predala zahtjev da joj se izda potvrda o dugovanju firme DOO "Klub slijepih" Podgorica i potvrda o dugovanju prema njoj, radi regulisanja njenih prava kod Fonda rada, ali da joj ni nakon više obraćanja nije odgovoreno.

Zaštitnik je utvrdio da je Poreska uprava - Područna jedinica Podgorica učinila propust u radu - povredu prava na odgovor i dao mišljenje²⁰ sa preporukom.

- A.A. iz Bijelog Polja se žalila da se D.O.O Vodovodu "Bistrica" obratila sa zahtjevom, tražeći da se vodomjer koji se vodio na njenog pokojnog oca prebaci na njenu majku i da nije dobila pisani odgovor.

Zaštitnik je utvrdio da je pritužba osnovana, da je podnositeljki povrijeđeno pravo na odgovor i dao mišljenje²¹ sa preporukom.

Analiza pritužbi pokazuje da i dalje po pojedinim zahtjevima upravni postupci neopravdano dugo traju, da se po zahtjevima ne odlučuje, ili da se odluke ne donose u zakonom propisanom roku. Drugostepeni organi nerijetko svojim odlukama poništavaju upravne akte i predmete vraćaju prvostepenim organima i po nekoliko puta na ponovni postupak i odlučivanje. Po pravilu izostaje meritorno odlučivanje. U ponovnom postupku prvostepeni organi i dalje istrajavaju u svojim stavovima, formalno pravno donoseći odluku, ali ne i suštinski, ne poštujući stavove i mišljenja drugostepenog organa i ne otklanjajući povrede na koje je ukazao drugostepeni organ. U nekim slučajevima prvostepeni i drugostepeni organi javne uprave ne postupaju ili djelimično postupaju po presudama Upravnog suda Crne Gore, pa su stranke radi zaštite svojih prava prinuđene da se u vezi iste pravne stvari više puta obraćaju tužbom Upravnom sudu radi zaštite svojih prava. Pri tome se izlažu dodatnim troškovima, čekaju duže vrijeme na konačno rješenje predmetne upravne stvari i dovode u pravnu neizvjesnost. Zato stranke u ovakvim slučajevima u upravnom sporu zahtijevaju od Upravnog suda da meritorno odluči o predmetu spora.

Zaštitnik zapaža, a kako i građani ukazuju, da Upravni sud Crne Gore po tužbi, ispitujući zakonitost upravnog akta, kada utvrdi nepravilnosti uglavnom poništava upravne akte i predmete vraća na ponovni postupak i odlučivanje. Sud uglavnom ne odlučuje meritorno kad to stranka zahtijeva i kad priroda upravne stvari dozvoljava (spor pune jurisdikcije), pa i u slučajevima kada je u istom sporu već poništen upravni akt ili tuženi javnopravni organ nije postupio po presudi i sl.

Zaštitnik i u ovom izvještaju ukazuje da organi javne uprave neodlučivanjem u upravnim stvarima, neblagovremenim odlučivanjem, višestrukim poništavanjem upravnih akata i vraćanjem predmeta na ponovni postupak, nepostupanjem po primjedbama i stavovima drugostepenog organa i Upravnog suda Crne Gore krše načela dobre uprave i povređuju prava građana. Ovakvo postupanje organa javne uprave dovodi do osjećaja nemoći građana pred pravnim sistemom, nesigurnosti i gubitka povjerenja u rad javne uprave.

²⁰ Mišljenje Zaštitnika broj: 294/18, http://www.ombudsman.co.me/docs/1526289742_04052018-preporuka-m.dj.pdf

²¹ Mišljenje Zaštitnika broj: 59/18, http://www.ombudsman.co.me/docs/1520325676_23022018-preporuka-bp.pdf

Primjeri:



- S.S. iz Podgorice žalila se na rad Glavnog grada Podgorica, da je pravosnažnom i izvršnom sudskom presudom suda poništena Odluka o dodjeli stanova iz marta 2014. godine i da Komisija za rješavanje stambenih potreba lokalnih službenika i namještenika organa uprave Glavnog grada Podgorica, nije okončala postupak.

Zaštitnik je utvrdio da je pritužba osnovana i da je podnositeljki pritužbe povrijeđeno pravo na dobru upravu i pravnu zaštitu i dao mišljenje²² sa preporukom.

- D.D. iz Budve žalila se da je pred Sekretarijatom za komunalno - stambene poslove Opštine Budva pokrenula postupak za iseljenje V.V. iz stana, da postupak nije završen ni nakon dvije godine iako je po zahtjevu hitan.

Zaštitnik je utvrdio da je pritužba osnovana i da je D.D. povrijeđeno pravo na dobru upravu i dao mišljenje²³ sa preporukom.

Zaštitnik podsjeća da uprava kao "servis građana" treba da bude uslužna, pristupačna, transparentna i otvorena prema građanima. Njena je obaveza da unaprijedi kvalitet svog rada i da svoje upravne poslove obavlja u skladu sa načelima dobre uprave. U izvršavanju vlastitih obaveza prema građanima ona mora voditi računa da odluke koje utiču na prava ili interese pojedinaca budu zasnovane na zakonu, da sadržaj tih odluka bude jasan, razumljiv i argumentovano obrazložen. Odluke koje mogu uticati na prava ili pravne interese građana treba da sadrže uputstva o pravnom lijeku i moraju se donositi u zakonskom roku.

Organi javne uprave moraju se u svom radu rukovoditi principima dobre uprave. Javna uprava saglasno tim principima dužna je da građanima pruži veću sigurnost u ostvarivanju njihovih prava i pravnih interesa. Službenici javne uprave treba da budu svjesni da organi i institucije postoje da bi služili interesima građana i države. Zato je potrebno da nastoje da u svom radu ispunjavaju najviše profesionalne standarde. Pri tome, treba da se rukovode osjećajem za primjerenost, da budu nepristrasni, odluke zasnivaju isključivo na dokazima i imaju jednak tretman prema svakom licu o čijem se pravu ili pravnom interesu odlučuje.

Zaštitnik ukazuje da organi javne uprave treba da unaprijede ostvarivanje pisane komunikacije sa građanima i da posvete više pažnje potpunoj i dosljednoj primjeni propisa, kako bi se građanima omogućilo blagovremeno, pravilno i zakonito odlučivanje o njihovim zahtjevima.

Dosljednom primjenom načela aktivne pomoći stranci, javnopravni organi su dužni omogućiti stranci i drugim učesnicima u postupku da što lakše i efikasnije ostvare i zaštite svoja prava i pravne interese, vodeći računa da to ne bude na štetu prava i pravnih interesa drugih lica, niti u suprotnosti sa javnim interesom.

Neophodno je nastaviti aktivnosti na podizanju svijesti zaposlenih o principima dobre uprave i uspostavljanja efikasnog sistema odgovornosti u javnom sektoru, zbog neblagovremenog, nezakonitog rada i kršenja prava građana.

Organi javne uprave treba da nastave sa jačanjem svojih kapaciteta i osnaže mehanizme kontrole i nadzora rada javne uprave.

Moderna javna uprava mora da obezbijedi visoki nivo profesionalnosti i integriteta. Zapošljavanje i unaprjeđenje treba da bude zasnovano na zaslugama, kroz odabir najboljih kandidata, bez protekcije i pristrasnosti u kadrovskom popunjavanju.

²² Mišljenje Zaštitnika broj: 295, http://www.ombudsman.co.me/docs/1531213505_04072018-preporuka-cg.pdf

²³ Mišljenje Zaštitnika broj: 331, http://www.ombudsman.co.me/docs/1540822223_15102018-preporuka-db.pdf

Razdvajanje javne od privatne sfere, razdvajanje politike od uprave, razvijanje pojedinačne odgovornosti državnih službenika, dovoljna sigurnost u pogledu stalnosti zaposlenja, stabilnost i nivo zarada, kao i jasno definisana prava i obaveze državnih službenika, zapošljavanje i napredovanje na osnovu zasluga uslovi su koji doprinose vrijednostima na kojima se zasniva profesionalna državna služba.

Prema podacima Upravnog suda Crne Gore²⁴, u 2018. godini Sudu je podnijeto 9.112 tužbi. Od ukupnog broja predmeta u radu, Sud je riješio 9.450 predmeta ili 103,7%. Sud je tužbu odbio i potvrdio upravni akt (rješenje) u 6.989 predmeta ili 73,95%. Tužba je usvojena i poništen je upravni akt u 1.434 predmeta ili 15,17%.

Zbog "ćutanja uprave" podnešeno je 440 tužbi ili 4,65%. Od tog broja, 273 tužbe ili 62,04% podnijete su protiv Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama. U 84 predmeta ili 19,09% naloženo je donošenje rješenja, dok je u ostalih 356 predmeta ili 80,90%, tuženi organ naknadno donio rješenje.

Dakle, u postupanju po tužbama Upravni sud je u 1.518 predmeta ili 16,6% utvrdio nezakonitost upravnih akata i postupanja od strane organa javne uprave (državne i lokalne).

U 356 predmeta ili 3,76% tuženi organ je naknadno donio rješenje i dostavio Sudu, o čemu je Sud obavijestio stranku. U ovim predmetima organ nije u zakonskom roku odlučio po zahtjevu, pa su stranke bile prinuđene da pokrenu upravni spor i izlažu se troškovima.

U poređenju sa 2017. godinom, u kojoj je Upravni sud u 2.479 predmeta ili 52,64% utvrdio nezakonitost upravnih akata i postupanja od strane organa javne uprave, u izvještajnoj godini zabilježen je pad poništenih upravnih akata.

I u odnosu na "ćutanje uprave", u poređenju sa 2017. godinom, u kojoj je Upravni sud u 762 predmeta ili 25,20% naložio donošenje upravnih akata, evidentan je pad broja ovih predmeta u poređenju sa izvještajnom godinom.

Na osnovu navedenih statističkih podataka proizilazi da je u izvještajnoj godini Upravni sud Crne Gore u značajno manjem broju slučajeva utvrdio nezakonitost upravnih akata i naložio donošenje upravnih akata zbog "ćutanja uprave".

Navedeni podaci pokazatelji su poboljšanja kvaliteta rada organa javne uprave i unaprjeđenja njene efikasnosti.

Međutim, ako se imaju u vidu podaci u pojedinim upravnim oblastima, kao što je, primjera radi, oblast penzijskog i invalidskog osiguranja²⁵ i dalje je evidentan nemali broj poništenih upravnih akata (od 117 donijetih odluka Upravnog suda, u 45 predmeta ili 38,46% poništen je upravni akt), što ukazuje da kvalitet rada javne uprave u pojedinim oblastima još uvijek nije zadovoljavajući.

I u 2018. godini, nastavljene su aktivnosti na reformi javne uprave i u toj oblasti ostvaren je napredak. U oblasti službeničkog sistema i upravljanja ljudskim resursima od 1. jula 2018. godine počela je primjena Zakona o državnim službenicima i namještenicima, kojim je unaprijeđen normativni okvir za službenički sistem. Stvoreni su uslovi za kvalitetnije upravljanje ljudskim resursima u smislu

²⁴ Podaci dostavljeni na traženje Zaštitnika, 07.02.2019. godine

²⁵ Podaci dostavljeni na traženje Zaštitnika, 25.02.2019. godine

zapošljavanja i napredovanja po sistemu zasluga, jačanja profesionalizma, odgovornosti, otvorenosti i efikasnosti, kako na državnom tako i na lokalnim nivou. U cilju implementacije ovog Zakona donijeti su određeni podzakonski akti. Takođe, donijet je Plan optimizacije javne uprave za period 2018-2020, koji predstavlja jednu od najznačajnijih aktivnosti u okviru procesa reforme javne uprave, koja treba da doprinese racionalizaciji i povećanju efikasnosti javne uprave.

U oblasti organizacije i odgovornosti državne uprave donijet je Zakon o državnoj upravi od kojeg se očekuje uspostavljanje efikasnije organizacije sistema državne uprave, kroz propisivanje jasnih kriterijuma za osnivanje i funkcionisanje organa državne uprave i definisanje njenih poslova.

U oblasti lokalne samouprave, u cilju unapređenja normativnog okvira neophodnog za funkcionisanje sistema lokalne samouprave, donijet je Zakon o lokalnoj samoupravi i Plan optimizacije na lokalnom nivou za 2018-2020. godinu.

Zaštitnik pohvaljuje aktivnosti koje su sprovedene u reformi javne uprave, ali smatra da pred javnom upravom i dalje stoje ozbiljni izazovi, naročito na planu primjene normativnog okvira. Neophodno je nastaviti sa aktivnostima na obezbjeđivanju profesionalizacije, depolitizacije i optimizacije javne uprave.

Zaštitnik i u ovom izvještaju podsjeća da je neophodno nastaviti i ubrzati aktivnosti na usaglašavanju posebnih zakona sa Zakonom o upravnom postupku.

U postupanjima po pritužbama zapaža se da su u najvećem broju slučajeva organi javne uprave postupali po zahtjevu Zaštitnika, dostavljali detaljna izjašnjenja i raspoloživu dokumentaciju. U značajnom broju slučajeva organi javne uprave su u toku ispitnog postupka kod Zaštitnika, po prijemu zahtjeva za izjašnjenje na navode podnosioca pritužbi, shvatili da su učinili propuste koji su doveli do kršenja prava građana i obavještavali Zaštitnika da su te propuste, odnosno povrede prava otklonili. Na ovaj način organi javne uprave prepoznali su značaj ljudskih prava građana i svoju obavezu i interes da sarađuju sa Zaštitnikom.

Primjeri:

- T.T. iz Podgorice žalila se na rad Ministarstva unutrašnjih poslova navodeći da se pisanim putem obratila Ministarstvu radi dodjele novčane pomoći zbog obezbjeđivanja neophodnih lijekova, ali da odgovor nije dobila. U toku ispitnog postupka Ministarstvo je odlučilo po zahtjevu i donijelo rješenje o dodjeli jednokratne novčane pomoći i time otklonilo povredu prava.

- J.J. iz Nikšića žalio se da Ministarstvo unutrašnjih poslova - Područna jedinica za građanska stanja i lične isprave Nikšić, po njegovom zahtjevu nije dostavilo smrtovnicu radi pokretanja ostavinskog postupka iza smrti Lj.Lj.; da je sa pokojnom Lj.Lj. suvlasnik imovine i da zbog toga ne može pokrenuti postupak fizičke diobe. Ministarstvo je obavijestilo Zaštitnika da je postupilo po zahtjevu J.J., sačinilo smrtovnicu i dostavilo je Osnovnom sudu u Nikšiću radi vođenja ostavinskog postupka. Osnovni sud u Nikšiću na zahtjev Zaštitnika obavijestio ga je da je pred tim sudom pokrenut ostavinski postupak iza smrti pok. Lj.Lj.

U vezi sa ostvarivanjem prava na dobru upravu i pravnu zaštitu, neki organi javne uprave (Glavni grad Podgorica, Uprava za nekretnine, Ministarstvo finansija, Poreska uprava, Komisije za povraćaj i obeštećenje u Podgorici i Baru), ignorisali su zahtjev Zaštitnika za izjašnjenje na navode iz pritužbe, ne izjašnjavajući se i ne izražavajući svoj stav o osnovanosti pritužbe. U ovim slučajevima Zaštitnik je bio prinuđen da ponavlja zahtjev za izjašnjenje (urgencije), što je svakako uticalo na efikasnost postupka. U slučajevima u kojima nije dostavljeno izjašnjenje ni nakon urgencije, Zaštitnik je zauzimao svoj stav i dao mišljenje na osnovu podataka sa kojima je raspolagao.

Od ukupnog broja okončanih predmeta (82) u 13 slučajeva nije utvrđena povreda prava, u 11 povreda prava je otklonjena u toku postupka, u šest (6) postupak je obustavljen (nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak, podnosilac je povukao pritužbu ili podnosilac pritužbe nije saradivao u postupku), u 11 slučajeva data su mišljenja sa preporukom. U sedam (7) predmeta postupak je okončan ukazivanjem, a u 16 upućivanjem na druga pravna sredstva, jer je ocijenjeno da će podnosioci na taj način efikasnije zaštititi svoja prava. U 11 slučajeva Zaštitnik nije bio nadležan za postupanje (zahtjev za preispitivanje zakonitosti odluke, zahtjev za zastupanje i preduzimanje radnji u postupku, pritužba se nije odnosila na državne organe u Crnoj Gori). U sedam (7) slučajeva Zaštitnik nije mogao da postupa (nijesu iscrpljena druga pravna sredstva, pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku).

Preporuke Zaštitnika:

-- da organi javne uprave unaprijede ostvarivanje pisane komunikacije sa građanima i posvete više pažnje potpunoj i dosljednoj primjeni propisa, kako bi se građanima omogućilo blagovremeno, pravilno i zakonito odlučivanje o njihovim zahtjevima.

Zaštitnik podsjeća na svoje prethodne preporuke (iz Izvještaja o radu za 2017. godinu) i podstiče organe javne uprave da nastave sa aktivnostima na realizaciji preporuka i to:

- jačanje kapaciteta javne uprave i mehanizama kontrole i nadzora javne uprave;
- podizanje svijesti zaposlenih o principima dobre uprave i uspostavljanju efikasnog mehanizma odgovornosti zaposlenih u javnom sektoru;
- da ubrzaju aktivnosti na daljoj profesionalizaciji, depolitizaciji i optimizaciji javne uprave i dosljednom sprovođenju Strategije reforme javne uprave;
- da ubrzaju usaglašavanje posebnih zakona sa Zakonom o upravnom postupku;
- u vođenju postupka dosljedno poštuju načela dobre uprave, da o zahtjevima građana odlučuju u zakonskom roku, da odluke budu jasne i argumentovano obrazložene, strankama razumnjive i da sadrže sve zakonom predviđene elemente.

5.1.3. Statusna prava građana

U 2018. godini Zaštitnik je imao u radu 9 predmeta (jedan prenešen iz prethodne godine). Građani su se žalili na probleme i poteškoće sa kojima su se suočavali u postupku za sticanje crnogorskog državljanstva, izdavanje dozvola za privremeni i stalni boravak, produženje dozvola za privremeni i stalni boravak, na dugo trajanje postupaka po njihovim zahtjevima i na nezadovoljstvo odlukama organa.

Muškarci su podnijeli četiri (4) pritužbe, žene tri (3), a jednu (1) grupa građana.

Nakon sprovedenih ispitnih postupaka, u jednom (1) slučaju povreda prava je otklonjena u toku ispitnog postupka, a u tri (3) podnosioci pritužbe su upućeni na druga pravna sredstva. U dva (2) slučaja Zaštitnik nije mogao da postupa jer pritužbe nijesu dopunjene u ostavljenom roku, a ni nakon isteka tog roka, u dva (2) postupak je obustavljen, jer je podnosilac povukao pritužbu, a u jednom (1) slučaju odlučeno je na drugi način.

U ispitnom postupku, Ministarstvo unutrašnjih poslova je u izjašnjenjima na navode iz pritužbi obavještavalo Zaštitnika da je duže trajanje postupaka u pojedinim slučajevima posljedica kompleksnosti ispitivanja i utvrđivanja činjeničnog stanja, trajanja postupka provjere kod nadležnih organa o postojanju smetnji iz razloga nacionalne, odnosno unutrašnje bezbjednosti, kao i da se

pojedini postupci ne mogu okončati dok podnosioci zahtjeva ne dostave svu potrebnu dokumentaciju i dopune svoje zahtjeve.

I u ovoj izvještajnoj godini Ministarstvo unutrašnjih poslova je u vezi sa ostvarivanjem ovih prava, ažurno postupalo po zahtjevima Zaštitnika, što je primjer dobre institucionalne saradnje u zaštiti prava građana.

5.1.4. Pravo na slobodu izražavanja

Pravo na slobodu izražavanja ustavno je i konvencijsko pravo, koje je priznato i u Univerzalnoj deklaraciji ljudskih prava, kao i u Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima.

Sloboda izražavanja jedno je od temeljnih ljudskih prava, koje čini osnov za ostvarivanje drugih prava i posredstvom kog se šire znanja i informacije u svim sferama društvenog života. Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) je to izrazio na sledeći način "Sloboda izražavanja predstavlja jedan od suštinskih temelja demokratskog društva i jedan je od osnovnih preduslova za napredovanje društva i samoostvarenje svakog pojedinca."²⁶

Shodno tradicijama modernih demokratskih država, sloboda podrazumijeva sve ono što nije zabranjeno, odnosno što je zakonom dopušteno. No, čini se da je pravo na slobodu izražavanja jedno od onih za koje se te granice dopuštenosti „najšire“ tumače i koje se često zbog toga pokušava zloupotrijebiti.

Ustavom Crne Gore utvrđeno je da „svako ima pravo na slobodu izražavanja govorom, pisanom riječju, slikom ili na drugi način“. Ovo pravo je univerzalnog, ali ne i apsolutnog karaktera, pa se shodno Ustavu „može ograničiti samo pravom drugog na dostojanstvo, ugled i čast i ako se ugrožava javni moral ili bezbjednost Crne Gore“.

U kontekstu ostvarivanja prava na slobodu izražavanja posebno važno mjesto ima sloboda štampe, odnosno medija, s obzirom na njihovu ulogu u javnom informisanju o svim procesima od društvenog i političkog značaja i svakako u kreiranju javnog mnjenja, kao i podsticanja debate o pitanjima od opšteg značaja i interesa.

Osim te primarne informativne uloge, mediji obavljaju jedan od najvažnijih nepristrasnih nadzora rada organa javne vlasti kao i privatnog sektora i nazivaju se "budnim čuvarom" vrijednosti demokratije.

Iako član 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama pruža snažnu zaštitu štampi, dužnosti i odgovornosti koje pravo na slobodu izražavanja povlači za sobom važe i za štampu. ESLJP je to formulisao na sledeći način: „Iz razloga 'dužnosti i odgovornosti' koje su inherentne ostvarivanju slobode izražavanja, mehanizmi zaštite koju član 10 pruža novinarima u vezi s njihovim izveštavanjem o pitanjima od javnog interesa podležu uslovu da novinari postupaju u dobroj vjeri kako bi obezbijedili tačne i pouzdane informacije u skladu s novinarskom etikom."²⁷

²⁶ Ahmed and Others v. The United Kingdom, predstavka br. 22954/93, presuda od 2. septembra 1998, stav 55. (Iz publikacije *Sloboda izražavanja i njen odnos sa pravom na poštovanje privatnog života i pravom na pravično suženje* <https://sudovi.me/podaci/vrhs/dokumenta/6438.pdf>)

²⁷ Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway, predstavka br. 21980/93, presuda od 20. maja 1999, stav 65.

Opšte je poznato da se sloboda izražavanja i sloboda medija uzimaju kao jedan od ključnih repera za procjenu demokratskih kapaciteta neke države, ostvarivanje prava i sloboda građana kao i funcionisanje vladavine prava u praksi.

Uloga medija posebno je značajna u uslovima društvenih tranzicija, u svim okolnostima političkih i drugih izazova i sličnim osjetljivim momentima. To ne samo da je svojevrsan test za odgovorne nosioce javnih ovlašćenja, koji treba da osiguraju uslove za pluralizam i slobodu medija, već i za same medije koji treba da održe nepristrasnu i profesionalnu poziciju.

Novinarstvo je vremenom mijenjalo svoj izraz, unapređujući forme emitovanja, u skladu sa savremenim tehnološkim i komunikacijskim trendovima, ali je značaj novinarstva u svakom društvu i vremenu ostao veliki. Upravo zbog toga i Zaštitnik u izvještajima u radu ukazuje na neke najznačajnije segmente u ovoj oblasti, iako nema mandat da djeluje u odnosu na privatne medije, izuzev kada se radi o diskriminaciji. U izvještajnoj godini nismo imali pritužbi građana koje su se odnosile na slobodu izražavanja.

Međutim, u posljednje vrijeme česta su obraćanja kada mediji, NVO sektor, drugi subjekti i građani traže da se odredimo prema novinarskom izvještavanju. Da bismo pojasnili poziciju Institucije u odnosu na rad medija i zapažanja koja se odnose na slobodu izražavanja u javnom diskursu Crne Gore, izdali smo saopštenje, koje prenosimo u nastavku:

Prije svega, podsjećamo da je osnovni mandat Institucije da postupa u odnosu na državne i organe javne vlasti, te samim tim ne može donositi odluke o privatnim medijima (izuzev kada se radi o slučajevima diskriminacije), kao ni postupati u situacijama koje se tiču odnosa među medijima i novinarima.

Osim mandata da preduzima mjere na zaštiti i promociji ljudskih prava i sloboda, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore ima i širu misiju jačanja svijesti o potrebi vladavine prava, pravne sigurnosti građana, jačanja duha tolerancije, nediskriminacije i ostalih vrijednosti demokratije. Tu svakako spadaju i reakcije na dešavanja, izlaganja ili akte od šireg društvenog značaja koji ih ugrožavaju ili mogu ugroziti.

Dakle, iako ukazujemo na negativne pojave u društvu koje se mogu odraziti na poštovanje ljudskih prava i sloboda, što uključuje i praćenje medijske scene, ne možemo se baviti komentarisanjem novinarskih izvještavanja na dnevnom nivou.

Nažalost, primjećujemo da se u javnom prostoru Crne Gore, a posebno kada na dnevni red dođu neka osjetljiva društvena i politička pitanja, često za iskazivanje stavova koristi neprimjerena, uvredljiva, čak i diskriminatorna retorika. Ovakve pojave nisu rijetkost, niti ih je objektivno moguće locirati u izvještavanju samo jednog medija. No, to svakako nije oblast koju može kontrolisati ili uređivati ova institucija, niti davati kvalifikacije o kvalitetu medijskih sadržaja, izjašnjavati se o odnosu među medijima ili vršiti drugu regulatornu funkciju povjerenu za to nadležnim tijelima.

Imajući u vidu ukupan kontekst medijskog uticaja, Zaštitnik prati stanje u ovoj oblasti i u izvještajima iznosi svoja zapažanja. Sa žaljenjem konstatujemo da je i dalje aktuelna jasna i oštra podijeljenost medijske zajednice, uz svo uvažavanje različite uređivačke politike i tržišne utakmice. Evidentni problemi koji se osim toga ogledaju i u nedjelotvornoj samoregulaciji, slučajevima kršenja Kodeksa novinara, nezavidnoj ekonomskoj situaciji u medijima i sl, opterećuju medijsku scenu - a kada se to održi na način izvještavanja, onda opterećuje i crnogorsku javnost. U dužem vremenskom periodu nismo usamljeni u ukazivanjima na neodrživost takvog stanja.

Svjesni smo da nije realno očekivati da se u uslovima kada nema djelotvornih mehanizama samoregulacije odreaguje adekvatno na sve primjere spornog izvještavanja. Ali da potreba za pronalaženjem nekog efikasnijeg rješenja za ove slučajeve evidentno postoji, svjedoči i činjenica da imamo sve češća obraćanja novinara sa ukazivanjem na (prema njihovom mišljenju) sporan način izvještavanja kolega, gdje se traži naš stav po pitanju kršenja Kodeksa, da se odredimo prema uređivačkoj politici medija i sl.

Ovi zahtjevi su, razumljivo, izraženiji u periodu nekih važnijih događanja kao što su izborni ciklusi ili slični vidovi političkih nadmetanja i druge aktuelnosti koje na bilo koji način dijele javnost. S tim u vezi, trudimo se da reagujemo u skladu sa našim mandatom i da se „svrstavamo“ jedino na stranu činjenica, čuvajući na taj način nezavisnu poziciju institucije.

Više puta apelovali smo da se u javnom diskursu djelovanje prilagodi demokratskim vrijednostima, kulturi dijaloga i nenasilnoj komunikaciji, na način kojim se ne ugrožava bilo čije i bilo koje garantovao pravo; da se u istupanjima i izražavanjima koriste postupci i poruke primjerene funkciji, poziciji i ugledu koji određena osoba ima u društvu.

Takođe smo apelovali na sve subjekte da se uzdrže od netolerantnog i uvredljivog saopštavanja ličnih kvalifikacija i što je posebno zabrinjavajuće stavljanja tih kvalifikacija i uvreda u porodični kontekst i onaj najsuptilniji koji se tiče djece i članova porodice, a da za to nema osnova u samoj sadržini političke diskusije. To je uostalom i obaveza koji proizilazi iz standarda Savjeta Evrope o govoru mržnje u medijima kao i Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije, uz praksu Evropskog suda za ljudska prava.

Podsjećali smo i ukazujemo u svim prikladnim situacijama, pa i ovom prilikom, da novinari treba da vode računa o pravima građana i ne objavljuju zlonamjerne ili druge neprimjerene sadržaje, kojima se povređuje ugled i diskredituje ličnost. Uz snažno zalaganje za ostvarivanje i poštovanje medijskih sloboda i slobodu izražavanja, dužni smo i da podsjetimo javnost da te slobode nisu apsolutne i podrazumijevaju odgovorno i profesionalno novinarstvo - koje poštuje Ustav, zakone i etička pravila profesije.

I pored brojnih reagovanja i apela koje smo imali raznim povodima i dalje se evidentno ponavljaju iste ili slične sporne situacije izražavanja mišljenja. Za neke subjekte naše reakcije i osude nisu bile dovoljno „glasne“, ali razumijemo da jedna strana uglavnom ostaje nezadovoljna kada god se daje kometar u vezi sa pitanjima koja duboko dijele društvo ili izazivaju bilo kakve tenzije.

Zaštitnik će nastaviti da se zalaže za unapređenje stanja u oblasti medija i da ukazuje na važnost i neophodnost poštovanja uloge novinara u društvu, ali pozivamo i novinare da uvažavaju okvir naših nadležnosti i ne traže od nas uplitanje u oblast samoregulacije i arbitriranja među kolegama.

Kao i prethodnih godina, bilježimo podatke relevantnih subjekata koji su se bavili stanjem u ovoj oblasti:

-Sindikat medija Crne Gore objavio je treći Izveštaj Indikatori nivoa medijskih sloboda i bezbjednosti novinara – Crna Gora 2018²⁸, u kom je ocijenjeno da promjene koje su se desile na medijskoj sceni Crne Gore i u samim medijima nisu značajne i nisu povećale slobodu medija ni bezbjednost novinara i novinarki.

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

„Više od trećine anketiranih novinara (35%) prima platu od 400-500 eura, a svaki treći novinar prima manje od 400 eura. Zarade u privatnim medijima su veće od onih koji su u državnom vlasništvu“, kaže se u Izvještaju. Čak 63% ispitanika kazalo je da se radno vrijeme novinara u nekoj mjeri povećalo u prethodnom periodu, a svaki peti novinar nije slobodan da se učlani u sindikat. Oko 60% anketiranih odgovorilo je da je ekonomski položaj novinara veoma ili donekle oslabio, a svega nešto manje od 9% vjeruje da je on ojačao djelimično ili veoma. Skoro 80% anketiranih novinara kazalo je da urednici imaju izuzetan, veliki ili djelimičan uticaj na njihov rad, dok je svega 17% anketiranih navelo da urednici utiču slabo ili uopšte ne utiču na njihov rad.

U kontekstu izmjena Zakona o medijima nisu usvojeni predlozi Sindikata medija koji su se odnosili na uvođenje obaveze medija da imaju statut u kojem bi bio preciziran način imenovanja glavnog i odgovornog urednika, kao i uvođenje garancija da će tekst koji je u javnom interesu biti objavljen bez obzira na stav vlasnika. To je, kako su pojasnili, bio pokušaj da se smanje autocenzura, cenzura i uticaj vlasnika na uređivačku politiku.

-U drugoj polovini 2018.godine **Medijski savjet za samoregulaciju** suspendovao je aktivnosti u vezi sa prijemom i rješavanjem žalbi građana na rad medija. Izvršni sekretar Medijskog savjeta za samoregulaciju, Ranko Vujović, ukazao je da je to tijelo dvije godine radilo bez ikakvih sredstava²⁹.

„Ove godine smo primali žalbe, ali ih nismo rješavali, vjerujući da ćemo u toku godine uspjeti da nađemo rješenje za naše finansijske probleme. Međutim, to se nije desilo, tako da će preko 30 žalbi, koje smo primili ove godine, vjerovatno ostati neriješene, jer ne vidimo način da dođemo do sredstava, kojima bi finansirali rad Komsije za žalbe“, rekao je Vujović.

Prema njegovim riječima, predstavnici Medijskog savjeta za samoregulaciju, pomoć su očekivali od međunarodnih odrganizacija i Vlade Crne Gore.

"Redovno smo se obraćali i jednima i drugima, ali oni nisu pokazivali razumijevanje za naše probleme. U krajnjem slučaju nisu razumjeli smisao i značaj samoregulacije medija u Crnoj Gori. Mislim da je to velika greška, jer se radi o jako malim sredstvima, a veoma značajnoj aktivnosti za medije i za građane u Crnoj Gori", istakao je Vujović.

- Zaštitnik je i za potrebe ovog izvještaja zatražio podatke od **Uprave policije** (UP) u vezi sa bezbjednošću novinara, odnosno o prijavljenim napadima na novinare, njihovu ili imovinu medija za koji rade.

Obaviješteni smo da su u toku 2018.g. Upravi policije prijavljena četiri (4) događaja u kojima se kao oštećeni pojavljuju novinari, mediji ili njihova poslovna i lična imovina.

Prijavljena četiri slučaja-događaja su kvalifikovana kao krivična djela i procesuirana su prema nadležnom tužiocu. U prvom slučaju nadležni tužilac je podnio optužni prijedlog protiv jednog lica zbog izvršenja krivičnog djela **Ugrožavanje sigurnosti u produženom trajanju**, u drugom predmetu podijeta je krivična prijava protiv jednog lica zbog **Ugrožavanja sigurnosti**, dok je u trećem događaj kvalifikovan kao **Nedozvoljeno držanje oružja i eksplozivnih naprava**, pa je podnijeta krivična prijava protiv dva lica. Četvrti slučaj kvalifikovan je kao **Teška tjelesna povreda**, zbog čega je procesuirano devet lica.

Osim navedenih krivičnih djela, registrovan je i jedan prekršaj iz Zakona o javnom redu i miru, gdje je objekt napada bio nezavisni novinar. Nakon preduzetih mjera i radnji uz zahtjev za pokretanje

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

prekršajnog postupka privedeno je jedno lice nadležnom sudu za prekršaje, zbog drskog ponašanja i prijetnji.

Tokom 2018. godine policija je rasvijetlila krivično djelo - teška krađa iz prethodnog perioda (2015) na štetu novinarku (predmet napada bilo je putničko motorno vozilo) i podnijela je poseban izvještaj nadležnom tužiocu protiv jednog maloljetnika.

-Komisija za praćenje istraga napada na novinare, ponovo je osnovana u septembru 2016. godine, a do sada je objavila pet izvještaja o radu. U zaključcima posljednjeg izvještaja, koji je objavljen na sajtu Vlade 26.10.2018.godine ³⁰, navodi se da "na osnovu obrađene dokumentacije, dostavljene od nadležnih organa, Komisija preporučuje da istrage napada na novinare i imovinu medija budu efikasnije".

U tom dokumentu, kao i u prethodnim izvještajima, nadležnim organima date su preporuke za svaki pojedinačni slučaj, a u cilju unaprjeđenja istraga.

„Međutim, Komisija i dalje nema podatke o realizaciji preporuka i predlaže Vladi, koja je obrazovala ovo tijelo, da redovno dostavlja informaciju o toku realizacije. Takođe, Komisija preporučuje Vladi da dostavi izvještaje od Uprave policije i Vrhovnog državnog tužilaštva, koji su urađeni shodno obavezi iz Zaključka Vlade, broj 07-393 od 15. februara 2018. godine". Komisija konstatuje da primjer ranjavanja novinarku Oliveru Lakić iz maja 2018.godine pokazuje da se napadi na novinare nastavljaju i zahtijeva da nadležni državni organi ulože sve svoje resurse u otkrivanju počilaca tog djela, kao i svih ostalih, koji do sada nijesu pronađeni.

-U Izvještaju Evropske komisije za Crnu Goru za 2018 godinu ³¹ ocijenjeno je da je država postigla određeni nivo spremnosti u oblasti slobode izražavanja, kao i da tokom izvještajnog perioda nije ostvaren napredak.

"Nije bilo dešavanja u istragama starih predmeta nasilja nad novinarima koja bi bila vrijedna pažnje. Političko miješanje u nacionalni javni servis (RTCG) i Agenciju za elektronske medije (AEM) pitanja su za ozbiljnu zabrinutost. Medijska scena i dalje je visoko polarizovana, a i dalje postoje izazovi u razumijevanju uloge medija. Broj slučajeva klevete i dalje je visok, što ukazuje na slabe mehanizme samo-regulacije", kaže se u dokumentu EK.

Preporučeno je da Crna Gora treba da: jasno pojača i tretira kao prioritet nastojanje da se istraže slučajevi napada na novinare; obezbijedi finansijsku i uredničku nezavisnost RTCG i AEM, kao i njihovih upravljačkih organa i svih drugih medijskih kuća; ojača kapacitet samoregulatornih tijela.

U Izvještaju Stejt Departmenta o Crnoj Gori za 2018.godinu³², u dijelu koji se tiče slobode izražavanja i štampe, između ostalog se navodi da su nezavisni mediji generalno izrazili širok spektar političkih i društvenih stavova, uključujući članke i programe koji su kritični prema vlastima. Takođe je opisana situacija u RTCG-u i Agenciji za elektronske medije, u kontekstu političkih uticaja.

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

³¹ https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/country_report_montenegro_2018.pdf

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

Stejt Department je nakon smjene generalne direktorice RTCG-a saopštio da su Sjedinjene Američke Države razočarane tim činom, navodeći da ta odluka "podriva slobodu medija, koja je ključna za integraciju Crne Gore u evroatlantsku zajednicu"³³.

Tim povodom predstavnik Organizacije za evropsku bezbjednost i saradnju za slobodu medija Arlem Dezir izrazio je zabrinutost i saopštio da politika ne bi trebalo da se miješa u rukovođenje Javnim servisom³⁴.

Kao i u prethodnih nekoliko izvještaja, Zaštitnik izražava zabrinutost i ukazuje da nije dobro što situacija u RTCG-u izaziva toliku pažnju javnosti, u smislu nezavisnosti i profesionalnosti, što bi trebalo da budu neupitne vrijednosti i standardi funkcionisanja Javnog servisa. Mora se osigurati uređivačka nezavisnost i izgraditi povjerenje javnosti u rad koji se temelji isključivo na poštovanju pravila struke, Etičkog kodeksa i zakona, slobodan od političkog i drugog uticaja bilo koje opcije i grupacije. Sudske odluke o smjenama u RTCG-u dodatno su uticale na podiranje povjerenja javnosti u odnosu na procedure i obrazloženja tih razrješenja. Biće potrebno neko vrijeme da se situacija poboljša, a nadamo se da će tome doprinijeti i Zakon o izmjenama i dopunama zakona o nacionalnom javnom emiteru Radio i Televiziji CG.

Izradu nacrtu o izmjenama i dopunama Zakona o nacionalnom javnom emiteru RTCG otpočelo je Ministarstvo kulture u februaru 2018. godine, u cilju harmonizacije crnogorskog medijskog zakonodavstva sa najboljim standardima Savjeta Evrope i Evropske unije i praksama u ovoj oblasti. Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o nacionalnom javnom emiteru RTCG, proizvod je rada multiresorske radne grupe sastavljene od predstavnika menadžmenta i Savjeta RTCG, predstavnika menadžmenta i Savjeta AEM, te predstavnika civilnog društva, akademske zajednice i državnih organa. Iz Ministarstva je saopšteno da su ekspertska pravna mišljenja i komentari Savjeta Evrope i OSCE implementirani u tekst Nacrta, a da će nakon sumiranja javne rasprave, te usaglašavanja sa domaćim zakonodavstvom, Nacrt biti upućen međunarodnim organizacijama, na još jedno ekspertsko čitanje.³⁵

5.1.5. Prava lica lišenih slobode

U izvještajnoj godini lica lišena slobode su se obraćala Zaštitniku pojedinačnim i grupnim pritužbama, putem sandučića postavljenih u Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija (ZIKS), preko Uprave ZIKS-a (u zapečaćenoj koverti), poštom i putem telefona.

U ime lica lišenih slobode, Zaštitniku su se obraćali članovi njihovih porodica ili njima bliske osobe, nevladine organizacije i advokati. U ovim slučajevima, prije postupanja, a shodno zakonskoj odredbi, tražena je saglasnost lica u čije ime je pritužba podnešena.

Pravo lica lišenog slobode da podnese pritužbu na bilo koji aspekt rada i postupanja službenih lica, lakoća sa kojom to može da uradi i djelotvornost postupaka, odražavaju povjerenje u rad naše Institucije u cjelini.

Stoga je Zaštitnik i u Izvještajnoj godini nastavio dobru praksu promovisanja mehanizama podnošenja pritužbi, pristupačnosti obraćanja i vidljivosti Institucije. To je rađeno putem podjele promotivnog materijala, isticanjem obavještenja sa informacijama o pritužbama na vidnim mjestima u svim

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

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

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

prostorijama, gdje se nalaze ili mogu naći lica lišena slobode ili lica kojima je ograničeno kretanje i velikim brojem obavljenih neposrednih razgovora. Licima lišenim slobode omogućeno je dovoljno vremena za razgovore u kojima su najčešće iznosili svoje priče, dileme i lične, odnosno porodične probleme. To za njih predstavlja pozitivno iskustvo potpune pažnje koja im je ukazana od strane predstavnika Zaštitnika. Međutim, u razgovorima je zapaženo da je psihološka podrška unutar ustanove i dalje nedovoljna³⁶.

Statistički podaci o pritužbama

U izvještajnoj godini formirano je ukupno 146 predmeta, 139 po pritužbama, a u 7 predmeta, postupak je pokrenut po sopstvenoj inicijativi. Žene su podnijele 22 pritužbe.

Pritužbe su se odnosile na rad: ZIKS-a (97), Uprave policije (11), Specijalne bolnice za psihijatriju u Kotoru (9), Doma za stare "Grabovac" Risan (7), Skupštine Crne Gore (2), Osnovnog tužilaštva (3) i redovne sudove (17). Pritužbe na rad tužilaštva i sudova obrađene su u dijelu Izvještaja, pod podnaslovom Pravo na suđenje u razumnom roku.

Po sopstvenoj inicijativi, a povodom informacija iz medija, od NVO ili na drugi način, formirani su predmeti: na rad ZIKS-a (4), na rad Uprave policije (1), na rad Specijalne bolnice za psihijatriju u Kotoru (1) i Osnovnog suda u Kotoru (1).

Iz prethodne 2017. godine prenešena su dva predmeta, koja su se odnosila na Upravu policije - CB Podgorica i CB Bar. Oba predmeta su okončana u prvom kvartalu 2018. godine.

a) Pritužbe na ZIKS

Statistički podaci pokazuju da je u izvještajnoj godini, od strane lica lišenih slobode, najviše pritužbi podnijeto na rad ZIKS-a (97). Međutim, u poređenju sa prethodnom godinom, evidentno je smanjenje broja ovih pritužbi. Nalazimo da je smanjenje posledica redovnog prisustva predstavnika Institucije u ZIKS-u i preventivnog djelovanja. Sveukupne aktivnosti i uloženi napor rezultirali su pozitivnim promjenama u institucijama detencije. Unaprijeđen sistem rješavanja problema na temelju saradnje, dostupnosti, poštovanja i povjerenja između Zaštitnika i Uprave ZIKS-a, omogućio je da se većina zahtjeva, problema i nepravilnosti, rješava brzo i bez nepotrebnih formalnosti.

Pritužbe su se odnosile na: pravo na zdravstvenu zaštitu (10), zabranu mučenja i surovog neljudskog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja (6), zabranu diskriminacije (2), zakonitost sudskih odluka i postupaka (1) i na druga prava lica lišenih slobode (78), kao što su uslovni otpust, reklasifikacija, amnestija, korišćenje zavodskih i vanzavodskih benefita, razvrstavanje po sobama, premještanje u drugu zatvorsku jedinicu, nedostatak sredstava za higijenu, prekid izdržavanja kazne, odsustvo radnog angažovanja, nedostatak aparata i dr. Dvije pritužbe su podnešene zbog navodnog diskriminatornog tretmana po osnovu zdravstvenog stanja i zbog nemogućnosti ostvarivanja vanzavodskih benefita, o čemu će biti više riječi u dijelu izvještaja koji se bavi stanjem u oblasti zaštite od diskriminacije. Sve pritužbe, koje su se odnosile na rad ZIKS-a su okončane.

Postupci po pritužbama okončani su na sledeći način: u tri (3) predmeta utvrđena je povreda prava, pa je Zaštitnik dao preporuke za otklanjanje utvrđenih nepravilnosti, u osam (8) slučajeva nije utvrđena povreda prava. I u ovim predmetima Zaštitnik je sačinio mišljenja, u kojima je konstatovao utvrđene činjenice i obrazložio svoj stav. U 60 slučajeva postupak je obustavljen, jer je u toku postupka

³⁶ Problem je obrađen u okviru Izvještaja Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture za 2016. godinu.

otklonjena povreda prava ili je udovoljeno zahtjevu podnosioca pritužbi (omogućavanjem adekvatne ili tražene zdravstvene zaštite, radnim angažovanjem, premještanjem u drugu prostoriju, reklasifikacijom u povoljniju klasifikacionu grupu, omogućavanjem vanredne šetnje ili posjete i sl.), u tri (3) slučaja postupak je obustavljen, jer su osuđena lica izričito tražila da se po pritužbama dalje ne postupa (po njihovim navodima razlog podnošenja pritužbi je stanje narkomanske i nikotinske krize). U dva (2) slučaja pritužbe je podnijela rodbina, ali su se oni izričito protivili da Zaštitnik postupa po pritužbama, navodeći da nema razloga. U tri (3) slučaja podnosioci nijesu saradivali u postupku, nakon podnošenja pritužbe i razgovora sa predstavnicima Institucije. U dva (2) slučaja je ponovljena pritužba istovjetnog sadržaja, po kojima je već postupano i postupci su završeni; u jednom (1) slučaju Zaštitnik nije mogao postupati (nije bio nadležan), jer se obraćanje odnosilo na preispitivanje zakonitosti sudske odluke, u osam (8) slučajeva, nije bio nadležan za postupanje jer se radilo o zahtjevima za materijalnu, pravnu i drugu pomoć, u pet (5) slučajeva takođe nije mogao postupati, jer je pokrenut sudski postupak³⁷, dok su u dva (2) slučaja podnosioci upućeni na nadležne organe, budući da su se obratili nenadležnim organima.

Struktura pritužbi nije promijenjena i uglavnom se odnosi na nezadovoljstvo u ostvarivanju tzv. drugih prava i zdravstvene zaštite.

Pritužbe na povredu tzv. drugih prava, odnosno nemogućnosti ostvarivanja određenih benefita, odnosile su se: 22 na premještanje u drugu prostoriju ili organizacionu jedinicu, 16 na nedostatak radnog angažovanja, devet (9) na nedostatak sredstava za ličnu higijenu, osam (8) na otežan prelazak u povoljnije klasifikacione grupe, osam (8) na otežane kontakte sa porodicom, pet (5) na nezadovoljstvo prilikom odobravanja i korišćenja vanzavodskih pogodnosti (izlasci iz Zavoda za vikend ili korišćenje godišnjeg odmora), pet (5) na loše smještajne uslove i ostvarivanje prava na higijenski paket, dva (2) na nedovoljnu uključenost u socijalne i kulturne aktivnosti i tri (3) na dugo čekanje na razgovor sa realizatorima tretmana.

Primjeri:

- Osuđeni X.Y., tražio je premještanje iz sobe X u sobu Y u KPD-u Spuž. Nakon razgovora između predstavnika Zaštitnika i Uprave ZIKS-a, zahtjev podnosioca pritužbe je pozitivno riješen.
- Osuđeni X.Y., tražio je premještanje iz A paviljona u D paviljon u KPD-u Spuž. Uprava Zatvora se složila sa predlogom Zaštitnika i premjestila ovo lice u drugi paviljon.
- Grupa pritvorenih lica iz Istražnog zatvora, žalila se na uslove smještaja zbog velikih vrućina i nedostatka rashladnog uređaja. Nakon intervencije Zaštitnika, rashladni uređaj je obezbijeden.
- Osuđeni X.Y. je u pritužbi tražio da mu uprava ZIKS-a omogući prelazak u I klasifikacionu grupu. Zaštitnik je konstatovao da je sledećom reklasifikacijom Uprava Zavoda, udovoljila zahtjevu podnosioca pritužbe.

U ovoj izvještajnoj godini, u objektima u Spužu i Bijelom Polju, izvršene su adaptacije i rekonstrukcije u određenim paviljonima i unaprijeđeni uslovi boravka u paviljonima A i B, ali su potrebna dalja ulaganja u cilju unapređenja sveukupnih uslova. Iako su građevinski radovi završeni i zgrada maloljetničkog zatvora opremljena neophodnim inventarom, on još nije u funkciji. Zaštitnik konstatuje da treba preduzeti dodatne napore i mjere da se obezbijedi potreban kadar koji nedostaje - specijalizovani vaspitači, psiholozi i socijalni radnici, kako bi se maloljetnicima na izvršenju kazne zatvora obezbijedili uslovi, usluge i servisi podrške u skladu sa standardima.

Jedan broj pritužbi (16) odnosio se na nedostatak radnog angažovanja. Podaci dobijeni od službe za obuku i zapošljavanje u Zavodu ukazuju da se ništa značajnije nije promijenilo u sadržaju radnog i

³⁷ Zaštitnik/ca će obustaviti postupak, ako: 1) utvrdi da je nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak, član 39. Zakon o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore (Službeni list Crne Gore, br.42/11,32/14 i 21/17).

profesionalnog angažovanja zatvorenika, u odnosu na naše prethodne posjete. Broj zatvorenika uključenih u proces rada daleko je od potrebnog. Razlozi za ovakvo stanje su, po riječima osoblja, pored slabe motivacije za radno angažovanje i nedostatak materijala i sirovina, odnosno finansijskih sredstava da bi proces rada mogao da se organizuje na zadovoljavajući način. U ZIKS-u je, prema preliminarnim podacima Uprave, radno angažovano na godišnjem nivou 200-300 zatvorenika, uključujući i one koji su angažovani na režijskim (pomoćnim) poslovima što je, u odnosu na ukupan broj zatvorenika (1125), nezadovoljavajuće. Tokom obilaska Zavoda, po pravilu zatičemo mali broj osuđenih lica koji su radno angažovani. Ovo predstavlja veliki problem jer je radno angažovanje, tokom izdržavanja kazne, od presudnog značaja za resocijalizaciju i reintegraciju osuđenih lica.

Primjeri:

- Osuđeni X.Y. se žalio da Uprava KPD-a Spuž ne želi da ga radno angažuje. Nakon razgovora sa Upravom, omogućeno je radno angažovanje.
- Osuđeno lice X.Y. je tražio da bude radno angažovan, kako bi mu pomoglo da lakše izdržava kaznu i ostvaruje novčanu naknadu za rad. Nakon intervencije Zaštitnika, Uprava je podnosiocu pritužbe omogućila radno angažovanje.

Od ukupno 78 pritužbi, koje su se odnosile na tzv. druga prava lica lišenih slobode, u jednom (1) slučaju utvrđena je povreda prava i date su preporuke, u pet (5) slučajeva Zaštitnik nije utvrdio povredu prava, u 54 slučaja povreda prava je otklonjena u toku postupka. U devet (9) slučajeva Zaštitnik nije bio nadležan za postupanje, jer se radilo o zahtjevima za materijalnu, pravnu i drugu pomoć, u pet (5) slučajeva takođe nije mogao postupati, jer je pokrenut sudski postupak, dok su u tri (3) slučaja podnosioci upućeni na drugo pravno sredstvo, u jednom (1) slučaju je ponovljena pritužba istovjetnog sadržaja, po kojoj je već postupano i postupak je završen.

Zaštitnik je u izvještajnoj godini posvetio posebnu pažnju zdravstvenoj zaštiti. Nepostojanje odgovarajuće zdravstvene zaštite može u načelu predstavljati postupanje protivno članu 3 Evropske Konvencije o ljudskim pravima.³⁸ Evropski sud za ljudska prava smatra da se član 3 Evropske Konvencije o ljudskim pravima ne može tumačiti na način da svakom zatvorenom licu garantuje medicinsku pomoć na istom nivou kao "u najboljim civilnim klinikama", već da bi takva pomoć trebala da bude ekvivalentna civilnoj bolnici prosječnog standarda.³⁹ Shodno tome, standard zdravstvene zaštite mora da bude u okviru legitimnih zahtjeva zatvora, ali mora ostati u skladu sa ljudskim dostojanstvom, u svakom pojedinačnom slučaju. Kriterijumi ljudskog dostojanstva i minimalnog nivoa težine su ipak veoma zahtjevni u pogledu medicinskog tretmana koji treba obezbijediti zatvorenicima sa zdravstvenim problemima. Ovo uključuje pravovremeno ispitivanje, dijagnostiku, adekvatnu preventivu, terapijsku zaštitu i druge potrebne intervencije. Tokom poslednje dvije godine zapazili smo određeni broj psihijatrijskih pacijenata, odnosno, pacijenata koji boluju od sistemskih oboljenja. Zastupljenost osoba sa zdravstvenim problemima (naročito kada je riječ o mentalnom zdravlju) u zatvorskoj populaciji je veća nego što je to slučaj u opštoj populaciji. Život u zatvorskim uslovima, bez adekvatne podrške i režima aktivnosti, neminovno dovodi do pogoršanja fizičkog i mentalnog zdravlja zatvorenika. Podsjećamo, Zaštitnik kao NPM je u 2017. godini, posvetio posebnu pažnju tretmanu zatvorenika sa mentalnim oboljenjima i mentalnim poremećajima i sačinio Izvještaj o ostvarivanju prava mentalno oboljelih lica lišenih slobode, smještenih u Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija.⁴⁰

Zatvorenici su se kao i prethodnih godina žalili da i po nekoliko dana ili nedjelja čekaju na specijalističke preglede, neblagovremeno ukazivanje ljekarske pomoći, nedovoljan broj pregleda od strane zatvorskog ljekara, na neprepoznavanje primarnih potreba od strane zatvorskih ljekara, zatim na nedostupnost

³⁸ Verbint protiv Rumunije, presuda od 03 jula 2012, predstavka br.7842/04, stav 65.

³⁹ Gogniashvili protiv Gruzije, presuda od 04. oktobra 2011, predstavka br.47729/08, stav 75.

⁴⁰ <http://www.ombudsman.co.me/img-publications/23/final-izvjestaj-mentalno-oboljeli-22.1.2018..pdf>

ljekova i nemogućnost korišćenja alternativnog liječenja ili drugog načina liječenja, nedostatak i nepostojanje lijekova (obezbeđuju ih od kuće), nepovjerenje između lekara i pacijenta, odsustvo privatnosti pri pregledu, nedovoljnu opremljenost zatvorskih ambulanti za hitne intervencije, nepravilnu dijagnostiku, neobaveštavanje o sopstvenom zdravstvenom stanju posle pregleda, lošu komunikaciju i sl.

Postupci po pritužbama, koje su se odnosile na pravo na zdravstvenu zaštitu, okončani su na sledeći način: u tri (3) slučaja nije utvrđena povreda prava, u četiri (4) je nakon pokretanja postupka otklonjena povreda prava, odnosno udovoljeno je zahtjevu, (omogućena fizikalna terapija ili druga terapija koja je tražena, pregled lekara po izboru, premještaj u zdravstvenu ustanovu po izboru, smještaj u psihijatrijsku kliniku, konzilijarni pregled, specijalistički pregled) dok je u tri (3) slučaja postupak obustavljen jer su podnosioci povukli pritužbe (naveli su da su pritužbe podnijeli bez osnova, u stanju metadonske krize).

Primjeri:

- Osuđeni X.Y.⁴¹, se žalio na rad zdravstvene službe ZIKS-a. Na osnovu uvida u postojeću medicinsku dokumentaciju, razgovora sa podnosiocem pritužbe i osobljem zdravstvene službe ZIKS-a, te izvještaja konzilijuma psihijataru iz Specijalne bolnice za psihijatriju Kotor, ustanovljeno je da zatvoreniku nije potrebno bolničko liječenje u toj ustanovi i da mu nijesu povrijeđena prava.
- Osuđeni X.Y., u pritužbi je naveo: da mu zdravstvena služba u ZIKS-u ne daje odgovarajuću terapiju. Zaštitnik je utvrdio da u konkretnom slučaju pritužba nije osnovana i da su sve preporuke i protokoli lekara, a tiču se liječenja i praćenja terapije ispoštovane.

Zaštitnik i u ovom izvještaju ponovo konstatuje da još uvijek nije u cjelosti ispoštovana preporuka Zaštitnika iz 2015. godine koja se odnosi na slučaj zlostavljanja u ZIKS-u, tzv.«januarski događaj» u disciplinskom odjeljenju. U ovom slučaju izostala je pravovremena reakcija Uprave - izvještavanje nadležnom organu, identifikacija odgovornih službenih lica i utvrđivanje njihove disciplinske odgovornosti. Ovakvo postupanje/nepostupanje Uprave ZIKS-a nije u skladu sa načelom zabrane mučenja i drugih oblika zlostavljanja, jer se, ne preduzimanjem efikasnih mjera i nesprovođenjem disciplinskog postupka, šalje loša poruka službenicima da to mogu činiti bez posledica. Svrha disciplinskih postupaka i kažnjavanja je da odvrate službenike od činjenja kažnjivih djela.

Međutim, tokom izvještajne godine, evidentirana je pozitivna promjena u postupanju Uprave nakon incidentnih događaja. Slučajevi su odmah propisno evidentirani, prijavljeni Upravi policije i nadležnom tužilaštvu, a u okviru ZIKS-a su pokrenuti i pravovremeno sprovedeni disciplinski postupci protiv svih učesnika, zatvorenika i službenika, utvrđena je odgovornost i izrečene su disciplinske kazne. Svakako da su ovi primjeri, snažna poruka da se svi oblici zlostavljanja i lošeg postupanja neće više tolerisati i da će biti sankcionisani.

b) Pritužbe na rad Uprave policije

Od ukupno u radu (13) pritužbi, (dvije su prenešene iz prethodne godine), pritužbe na rad Uprave policije odnosile su se: šest (6) na druga prava lica lišenih slobode (zdravstvena zaštita, pristup toaletu, obavještenje porodice, obavještenje advokata), pet (5) na zabranu mučenja i surovog neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja i dvije (2) na neosnovano lišenje slobode. Pritužbe su podnesene na rad: CB Podgorica (9), CB Bar (2) i po jedna, CB Bijelo Polje i OB Plav.

⁴¹ Mišljenje Zaštitnika Broj: 01-423/18-3 od 20.07.2018. godine, http://www.ombudsman.co.me/docs/1538470177_20072018-preporuka-j.pdf.

U dva (2) predmeta (iz prethodne izvještajne godine) utvrđene su povrede prava i date su preporuke. Prenešene pritužbe odnosile su se: jedna (1) na zabranu mučenja i surovog neljudskog ili ponižavajućeg postupanja⁴² i jedna na nezakonito i neosnovano lišenje slobode⁴³.

U dva (2) predmeta nije utvrđena povreda prava, u jednom (1) slučaju pritužba je bila ponovljena bez novih činjenica ili okolnosti koje bi bile od uticaja na odluku, u dva (2) slučaja Zaštitnik nije mogao postupati, jer je pokrenut sudski postupak, u tri (3) slučaja postupak je obustavljen, jer su lica izričito tražila da se po pritužbama dalje ne postupa (pritužbe podnijeli bez osnova, u alkoholisanom stanju i narkomanskoj krizi), u dva (2) slučaja pritužbe su podnesene nakon pet i sedam godina od predmetnog događaja, što znači da je protekao zakonski rok u okviru koga Zaštitnik može postupati. U jednom slučaju postupak je prijet u 2019. godinu (pritužba podnesena 26.12.2018. god.).

Na početku 2018. godine, u javnost je dospio snimak neprofesionalnog postupanja službenika Uprave policije prema grupi mladića u Podgorici. Odmah je uslijedila adekvatna reakcija rukovodstva, službenici su identifikovani, slučaj je procesuiran, data su saopštenja za javnost i poslata je snažna poruka da se takvo postupanje više neće tolerisati.⁴⁴ Zaštitnik, u skladu sa svojim mandatom, nije pokretao postupak povodom ovog slučaja, jer su nadležni organi postupili shodno zakonu, pokrenuti su odgovarajući postupci ispitivanja slučaja i utvrđivanja odgovornosti državnih službenika. S obzirom da se radilo o pozitivnom primjeru postupanja Uprave policije u ovakvom slučaju, Zaštitnik je pratio postupanje nadležnih organa. Međutim, osim pravovremenog i adekvatnog procesuiranja ovakvih slučajeva od strane Uprave policije, Zaštitnik ukazuje i na značaj sudskog epiloga ovih slučajeva.

c) Pritužbe na rad Specijalne bolnice za psihijatriju u Kotoru

Pritužbe su se odnosile: pet (5) na druga prava lica lišenih slobode, dvije (2) na zabranu mučenja i surovog neljudskog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja, jedna (1) na pravo na zdravstvenu zaštitu, jedna (1) na zloupotrebu procesnih ovlaštenja.

Postupci su okončani na sledeći način: u jednom (1) slučaju je utvrđena povreda prava, pa je Zaštitnik dao preporuke za otklanjanje utvrđenih nepravilnosti, u dva (2) slučaja podnosilac nije saradivao u postupku, nakon podnošenja pritužbe i razgovora sa predstavnicima Institucije, u jednom (1) slučaju je ponovljena pritužba bez navođenja novih činjenica ili okolnosti, u pet (5) slučajeva postupak je obustavljen, jer je u toku postupka otklonjena povreda prava ili je udovoljeno zahtjevu podnosilaca (omogućavanjem šetnje, nabavkom lijekova, premještajem u drugo odjeljenje, prostoriju, odobravanje odlaska na adaptacioni vikend, omogućavanjem posjete, nabavkom materijala za radnu terapiju i sl.). Više o stanju poštovanja ljudskih prava pacijenata smještenih u ovoj bolnici, biće prikazano u Izvještaju NPM.

d) Pritužbe na rad Doma za stare "Grabovac"

Sve pritužbe (7) su se odnosile na tzv. druga prava lica lišenih slobode/kojima je ograničeno kretanje. Postupci po ovim pritužbama su okončani obustavom, jer su u toku postupka otklonjene povrede prava ili je udovoljeno zahtjevu podnosilaca (nabavkom ličnih stvari (stare fotografije), premještajem u drugo odjeljenje, prostoriju, nabavkom materijala za radnu terapiju (čestitki, konca, vunice za pletenje i sl.). Na stare osobe "ne treba gledati kao na primaoce milostinje, odnosno zdravstvene pomoći, već kao

⁴²Mišljenje broj: 01-464/17-4 Podgorica, 15.01.2018. godine, http://www.ombudsman.co.me/docs/1517840704_15012018-preporuka-.pdf;

⁴³ Mišljenje broj: 01-216/18-5 od 19.10.2018. godine, http://www.ombudsman.co.me/docs/1540538844_19102018-preporuka-xx.pdf.

⁴⁴ <https://www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Vijest%20dana&clanak=635937&datum=2018-02-21>

nosioce urođenog ljudskog dostojanstva.”⁴⁵ U razgovoru sa korisnicima Doma utvrđeno je da im najteže pada proces prilagođavanja, koji podrazumijeva prekid sa dotadašnjim načinom života, navikama i socijalnim miljeom i osjećaj nostalgije za porodicom i kućom. Međutim, nakon faze privikavanja ističu pozitivne aspekte boravka, bogate socijalne sadržaje, njegu, higijenu, zdravstvenu zaštitu, nova poznanstva i organizovane aktivnosti koje pruža život u domu. Više o stanju poštovanja ljudskih prava korisnika smještenih u domu, biće prikazani u Izvještaju NPM-a.

e) Pritužbe na rad Skupštine

Dvije pritužbe su se odnosile na donošenje Zakona o amnestiji (po navodima zatvorenika u proceduri pred Skupštinom Crne Gore). Razumljivo je da je amnestija tema od interesa za svakog zatvorenika, ali amnestija, kao i svaki drugi zakon je u isključivoj nadležnosti Skupštine Crne Gore⁴⁶. Zakon o amnestiji predstavlja politički akt milosti Skupštine Crne Gore kao zakonodavnog organa, koji je isključivo ovlašćena da procjenjuje na koga će se amnestija odnositi i da je to temporalni zakon (vremenski ograničen).

Skupština je ovlašćena da odredi koju će vrstu učinjenih krivičnih djela obuhvatiti amnestijom, stepen oslobođenja od izvršenja izrečene kazne zatvora kao i lica obuhvaćena amnestijom, odnosno lica na koja se amnestija ne odnosi, jer je to u domenu slobodne procjene zakonodavca.

Zaštitnik je ponovo ukazao na diskreciono pravo zakonodavca da može propisati način ostvarivanja pojedinih sloboda i prava čoveka i građanina kada je to Ustavom predviđeno i kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje. To pravo je Parlamentu Ustavom i zakonom dato i u odnosu na amnestiju i to tako što će prilikom određivanja prava po osnovu amnestije vršiti diferenciranje prema pravosnažnim odlukama za tačno određena krivična djela i za njih propisane sankcije⁴⁷.

Evropski sud za ljudska prava u predmetu *Tarbuk protiv Hrvatske*⁴⁸ naglašava da je Zakon o opštem oprost (amnestiji), suvereni čin državnog organa koji za učinak ima oslobođenje od daljeg gonjenja određene klase okrivljenih kojoj je pripadao podnosilac predstavke.

Na isti način Evropski sud za ljudska prava je rezonovao u predmetu *Laurence Dujardin i ostali protiv Francuske*⁴⁹, potvrđujući načelo slobode države da kroz zakone o amnestiji pronade odgovarajući društveni balans između legitimnog cilja zakona i interesa pojedinca čije je pravo zaštićeno zakonom, uključujući i Ustavom zagarantovana prava, shodno autonomnom tumačenju pojma zakon koji primjenjuje Evropski sud za ljudska prava.

f) Zaštita od zlostavljanja

U izvještajnoj godini posebna pažnja posvećena je informacijama i obavještenjima o eventualnim oblicima mučenja i zlostavljanja, bilo povodom pritužbi ili saznanja na drugi način. U ovom cilju obavljen je razgovor sa 230 lica lišenih slobode, na povjerljiv način bez prisustva službenih ili drugih lica. Održano je 27 sastanaka sa predstavnicima Uprave i organizacionih jedinica ZIKS-a i izvršeno 27 obilazaka pojedinih prostorija. Svi obilasci su bili nenajavljeni. Zaštitnik i u ovoj godini konstatuje dobru saradnju sa Upravom ZIKS-a, što je rezultiralo otklanjanjem povreda prava ili udovoljavanjem zahtjevima zatvorenika, odmah u toku postupka.

⁴⁵ <http://www.ombudsman.co.me/article.php?id=210>

⁴⁶ Ustav CG ("Službeni list Crne Gore", br. 1/07, 38/13)

⁴⁷ Mišljenje Zaštitnika br.496/13 od 20.12.2014.godine

⁴⁸ *Tarbuk protiv Hrvatske* (odluka od 11.decembra,2012.godine, stav 48)

⁴⁹ *Laurence Dujardin i ostali protiv Francuske*⁴⁹ (odluka o dopuštenosti predstavke od 2.septembra,1991.godine)

Zlostavljanje, odnosno moguća tortura, nečovječno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje lica koja se nalaze na izdržavanju kazne zatvora, pritvorena, zadržana ili kojima je ograničeno kretanje, kao kompleksna i osjetljiva tema, predmet je posebne pažnje Zaštitnika, budući da i pored postojanja velikog broja međunarodnih dokumenta i puno uloženog napora odgovornih institucija i samog Zaštitnika i u zaštiti i u prevenciji, ova pojava u svojim različitim oblicima ipak, još uvijek ne pripada prošlosti. Evropski sud u jednoj svojoj presudi⁵⁰ navodi: "...budući da je žrtvi izuzetno teško da dokaže navode o mučenju ako je izolovana od spoljnog svijeta, bez pristupa ljekarima, braniocima, porodici ili prijateljima koji bi mogli da pruže podršku ili da prikupe dokaze..." Iako je u normativnom pogledu učinjen veliki napredak na polju zabrane zlostavljanja, koje je danas predmet djelotvornijih zabrana više nego ikad ranije, zlostavljanje i kao izolovani slučaj predstavlja problem.

Zaštitnik ukazuje na nužnost sveobuhvatnog pristupa koji između ostalog obuhvata prevenciju, ali i efikasno postupanje onda kada je do kršenja zabrane zlostavljanja došlo, u smislu procesuiranja, otkrivanja i kažnjavanja počilaca.

Od ukupnog broja predmeta (13) koji su bili u radu u 2018. godini (jedan prenešeni), pet (5) slučajeva se odnosilo na zabranu mučenja i drugog surovog neljudskog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja na rad ZIKS-a, šest (6) na rad Uprave policije, dvije (2) na rad Specijalne bolnice za psihijatriju Kotor.

U dva (2) predmeta (Specijalna bolnica za psihijatriju u Kotoru i ZIKS) utvrđena je povreda prava i dato mišljenje sa preporukama. U pet (5) predmeta nije utvrđena povreda prava, u četiri (4) predmeta, postupak je obustavljen zbog toga što je, u međuvremenu, započet sudski postupak, u dva (2) predmeta podnosioci nijesu saradivali u postupku.

Primjeri:

- Nakon prijave za zlostavljanje pacijenata X.Y⁵¹ u Specijalnoj bolnici za psihijatriju u Kotoru, Zaštitnik je ustanovio da je službenik X.Y, zlostavljao pacijenta. X.Y, Zaštitnik je dao Mišljenje sa preporukama da Bolnica preduzme mjere za utvrđivanje odgovornosti službenika X.Y.
- X.Y⁵² se žalio instituciji Zaštitnika na rad Uprave policije - Centar bezbjednosti (CB) Bar, zbog torture koju je pretrpio od strane policijskih službenika. Zaštitnik je ustanovio da su policijski službenici nečovječno postupali prema podnosiocu pritužbe i dao Mišljenje sa preporukama da Uprava policije između ostalog preduzme mjere za utvrđivanje odgovornosti službenika X.Y.
- Advokat X.Y⁵³ se žalio na postupanje Uprave policije - Sektora kriminalističke policije - Grupe za suzbijanje krivičnih djela privrednog kriminaliteta Centar – Podgorica. U pritužbi je naveo, između ostalog, da je nezakonito lišen slobode, bez postojanja jednog od zakonskih osnova iz člana 175. ZKP-a. Zaštitnik je ustanovio da je postupanjem Uprave policije - policijskih službenika, građaninu X.Y povrijeđeno pravo i u tom smislu, Upravi policije dao više preporuka.

⁵⁰ Mammadov (Jajaloglu) protiv Azerbejdžana, presuda od 11. januara 2007.godine, predstavka br.344445/04, stav 74.

⁵¹ Mišljenje broj: 01-216/18-5 od 19.10.2018. godine, http://www.ombudsman.co.me/docs/1540538844_19102018-preporuka-xx.pdf.

⁵² Mišljenje broj: 01-464/17-4 Podgorica, 15.01.2018. godine, http://www.ombudsman.co.me/docs/1517840704_15012018-preporuka-jn.pdf

⁵³ Mišljenje Zaštitnika Broj: 01-550/17-5 od 02.10.2018 godine, http://www.ombudsman.co.me/docs/1541149722_02102018-prpeoruka-a.pdf

Preporuke Zaštitnika:

Zaštitnik podsjeća na svoje prethodne preporuke (Izvještaj za 2017 godinu) i poziva ZIKS i organe za sprovođenje istrage da u kontinuitetu:

- svaki navod o mogućem zlostavljanju lica lišenih slobode, od strane službenih lica, ispituju temeljito, sveobuhvatno, brzo i bez odlaganja i
- nastave sa unapređenjem materijalnih uslova u objektima ZIKS-a u Spužu i Bijelom Polju.

5.2. Ekonomska, socijalna i kulturna prava

Zaštitnik je zbog povrede prava koja su svrstana u grupu ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava u 2018. godini imao u radu 198 predmeta, od kojih su pet (5) prenešeni iz prethodne godine.

Muškarci su podnijeli 104 pritužbe, žene 75, šest (6) grupa građana, četiri (4) pritužbe su podnijela pravna lica, a u četiri 4 slučaja je postupano po sopstvenoj inicijativi.

Postupak je okončan u 194 predmeta.

Ekonomska, socijalna i kulturna prava neraskidivo su vezana za dostojanstvo svakog čovjeka, bez obzira na državljanstvo, etničku, vjersku i drugu pripadnost. Ostvarivanje ovih prava u velikoj mjeri zavisi od ekonomske razvijenosti države. Većina ovih prava može se potpuno ostvariti samo postepeno, što ne umanjuje obavezu države da kontinuirano unaprjeđuje ta prava.

U Crnoj Gori su uspostavljeni dobri pravni i institucionalni okviri za ostvarivanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava . Međutim, na nivo ostvarivanja ovih prava negativno utiču slaba ekonomska razvijenost države i nedostatak finansijskih sredstava.

Nezavisno od stepena ekonomske razvijenosti, država je dužna da građanima osigura ostvarivanje minimalnog stepena svakog ekonomskog, socijalnog i kulturnog prava, koje garantuju međunarodni instrumenti - Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i Evropska socijalna povelja. Bilo koji propust države da ispunjava svoje obaveze iz navedenih međunarodnih dokumenata predstavlja kršenje tih prava.

U izvještajnoj godini najveći broj pritužbi odnosio se na povredu prava na rad i prava iz radnog odnosa, prava na imovinu i mirno uživanje imovine, prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja, prava na zdravstvenu zaštitu, socijalnu zaštitu i prava na povraćaj imovine.

Analizom pritužbi, na osnovu razgovora sa građanima, obradom statističkih i drugih pokazatelja, može se zaključiti da građani u nedovoljnoj mjeri ostvaruju svoja ekonomska, socijalna i kulturna prava i da su mjere koje se preduzimaju od strane nadležnih organa u cilju njihovog ostvarivanja i dalje ispod standarda koje propisuju potvrđeni i objavljeni međunarodni instrumenti u ovoj oblasti.

U Crnoj Gori je i dalje visoka stopa nezaposlenosti, što se uz tešku ekonomsku situaciju negativno odražava na ostvarivanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Mehanizmi socijalne zaštite i staranja ne uspijevaju da obezbijede dovoljno pomoći za veliki broj socijalno ugroženih lica, u onoj mjeri, u kojoj je to neophodno za ostvarivanje minimuma egzistencije.

Nemali broj građana i dalje živi u siromaštvu i u stanju socijalne potrebe. Još uvijek u potrebnoj mjeri nijesu unaprijeđeni uslovi i mogućnosti za zapošljavanje, za povećanje zarada, rješavanje stambenih

potreba građana (detaljnije analizirano u dijelu izvještaja - stambeno zbrinjavanje ugroženih kategorija društva), a što se negativno odražava na opštu ekonomsku i socijalnu sigurnost. Posebno je težak položaj nezaposlenih lica, ranjivih grupa i pojedinaca, kao što su stara lica, lica sa invaliditetom, Romi i raseljena lica.

Zaštitnik ponovo ukazuje da država ima veliku odgovornost i obavezu da stalno preduzima mjere za obezbjeđivanje potrebnog nivoa ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava.

5.2.1. Pravo na rad i prava iz radnog odnosa

Pravo na rad je u direktnoj vezi sa ljudskim dostojanstvom i potrebom pojedinca da putem rada obezbjeđuje egzistenciju i učestvuje u društvenom životu.

U 2018. godini Zaštitnik je imao u radu 46 pritužbi u kojima su podnosioci ukazivali na povrede prava na rad i prava iz radnog odnosa.

Muškarci su podnijeli 26 pritužbi, žene 19, a grupa građana jednu (1) pritužbu.

I u izvještajnoj godini najveći broj pritužbi odnosio se na rad u privatnom sektoru. Građani su se žalili na nezakoniti prestanak radnog odnosa, nepravilnosti prilikom zapošljavanja i sprovođenja konkursnih procedura, transformacije ugovora o radu sa određenog na neodređeno vrijeme, nezakoniti prekovremeni rad, neevidentiranje i neplaćanje uvećane zarade za takav rad, neisplaćivanje zarada, otpremnina i drugih naknada, neuplaćivanje doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje, nemogućnost izmirenja potraživanja nakon okončanja stečajnih postupaka, nemogućnost ostvarivanja prava na penziju zbog neizmirenih potraživanja i dugovanja koje poslodavci imaju prema radnicima, nemogućnost izvršenja pravosnažnih sudskih odluka u radnim sporovima, kršenje prava radnika na slobodan dan tokom državnih ili drugih praznika.

Postupajući po pritužbama i na osnovu neposrednih razgovora sa građanima, Zaštitnik primjećuje da građani i dalje nedovoljno koriste postojeće zakonske mogućnosti za zaštitu svojih prava (obraćanje Inspekciji rada, Agenciji za mirno rješavanje sporova, traženje sudske zaštite). Zbog loše finansijske situacije u kojoj se nalaze i straha od gubitka posla, zaposleni svoje nezadovoljstvo prijavljuju najčešće tek kada ostanu bez posla i kada je dokazivanje prava moguće isključivo u sudskom postupku.

Evidentno je da neki poslodavci i dalje izbjegavaju svoje zakonske i ugovorene obaveze u pogledu redovne isplate zarada i drugih primanja zaposlenih, blagovremene uplate ili uopšte uplate doprinosa za zdravstveno, penzijsko i invalidsko osiguranje.

I u ovom izvještaju podsjećamo da je kontrola uplata doprinosa za obavezno zdravstveno, penzijsko i invalidsko osiguranje obaveza države i da zbog neizvršavanja ove zakonske obaveze, kao i neizvršavanja obaveze poslodavaca, ispaštaju zaposleni.

Zaposleni u svojim obraćanjima navode da je česta samovolja poslodavaca u izvršavanju zakonskih i ugovornih obaveza, da se pri tom krše njihova prava i da često izostaje reakcija nadležnih organa.

U privatnom sektoru zaposleni i dalje nerijetko rade bez isplaćenih zarada, pristaju na isplatu minimalne zarade preko tekućeg računa, a ostatak zarade primaju "na ruke", pristaju na nezakoniti prekovremeni rad i rad noću.

Rad na crno (neregistrovan rad, neprijavljen rad, neformalna zaposlenost i sl.) i dalje je prisutan i njime se krše osnovni principi dostojanstvenog rada i ugrožava ostvarivanje osnovnih socio-ekonomskih prava.

Socijalnim dijalogom između Vlade, organizacija poslodavaca i zaposlenih odvijaju se aktivnosti na osiguranju održivog razvoja, privrednog rasta, poslovanja preduzeća, jednakih uslova međunarodne konkurentnosti, kvaliteta radnih mjesta i dobrih politika zapošljavanja.

Na pomenute probleme u kontinuitetu ukazuju reprezentativne organizacije sindikata. Zato je neophodno nastaviti aktivnosti u okviru ovog dijaloga.

Zaštitnik je od Uprave za inspeksijske poslove zatražio i dobio podatke u vezi sa postupanjem Inspekcije rada u oblasti rada i radnih odnosa.⁵⁴ Prema ovim podacima Inspekcija rada je u 2018. godini, po inicijativama izvršila 1.405 inspeksijskih nadzora. Najveći broj inicijativa odnosio se na zapošljavanje na "crno" domaćih državljana, ali i stranaca (nezaključivanje ugovora o radu, neprijavljivanje zaposlenih na obavezno socijalno osiguranje, rad stranaca bez privremene dozvole za boravak i rad ili bez prijave rada), neredovnu isplatu zarada i uplatu doprinosa, kao i na uskraćivanje prava na odmor (dnevnog, sedmičnog i godišnjeg).

Od ukupno izvršenih inspeksijskih pregleda donijeto je 1.440 ukazivanja na nepravilnosti i 35 rješenja, podnijeta su 2 zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka i izrečeno je 2.507 novčanih kazni prekršajnim nalogom na licu mjesta (pravnom licu, odgovornom licu u pravnom licu ili preduzetniku).

Zaštitnik i u ovom izvještaju ukazuje da državni organi treba da odlučnije reaguju protiv poslodavaca koji ne izvršavaju svoje zakonske obaveze. Nadležni organi koji vrše kontrolu pravilnosti i zakonitosti rada poslodavaca moraju biti djelotvorniji i efikasniji u svom radu. Iako se primjećuje aktivniji rad Inspekcije rada, njeno postupanje još uvijek nije dovoljno proaktivno. Inspekcija u pretežnom broju slučajeva postupa tek po prijavi zainteresovanih lica. Neophodan je veći stepen inicijative ovog organa za pokretanje postupka po službenoj dužnosti kada postoje činjenice i okolnosti koje ukazuju na potrebu sprovođenja inspeksijskog nadzora, kako bi se spriječile povrede prava na rad i po osnovu rada i zaštitila prava zaposlenih.

Zaštitnik ponovo ukazuje da je potrebno nastaviti sa jačanjem kapaciteta inspeksijskih organa, poboljšati tehničke uslove rada i kontinuirano sprovoditi stručna usavršavanja, kako bi inspekcije što kvalitetnije i djelotvornije vršile inspeksijski nadzor. Neophodno je razvijati i unaprijediti saradnju između Inspekcije rada, Poreske uprave, Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje i ažurno razmjenjivati informacije koje se tiču prava zaposlenih po osnovu rada.

Građani su i u 2018. godini ukazivali na moguće nepravilnosti pri raspisivanju, sprovođenju konkursa za zapošljavanje i odabiru kandidata u javnim ustanovama. Nemali broj građana smatra da javne ustanove nijesu jednako dostupne svima, da se oglasi raspisuju radi ispunjavanja propisane forme, a da se na slobodna radna mjesta primaju osobe za koje se unaprijed zna da će biti primljene. To uvjerenje dodatno pojačava sam postupak u odabiru kandidata koji se ne sprovodi na transparentan način, već se kandidati biraju isključivo na osnovu dostavljene dokumentacije ili eventualno obavljenog razgovora. Zapošljavanje je uređeno opštim propisima o radu (zakonom i kolektivnim ugovorima), kojima je poslodavcima ostavljen visok stepen slobode u postupku odlučivanja i odabira kandidata. Zaštitnik zapaža da odluke javnih ustanova kao poslodavaca o izabranim kandidatima ne sadrže obrazloženje

⁵⁴ Podaci dostavljeni 04.03.2019. godine.

sa jasnim i dovoljnim razlozima za donošenje odluke i da se u nekim slučajevima ne dostavljaju svim učesnicima u postupku sa odgovarajućim uputstvom o pravnoj zaštiti.

Kada su u pitanju pritužbe na rad organa u javnom sektoru podnosioci su se žalili na nepravilnosti prilikom zapošljavanja i sprovođenja oglasnih procedura, odobravanja specijalizacije, nepravilnosti pri prijemu korisnika stručnog osposobljavanja po programu osposobljavanja za određenu oblast djelatnosti, ocjenjivanja državnih službenika i namještenika i nemogućnosti unapređivanja.

I u izvještajnoj godini jedan broj pritužbi odnosio se na Fond rada, zbog neisplaćivanja otpremnine.

Primjeri:

- S.S. iz Podgorice se žalila da joj Služba zaštite Glavnog grada Podgorica nije donijela rješenje o ocjenjivanju za 2017. godinu i da je jedino ona od zaposlenih ostala neocijenjena.

Zaštitnik je utvrdio da je pritužba osnovana i dao mišljenje⁵⁵ sa preporukom.

- A.A. iz Podgorice se žalio da mu je povrijeđeno pravo na unaprjeđenje u službi u Ministarstvu odbrane, da je pisao zahtjeve za unaprjeđenje u viši čin, ali na zahtjev nije odgovoreno. Zaštitnik je utvrdio da je pritužba osnovana, da je podnosiocu pritužbe povrijeđeno pravo na odgovor i dao mišljenje⁵⁶ sa preporukom.

- M.M. iz Podgorice se žalila da je Odlukom o izboru kandidata i odobrenju specijalizacije iz oftalmologije JU "Dom zdravlja Podgorica" odobrena specijalizacija iz oftalmologije kandidatkinji doktoru medicine D.D., da je na tu odluku izjavila žalbu Ministarstvu zdravlja i da po žalbi nije odlučeno.

U toku ispitnog postupka Ministarstvo zdravlja donijelo je rješenje po žalbi, odluku je dostavilo podnositeljki žalbe i time otklonilo povredu prava.

- B.B. iz Bijelog Polja se žalila da joj je u vrijeme korišćenja trudničkog bolovanja prekinut radni odnos u JU Dom starih "Bijelo Polje".

U toku postupka podnositeljka pritužbe obavijestila je Zaštitnika da je u dogovoru sa poslodavcem vraćena na posao, pa su prestali razlozi za dalje postupanje.

- D.D. iz Šavnika se žalila da odluka D.O.O "Komunalne djelatnosti" Šavnik, za prijem u radni odnos na određeno vrijeme ne sadrži pouku o pravnom sredstvu. Zaštitnik je utvrdio da je pritužba osnovana i dao mišljenje⁵⁷ sa preporukom.

I u 2018. godini neki građani su tražili da im se pomogne u ostvarivanju njihovih prava budući da ne znaju kojem nadležnom organu mogu prijaviti određene nezakonitosti. U tim slučajevima građani su poučeni i upućeni na korišćenje pravnih sredstava u postupku za zaštitu svojih prava kod poslodavaca, inspekcije rada ili na sudsku zaštitu, kao i na mogućnost korišćenja besplatne pravne pomoći.

U predmetima koji su se odnosili na povrede prava od strane privrednih društava, Zaštitnik iako nije imao mandat za neposredno postupanje, tražio je od nadležne inspekcije da sprovede inspeksijski nadzor i preduzme zakonom propisane mjere. Nadležna inspekcija je prioritetno postupila po svakom zahtjevu Zaštitnika što je izrazit primjer dobre institucionalne saradnje u zaštiti prava radnika.

Kao dobar primjer institucionalne saradnje u vezi sa ostvarivanjem prava na rad i prava iz radnog odnosa navodimo i postupanje Ministarstva odbrane koje je u svim slučajevima ažurno postupalo po zahtjevima Zaštitnika, dostavljajući detaljna izjašnjenja i raspoloživu dokumentaciju i ispoštovalo preporuke Zaštitnika.

Postupak po pritužbama okončan je u svim predmetima (46). U 10 slučajeva nije utvrđena povreda prava. U šest (6) slučajeva utvrđena je povreda prava i dato je mišljenje sa preporukom. U tri (3) slučaja postupak je obustavljen jer je povreda prava otklonjena u toku ispitnog postupka. U četiri (4) slučaja dato je mišljenje sa ukazivanjem, a tri (3) predmeta su riješena spajanjem. U dva (2) slučaja

⁵⁵ Mišljenje Zaštitnika broj: 577/18, http://www.ombudsman.co.me/docs/1545658301_14122018-preporuka-sz.pdf

⁵⁶ Mišljenje Zaštitnika broj: 542/18, http://www.ombudsman.co.me/docs/1543226882_20112018-preporuka-av.pdf

⁵⁷ Mišljenje Zaštitnika broj: 557/18, http://www.ombudsman.co.me/docs/1551434747_12092018-prpeoruka-db.pdf

postupak je obustavljen (podnosilac pritužbe nije saradivao u postupku i podnosilac je povukao pritužbu). U 13 slučajeva podnosioci pritužbi su upućeni na druga pravna sredstva jer je ocijenjeno da će na taj način efikasnije ostvariti zaštitu svojih prava. U pet (5) slučajeva Zaštitnik nije bio nadležan za postupanje (pritužba se odnosila na preispitivanje zakonitosti odluke, nijesu iscrpljena druga pravna sredstva, pritužba se nije odnosila na rad organa javne uprave i drugih državnih organa i službi i sl).

Preporuke Zaštitnika:

-- da Vlada i resorno ministarstvo intenziviraju aktivnosti na vođenju socijalnog dijaloga sa predstavnicima zaposlenih i poslodavaca.

Zaštitnik podsjeća na svoje prethodne preporuke (iz Izvještaja o radu za 2017. godinu) i podstiče nadležne organe da nastave sa aktivnostima na realizaciji preporuka i to:

- da Inspekcija rada poveća postupanje po sopstvenoj inicijativi, kada ima dovoljno činjenica koje ukazuju na potrebu sprovođenja inspeksijskog nadzora kako bi se spriječile povrede prava na rad i po osnovu rada i zaštitila prava zaposlenih;
- da inspeksijski organi preduzimaju efikasne i djelotvorne mjere prema poslodavcima koji uskraćuju zaposlenim uplatu doprinosa za obavezno zdravstveno, penzijsko i invalidsko osiguranje;
- da se unaprijedi kvalitet i efikasnost rada inspeksijskih organa;
- da se nastavi sa unapređivanjem saradnje između Inspekcije rada, Poreske uprave, Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje i drugih organa i razmjenjuju informacije koje se tiču prava zaposlenih.

5.2.2. Pravo na imovinu i mirno uživanje imovine

Pravo svojine i pravo na neometano uživanje imovine zajamčeni su Ustavom Crne Gore i međunarodnim instrumentima. Ustavna garancija na neometano uživanje imovine data je u cilju zaštite ovog prava od akata javne vlasti kojima se ukidaju, ograničavaju ili ometaju prava vlasnika na korišćenje, plodouživanje ili raspolaganje.

Zbog povrede prava na imovinu i mirno uživanje imovine u 2018. godini Zaštitnik je imao u radu 51 predmet, od kojih su tri (3) prenešena iz prethodne godine.

Muškarci su podnijeli 30 pritužbi, žene 14, grupe građana dvije (2) i pravna lica dvije (2) pritužbe.

Pritužbe su se i u izvještajnoj godini odnosile na dugo trajanje postupaka kod prvostepenih i drugostepenih organa, nedonošenje odluka u zakonskom roku, na upis prava na nepokretnostima, neefikasnost nadležnih inspekcija (građevinska, komunalna), postupak eksproprijacije, nedonošenje izmjena i dopuna DUP-a, građenje (dograđivanje) objekata bez odobrenja, protivpravno zauzimanje zemljišta i dr.

Na osnovu postupanja po pritužbama i razgovora sa građanima zapaža se da pojedini organi javne uprave (državne uprave, lokalne uprave i lokalne samouprave) ne odlučuju blagovremeno po podnijetim zahtjevima, da dugo vode postupke, da se ne poštuju načela upravnog postupka i dobre uprave, ne vrše nadzorna ovlašćenja, ili ih neredovno vrše, da organi jedinica lokalne samouprave i dalje u dovoljnoj mjeri ne informišu građane o njihovim pravima i na zakonu zasnovanim interesima, kao i mogućnostima koja im stoje na raspolaganju radi zaštite njihovih prava i pravnih interesa.

Primjeri:

- M.M. iz Ulcinja žalio se da nadležni organ lokalne uprave Opštine Ulcinj nije donio odluku ni nakon više godina po njegovom zahtjevu za izdavanje odobrenja za izgradnju objekta.

Zaštitnik je utvrdio da je pritužba osnovana i dao mišljenje⁵⁸ sa preporukom.

- N.N. iz Herceg Novog žalio se da investitor koji gradi stambeni objekat blokira jednu stazu puta koja vodi do njegove kuće i da su se on i ostali mještani obraćali nadležnim organima, ali bez rezultata.

U toku ispitnog postupka na dijelu obale u Malim Rosama, gdje je bila prekinuta komunikacija sa obalom omogućen je prilaz, i na taj način otklonjena povreda prava na koju je podnosilac ukazao u pritužbi.

Zaštitnik zapaža da je primjetan broj obraćanja građana na rad pojedinih područnih jedinica Uprave za nekretnine u kojima ukazuju na neblagovremeno postupanje, ćutanje uprave, neprofesionalno i nezakonito postupanje službenika, kršenje načela upravnog postupka, nepostupanje po odlukama drugostepenog organa i presudama Upravnog suda, višestruko ponavljanje postupaka. Na osnovu sprovedenih ispitnih postupaka konstatovano je da su obraćanja građana u najvećem broju slučajeva bila osnovana, da po pojedinim zahtjevima nije odlučivano ili nije poštovan rok za odlučivanje (u prvostepenom postupku) ili nijesu poštovana načela postupka i dobre uprave.

Primjeri:

- N.N. iz Podgorice se žalila da Uprava za nekretnine - Područna jedinica Podgorica ne sprovodi Plan parcelacije, već vrši upis, tj. zabilježbu eksproprijacije u korist Glavnog grada na cjelokupnu imovinu umjesto na njen dio koji je trebao biti izdvojen parcelacijom po DUP-u.

Zaštitnik je utvrdio da je podnositeljki pritužbe ograničeno pravo raspolaganja imovinom i dao mišljenje⁵⁹ sa preporukom.

- S.S. iz Kotora se žalila da Uprava za nekretnine - Područna jedinica Kotor nije postupila po Predlogu za pokretanje postupka eksproprijacije nepokretnosti nadležnog organa lokalne uprave - Opštine Kotor.

Zaštitnik je utvrdio da je pritužba osnovana i dao mišljenje⁶⁰ sa preporukom.

Zaštitnik i u ovom izvještaju ukazuje da su organi javne uprave (državne uprave, lokalne uprave i lokalne samouprave) dužni da u svom radu efikasnije i ekonomičnije postupaju po zahtjevima građana, da preduzimaju sve potrebne mjere i radnje kako bi se otklonile prepreke i obezbijedili uslovi za zakonito, blagovremeno, efikasno i ekonomično sprovođenje izvršenja sopstvenih odluka, da organizuju svoj rad na način koji bi preduprijedio ponavljanje istih ili sličnih problema u svom radu i da se nedostaci u radu koji dovode do povrede ili uskraćivanja prava otklanjaju blagovremeno čim im na to ukažu građani.

U cilju jačanja preventivne funkcije nadležnih inspekcija u oblasti uređenja prostora i izgradnje objekata, neophodno je da organi državne uprave kroz svoju nadzornu ulogu sprovode pojačani nadzor, zaposle dovoljan broj službenika i više se angažuju na suzbijanju nelegalne (divlje) gradnje i njenih negativnih posljedica.

Postupak je okončan u 50 predmeta. U devet (9) slučajeva nije utvrđena povreda prava. U četiri (4) slučaja utvrđena je povreda prava i data je preporuka, a u tri (3) dato je mišljenje sa ukazivanjem. U šest (6) slučajeva povreda prava je otklonjena u toku ispitnog postupka, a u 11 podnosioci pritužbi su upućeni na druga pravna sredstva, jer je ocijenjeno da će na taj način efikasnije ostvariti zaštitu svojih prava. U šest (6) slučajeva Zaštitnik nije mogao da postupa jer pritužbe nijesu sadržale potrebne elemente za postupanje, nijesu dopunjene u ostavljenom roku, a ni nakon isteka tog roka, a u dva (2) je obustavio postupak, jer je podnosilac povukao pritužbu. U dva (2) slučaja nije postupano jer su

⁵⁸ Mišljenje Zaštitnika broj: 841/17, http://www.ombudsman.co.me/docs/1526561194_18042018-preporuka-ul.pdf

⁵⁹ Mišljenje Zaštitnika broj: 366/18, http://www.ombudsman.co.me/docs/1532690932_23072018-preporuka-nl.pdf

⁶⁰ Mišljenje Zaštitnika broj: 186/18, http://www.ombudsman.co.me/docs/1551791957_30082018-prpeoruka-ko.pdf

podnosioci tražili preispitivanje zakonitosti upravnih odluka. U tri (3) slučaja Zaštitnik takođe nije mogao da postupa, jer su se pritužbe odnosile na povrede prava u drugoj državi, u tri (3) slučaja nije bio nadležan za postupanje (zahtjevi su se odnosili za materijalnu, pravnu i drugu pomoć), a u jednom (1) slučaju predmet je riješen na drugi način (spajanjem).

Preporuke Zaštitnika:

-- da Uprava za nekretnine unaprijedi kapacitete područnih jedinica u cilju obezbjeđivanja kvaliteta i efikasnosti njihovog rada.

Zaštitnik podsjeća na svoje prethodne preporuke (iz Izvještaja o radu za 2017. godinu) i poziva nadležne organe da nastave sa aktivnostima na realizaciji preporuka i to:

- da inspekcije u oblasti zaštite prostora i izgradnje objekata nastave sa aktivnostima i preduzimanjem propisanih mjera u cilju suzbijanja nelegalne gradnje;
- da Ministarstvo održivog razvoja i turizma u cilju jačanja preventivne funkcije nadležnih inspekcija u oblasti uređenja prostora i izgradnje objekata, sprovodi pojačani nadzor nad radom inspekcija;
- da se osnaže kapaciteti inspeksijskih organa i unaprijedi kvalitet i efikasnost njihovog rada.

5.2.3. Povraćaj imovinskih prava i obeštećenje

U 2018. godini zbog povrede imovinskih prava i obeštećenja primljeno je 17 pritužbi.

Muškarci su podnijeli devet (9) pritužbi, žene četiri (4), grupa lica dvije (2) i pravna lica dvije (2) pritužbe.

Postupak je okončan u 15 predmeta. U jednom (1) slučaju nije utvrđena povreda prava, a u osam (8) dato je mišljenje sa ukazivanjem. U jednom (1) slučaju povreda prava je otklonjena u toku ispitnog postupka, a u četiri (4) Zaštitnik nije mogao da postupa, jer u dva pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku, a ni nakon isteka tog roka, a u dva slučaja, jer je pritužba ponovljena, a nijesu podnijeti novi dokazi. U jednom (1) slučaju obustavljen je ispitni postupak, jer je u međuvremenu pokrenut sudski postupak.

I u 2018. godini Zaštitnik je posvetio dužnu pažnju povraćaju imovinskih prava i obeštećenju bivših vlasnika.

Kao i ranijih godina od Ministarstva finansija - Komisije za ujednačavanje postupka, pribavljen je Izvještaj o radu za 2018. godinu⁶¹, regionalnih komisija za povraćaj i obeštećenje u Podgorici, Baru i Bijelom Polju, sa Izvještajem Komisije za ujednačavanje postupka i obavijestilo Zaštitnika da Ministarstvo kontinuirano postupa po preporukama datim u Posebnom izvještaju Zaštitnika o ostvarivanju prava za povraćaj imovinskih prava i obeštećenja iz 2011. godine, da su u svim komisijama za povraćaj i obeštećenje obezbijeđeni adekvatni prostorni uslovi, da su komisije obezbijeđene svom potrebnom savremenom tehničkom, kancelarijskom opremom i potrošnim materijalom, da je s obzirom da ekonomski nije opravdano i cjelishodno izvršiti profesionalizaciju komisija, a u cilju obezbjeđenja veće ažurnosti u tim komisijama povećan broj stručnih saradnika.

⁶¹ Podaci dostavljeni 19.02.2019. godine

Prema ovom izvještaju, od stupanja na snagu Zakona o povraćaju oduzetih imovinskih prava i obeštećenju⁶² do 31. decembra 2018. godine, nadležne Komisije imale su u radu 10.847 zahtjeva bivših vlasnika za povraćaj – obeštećenje oduzete imovine. Do formiranja Regionalnih komisija u Podgorici, Baru i Bijelom Polju, nadležne opštinske komisije riješile su ukupno 1.615 zahtjeva. Do 1. januara 2017. godine regionalne komisije riješile su ukupno 7.763 zahtjeva ili 71,57% (Podgorica 2.887, Bar 2.227 i Bijelo Polje 2.649 zahtjeva). Od 1. januara do 31. decembra 2018. godine, regionalne komisije riješile su ukupno 479 zahtjeva (Podgorica 165, Bar 101 i Bijelo Polje 213 zahtjeva). Od ukupno primljenih 10.847 zahtjeva bivših vlasnika do 31.12.2018. godine, nadležne komisije su riješile ukupno 8.242 predmeta ili 76,00 % (Podgorica 3.052, Bar 2.328 i Bijelo Polje 2.862 zahtjeva), dok je 2.605 ili 24,00 % zahtjeva ostalo u radu (Podgorica 616, Bar 244 i Bijelo Polje 1.745 zahtjeva).

Komisija za ujednačavanje postupka imala je u radu 465 predmeta i svi predmeti su završeni.

U ovoj izvještajnoj godini zabilježen je mali rast ukupno okončanih postupaka po zahtjevima bivših vlasnika pred komisijama u Podgorici, Baru i Bijelom Polju.

Komisija u Podgorici ima i dalje u radu značajan broj predmeta po kojima postupak nije okončan (16,79%). Iako je kod Komisije u Baru ostao manji broj predmeta u radu (9,48%), ipak je taj broj i dalje značajan imajući u vidu vrijeme podnošenja zahtjeva i ukupno trajanje postupka.

Komisija u Bijelom Polju i dalje ima veliki broj predmeta po kojima postupak nije okončan (37,87%). Analizirajući dosadašnji rad ove komisije i broj završenih predmeta po godinama, evidentno je da se postupci povraćaja i obeštećenja po zahtjevima bivših vlasnika veoma sporo rješavaju i da se na godišnjem nivou rješava mali broj zahtjeva. Ukoliko ova komisija ne poveća ažurnost, očigledno je da će postupci trajati više godina, što je krajnje neprihvatljivo i razlog je za ozbiljnu zabrinutost.

Zaštitnik ukazuje da i pored toga što je Ministarstvo finansija preduzelo određene aktivnosti na realizaciji preporuka datih u Posebnom izvještaju o ostvarivanju prava na povraćaj imovinskih prava i obeštećenja (povećanje broja stručnih saradnika i obezbjeđivanje adekvatnih prostornih i tehničkih uslova), neophodno je da komisije ubrzaju svoj rad po preostalim predmetima, a naročito Komisija u Bijelom Polju, kako bi se što prije okončali postupci i otklonilo višegodišnje čekanje podnosilaca zahtjeva u ostvarivanju njihovih prava.

I u ovom izvještaju Zaštitnik naglašava da se proces povraćaja oduzetih imovinskih prava i obeštećenja odvija veoma sporo, te da se na taj način građanima onemogućava da ostvare svoja zakonom propisana prava i da koriste odgovarajuća pravna sredstva za zaštitu svojih prava. Svi podnosioci zahtjeva za povraćaj i obeštećenje po čijim zahtjevima nije odlučeno i dalje se nalaze u pravnoj neizvjesnosti i nejednakom položaju u odnosu na podnosiocce po čijim je zahtjevima odlučeno. Ostvarivanje prava na imovinu ne smije zavisiti od volje nadležnih organa, jer se radi o neotuđivom pravu.

Zaštitnik ponovo podsjeća na potrebu i obavezu normativnog regulisanja povraćaja imovine koja je svojevremeno oduzeta vjerskim zajednicama, s obzirom da pitanje povraćaja te imovine još uvijek nije normativno uređeno.

⁶² Zakon je stupio na snagu u aprilu 2004. godine

Preporuke Zaštitnika:

Zaštitnik podsjeća na svoju prethodnu preporuku (iz Izvještaja o radu za 2017. godinu) i poziva regionalne komisije za povraćaj i obeštećenje:

-- da ubrzaju svoj rad po preostalim zahtjevima i okončaju postupke po tim zahtjevima, a naročito Komisija u Bijelom Polju.

5.2.4. Pravo na zdravstvenu zaštitu i zdravstveno osiguranje

U 2018. godini primljena je 21 pritužba, koje su se odnosile na povrede prava na zdravstvenu zaštitu i zdravstveno osiguranje.

Muškarci su podnijeli 14, žene šest (6) i grupa građana jednu (1) pritužbu. Postupak je okončan u 20 predmeta.

Određeni broj pritužbi podnijela su lica lišena slobode (11), koja se nalaze u pritvoru ili na izdržavanje kazne zatvora u Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija i u ZU Specijalnoj psihijatrijskoj bolnici Dobrota.

Postupanje Zaštitnika po pritužbama lica lišenih slobode analizirano je u dijelu ovog izvještaja koji se odnosi na prava lica lišena slobode.

U postupanju po pritužbama koje se ne odnose na zdravstvenu zaštitu lica lišenih slobode u jednom (1) slučaju obustavljen je ispitni postupak, jer je u međuvremenu pokrenut sudski postupak, u četiri (4) podnosioci pritužbi su upućeni na druga pravna sredstva, jer je ocijenjeno da će na taj način efikasnije ostvariti zaštitu svojih prava. U jednom (1) slučaju stranka je povukla pritužbu, pa je postupak obustavljen, a u jednom (1) Zaštitnik nije bio nadležan za postupanje (zahtjev za preispitivanje zakonitosti odluke). U dva (2) slučaja nije postupano, jer u jednom pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku, a ni nakon isteka tog roka, a u drugom pritužba je ponovljena, a nijesu podnijeti novi dokazi.

Pritužbe građana (osim pritužbi lica lišenih slobode) su se uglavnom odnosile na odnos zdravstvenih radnika prema pacijentu, dužinu čekanja na pružanje zdravstvene usluge i na uskraćivanje upućivanja na liječenje u inostranstvo.

Primjer:

Ž.Ž. iz Podgorice se žalila da je Kliničkom centru Crne Gore podnijela zahtjev da joj se izda prepis kompletne istorije bolesti za njenu majku, ali da po tom zahtjevu nije postupljeno. Klinički centar Crne Gore je u toku ispitnog postupka pred Zaštitnikom postupio po zahtjevu podnositeljke i time otklonio povredu prava.



Evidentno je da je i u izvještajnoj godini podnijet mali broj pritužbi zbog povrede ovog prava (10). Razlozi za ovako mali broj pritužbi mogu biti različiti, ali smatramo da je ovakvo stanje uglavnom posljedica opredjeljenja građana da se obraćaju zaštitnicima prava pacijenata.

Naime, Zaštitnik zapaža da se građani - pacijenti sve više obraćaju zaštitnicima prava pacijenata u javnim zdravstvenim ustanovama (koji su imenovani u svim javnim zdravstvenim ustanovama i počeli

sa radom 2011. godine). Prema podacima Ministarstva zdravlja⁶³ u 2018. godini, podnijeto je ukupno 2.641 prigovora pacijenata, od čega je 2.460 prigovora podnijeto zaštitnicima prava pacijenata u zdravstvenim ustanovama, a 181 Ministarstvu zdravlja. Prigovori su se najvećim dijelom odnosili na kvalitet zdravstvenih usluga (195), postupke zdravstvenih radnika ili saradnika (260), dužinu čekanja na zdravstvene usluge (867), organizaciju rada zdravstvenih službi (357) i ostalo (711). Najveći broj prigovora se odnosio na Klinički centar Crne Gore (1.257), Dom zdravlja Podgorica (879) i Opštu bolnicu Bar (65), koje pružaju i najveći broj usluga na godišnjem nivou. Prema navodima Ministarstva najveći broj prigovora se daje putem telefona i rješava na dnevnoj osnovi.

Iako u 2018. godini nije bilo pritužbi i obraćanja građana Zaštitniku u vezi funkcionisanja elektronskog zakazivanja pregleda i u ovoj godini je posvećena posebna pažnja praćenju stanja u vezi funkcionisanja i efekata elektronskog zakazivanja specijalističkih pregleda sa primarnog na sekundarni i tercijalni nivo u javnim zdravstvenim ustanovama.

Na osnovu dostupnih informacija (Ministarstva, zdravstvenih ustanova i drugih), zapaža se da je realizacija Projekta elektronskog zakazivanja specijalističkih pregleda u javnim zdravstvenim ustanovama i dalje praćena pozitivnim i negativnim iskustvima korisnika.

U dosadašnjoj realizaciji ovog projekta (koja je započela 15. juna 2017. godine), primjećuje se da su smanjene liste čekanja za određene zdravstvene usluge i omogućeno pacijentima da te usluge ostvare u što kraćem roku.

Međutim, sa druge strane zapaža se da su se prilikom zakazivanja pregleda pacijenti i izabrani doktori suočavali povremeno sa problemom da zakažu pregled kod određenog specijaliste, zbog nedostatka termina, zbog čega su pacijenti bili primorani da čekaju određeno vrijeme na preglede ili eventualno da zdravstvenu zaštitu zatraže u nekoj od privatnih zdravstvenih ustanova.

Zaštitnik takođe zapaža da je na funkcionisanje elektronskog zakazivanja pregleda uticalo i ponašanje značajnog broja pacijenata, koji nijesu dolazili na zakazane preglede, niti su o tome obavještavali izabrane doktore (između 25-30%), što se negativno odražava na listu čekanja.

U cilju prevazilaženja ovog problema, kao i unaprjeđenja sistema elektronskog zakazivanja pregleda, u izvještajnoj godini Ministarstvo zdravlja je u partnerstvu sa Kliničkim centrom Crne Gore, a uz podršku tri provajdera mobilne telefonije u Crnoj Gori, pristupilo realizaciji servisa "potvrdi - otkazi specijalistički pregled" (jun 2018. godine). Putem ovog servisa građani - pacijenti će moći da potvrde ili otkazu zakazani pregled. Servis funkcioniše na način da pacijenti šest dana prije zakazanog specijalističkog pregleda u Klinički Centar Crne Gore dva puta dnevno dobijaju poziv koji glasi da određenog datuma i u određenoj ambulanti ima zakazan pregled. Pacijent će moći da potvrdi dolazak ili otkáže zakazani termin. Ukoliko se pacijent prvog dana odazove pozivu, više neće biti pozivan, a ako se poslije tri dana i šest poslatih poruka ne odazove, sistem će ga automatski eliminisati sa liste zakazanih pregleda i na taj način osloboditi termin drugom pacijentu.

S obzirom da je realizacija ovog servisa tek započela rano je ocijeniti njegov učinak. Očekivanje je da će ovaj servis u praksi dati pozitivne rezultate, da će doprinijeti unaprjeđenju sistema elektronskog zakazivanja pregleda i smanjenju liste čekanja.

⁶³ Izvještaj Ministarstva zdravlja o prigovorima pacijenata za 2018. godinu, www.mzdravlja.gov.me

5.2.5. Pravo iz penzijskog i invalidskog osiguranja

U 2018. godini Zaštitnik je primio 14 pritužbi zbog povrede prava iz oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja.

Muškarci su podnijeli 10 i žene četiri (4) pritužbe. Postupak je okončan u svim predmetima.

Pritužbe su se odnosile na rad Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore, Ministarstvo rada i socijalnog staranja i na rad organe nadležnih za poslove penzijskog i invalidskog osiguranja u drugim državama.

Građani su se obraćali zbog teškoća u ostvarivanju prava na penziju i način obračuna i isplate penzija, zbog neisplaćenih doprinosa za penzijsko osiguranje, na dugo trajanje upravnih postupaka i na ostvarivanje prava na penziju po osnovu staža osiguranja ostvarenog u bivšim jugoslovenskim republikama.

Primjeri:

- R.R. se žalila da Fond penzijskog i invalidskog osiguranja nije postupio po odluci Ministarstva rada i socijalnog staranja, odnosno nije okončao ponovni postupak i donio rješenje.

Fond penzijskog i invalidskog osiguranja obavijestio je Zaštitnika da je donio rješenje, kojim je podnositeljki pritužbe priznato pravo na srazmjernu invalidsku penziju i time otklonio povredu prava.

- A.A. iz Makedonije se žalio da je Fond PIO Crne Gore - Područna jedinica Pljevlja donijela rješenje kojim mu se priznaje pravo na naknadu pogrebnih troškova, ali da po tom rješenju nije postupljeno.

Fond je u toku ispitnog postupka pred Zaštitnikom postupio po rješenju i time otklonilo povredu prava.

U postupanju po pritužbama, u tri (3) slučaja nije utvrđena povreda prava, a u tri (3) povreda prava je otklonjena u toku ispitnog postupka. U jednom (1) slučaju je dato mišljenje sa ukazivanjem, a u četiri (4) podnosioci su upućeni na druga pravna sredstva, jer je ocijenjeno da će na taj način efikasnije ostvariti zaštitu svojih prava. U jednom (1) slučaju Zaštitnik nije mogao da postupa (podnosioci su tražili da ih Zaštitnik zastupa u postupku pred nadležnim organom), a u dva (2) pritužba se odnosila na povredu prava od strane organa u drugoj državi.

I u ovom Izvještaju, u vezi ostvarivanja prava na penziju po osnovu staža osiguranja ostvarenog u bivšim jugoslovenskim republikama, Zaštitnik podsjeća da se ta prava temelje na međunarodnim ugovorima o socijalnom osiguranju. U pojedinim slučajevima zapaža se da postupci koji se vode pred organima u drugim državama u vezi ostvarivanja prava na penziju dugo traju zbog neblagovremenog dostavljanja i razmjene informacija između fondova u drugim državama i Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore, odnosno neažurnog postupanja i da je neophodno poboljšati i unaprijediti njihovu saradnju.

U slučajevima kada se pritužbe odnose na ostvarivanje prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja u bivšim jugoslovenskim republikama, polazeći od dobre insitucionalne saradnje sa institucijama ombudsmana tih zemalja, Zaštitnik je tražio pravnu pomoć i pritužbe dostavljao na postupanje ombudsmanima u tim državama. Institucije ombudsmana su, u skladu sa principom uzajamnosti, blagovremeno i ažurno postupale po našim zamolnicama.

U cilju potpunijeg sagledavanja stanja zaštite prava građana, Zaštitnik je od Ministarstva rada i socijalnog staranja zatražio i dobio podatke o postupanju Ministarstva po žalbama na odluke prvostepenih organa iz oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja i odlukama Upravnog suda Crne Gore, po tužbama u ovoj oblasti.

Prema ovim podacima⁶⁴ Ministarstvu je u 2018. godini podnijeto 550 žalbi i sa prenijetim iz prethodne godine u radu je imalo 674 žalbe. Riješeno je 605 predmeta. Žalba je usvojena u 369 predmeta (rješenje je poništeno i predmet vraćen na ponovni postupak). Žalba je odbijena u 218 predmeta, a u 12 predmeta je meritorno odlučeno. Riješeno je šest (6) žalbi zbog ćutanja uprave i naloženo prvostepenom organu da donese odluku po zahtjevu podnosioca.

Upravni sud Crne Gore donio je 117 presuda. U 45 predmeta tužba je usvojena i poništene su odluke Ministarstva, u 64 tužba je odbijena, a u osam (8) predmeta postupak je obustavljen.

Iz ovih statističkih podataka proizilazi da je u postupanju po žalbama Ministarstvo u velikom broju slučajeva utvrdilo nezakonitost upravnih akata i postupanja prvostepenih organa (369 predmeta ili 54,74%). Navedeni statistički podaci upućuju na zaključak da kvalitet rada prvostepenih organa u ovoj oblasti nije zadovoljavajući i razlog je za zabrinutost.

Preporuke Zaštitnika:

-- da Fond penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore, u saradnji sa Ministarstvom rada i socijalnog staranja, u cilju obezbjeđivanja kvaliteta i efikasnosti rada u područnim jedinicama, unaprijedi stručne kapacitete službenika koji rješavaju u upravnim stvarima.

5.2.6. Pravo na socijalnu zaštitu

Socijalna zaštita predstavlja skup programa kojima država obezbjeđuje pomoć pojedincima kojima je ona potrebna usljed određenih okolnosti ili rizika kao što su bolest, starost, invaliditet, nezaposlenost itd. U te programe spadaju različita materijalna davanja (nadoknade za nezaposlene, socijalna pomoć i dr.) i usluge socijalne zaštite. Socijalna zaštita je usmjerena ka poboljšanju socijalnog statusa građana na ličnom, porodičnom i širem socijalnom planu. Normativnim okvirom stvoreni su uslovi za unaprjeđenje kvaliteta života i osnaživanje za samostalan i produktivan život pojedinca i porodice. U ostvarivanju ciljeva socijalne i dječje zaštite, Zakonom je propisano da se naročito pruža zaštita djeci i mladima, kao i odraslima i starima.

U izvještajnoj godini Zaštitnik je u radu imao određeni broj predmeta koji su se odnosili na ostvarivanje prava iz socijalne zaštite (37). Jedan broj građana tražio je finansijsku pomoć zbog nepovoljne situacije u kojoj se nalazi porodica/pojedinac. U ovim slučajevima podnosioci su upućivani na mogućnost obraćanja ustanovama socijalne zaštite. U obraćanjima građani su ukazivali na tešku materijalnu situaciju porodice i pored toga što ostvaruju određene prihode (ne mogu da podmire sve troškove života kao što su: stanarina, nadoknade za utrošenu električnu energiju, vodu, ogrijev, odjeću i obuću za djecu, troškove za određene lijekove koje ne mogu dobiti na recept i sl.) Zaštitniku se obraćala i NVO "Banka hrane" ukazivajući na lošu materijalnu situaciju pojedinih građana, tražeći pomoć.

U najvećem broju predmeta postupci su bili usmjereni na rad centara za socijalni rad koji su odlučivali o pravima iz socijalne i dječje zaštite: njega i pomoć drugog lica, lična invalidnina, materijalno obezbjeđenje i sl. Građani su ukazivali: da se načela upravnog postupka u nedovoljnoj mjeri poštuju, da nijesu dobili pismeni odgovor na podneske i da ne dobijaju uputstva o načinu ostvarivanja prava. Takođe je ukazivano na neadekvatan odnos državnih službenika u smislu neprofesionalnog ponašanja prema stranci sa pozicije moći u radu nekih ustanova za socijalnu zaštitu. U pojedinim predmetima stranke su ukazivale na neefikasno odlučivanje u postupcima po zahtjevu za ličnu invalidninu. U

⁶⁴ Podaci dostavljeni 25.02.2019. godine

jednom primjeru, po zahtjevu za ličnu invalidninu više puta je odlučivano, prvostepeni i drugostepeni organ, nakon čega je Upravni sud četiri puta vraćao predmet i ukazivao organima da otklone nepravilnosti. Postupak je trajao skoro četiri godine.⁶⁵

U pojedinim slučajevima, na osnovu izjašnjenja centra za socijalni rad utvrđeno je da korisnik ostvaruje određena prava iz socijalne i dječije zaštite, da je u više navrata ostvario i jednokratne novčane pomoći na državnom i lokalnom nivou. U većini predmeta centar je sprovodio aktivni plan usluga, kao i druge aktivnosti u cilju zaštite članova porodice, tako da u tim slučajevima Zaštitnik nije imao osnov za dalje postupanje, naročito imajući u vidu činjenicu da je centar na čije se postupanje odnosi pritužba, pokazao izrazitu spremnost da se u najvećoj mjeri pruži zaštita korisniku shodno svojim nadležnostima. U nekim predmetima, centar je po obraćanju Zaštitnika izvršio terensku posjetu porodice i pružio savjetodavnu i drugu pomoć u cilju zaštite prava porodice/djece i izlaska iz nepovoljne situacije u kojoj se nalaze.

Međutim, i pored preduzetih aktivnosti evidentno je da se pojedine porodice duži vremenski period nalaze u stanju socijalne potrebe, što ukazuje na neefikasnost preduzetih mjera. Cilj socijalne zaštite je upravo pomoć porodici i pojedincu da u što kraćem roku prevaziđu nepovoljnu situaciju u kojoj se nalaze. Evidentno je da su materijalna davanja (MOP, dječji dodatak, dodatak za njegu i pomoć drugog lica) nedovoljna (MOP od 63,50 € do 120,70 €, dodatak za djecu 23,68 do 39,57 €) i da često ne mogu da podmire najosnovnije životne potrebe, kao što su izdaci za: hranu, stan, električnu energiju i utrošenu vodu, grijanje, kao ni određene - skrivene troškove obrazovanja (prevoz, školski pribor). Ovo stanje uzrokuje da se pojedini građani snalaze da prežive na razne načine (rad bez socijalnog osiguranja, obavljaju neevidentirane poslove bez zaštite na radu i sl.). Ovo je jedan od razloga koji upućuje na potrebu sprovođenja sveobuhvatne analize efikasnosti sistema socijalne zaštite.

Prema podacima MONSTAT-a⁶⁶ (saopštenje od 18. januara 2019. godine) ukupna vrijednost minimalne potrošačke korpe za decembar 2018. godine iznosila je 635,8 €. Prosječna zarada bez poreza i doprinosa u oktobru 2018. godine, iznosila je 510 € (Srbija isti period 421 €⁶⁷, u Hrvatskoj oko 840 €⁶⁸).

Uprava za statistiku usvojila je koncept relativnog siromaštva na osnovu dohotka domaćinstva kao zvaničnu metodologiju za mjerenje siromaštva, što je promjena u odnosu na dosadašnja istraživanja o siromaštvu u Crnoj Gori koja su vršena u periodu od 2008-2013. godine, a koja su zasnovana na konceptu apsolutnog siromaštva. Apsolutna linija siromaštva, kao nacionalno specifična linija, nije bila pogodna za međunarodna poređenja. Istraživanje MONSTAT-a o dohocima i uslovima života građana⁶⁹ urađeno je po novoj metodologiji usklađenoj sa standardima EU i prema tom istraživanju, u riziku od siromaštva se nalazi 23,6 % građana, a još 10 % stanovništva ima rizik od od socijalne isključenosti (materijalno su deprimirani ili žive u domaćinstvima veoma niskog inteziteta rada). Istraživanje je trajalo pet godina od 2013. godine i proizilazi da je u međuvremenu došlo do manjeg pada stope rizika siromaštva koja je iznosila 25,2 %. Statistika prvi put obuhvata i takozvanu deprivaciju, odnosno mogućnost domaćinstva da priušti ono što bi bilo normalno za kvalitetan život u 21. vijeku. Naime preuzet je standard EU o devet stavki koje su indikatori tih normalnih uslova života. U dokumentu se dalje navodi da je, relativni jaz rizika od siromaštva, u 2013. godini iznosio 39,7%, a u 2017. godini 34%. Stanovnici sjevernog regiona su najviše bili izloženi riziku siromaštva tokom perioda 2013-2017.

⁶⁵ Mišljenje Zaštitnika broj : 01-875/18, http://www.ombudsman.co.me/docs/1548947914_31122018-preporuka-csr.pdf

⁶⁶ http://monstat.org/userfiles/file/min%20potrosacka/2018/12/MPK_dec_%202018.pdf

⁶⁷ <http://www.cekos.rs>

⁶⁸ www.dzs.hr

⁶⁹ Statistika dohotka i uslova života, MONSTAT <http://monstat.org/userfiles/file/publikacije/STATISTIKA%20DOHOTKA%20I%20USLOVA%20ZIVOTA.pdf>

U 2017. godini, 37,9% stanovnika sjevernog regiona je bilo izloženo riziku siromaštva (2013. 41,8%), dok su stanovnici centralnog regiona, imali najmanji rizik siromaštva od 15,4% (17,5% 2013. godine). Stanovništvo ruralnih područja je više suočeno sa rizikom od siromaštva u odnosu na gradsko stanovništvo, pa je riziku siromaštva bio izložen svaki treći stanovnik ruralnih područja (34,8%). Stopa rizika od siromaštva u gradskom području iznosila je 17,5% u 2017. godini.

MONSTAT navodi da pored stope nezaposleni koja je 14,1 odsto⁷⁰, u prosjeku je neaktivno 45 % populacije od 15 do 64 godine što predstavlja visok procenat neaktivnosti stanovništva. Registrovana stopa nezaposlenosti Zavoda za zapošljavanje u Crnoj Gori 03. 12. decembra 2018. godine iznosila je 18,43 %, a 03. decembra 2017. godine, 22,61%.⁷¹ Bez posla je ukupno 6.321 visokoškolac, što je u poređenju sa 2017. godinom manje za 22 %. Među nezaposlenim visokoškolcima, njih 247 su masteri i magistri, a 13 doktori nauka.⁷²

Prema podacima Ministarstva rada i socijalnog staranja iz decembra 2018. godine⁷³, materijalno obezbjeđenje porodice koristilo je 9.146 porodica (30.594 pojedinca), a dodatak za djecu ostvarivalo je 7.555 porodica (za 14.850 djece). Među najvećim brojem porodica koji su korisnici ovog prava su stanovnici sjevernog regiona (ukupno 4.561 porodica, odnosno 13.672 korisnika). Centralnom regionu pripada 41% porodica korisnika materijalnog obezbjeđenja (3.800 porodica, odnosno 12.061 korisnik), a najmanje je porodica iz južnog regiona, 9% populacije (869 porodica, odnosno 2.647 korisnika).⁷⁴

Jedan broj građana koristi usluge Narodne kuhinje koje postoje u Glavnom gradu Podgorici i Baru, a planira se njeno otvaranje u Nikšiću.

Socijalna pravda uslov je društvenog napretka, a ključne tačke socijalne pravde su: borba protiv siromaštva, ostvarivanje prava na rad, ravnopravnost polova i stvaranje jednakih šansi za sve. Regionalna rasprostranjenost siromaštva i slabo razvijena privreda, imaju za posledicu da mnogi radno sposobni građani ne mogu ostvariti zaposlenje i potrebna materijalna sredstva za život. To ih u velikom broju slučajeva primorava na podnošenje zahtjeva za materijalno obezbeđenje, koje nije dovoljno za zadovoljenje životnih potreba. Velik je broj građana koji žive na granici siromaštva ili ispod te granice, a značajan broj njih su osjetljive kategorije građana kao što su stare osobe, samohrani roditelji, porodice sa djecom sa smetnjama u razvoju, osobe sa invaliditetom, raseljena i izbjegla lica i pripadnici romske populacije. Ova lica usljed nedovoljne podrške društva bivaju sve više socijalno isključena, stvoren je sve veći jaz i društveno raslojavanje, a samim tim i rizik od produblivanja socijalnih nejednakosti i diskriminacije. Siromaštvo i društvena isključenost pogoduju razvoju getoizacije, razvoju paralelnih sistema vrijednosti i nepovjerenju u državne institucije. Usljed siromaštva prisutan je i porast socijalne patologije.

Strategija Evropa 2020 (koja je značajna i za države kandidate za članstvo u EU za usmjeravanje njihovih reformskih procesa), preporučuje da se inovativne mjere socijalne zaštite kombinuju sa velikim brojem različitih socijalnih politika, uključujući specifične mjere u sferi obrazovanja, stanovanja, zdravstva i porodične politike. U inicijativi „Evropska platforma za borbu protiv siromaštva i socijalne isključenosti: evropski okvir za socijalnu i teritorijalnu koheziju“, ističe se da borba protiv siromaštva i

⁷⁰Monstat: Anketa o radnoj snazi Treći kvartal 2018

⁷¹ Registrovanu stopu nezaposlenosti izračunava ZZZCG i predstavlja odnos broja registrovanih nezaposlenih lica sa evidencije ZZZCG i aktivnog stanovništva (zaposleni+nezaposleni) prema Popisu stanovnika. Stopa anketne nezaposlenosti dobija se na osnovu istraživanja Ankete o radnoj snazi, koju sprovodi Uprava za statistiku Crne Gore (MONSTAT).

⁷²<http://www.zzzcg.me/u-crnoj-gori-raste-broj-nezaposlenih-visokoskolaca/>

⁷³Pregled broja korisnika i isplaćenih sredstava korisnika socijalno-zaštitnih prava za mjesec decembar 2018 god.

⁷⁴<http://www.zsdzcg.me>

isključenosti podrazumijeva multisektorski pristup koji se oslanja na rast i zapošljavanje, kao i na modernu i efikasnu socijalnu zaštitu.

Zaštitnik zapaža da se posljednjih godina u Crnoj Gori sprovodila reforma cjelokupnog sistema socijalne i dječje zaštite. Naime, donijet je novi zakonski okvir, usklađen sa međunarodnim dokumentima i standardima, osnovan je Zavod za socijalnu i dječju zaštitu, čije su nadležnosti između ostalog, pružanje stručne supervizijske podrške radi unaprjeđenja stručnog rada i usluga socijalne i dječje zaštite, obavljanje poslova licenciranja stručnih radnika i izdavanje licence za rad. Sprovedena je reforma centara za socijalni rad, a takođe, radi bolje pristupačnosti građana pravima iz socijalne i dječje zaštite osnovani su i novi centri za socijalni rad. Uvođenje socijalnog kartona olakšalo je podnosiocima zahtjeva koji su ranije trebali da prikupe veliki broj prpratne dokumentacije. Takođe se sprovode i brojne aktivnosti na procesu deinstucionalizacije, a i decentralizacije. Jedna od značajnih novina je da je u 2018. godini uspostavljen sistem licenciranja, kako stručnih radnika tako i pružalaca usluga socijalne i dječje zaštite. Prve licence za obavljanje djelatnosti dobile su pojedine ustanove.

Zaštitnik zapaža da razvoj usluga u zajednici još uvijek ne teče prihvatljivom dinamikom i najveći broj usluga organizovan je od strane (države i lokalne samouprave), a veoma malo ih je uspostavljeno od strane organizacija, preduzetnika, privrednih društava i fizičkih lica.

„Partnerstvo sa nedržavnim akterima može pomoći u širenju spektra socijalnih usluga koje su dostupne, poboljšanju kvaliteta kroz konkurenciju, može podstaći veće učešće javnosti i vlasništvo nad programima socijalne pomoći kod civilnog društva.“ (Svjetska banka)⁷⁵

Ugovaranje socijalnih usluga smatra se određenom vrstom pomoći u sprovođenju politike Vlade, a ne isključivo kao mehanizam uključivanja nedržavnih aktera u pružanje socijalnih usluga. Finansiranjem odabranih vrsta usluga, država može „generisati tražnju“ za određenim tipovima aktivnosti nedržavnih aktera (među kojima su najbrojnije NVO) na koji način dokazuje svoju posvećenost rješavanju socijalnog problema.⁷⁶

U izvještajnoj godini je donijeta i Strategija razvoja sistema socijalne i dječje zaštite za period od 2018-2022. godine u cilju unaprjeđenja kvaliteta života korisnika socijalne i dječje zaštite, kao i njihovog osnaživanja za samostalan i produktivan život. Očekuje se da će njena implementacija dati pozitivne rezultate.

Zavod za socijalnu i dječju zaštitu u toku 2018. godine, izradio je Izvještaj o radu centara za socijalni rad za 2017. godinu.⁷⁷ Ovaj dokument pokazuje da veliki izazov predstavlja dostupnost usluga centara za socijalni rad građanima, te da se građanima podrška najčešće pruža u situaciji visokog rizika, kada je došlo do značajne štete za korisnika, a u mnogim slučajevima, korisnici i nakon pružene usluge ostaju izolovani iz zajednice, bez neophodne podrške koja im treba da se ravnopravno uključe u društvo.

U našem izvještaju za 2017. godinu, predstavljeno je nekoliko aspekata funkcionisanja centara i to: kapaciteti centara u pogledu kadrovskih potencijala koje posjeduju, broj korisnika različitih prava koja se ostvaruju posredstvom centara za socijalni rad, broj korisnika usluga koje se pružaju u samim centrima, broj korisnika usluga na koje su upućeni sami korisnici, kao i druge aktivnosti koje su u nadležnosti centara za socijalni rad.

⁷⁵ Svjetska banka., 2000.g., str. 309

⁷⁶ Priručnik o modelima pružanja usluga socijalne zaštite (Podgorica 2013.)

⁷⁷ www.zsdzcg.me

Faktori koji su doveli do ovakvog stanja, prema Izvještaju, a sa kojima je Zaštitnik saglasan, su: nedovoljno razvijeni mehanizmi proaktivne identifikacije i prevencije, ograničena podrška u zajednici nedostatak holističkog pristupa u radu, nedovoljna participacija i realizacija prava na zaštitu, nedostatak resursa za implementaciju primijenjenog modela centra za socijalni rad i neefikasno korišćenje postojećih resursa, neusklađenost opisa poslova i nadležnosti sa organizacijom centra za socijalni rad i odsustvo jasnih procedura rada i izazovi u primjeni modela supervizije. Analiza ukazuje da u lokalnim zajednicama ne postoje resursi za efektivno uključivanje korisnika u društvo. Razvoj sistema socijalne i dječije zaštite predstavlja permanentan i istrajan proces koji zahtijeva praćenje kao i evaluaciju, odnosno implementaciju već donijetih mjera za unaprjeđenje stanja.

Primjer:

Zaštitnik je po sopstvenoj inicijativi pokrenuo postupak nakon navoda u medijima da samohrana majka sa mal. djecom živi u teškim socio-ekonomskim uslovima, kao i da dijete ima potrebu za zdravstvenom zaštitom. Pribavljeno je izjašnjenje nadležnog centra za socijalni rad iz kojeg proizilazi da je majka korisnica materijalnog obezbjeđenja porodice, kao i dječijeg dodatka, da je stručni tim upoznat sa porodičnim, materijalnim, stambenom i drugim prilikama, da je u više navrata majka ostvarivala pravo na jednokratnu novčanu pomoć i da će u narednom periodu Centar pratiti porodičnu situaciju, jer se radi o kategoriji samohranog roditelja kojem je konstantno potrebna pomoć. S obzirom na to da nadležni Centar preduzima aktivnosti u skladu sa svojim nadležnostima, postupak je obustavljen.



5.3. Pravo na zdravu životnu sredinu

Pravo na zdravu životnu sredinu je jedno od osnovnih ljudskih prava. Zaštita životne sredine i očuvanje prirode jedna je od najviših vrijednosti ustavnog poretka. Očuvana i zdrava životna sredina je osnova za razvoj države i društva. Svako je dužan da u okviru svojih mogućnosti štiti i unaprjeđuje životnu sredinu.

Unaprijeđen je normativni i institucionalni okvir u oblasti zaštite životne sredine. Ostvaren je napredak u usklađivanju zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU.

Vlada Crne Gore donijela je Nacionalnu strategiju za transponovanje, implementaciju i primjenu pravne tekovine EU u oblasti životne sredine i klimatskih promjena s Akcionim planom za period 2016-2020. Strategija je sveobuhvatni dokument koji treba da odgovori i na zahtjeve početnog mjerila za Poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promjene, koje je otvoreno u decembru 2018. godine.

Nastavljene su aktivnosti u cilju dalje harmonizacije sa propisima EU u oblasti zaštite od buke, integrisanog sprječavanja i kontrole zagađivanja, upravljanja otpadom, zaštite vazduha i praćenja njegovog kvaliteta, upotrebe i zaštite od hemikalija i procjene uticaja na životnu sredinu i zaštitu prirode.

Kada je riječ o zaštiti životne sredine i zdravlja ljudi od negativnih uticaja zagađenja vazduha pravni okvir kojim je u Crnoj Gori uređena ova oblast u dobroj mjeri je usklađen sa pravnom tekovinom EU. Vlada Crne Gore donijela je Akcioni plan za period 2017-2020, uz Nacionalnu strategiju za upravljanje kvalitetom vazduha, koji će obezbijediti bolju implementaciju direktiva EU u ovoj oblasti (Direktiva 2008/50/EZ o kvalitetu vazduha i čistijem vazduhu u Evropi i Direktiva 2004/107/EZ o arsenu, kadmijumu, živi, niklu i policikličnim aromatičnim ugljovodonicima u vazduhu).

I u ovoj godini, Zaštitnik je posebnu pažnju posvetio praćenju kvaliteta vazduha i stanja životne sredine u pojedinim opštinama i to Pljevlja, Glavnom gradu Podgorica, Nikšić i Bar i aktivnostima i mjerama koje su nadležni organi preduzimali za zaštitu zdravlja i zaštitu životne sredine.

Prema podacima Agencije za zaštitu prirode i životne sredine o prekoračenjima srednjih dnevnih dozvoljenih koncentracija zagađujućih materija, kvalitet vazduha na mjernim mjestima (Pljevlja, Nikšić,

Bar i Podgorica) za 2018. godinu⁷⁸, nije bio zadovoljavajući u zimskom periodu. Uticaj na kvalitet vazduha imali su individualna ložišta, meteorološke prilike, uz kumulativno dejstvo konstantnih emisija iz industrije i saobraćaja. To stanje uslovljeno je i pojavama temperaturnih inverzija uz visok atmosferski pritisak i stabilnu atmosferu, što dovodi do koncentrisanja zagađujućih materija u prizemnim slojevima atmosfere.

U Pljevljima je u januaru, februaru, martu, oktobru, novembru i decembru srednja dnevna koncentracija PM10 čestica u vazduhu bila iznad dozvoljene vrijednosti (u decembru 29 dana). Prekoračenja graničnih vrijednosti PM10 čestica praćena su i povećanom koncentracijom benzo(a)pirena na svim mjernim mjestima.

Prekoračenje srednje dnevne koncentracije PM10 čestica u vazduhu zabilježeno je i u Nikšiću (5 dana u oktobru i 16 dana u novembru), Podgorici (4 dana u oktobru i 9 dana u novembru) i Baru (1 dan u oktobru).

Takođe i tokom aprila najveći uticaj na lošiji kvalitet vazduha, posebno u centralnom dijelu, odnosno na teritoriji Podgorice, imao je atmosferski transport saharskog pijeska. Na mjernom mjestu u Podgorici evidentirano je 11 dana sa prekoračenjem srednje dnevne koncentracije PM10 čestica, a u Pljevljima sedam dana.

Zaštitnik i u ovom izvještaju ukazuje da je za rješavanje ovog dugogodišnjeg problema neophodno bez odlaganja pristupiti sprovođenju zajedničkih mjera državnih i lokalnih organa, u skladu sa njihovim nadležnostima i planovima zaštite životne sredine u navedenim opštinama, redovno obavještavati javnost o realizaciji smanjenja negativnog uticaja na životnu sredinu i analizi sprovedenog monitoringa svih segmenata životne sredine. U cilju zaštite zdravlja građana i životne sredine, nadležni inspeksijski organi treba da kontinuirano vrše inspeksijski nadzor svih registrovanih zagađivača u opštini Pljevlja i drugim gradovima, preduzimaju mjere u skladu sa zakonom, a naročito mjere odgovornosti, u cilju sprječavanja akcidentnog stanja i unaprjeđenja kvaliteta vazduha. Takođe je neophodno nastaviti sa jačanjem administrativnih kapaciteta na državnom i lokalnom nivou, a naročito ekološke inspekcije.

Kada je riječ o upravljanju otpadom, unaprijeđeno je sprovođenje Zakona o upravljanju otpadom, posebno u dijelu nelegalnog odlaganja otpada, privremenih odlagališta i nastavka izgradnje prateće infrastrukture, kroz realizaciju brojnih projekata. Međutim, propise u ovoj oblasti neophodno je i dalje unaprijeđivati i usklađivati sa pravnom tekovinom EU, naročito u pogledu deponija, upravljanja tokovima posebnog otpada i odgovornosti proizvođača. Jedan od ključnih izazova predstavlja sprovođenje Nacionalne strategije za upravljanje otpadom do 2030. godine, koja podrazumijeva širok spektar ciljeva u pogledu stvaranja željenih uslova koji kao rezultat treba da doprinesu poboljšanju kvaliteta života stanovništva i da uspostavi funkcionalni i održivi sistem upravljanja otpadom.

Odlaganje komunalnog otpada i dalje predstavlja veoma ozbiljan problem. Na određenim deponijama koje nijesu infrastrukturno opremljene godinama se nekontrolisano odlaže otpad, bez primjene ekoloških standarda i tehničkih kriterijuma za njegovo odlaganje i na taj način se ugrožava zdravlje ljudi i životna sredina.

Zaštitnik ponovo ukazuje da je neophodno preduzeti mjere na sanaciji postojećih deponija, uređenju i izgradnji deponija, u skladu sa ekološkim standardima, kako bi se obezbijedio neophodni minimum zaštite životne sredine i obezbijedili uslovi za sprječavanje i smanjenje štetnih uticaja na zdravlje ljudi i životnu sredinu.

⁷⁸ Podaci su dostupni na web portalu Agencije za zaštitu prirode i životne sredine, www.epa.org.me

Posebnu pažnju neophodno je posvetiti sprovođenju lokalnih planova za upravljanje otpadom, odvojenom prikupljanju otpada i recikliranju, kao i jačanju finansijskih i administrativnih kapaciteta na lokalnom/opštinskom nivou.

Ministarstvo održivog razvoja i turizma treba da unaprijedi saradnju sa jedinicama lokalnih samouprava u sprovođenju nadležnosti za upravljanje komunalnim otpadom.

Takođe, neophodno je jačati svijest građana o potrebi odgovornog odnosa prema prirodi i jačati kapacitete nadležnih državnih organa radi preduzimanja preventivnih mjera u cilju pravilnog upravljanja otpadom i preduzimanja mjera odgovornosti.

U izvještajnom periodu na osnovu dostupnih informacija iz medija i kontakata sa građanima Zaštitnik je zapazio da je na području naselja Konik, Vrela Ribnička i drugih naselja na periferiji Glavnog grada Podgorice, u dužem periodu posebno izražen problem odlaganja, paljenja otpadnih guma i zagađenja vazduha na širem području. Povodom toga pokrenuli smo postupak po sopstvenoj inicijativi i zatražili od Ekološke inspekcije da na predmetnim lokacijama izvrši inspekcijski nadzor. Ova inspekcija je obavijestila Zaštitnika da je u saradnji sa Komunalnom inspekcijom Glavnog Grada i Upravom policije vršila zajedničke kontrole i preduzimala propisane mjere i radnje, uključujući i mjere za utvrđivanje odgovornosti. Protiv više lica koja su obavljala djelatnost sakupljanja i paljenja otpada bez prethodnih dozvola podnijeti su zahtjevi za pokretanje prekršajnog postupka. Inspekcije su takođe navele da će nastaviti svoje aktivnosti i u kontinuitetu vršiti nadzor u cilju otklanjanja eventualnih napravnosti.

Međutim, imajući u vidu da dostupne informacije ukazuju da je na području navedenih naselja i dalje izražen ovaj problem i zagađivanje vazduha i ugrožavanje zdravlja ljudi, mjere koje nadležne inspekcije preduzimaju, nijesu djelotvorne i odvrćajuće. Dakle, izostaje odlučan odgovor svih nadležnih organa prema zagađivačima.

Zaštitnik je mišljenja da rješavanje ovog problema zahtijeva od nadležnih organa sprovođenje dodatnih aktivnosti na stvaranju uslova za uspostavljanje potpunijih i efikasnijih mehanizama za sakupljanje, preradu i zbrinjavanje otpadnih guma i ostalih posebnih vrsta otpada.

U cilju zaštite od buke nastavljeno je sa daljim usklađivanjem propisa sa direktivama EU. Ministarstvo održivog razvoja i turizma donijelo je propis o metodama izračunavanja i mjerenja nivoa buke u životnoj sredini kojim se uspostavljaju zajedničke metode za procjenu buke, u skladu sa standardima EU. Većina opština-gradova u Crnoj Gori (osim Tuzi, Petnjice i Gusinja) donijele su akte o određivanju akustičnih zona. Donijeta je Strateška karta buke za aglomeraciju Glavnog grada Podgorice.

Građani su se i u ovoj izvještajnoj godini žalili na problem komunalne buke u Podgorici, Nikšiću, Pljevljima i Bijelom Polju. Ovaj problem je izražen i u drugim gradovima, a naročito u primorskim gradovima za vrijeme turističke sezone. Zaštita od komunalne buke je i dalje nezadovoljavajuća.

Zaštitnik je povodom obraćanja i pritužbi građana tražio od nadležnih inspekcijskih organa i Komunalne policije da se izvrši inspekcijski nadzor, odnosno mjerenje nivoa buke u/ili u blizini određenih ugostiteljskih objekata. Rezultati tih mjerenja su pokazali da je taj nivo nerijetko iznad dozvoljene vrijednosti.

Zaštitnik i u ovom izvještaju podsjeća da utvrđene vrijednosti komunalne buke i njihov trend porasta zahtijevaju preduzimanje odgovarajućih mjera i aktivnosti na nivou države. Izmjereni nivo buke od strane inspekcija odražava stanje u momentu mjerenja, ali pravo stanje u tom pogledu može se utvrditi

samo ako se mjerenje vrši bez prethodne najave, u više navrata u različitim periodima dana, odnosno noći, na više lokacija.

Zaštita od buke podrazumijeva preduzimanje mjera za sprječavanje nastajanja i širenja buke, odnosno obezbjeđivanja uslova za smanjenje njenog inteziteta primjenom odgovarajućih tehničkih i drugih mjera ili obustavljanja radnji koje prouzrokuju buku. Sprovođenje posebnog režima zaštite od buke podrazumijeva utvrđivanje zona stambenih naselja, zona za odmor i rekreaciju, zona od posebnog javnog interesa, odnosno zona gdje se nalaze objekti poput škola, obdaništa, javnih ustanova, bolnica, sportskih dvorana, hotela i dr, kao i obezbjeđenje sistematskog mjerenja buke. U odnosu na ugostiteljske objekte koji obavljaju svoju djelatnost van utvrđenih zona za zabavu, treba uvesti striktna pravila i obaveze. To podrazumijeva i ograničenje radnog vremena ugostiteljskih objekata, ugradnju limitatora nivoa buke i odgovarajuću zvučnu izolaciju.

I dalje je neophodno da nadležne inspekcije kontinuirano vrše nadzor, praćenje i kontrolu stanja ekvivalentnog nivoa komunalne buke, kako se ne bi prelazile njene granične vrijednosti i ugrožavalo zdravlje ljudi.

Nadležna Komunalna policija treba da vrši monitoring zaštite od buke neprekidno, u skladu sa indikatorima buke, prvenstveno nivoa buke za elektroakustične uređaje za izvođenje muzike u ili blizini ugostiteljskih objekata koji svoju djelatnost obavljaju, kako u zatvorenom tako i na otvorenom prostoru. Treba unaprijediti saradnju između organa lokalne uprave i lokalne samouprave sa nadležnim inspekcijama, u cilju sprječavanja ili smanjivanja štetnih uticaja buke na zdravlje ljudi i životnu sredinu.

U 2018. godini Zaštitnik je u radu imao sedam (7) predmeta zbog povrede prava na zdravu životnu sredinu.

Muškarci su podnijeli dvije (2) pritužbe, žene dvije (2), jednu (1) grupa građana, a dva (2) predmeta formirana su po sopstvenoj inicijativi.

Pritužbe su se odnosile na komunalnu buku iz ugostiteljskih objekata i odlaganje komunalnog otpada. Postupak je okončan u svim predmetima. U jednom predmetu utvrđena je povreda prava i dato je mišljenje sa preporukom. U tri (3) slučaja nije utvrđena povreda prava, a u dva (2) povreda prava je otklonjena u toku ispitnog postupka. U jednom slučaju Zaštitnik nije mogao postupati, jer pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku, a ni nakon isteka tog roka.

Primjeri:

- Grupa građana iz Nikšića (93 lica) žalili su se zbog ugrožavanja prava na zdravu životnu sredinu emitovanjem preglasne muzike i buke iz ugostiteljskih objekata na prostoru u ulici Njegoševoj.

U ovom slučaju utvrđena je povreda prava na imovinu i mirno uživanje imovine i zdravu životnu sredinu i donijeto je mišljenje⁷⁹ sa preporukom.

- G.G. iz Bijelog Polja, žalio se zbog ugrožavanja prava na zdravu životnu sredinu usljed emitovanja preglasne muzike i buke iz ugostiteljskih objekata koji se nalaze u ulici Slobode.

Na osnovu sprovedenog ispitnog postupka nije utvrđena povreda prava.

⁷⁹ Mišljenje Zaštitnika broj: 410/18, http://www.ombudsman.co.me/docs/1552918863_24102018-preporuka-nk.pdf

Preporuke Zaštitnika:

-- da se sprovedu aktivnosti na stvaranju uslova za uspostavljanje potpunijih i efikasnijih mehanizama za sakupljanje, preradu i zbrinjavanje otpadnih guma i ostalih posebnih vrsta otpada.

Zaštitnik podsjeća na svoje prethodne preporuke (iz Izvještaja o radu za 2017. godinu) i poziva nadležne organe i inspekcije da nastave sa aktivnostima na realizaciji preporuka i to:

- da nadležni inspekcijski organi kontinuirano vrše inspekcijski nadzor svih registrovanih zagađivača u opštini Pljevlja i drugim gradovima, u cilju sprječavanja akcidentnog stanja i unapređenja kvaliteta vazduha kao i da preduzimaju mjere odgovornosti, u skladu sa zakonom;
- da se unaprijede kapaciteti inspekcijskih organa, a posebno ekološke inspekcije;
- da se prati i analizira sprovođenje lokalnih planova za upravljanje otpadom, odvojenom prikupljanju otpada i recikliranju;
- da se unaprijedi saradnja Ministarstva održivog razvoja i turizma i jedinica lokalnih samouprava u cilju tehničke i administrativne podrške u sprovođenju nadležnosti za upravljanje komunalnim otpadom;
- da se inteziviraju aktivnosti na povećanju ekološke svijesti građana (na državnom i lokalnom nivou) o potrebi odgovornog odnosa prema prirodi;
- da Komunalna policija vrši stalni nadzor, praćenje i kontrolu nivoa komunalne buke, u skladu sa indikatorima buke;
- da se unaprijedi saradnja između organa lokalne uprave i lokalne samouprave sa nadležnim inspekcijama u cilju sprječavanja ili smanjivanja štetnih uticaja buke na zdravlje ljudi i životnu sredinu.

VI PRAVA DJETETA 2019

Prema podacima MONSTAT iz 2017. godine, broj djece u Crnoj Gori je 137.419 ili 22% od ukupnog broja stanovnika. Podaci za 2018. godinu biće dostupni 31.05.2019. godine.

U 2018. godini, Zaštitnik je imao u radu 211 predmeta iz oblasti prava djeteta, od kojih su 2 prenešena iz 2017. godine.

Pritužbe su podnijeli: muškarci (69), žene (76), grupe (13), dječaci (11), djevojčice (6), NVO (2). Po sopstvenoj inicijativi postupano je u 32 predmeta ili 15% od ukupnog broja.

Pritužbe su se odnosile na: organe državne uprave, upravne i druge organizacije (59), sudove (20), državno tužilaštvo (2), javne službe i druge nosioce javnih ovlašćenja (96), lokalnu samoupravu i lokalnu upravu (12) i na druge organe, organizacije, pravna lica (20).

Postupak je okončan u 209 predmeta ili 99,05%, a 2 predmeta (formirana u decembru 2018.) su prenijeta u 2019. godinu.

Od 209 predmeta u kojima je postupak okončan u izvještajnoj godini, u 49 predmeta nije utvrđena povreda prava, a u 13 slučajeva Zaštitnik nije bio nadležan za postupanje (pritužbom je traženo preispitivanje zakonitosti sudskih odluka, zastupanje i preduzimanje radnji u postupku, materijalna pomoć i sl.). U 73 predmeta ispitni postupak je obustavljen (povreda otklonjena u toku postupka – 63, podnosilac povukao pritužbu – 6 i pokrenut sudski postupak nakon podnošenja pritužbe – 4). U 31 predmet utvrđena je povreda prava (koja nije otklonjena u toku postupka) pa je dato 117 preporuka. U 9 predmeta nije se moglo postupati (nijesu iscrpljena druga pravna sredstva na koje je podnosilac prethodno upućen ili pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku). U 9 predmeta dato je mišljenje sa ukazivanjem, a u 16 predmeta podnosilac je upućen na druga pravna sredstva, jer je ocijenjeno da će na taj način efikasnije zaštititi svoja prava. Ostali predmeti (9) riješeni su na drugi način (spajanjem i sl.)

Tabela – Pregled okončanih pritužbi u 2018. godini, po subjektima na čiji rad su se odnosile

Državni organi, organi državne uprave i druge organizacije	59
Ministarstvo finansija	1
Ministarstvo pravde	1
Ministarstvo rada i socijalnog staranja	4
Ministarstvo unutrašnjih poslova	2
Ministarstvo zdravlja	3
Poreska uprava	1
Vlada Crne Gore	3
Inspekcija rada	1
Ministarstvo prosvjete	34
Uprava za inspeksijske poslove	4
Komisija za procjenu šteta Vlade Crne Gore	1
Agencija za zaštitu ličnih podataka	1
Javni izvršitelj	2
Ministarstvo unutrašnjih poslova	1

Sudovi	20
Osnovni sud u Baru	3
Osnovni sud u Kotoru	4
Osnovni sud u Nikšiću	2
Osnovni sud u Podgorici	7
Osnovni sud u Rožajama	1
Osnovni sud u Žabljaku	1
Upravni sud Crne Gore	2
Državno tužilaštvo	2
Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici	1
Osnovno državno tužilaštvo u Rožajama	1
Javne službe i drugi nosioci javnih ovlaštenja	96
Centar za socijalni rad Plav	1
Zavod za zapošljavanje Crne Gore	1
Centar za socijalni rad Podgorica	32
Centar za socijalni rad Berane	2
Centar za socijalni rad Nikšić, Plužine i Šavnik	3
Centar za socijalni rad Nikšić	1
Centar za socijalni rad Pljevlja	5
Centar za socijalni rad Rožaje	7
JU Osnovna škola "Dragiša Ivanović"	1
JU Ekonomska škola "Mirko Vešović"	1
JU Osnovna škola "Drago Milović"	4
Centar za socijalni rad Bijelo Polje	5
Fond PIO - Područno odjeljenje Podgorica	1
Klinički centar Crne Gore	3
JU Osnovna škola "Vladimir Nazor" Podgorica	1
Centar za socijalni rad za opštine Kotor, Tivat i Budva	2
JU Obrazovni centar "1. jun"	1
JPU "Đina Vrbica"	1
JU Osnovna škola "Štampar Makarije"	1
JU Osnovna škola "Sutjeska"	1
Centar za socijalni rad Bar	4
JU Osnovna škola "Dašo Pavičić"	1
JU Srednja stručna škola Rožaje	1
Centar za socijalni rad Herceg Novi	1
JU Osnovna škola "Jugoslavija"	1
JU Škola za srednje i više stručno obrazovanje "Sergije Stanić"	1
JU Srednja mješovita škola "Ivan Goran Kovačić"	1
JZU Opšta bolnica Nikšić	1
JU Srednja mješovita škola "Danilo Kiš" Budva	1
JU Osnovna škola "Orjenski bataljon" - Bjela	1
Centar za socijalni rad za opštine Kotor, Tivat i Budva - Područna služba Budva	1
JU Osnovna škola "Mahmut Lekić"	1
JPU "Ljubica Popović"	1

Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore	2
JU "Gimnazija" - Kotor	1
JU Osnovna škola "Dušan Ivović" Pljevlja	1
JU Osnovna škola "Stefan Mitrov Ljubiša" Budva	1
JU Osnovna škola "Mataruge" - Pljevlja	1
Lokalna samouprava i lokalna uprava	12
Opština Berane	1
Opština Bijelo Polje	1
Opština Budva	3
Opština Herceg Novi	1
Opština Nikšić	2
Glavni grad Podgorica	4
Drugi organi, organizacije, fizička i pravna lica i drugi slučajevi	20
Organ nije određen	15
Zahtjevi (za informacije, pravnu, finansijsku i drugu pomoć)	1
Organi, službe i nosioci javnih ovlaštenja u drugim državama	1
Privredna društva (AD, DD i slično)	3
Ukupno	209

6.1. Statusna prava

U statusna prava spadaju: pravo na saznanje vlastitog porijekla, na prijavu rođenja, na lično ime i pravo na sticanje državljanstva, kao i regulisanje boravišnog statusa djece stranaca.

I 2018. godine, Zaštiniku su se obraćali roditelji ukazujući na teškoće u ostvarivanju prava na regulisanje boravišta njihove djece, regulisanje crnogorskog državljanstva, upisa u matične knjige rođenih. U većini su se obraćali roditelji nakon razvoda braka, koji su crnogorski državljani, a čija djeca imaju državljanstvo drugih država, kao i lica iz grupacije raseljenih i interno raseljenih koja borave u Crnoj Gori.

Prilikom ostvarivanja navedenog prava od bitne važnosti je postupanje službenika koji su dužni pružiti tačnu, potpunu i blagovremenu informaciju građanima. U nekoliko slučajeva Zaštitnik je zapazio da očigledno neuke stranke nijesu upućene na adekvatan način od strane službenika državnih organa, pa se postupak odugovlači, stranke izlažu nepotrebim i suvišnim troškovima ili sa teškoćama (ne)dolaze do ostvarivanja prava iz statusnih pitanja.

Evidentno je da se u Crnoj Gori još uvijek nalazi jedan broj raseljenih i interno raseljenih lica iz bivših jugoslovenskih republika, koja nijesu ostvarila status stranca sa stalnim nastanjenjem iz razloga neposjedovanja ličnih dokumenata zemlje porijekla. Zato je potrebno nastaviti sa aktivnostima upisa djece u matične registre rođenih, kako bi se onemogućilo stvaranje apatrida i izbjegle sve neželjene posljedice koje takvo stanje proizvodi.

Primjer:

X.X državljanin Crne Gore, koji živi u Podgorici, žalio se da je sa nevjenčanom suprugom (17 godina), rođenoj u Podgorici, čiji su roditelji lica sa Kosova, dobio dijete, zbog nemogućnosti upisa djeteta u matičnu knjigu rođenih, jer majka djeteta nije upisana u istu. Takođe je naveo da za dijete ne može pribaviti zdravstvenu knjižicu. Tokom ispitnog postupka izvršen je upis djeteta u registar rođenih i time je otklonjena povreda.



Preporuke Zaštitnika:

Zaštitnik podsjeća na ranije date preporuke u Izvještaju o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za 2017. godinu (u daljem tekstu: Izvještaj 2017.) u vezi sa upisom djece u matične registre rođenih i podstiče organe na ispunjenje preporuka.

6.2. Pravo na život sa roditeljima i održavanje odnosa sa roditeljima

Lični odnosi djeteta/djece sa roditeljem sa kojim ne živi, bili su predmet postupanja u više pritužbi. Roditelji sa kojim dijete ne živi, isticali su propuste centara za socijalni rad ili sudova da ne preduzimaju mjere i radnje iz svoje nadležnosti kako bi djeca imala komunikaciju sa roditeljem sa kojim ne živi, bilo da je presuda donijeta, ili kada je u toku sudski postupak.

Od trenutka djetetovog rođenja, roditeljska briga pripada roditeljima zajedno⁸⁰ imajući u vidu da se oni ravnopravno zajednički staraju o djeci, živjeli zajedno ili ne. U mnogim slučajevima djeca žive sa jednim roditeljem, nakon odluke suda o vršenju roditeljskog prava, dok drugi roditelj dijelom učestvuje u vaspitanju i brizi, tokom perioda koji mu je određen da održava lične odnose sa djetetom. Podsjećamo da dijete ima jednaku potrebu za oba roditelja, što je njegovo pravo garantovano domaćim i međunarodnim propisima. Nažalost, u mnogim slučajevima, upravo roditelji ne razumiju značaj i suštinu ovog djetetovog prava, pa zbog nerazjašnjenih ili konfliktnih situacija sa bivšim partnerom, zanemaruju potrebe svoje djece.

Kada roditelji ne mogu da postignu dogovor oko zajedničkog starateljstva i brige o djetetu, odluku o tome donijeće nadležni sud, koji će takođe odlučiti o načinu održavanja ličnih odnosa između djece i roditelja. Sud će odluku donijeti razmatrajući i procjenjujući u svakoj konkretnoj situaciji najbolji interes djeteta, pa čak i u situacijama sporazuma roditelja koji možda nije uvijek u najboljem interesu djeteta, a polazeći od istražnog načela u sporovima u vezi sa porodičnim odnosima.⁸¹

Pravo djeteta da održava lične odnose sa roditeljem sa kojim ne živi može biti ograničeno samo sudskom odlukom kada je to u najboljem interesu djeteta.⁸²

Dakle, sud određuje način i vrijeme održavanja kontakata. Veoma je važno da se donese precizna odluka suda radi pravne sigurnosti djeteta i roditelja, jer često roditelji ne saraduju u ispunjavanju roditeljskih dužnosti ili zanemaruju svoju dužnost održavanja ličnih odnosa sa djetetom, pa su pred Zaštitnikom najbrojniji slučajevi kada roditelj sprječava održavanje ličnih odnosa djeteta i drugog roditelja. Od značaja je, takođe, precizno urediti način i mjesto predaje djeteta, jer u nekim slučajevima i

⁸⁰ Roditelji imaju jednaka prava i dužnosti prema svojoj djeci i odgovorni su za podizanje, vaspitanje i osposobljavanje djece za samostalan život, zaštitu njihovih interesa i dobrobiti. Čl. 4/2 Porodični zakon "Sl. List CG" br. 1/07 i 53/16)

⁸¹ U postupku u vezi sa porodičnim odnosima sud može utvrđivati činjenice i kada one nijesu među strankama sporne, a može i samostalno istraživati činjenice koje nijedna stranka nije iznijela. (čl. 318 Porodični zakon)

⁸² Sud može donijeti odluku o ograničavanju prava djeteta da održava lične odnose sa roditeljem sa kojim ne živi ako postoje razlozi za ograničenje ili lišenje roditeljskog prava ili u slučaju nasilja u porodici sa kojim ne živi, a upravo je on u odluci naveden kao osoba koja predaje dijete. (čl. 63 Porodični zakon)

pored pravosnažne odluke o kontaktima, presudu nije moguće izvršiti iz razloga što je dijete u uzrastu kada se ne želi odvojiti od drugog roditelja.

U postupanju po pritužbama zapazili smo da su prisutni ozbiljni problemi u postupcima radi uređenja ličnih odnosa sa roditeljima, nakon razvoda braka ili prekida vanbračne zajednice i nedostatak efikasne zaštite prava djeteta. Naime, uočene su razne poteškoće prilikom ostvarivanja susreta djece sa roditeljem sa kojim ne žive. Problemi se ispoljavaju prilikom realizacije već donijetih odluka, koje su nerijetko bile neprecizne i neodređene što je ostavljalo „prostora“ za manipulacije roditelja. Nadležne institucije nijesu adekvatno pristupile ovom problemu sa svim svojim mehanizmima koje imaju na raspolaganju, bilo sud, kao izvršni organ, bilo centar za socijalni rad kao pomoćni organ suda i organ „sui generis“ kada su porodični odnosi u pitanju. Centar kao organ starateljstva ima nezamjenjivu ulogu u zaštiti djece u postupku razvoda i nakon razvoda, a naročito u situacijama u kojima su izraženi konflikti između roditelja.

Zaštitnik je uočio da pojedini centri za socijalni rad nemaju dovoljno stručnih kapaciteta, tako da izostaje preduzimanje pravovremenih mjera i radnji, pa dijete i po više mjeseci (i do dvije godine) ne može da ostvari lične odnose sa svojim roditeljem. U tim slučajevima, centar je dužan da preduzme mjere i radnje na koje je zakonom ovlašćen, kako se ove situacije ne bi ponavljale i da svojim postupanjem, pokaže roditelju koji grubo zanemaruje svoje roditeljske dužnosti, da se to neće tolerisati. Inače, centar i ne odlučuje o ograničenju ili lišenju roditeljskih prava već sud, ali je njegova dužnost da inicira ove postupke, kad za to postoje razlozi. Centar može, takođe, da ustanovi nadzor nad vršenjem roditeljskog prava, a koje ovlašćenje centri i koriste, ali u rijetkim slučajevima i po ukazivanju. Umjesto toga, nepreduzimanjem radnji i mjera centri indirektno podržavaju otuđenje djeteta od roditelja, izostaju odgovarajuće reakcije prema roditelju sa kojim dijete živi a koji se ne pridržava odluke o načinu odvijanja ličnih odnosa pa samim tim direktno, sa namjerom, onemogućava sprovođenje odluke. Zaštitnik je u ovim slučajevima u svojim preporukama isticao da mjere centra za socijalni rad moraju biti blagovremene i efikasne.

Kad postoji pravosnažna i izvršna sudska odluka o održavanju ličnih odnosa (presuda ili privremena mjera), ako izostane dobrovoljno izvršenje, jedini način za ostvarivanje kontakata sa djecom je prinudno izvršenje. Događa se da u određenim situacijama i pored zakazanog sudskog izvršenja roditelj ne ostvari susrete, već odustaje iz razloga da svoje dijete ne izlaže stresnom događaju, što je posljedica nedovoljne pripremljenosti djeteta od strane roditelja kod kojeg se nalazi. Takvim (ne)činjenjem pojedini roditelji zanemaruju najbolje interese svoje djece i na prvo mjestu stavljaju svoje vlastite želje i potrebe. Uloga organa starateljstva, je u tim slučajevima značajna i nezamjenjiva.

Zaštitnik je u nekoliko slučajeva u kojima je podnosilac ukazivao na propuste u radu centara za socijalni rad tražio od nadležne inspekcije da sprovede nadzor nad radom centra. Inspekcija kao kontrolni mehanizam ima značajnu ulogu u zaštiti prava djeteta.

Primjeri:

- X.Y se žalila na nemogućnost ostvarivanja kontakta sa djetetom. Data je preporuka centru za socijalni rad da preduzme aktivnosti u cilju reuspostavljanja ličnih odnosa između djeteta i majke i intenzivira savjetodavni rad sa ocem, kako bi pripremio i podsticao dijete na kontakte sa svojom majkom.⁸³

- X.Y se žalio na zanemarivanje djece od strane majke. Zaštitnik nije utvrdio povredu prava. Centar za socijalni rad je preduzimao potrebne mjere i radnje iz svoje nadležnosti, u cilju ostvarivanja prava i najboljeg interesa djece.⁸⁴

⁸³ Mišljenje Zaštitnika broj: 01-71/18-3, http://www.ombudsman.co.me/docs/1524661614_16022018-preporuka-ro.pdf

⁸⁴ Mišljenje Zaštitnika broj: 01-138/18-3, http://www.ombudsman.co.me/docs/1552299244_18042018-otklonjena.pdf

Preporuke Zaštitnika:

Zaštitnik podsjeća na ranije date preporuke u Izvještaju 2017. u vezi sa primjenom načela hitnosti u porodično-pravnim sporovima u vršenju roditeljskog prava i preporučuje:

- da se inteziviraju aktivnosti na uspostavljanju efikasnog i djeci prilagođenog sistema izvršenja sudskih odluka;
- da se nastaviti sa edukacijama profesionalaca koji rade sa djecom.

6.3. Pravo na izražavanje mišljenja

Participacija (učeešće djece) je jedan od četiri osnovna principa Konvencije UN o pravima djeteta koje mu garantuje da se njegovo mišljenje uzme u obzir u svim onim stvarima i postupcima koji ga se direktno tiču.

Zaštitnik podsjeća da pravo djece na participaciju treba biti široko tumačeno. Naime, svako dijete može da izrazi svoje stavove, uključujući i djecu veoma malog uzrasta, pa čak i ako to ne mogu učiniti usmeno. Na odraslima je odgovornost da pronađu načine slušanja djece. (npr. djeca mogu koristiti crtanje, slikanje ili kamere kako bi opisali gdje se osjećaju sigurno, gdje se osjećaju srećno, i što uživaju ili ne uživaju. Djeca sa smetnjama u razvoju mogu slikama da podijele svoja osjećanja i brige.⁸⁵ Takođe, danas se u okruženju koriste i nove metode za uspostavljanje dobre komunikacije sa djecom kako bi što slobodnije mogla da izraze svoje stavove.⁸⁶

Djecu ne treba prisiljavati na učešće ili izražavanje svojih stavova, ovo pravo odnosno mogućnost je dobrovoljna, pa djeci treba dati pravovremeno neophodne informacije, ostaviti im prostora da razmotre svoje učešće i da ako žele daju svoj pristanak, a isto tako, u bilo koje vrijeme, mogu odustati.

Participacija djece doprinosi njihovom ličnom razvoju i podizanju samopouzdanja, saznanjih sposobnosti, društvenih vještina, poštovanja drugih. Zaštitnik smatra da je djeci potrebno dati priliku da učestvuju u onim postupcima u kojima se odlučuje o njihovim pravima, mogućnostima i obavezama, te da treba saslušati njihovo mišljenje, razmotriti njihov pogled i iskustvo koje imaju u svojim porodicama, školi i sl. Participacija djece podstiče i insistira na njihovoj "vidljivosti" i u vezi je s njihovim najboljim interesom, koji je takođe jedan od osnovnih principa Konvencije. Treba imati u vidu i prihvatiti da djeca imaju specifična mišljenja i iskustva koja su relevantna sa aspekta njihovog najboljeg interesa, što predstavlja osnov za uvažavanje njihovog mišljenja pri donošenju odluka koje ih se tiču.

Participacija ne znači nezavisno djelovanje djece, već ona predstavlja saradnju, razmjenu informacija - dijalog zasnovan na uzajamnom poštovanju. Djeca i odrasli su partneri u tom procesu i međusobno se dopunjuju. Nije cilj da se djeca uključe po svaku cijenu da bi se povećalo njihovo učešće, već da se nađu mogućnosti za njihovo što smislenije uključivanje, onda kada je njima zaista važno i gdje stvarno mogu da doprinesu.

Tokom sprovođenja postupaka Zaštitnik je uočio da se pravo djece na participaciju ne ostvaruje u punoj mjeri. Naime, u pojedinim situacijama sud trebao postaviti djeci lice za podršku imajući u vidu intenzitet konflikta između roditelja, koje bi u postupku moglo da utvrdi autentično mišljenje djeteta.⁸⁷ Zaštitnik takođe podsjeća na stav Višeg suda u Podgorici (u jednom ukidnom rješenju iz oblasti porodičnih odnosa) da je bitan element u utvrđivanju najboljeg interesa djeteta, poštovanje njegovog prava na

⁸⁵ [https://nhri.ohchr.org/CHILDREN'S PARTICIPATION IN THE WORK OF NHRIS](https://nhri.ohchr.org/CHILDREN'S%20PARTICIPATION%20IN%20THE%20WORK%20OF%20NHRIS)

⁸⁶ <https://www.poliklinika-djeca.hr/aktualno/novosti/hrt-o-radu-s-terapijskim-psima-u-poliklinici/>

⁸⁷ Mišljenje Zaštitnika broj: 01-665-18 i 693/18, http://www.ombudsman.co.me/docs/1545657966_07122018-preporuka-s.pdf

slobodno izražavanje mišljenja o svim pitanjima koja ga se tiču i uzimanje u obzir tog mišljenja, u skladu sa uzrastom i zrelošću djeteta.

Stručnjaci ističu da nije dovoljno djecu samo saslušati, već da je važno ono što djeca kažu ozbiljno razmotriti. To međutim ne znači da se odluke moraju prilagoditi mišljenju djeteta, ali uvažavanje mišljenja djece mora biti u skladu s njihovom sposobnošću razumijevanja pitanja o kojem se radi.

Međutim, kako navodi većina stručnjaka, dijete nikada ne treba dovesti u situaciju da ima osjećaj da nešto odlučuje, da nosi teret odluke, posebno ukoliko se radi o delikatnoj situaciji razvoda braka, jer djeca i sama vrlo često nose teret osjećaja da su kriva zbog razvoda braka roditelja. Dakle, odluke u porodičnim sporovima (odluka o povjeravanju djeteta i načinu odvijanja ličnih odnosa sa roditeljem) treba da budu odluke koje se donose uz učešće profesionalaca i uvažavanje mišljenja, potreba i najboljeg interesa djeteta. Stoga je osim stručne procjene, koja se odnosi na sagledavanje cjelokupnog konteksta u kome djeca žive, zadatak stručnih radnika centra za socijalni rad i da u što većoj mjeri zaštite djecu i da im pruže podršku u procesu razvoda ili razdvajanja, te da istovremeno obezbijedi i njihovu participaciju u postupku.

Zaštitnik podsjeća da dijete ima pravo da izrazi svoje mišljenje u postupcima koji se odnose na: vršenje roditeljskog prava, održavanje kontakata sa roditeljem sa kojim ne živi, ograničenje ili lišenje roditeljskog prava, utvrđivanje ili osporavanje materinstva i očinstva, starateljstva/hraniteljstva, izdržavanja i postupcima koji se odnose na zaštitu od nasilja u porodici. Dijete ne mora da koristi navedeno pravo, ali je dužnost suda da mu to omogući uvijek kada je to u najboljem interesu djeteta. Sud i lice koje zastupa dijete dužni su da djetetu blagovremeno daju informacije potrebne za formiranje mišljenja i da ga upoznaju sa posljedicama iskazivanja i prihvatanja njegovog mišljenja. Nadležni organ utvrđuje mišljenje djeteta u saradnji sa školskim psihologom, organom starateljstva, porodičnim savjetovalištem i drugim stručnjacima u ustanovama specijalizovanim za porodične odnose u prisustvu lica koje dijete samo odredi. Važno je istaći da je potrebno obezbijediti da dijete svoje mišljenje izražava u prilagođenom okruženju kako bi se osjećalo slobodno i opušteno.

„Zaštita prava djeteta znači brigu o pravima djeteta i njegovom najboljem interesu. Odgovornost institucija i lica koja štite prava djeteta je ogromna jer se odluke donijete u konkretnom postuku zaštite prava djeteta protežu i na (daleku) budućnost djeteta.“⁸⁸

U odnosu na poštovanje stavova djeteta, Zaštitnik podsjeća da je UN Komitet za prava djeteta u zaključnim zapažanjima 1. juna 2018. godine, izrazio zabrinutost što ostvarivanje ovog prava u praksi nije garantovano, te podsjetio na svoje prethodne preporuke (CRC/C/MNE/CO/1, stav 31) i preporučio da država:

- a) Izmijeni i dopuni Porodični zakon kako bi se osiguralo pravo djece koja su sposobna da formiraju svoja mišljenja da budu saslušana u svim pravnim postupcima, uključujući i imenovanje ili zamjenu lica za podršku koje je imenovano za dijete, i pruži odgovarajuću obuku za socijalnu radnike i upravne i sudske vlasti;
- b) Izradi alatke za standardizaciju javnih konsultacija sa djecom o razvoju nacionalne politike i osigura visok nivo inkluzivnosti i učešća djece u takvim konsultacijama;
- c) Sprovodi programe i aktivnosti podizanja svijesti kako bi se promovisalo konstruktivno i osnaženo učešće sve djece u porodici, zajednici i školama i u svim sudskim i upravnim procedurama koje se odnose na njih, s posebnom pažnjom na djevojčice i djecom u nepovoljnim ili ugroženim situacijama, uključujući i djecu sa smetnjama u razvoju.

⁸⁸ NVO Djeca prija svega, „Privremeni zastupnik-djeteta pravo djeteta na informaciju i izražavanje sopstvenog mišljenja“

Preporuke Zaštitnika:

Zaštitnik podsjeća na ranije date preporuke u Izveštaju 2017. u vezi sa participacijom djece i preporučuje da se uspostavi praksa pružanja povratne informacije djeci, prilagođene uzrastu i zrelosti, o razmatranju njihovih stavova.

6.4. Pravo na privatnost

Pravo na privatnost djeteta je garantovano UN Konvencijom o pravima djeteta, a standardi poštovanja ovog prava su preporučeni i drugim međunarodnim dokumentima. Zaštitnik ukazuje da privatnost i dostojanstvo djeteta moraju biti zaštićeni. Obaveza svih koji rade sa djecom i za djecu i izvještavaju u vezi sa njima je da postupaju u skladu sa najboljim interesom djeteta i da se u svom postupanju uzdrže od narušavanja njihove privatnosti.

Važno je istaći da se privatnost djeteta ne ugrožava samo u izuzetnim ekstremnim slučajevima kada okolnosti izazivaju senzacionalističke medijske objave. Naime, privatnost djeteta se ugrožava u redovnim aktivnostima roditelja, organizacija, škola, političkih partija i drugih subjekata, prilikom objavljivanja različitih sadržaja putem društvenih mreža. Nerijetko i djeca, nesvjesno, mogu ugrožavati privatnost svog druga ili drugarice objavljivanjem fotografija i drugih sadržaja putem interneta.

Zaštitnik je tokom 2018. godine postupao po pritužbi koja se odnosila na postavljanje nadzornih kamera u učeničkim toaletima u jednoj srednjoj školi. U dobijenom izjašnjenju od strane uprave škole navedeno je da kamere nijesu u funkciji i služe kao upozorenje učenicima kako bi se spriječilo eventualno oštećenje imovine tj. novopostavljenih sanitarija, kao i da su postavljene samo na ulazu u toalete. Nakon reagovanja Zaštitnika tokom postupka, a u cilju zaštite učenika od narušavanja privatnosti, nadzorne kamere su uklonjene.

Uticaju modernih tehnologija i medija nisu izloženi samo odrasli, već i djeca, koja od samog početka života imaju pristup brojnim medijima i raznovrsnim tehnološkim uređajima. Učestalo konzumiranje društvenih mreža može dovesti djecu u opasnost od narušavanja privatnosti. Osim što su korisnici društvenih mreža, oni su i objekti na tim mrežama. Često i roditelji objavljuju fotografije djece na svojim profilima kršeći na taj način njihovo pravo na zaštitu privatnosti.

Zaštitnik podsjeća da su ponekad roditelji odgovorni za ugrožavanje djetetove privatnosti u medijima, podstičući i odobravajući objavljivanje i otkrivanje identiteta djeteta, sa namjerom da upozore na neadekvatno reagovanje obrazovnih ustanova, organa starateljstva i dr. Stručnjaci ukazuju da otkrivanje djetetove privatnosti na više načina može naštetiti djetetu. Ono može ugroziti njegov razvoj, zadovoljavanje njegovih potreba, sliku o sebi, odnos sa socijalnom okolinom. Nažalost, roditeljska saglasnost i/ili djetetov pristanak na medijsko izlaganje nijesu uvijek u njegovom najboljem interesu.

Preporuke Zaštitnika:

-- da se sprovede kontinuirane edukacije svih subjekata o poštovanju prava na privatnost i važnosti zaštite prava na privatnost svakog pojedinca.

6.5. Pravo na izdržavanje

Pravo na izdržavanje predstavlja osnovno pravo djeteta koje je proklamovano domaćim i međunarodnim dokumentima koje je Crna Gora ratifikovala. Roditelji su dužni da izdržavaju svoju maloljetnu djecu, da brinu o njihovim potrebama.

Propisi utvrđuju niz mehanizama kojima se osigurava realizacija tog djetetovog prava. Postoje slučajevi u kojima, zbog različitih okolnosti, djeca teško ostvaruju pravo na izdržavanje, kao i oni u kojima ostaju bez novčanih sredstava potrebnih za zadovoljenje osnovnih životnih potreba. Dužnici pronalaze načine kako da izbjegnu pomenutu zakonsku obavezu i to: promjenom prebivališta, "radom na crno", ostvarivanjem minimalne zarade u dogovoru sa poslodavcem, neprijavlivanjem dodatne zarade, upisivanjem imovine na tuđe ime, odlaskom u inostranstvo i slično. Nedavanje izdržavanja je kršenje prava djeteta i obaveza je države da obezbijedi efikasan sistem izvršenja utvrđene obaveze roditelja.

U slučajevima kada se jedan od roditelja nalazi u inostranstvu i kada nije moguće naplatiti potraživanja za izdržavanje djeteta, shodno Konvenciji o međunarodnoj naplati potraživanja za izdržavanje djeteta i drugih oblika izdržavanja porodice,⁸⁹ Ministarstvo finansija je organ kojem se i preko kojeg se upućuju zahtjevi za ostvarivanje alimentacionih potraživanja. Prema informacijama dobijenim od strane Ministarstva finansija u saznanju smo da se građani vrlo rijetko obraćaju ovom organu, da nijesu upoznati sa mogućnostima ostvarivanja navedenog mehanizma i da se stoga vrlo mali broj ovakvih slučajeva procesuiraju.

Prema ranije sprovedenim istraživanjima uočeno je da centri za socijalni rad, u svojstvu organa starateljstva, rijetko pokreću postupke protiv roditelja koji ne izvršavaju obavezu davanja izdržavanja, već postupak prepušta oštećenim roditeljima.⁹⁰

Primjeri:

- *Majka X.Y dvoje djece iz Heceg Novog se žalila zbog nemogućnosti naplate alimentacionih potraživanja za djecu. Suprug i otac djece ih je napustio prije 12 godina i od tada nemaju kontakt sa njim niti saznanja gde se nalazi. U odsustvu tuženog brak je razveden, djeca povjerena majci na dalju brigu i staranje i određen je iznos doprinosa za izdržavanje djece. Zbog nemogućnosti naplate doprinosa za izdržavanje djece, 2016. godine, pokrenut je postupak izvršenja od strane javnog izvršitelja, kojih međutim nije bilo. Zaštitnik je uputio stranku da se sredstva za izdržavanje mogu potraživati i na nenovčanim sredstvima izvršnog dužnika posredstvom javnog izvršitelja i Ministarstva finansija u cilju naplate potraživanja u inostranstvu.*

- *Otac X.X četvoro maloljetne djece žalio se na finansijske teškoće zbog nedovoljnih primanja i nemogućnosti regulisanja doprinosa za izdržavanje za djecu. Naveo je da je brak razveden i djeca povjerena njemu uz obavezu majke da daje doprinos za izdržavanje djece, ali nije poznato gdje se majka nalazi. Stranka je upućena da pokrene postupak izvršenja sudske presude, jer bez dokaza o pokrenutom postupku izvršenja i potvrde da nijesu naplaćena sredstva, nije moguće ostvariti materijalno obezbjeđenje porodice kod nadležnog centra za socijalni rad.*

- *Majka X.Y se žalila da nakon što su joj djeca povjerena, otac nije davao dosuđenu alimentaciju, pa je posredstvom Javnog izvršitelja pokrenula prinudno izvršenje. Međutim, kako je u toku postupak izvršenja protiv izvršnog dužnika u korist drugog izvršnog povjerioca (jedne poslovne banke), to se rješenje o izvršenju radi alimentacije ne može izvršiti. Iako se radi o izdržavanju djece, ovaj predmet izvršenja ne može imati prioritet u odnosu na predmet koji je prethodno pokrenut, jer je banka podnijela prijedlog za izvršenje mnogo prije izvršnog povjerioca - majke. Dakle, djeca ostaju bez zakonskog izdržavanja i teret za njihovo izdržavanje prelazi na državu.⁹¹*

⁸⁹ Zakon o potvrđivanju Konvencije o međunarodnoj naplati potraživanja za izdržavanje djeteta i druge oblike izdržavanja porodice ("Službeni list Crne Gore - Međunarodni ugovori", br. 011/15)

⁹⁰ <http://media.cgo-cce.org/2014/11/cgo-cce-izdrzavanje-pravo-svakog-djeteta-i-obaveza-svakog-roditelja.pdf>

⁹¹ Mišljenje Zaštitnika broj : 01-25/2018h , http://www.ombudsman.co.me/docs/1526477209_26042018-misljenje-ukh.pdf

Preporuke Zaštitnika:

- da se uspostavi efikasan sistem izvršenja utvrđene obaveze izdržavanja djece,
- da se promoviše Konvencija o međunarodnoj naplati potraživanja za izdržavanje djeteta i drugih oblika izdržavanja porodice

6.6. Pravo na zaštitu od nasilja i zanemarivanja

Nasilje nad djetetom, bilo da je fizičko ili psihičko ili ima oblike zlostavljanja i zanemarivanja, predstavlja grubo kršenje niza garantovanih prava, a prije svega pravo djeteta na tjelesni integritet i ljudsko dostojanstvo, pravo na pravilan psihofizički razvoj, na sigurnu okolinu i neprikosnoveno pravo na život.

6.6.1. Vršnjačko nasilje

Zaštitnik je u radu po pritužbama i u neposrednom radu sa djecom, zapazio probleme koji se tiču: prepoznavanja nasilnog ponašanja, rane intervencije, uzroka zbog kojih dolazi do nasilničkog ponašanja, adekvatne reakcije nadležnih i programa resocijalizacije i pomoći kako žrtvi, tako i učiniocu nasilja. Zbog vršnjačkog nasilja, u većini slučajeva, obraćali su se roditelji djece, a ne djeca. Ovo nas dovodi do pitanja: da li su djeca postala tolerantnija na različite oblike nasilničkog ponašanja i komunikacije, da li imaju povjerenja u službe pomoći i podrške ili pokušavaju da svoj „problem“ riješe sama. Prilikom sprovođenja kreativno-edukativnih aktivnosti zapazili smo da djeca ne prepoznaju različite oblike postupanja kao nasilne. Neprepoznavanje nasilja od strane djece je posebno izraženo u virtuelnom svijetu, odnosno putem interneta i u komunikaciji putem društvenih mreža.

Zaštitnik podsjeća da prisutnost nasilja među djecom i tolerancija društva na ove pojave, kao i pasivnost nadležnih službi (u prevenciji i u intervenciji), ugrožava sigurnost djece.

Škola i školsko okruženje se javljaju kao mjesto na kojem se nasilje među djecom najčešće registruje i može se postaviti pitanje zašto se nasilje među djecom u tolikoj mjeri događa upravo na mjestu gdje je najveći broj stručnjaka, koji su posle roditelja prvi odgovorni za praćenje ponašanja svakog djeteta, koji mogu primijetiti određene promjene u ponašanju i reagovati kako problemi ne bi eskalirali. Još uvijek u praksi vršnjačko nasilje se ne prepoznaje na vrijeme i u pravom obliku, pa samim tim izostaje pravovremena i odgovarajuća reakcija svih subjekata koji učestvuju u vaspitanju i zaštiti djece. Nasilje među djecom se ne dešava isključivo u školskom okruženju. Postupano je i u slučajevima sukoba djece koji su eskalirali van školskog dvorišta.

6.6.2. Nasilje u porodici

Postupajući u predmetima koji se odnose na uređivanje porodično pravnih odnosa, određivanja starateljstva nad zajedničkom djecom, konfliktne razvode ili mentalno zdravlje djeteta, zapaženo je da su prisutni elementi nasilja u porodici.

Nažalost, tokom 2018. godine dogodila su se tri ubistva djeteta kao posljedica nasilja u porodici.

Zaštitnik ukazuje da se nasilje nad djecom ne smije tolerisati i odgovornost je svakog ko radi sa djecom ili za djecu, ali i svakog građanina da ga prijavi. Zapaža se da je kod građana prisutna bojazan od prijavljivanja nasilja u porodici zbog eventualne odmazde lica koje je prijavljeno, te je neophodno obezbijediti zaštitu identiteta i privatnost lica koja prijavljuju bilo koji oblik nasilja, zlostavljanja i

iskorišćavanja, a što je Zaštitnik istakao u svojim preporukama.⁹² U tom smislu, pozdravljamo kampanje koje se sprovode sa ciljem ohrabrivanja prijavljivanja slučajeva nasilja.

U prethodnom periodu sprovedene su brojne aktivnosti u cilju osnaživanja službi i servisa koji pružaju zaštitu djeci i porodici i kreiranju protokola o postupanju. Međutim, ukazujemo da se postojeće usluge i intervencije u sektorima zdravstva, socijalne i dječje zaštite, obrazovanja i pravosuđa moraju dodatno osnaživati: kroz redovne kućne posjete i podršku porodicama u riziku, pružanjem socijalne pomoći ugroženima, programe usmjerene na jačanje roditeljskih kompetencija, usluge zaštite mentalnog zdravlja, različite oblike savjetovanja, kao i ustanovljavanja 24-časovne pripravnosti svih sektora za pružanje hitne i neodložne intervencije i zaštite.

Veoma je važno da dijete u svakom trenutku zna gdje i kome može da se obrati i da dobije punu podršku i zaštitu na jednom mjestu. Stoga se mora insistirati na jačanju multisektorske saradnje i osnaživanju građana i djece da traže zaštitu svojih prava.

6.6.3. Zanemarivanje djece

Pojava prosjačenja djece, prikupljanje relevantnih podataka i iskustva profesionalaca koji su direktno angažovani na poslovima zaštite djece i porodice je bila predmet naše pažnje u izvještajnoj godini. Iz neposrednih razgovora sa predstavnicima centara za socijalni rad, policije, nevladinih organizacija i Crvenog krsta stekli smo utisak da se proces suzbijanja zloupotrebe djece u ekonomske svrhe (prosjačenje) i pored preduzimanja određenih radnji i mjera i dalje suočava sa gotovo istim preprekama i problemima kao i 2010. godine kada smo dali prve preporuke.

Stoga je Zaštitnik, krajem 2018. godine, inicirao izradu Protokola o postupanju organa, ustanova i organizacija sa djecom uključenom u život i rad na ulici u cilju definisanja smjernica za djelovanje svih aktera koji se bave djecom i porodicom, kako bi zajedničkim djelovanjem mogli da preduzimaju radnje i mjere na zaštiti djeteta uključenog u život i rad na ulici, u skladu sa garantovanim pravima djeteta.

Podsjećamo da uslovi u kojima se djeca nalaze, žive i provode svoje djetinjstvo na ulici, predstavljaju jedan od najtežih i najgrubljih oblika povreda prava djeteta. Naime, takve životne okolnosti djeci uskraćuju mnoga prava garantovana UN Konvencijom o pravima djeteta, kao što su prava iz socijalne zaštite, zdravstvene zaštite, prava na obrazovanje i dr. Djeca koja se bave prosjačenjem i žive na ulici izložena su riziku da budu predmet ekonomskog i seksualnog iskorištavanja, podpadanja pod ropski položaj i položaj sličan ropskom kao i predmet trgovine ljudima.

Preporuke Zaštitnika:

Zaštitnik podsjeća na ranije date preporuke u Izvještaju 2017. u vezi sa zaštitom djece od svih oblika nasilja i preporučuje:

- da se nastave kontinuirane edukacije stručnjaka koji rade sa i za djecu o adekvatnom postupanju u slučajevima sumnje na zlostavljanje i zanemarivanje djece,
- da se uradi analiza sankcija koje se izriču u slučajevima nasilja nad djecom sa stanovišta srazmjernosti težini krivičnih djela.

⁹² Mišljenje Zaštitnika broj: 01-231/2018, http://www.ombudsman.co.me/docs/1526473295_08052018-preporuka-tv.pdf

6.7. Porodični smještaj, usvojenje i deinstitutionalizacija

Ratifikacijom Konvencije o pravima djeteta Crna Gora je preuzela obavezu da osigura da se dijete ne odvaja od svojih roditelja protiv njihove volje, osim ako je to odvajanje prijeko potrebno u najboljem interesu djeteta, a tada je potrebno djetetu osigurati alternativnu zaštitu (porodični smještaj-hraniteljstvo, usvojenje, i kada je to baš neophodno- institucionalni smještaj).

Mnoge stručne studije ističu važnost izbjegavanja institucionalnog zbrinjavanja djece niske životne dobi, jer može imati ozbiljne posljedice po dalji psihosocijalni razvoj pojedinaca u kasnijem životu, pa se preporučuje porodični smještaj kao najcelishodnija alternativa za zaštitu i zbrinjavanje dece.

Prateći razvoj alternativnih oblika zaštite djece bez roditeljskog staranja i proces deinstitutionalizacije Zaštitnik zapaža da je tokom 2018. godine postignut određeni napredak, ali je i dalje je potrebno nastaviti unaprijeđivanje i jačanje alternativnih servisa, naročito hraniteljskog smještaja u djelu poboljšanja kvaliteta i brojnosti pružaoca usluge porodičnog hraniteljstva.

U radu po pritužbama građana, zapaženo je da još uvijek nema dovoljno raspoloživih hraniteljskih porodica, naročito za urgentni smještaj djece i specijalizovanog hraniteljstva za djecu sa smetnjama u razvoju ili invaliditetom. Takođe, potrebno je započeti proces licenciranja pružaoca usluga privesti kraju kako bi postojeće usluge bile validno i cjelishodno utvrđene, a njihov kvalitet mjerljiv i adekvatno procjenjivan.

Za sve prethodno potrebna je snažnija materijalna podrška države, čime bi se stimulisala motivisanost za novim hraniteljima, njihova spremnost za unaprijeđivanjem kvaliteta i samim tim brojnost i mogućnost izbora pružaoca navedene usluge.

U ustanovi za smještaj djece bez roditeljskog staranja JU Dječji dom "Mladost" u Bijeloj u toku je plan transformacije gdje su pored rezidencijalnog smještaja planirane i druge usluge podrške dječiji i to: Prelazna stambena zajednica za djecu koja su u procesu pripreme za samostalni život, Dnevni centar za djecu sa smetnjama u razvoju, Prihvatilište za zaštitu djece od nasilja u porodici i Nacionalna SOS dječja telefonska linija.

U 2018. godini izvršena je redovna poseta Dječjem domu u Bijeloj i obavljen razgovor sa upravom i stručnim radnicima. Tom prilikom iznijeta su dotadašnja postignuća, planovi za tekući proces transformacije, kao i teškoće u radu sa kojima se susreću u cilju daljeg unaprijeđivanja sistema za zaštitu djece i bolje međusektorske saradnje svih relevantnih institucija. Između ostalog navedena je potreba intenzivnijeg poboljšanja porodičnog smještaja, kao i ulaganja većih napora u cilju spriječavanja ponovne institucionalizacije, odnosno povratka djece na institucionalni smještaj iz porodičnog smještaja. Naročito su istaknute posljedice i štetnost koje ovakva reinstitucionalizacija ostavlja po djecu koja su nakon neuspjelog hraniteljstva vraćena u Dječji dom "Mladost", jer nije bilo drugih hranitelja na raspolaganju. Od ukupnog broja djece na smještaju u ustanovi visok je udio djece koja iskazuju neku od smetnji u razvoju (preko 40%), što otvara potrebu intenzivnijeg rada na pronalazanju mogućnosti za međunarodno usvojenje ove kategorije djece, jer u Crnoj Gori ne postoji otvorenost i zainteresovanost domaćih usvojitelja.

Usvojenje je uređeno Porodičnim zakonom⁹³ kao jedan posebni oblik porodično-pravne zaštite djece bez roditelja ili odgovarajućeg roditeljskog staranja, kojim se zasniva roditeljski, odnosno srodnički

⁹³ Porodični zakon ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 1/07)

odnos. Izmjenama Porodičnog zakona⁹⁴, koja se primjenjuju od 19. maja 2017. godine, propisano je da se dijete može usvojiti do navršene osamnaeste godine života, kao i da usvojenje može biti samo potpuno. Novina u Zakonu je da dijete, po dozvoli ministra rada i socijalnog staranja, izuzetno može usvojiti i lice koje samo živi ako za to postoje opravdani razlozi i ako je to u najboljem interesu djeteta.

U okviru međunarodne saradnje institucija Zaštitnika učestvovala je na godišnjoj konferenciji ENOC-a (ENOC – Evropska mreža ombudsmana za djecu,) na kom su prezentovane preporuke te organizacije za međunarodno usvojenje⁹⁵. U bitnom, preporuke su sljedeće: da se mora ojačati baza podataka o djeci u postupku međunarodnog usvojenja; kontinuirano raditi na ispunjavanju obaveza iz Haške konvencije⁹⁶; pratiti stanje i promjene u oblasti međunarodnog usvojenja; pružati stalna podrška nakon usvojenja u skladu sa konkretnim potrebama djeteta; obezbjediti smisleno učešće svakog djeteta u međunarodnom usvojenju; poštovati i ispunjavati pravo djeteta na pristup biološkim informacijama; izbjegavati razdvajanja braće i sestara.

Preporuke Zaštitnika:

Zaštitnik podsjeća na ranije date preporuke u Izvještaju 2017. u vezi sa alternativnim oblicima zaštite djece i preporučuje da se nastavi razvoj usluga u zajednici.

6.8. Zaštita djece izbjeglica

Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca⁹⁷, koji je stupio na snagu 15.01.2019. godine, propisuje uslove i postupak za odobravanje međunarodne i privremene zaštite stranca koji traži međunarodnu zaštitu, prava i obaveze stranca koji traži međunarodnu zaštitu, azilanta, stranca pod supsidijarnom zaštitom, stranca pod privremenom zaštitom, kao i uslove i postupak za poništenje i prestanak azila, supsidijarne i privremene zaštite.

Zakonom je uspostavljen je jedinstven sistem azila, supsidijarna i privremena zaštita. Očekuje se da će postupak biti brži, djelotvorniji i ekonomičniji i da će se spriječiti zloupotrebe. U postupcima se naročito vodi računa o najboljem interesu djeteta.

Prema podacima UNHCR-a, u Crnoj Gori, među tražiocima azila (iz 34 zemlje) nalazilo se 271 dijete od kojih je jedno iz Avganistana uzrasta 15-17 godina bilo bez pratnje roditelja. Trenutno u sistemu integracije na osnovu odobrene međunarodne zaštite, boravi 16 djece sa međunarodnom zaštitom – statusom azilanta ili statusom stranca pod supsidijarnom zaštitom. Od toga broja, troje djece rođeno je u Crnoj Gori (u toku 2017. i 2018. godine). Djeca predškolskog/školskog uzrasta pohađaju obrazovnu ustanovu i dobijaju pomoć UNHCR/CKCG (kupovina udžbenika, plaćanje užine, prevoz do škole, pomoć u domaćim zadacima itd.) Među tom djecom nema djece bez pratnje roditelja.

Predstavnici Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore i UNHCR-a, posjetili su Centar za tražioce azila, Prihvatilište za strance i Društveni centar. Sagledani su uslovi boravka s akcentom na dječji smještaj, ishranu, obezbjeđivanje prevoda, saradnji sa zdravstvenim ustanovama, MUP-om i ostalim detaljima u vezi sa organizacijom prihvata i sa predstavnicima navedenih ustanova razgovarano o

⁹⁴ Izmjene i dopune Porodičnog zakona ("Službeni list Crne Gore", br. 53/16)

⁹⁵ http://www.ombudsman.co.me/docs/1539609181_enoc-2018-statement-on-intercountry-adoption-3.docx

⁹⁶ Crna Gora je ratifikovala Evropsku konvenciju o usvajanju djece – revidiranu, koja je stupila na snagu 01.10.2012. godine, kao i Hašku Konvenciju o zaštiti djece i saradnji u pogledu međudržavnog usvojenja od 29. maja 1993.god. 9. marta 2012. godine, a stupila je na snagu 01. jula 2012. godine.

⁹⁷ Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca ("Službeni list Crne Gore", br. 002/17 od 10.01.2017, 003/19)

tome. Azil pretežno traže stanovnici Sirije, Libana, Iraka, Irana, Turske, Grčke, Albanije, a najviše u toj ustanovi provedu do godinu dana. Crveni krst Crne Gore uz saradnju UNHCR-a otvorio je Društveni Centar za azilante u Spužu koji je mjesto okupljanja i sprovođenja različitih aktivnosti: učenje jezika, slikanje, sadenje vrta itd., kako za osobe koje traže međunarodnu zaštitu, tako i članove lokalne zajednice.

6.9. Zdravlje i zdravstvena zaštita

U izvještajnoj godini žalili su se roditelji i djeca ističući povrede prava na adekvatnu zdravstvenu zaštitu. Pritužbe su se uglavnom odnosile na nedostupnost zdravstvenih ustanova, nemogućnost ostvarivanja određenih tretmana u kontinuitetu zbog preopterećenosti ljekara specijalista, neadekvatnu komunikaciju sa postupajućim ljekarima, neuslovnost određenih domova zdravlja i sl.

Podsjećamo da kvalitet i dostupnost zdravstvene zaštite značajno utiče na kvalitet života svakog djeteta i na ostvarivanje drugih prava. Sistem zdravstvene zaštite se mora unapređivati kako bi usluge bile dostupne svoj djeci, a u cilju ostvarivanja najboljeg interesa djeteta i obezbjeđivanja rasta i razvoja djece u skladu sa individualnim kapacitetima i mogućnostima. Međutim, smatramo da problem nejednake dostupnosti zdravstvene zaštite, još uvijek nije riješen i manifestuje se kako u nepostojanju adekvatne zdravstvene usluge za djecu iz manjih gradskih ili seoskih sredina, nedostupnost ljekara specijalista i stručnjaka različitih profila, nejednaka dostupnost specijalističko-konsultativne djelatnosti, odgovarajućih laboratorijskih usluga i dr.

U 2018. godini, Zaštitnik je obišao većinu ustanova primarne zdravstvene zaštite (domove zdravlja) u cilju provjere uslova rada i kapaciteta pružanja zdravstvene usluge djeci. Zapaženo je da se domovi zdravlja razlikuju kako po prostornim i materijalnim uslovima, tako i po broju postupajućih ljekara, specijalističkih centara, savjetovališta i usluga koje pružaju. Smatramo da je to jedan od pokazatelja nejednake dostupnosti i favorizovanja određenih većih opština. Zapaženo je da je zdravstvena zaštita djece organizovana na različite načine u zavisnosti od uzrasne dobi, pa u nekim domovima zdravlja djecu stariju od 16 godina pregledaju ljekari za odrasle. Djeca u sistemu zdravstvene zaštite trebaju imati garantovane makar jednake, ako ne i bolje uslove za ostvarivanje neophodnih usluga i tretmana u odnosu na punoljetne pacijente.

Smatramo da u obavljanju zdravstvene djelatnosti na primarnom nivou, zdravstvene ustanove treba da ostvaruju saradnju sa drugim zdravstvenim, socijalnim, obrazovnim i drugim ustanovama i organizacijama za pripremanje i izvođenje programa za očuvanje i unapređenje zdravlja. Primijetili smo da pedijatri i drugi stručnjaci koji pružaju zdravstvenu zaštitu na primarnom nivou na različit način, i u različitom nivou, komuniciraju i uspostavljaju saradnju sa drugim službama koje učestvuju u životu i odrastanju djece. Takođe, smatramo da je neophodno aktivnije uključivanje zdravstvenih radnika i ustanovljavanje prakse i jednoobraznog postupanja u različitim prilikama (saradnja sa centrima za socijalni rad, saradnja sa psihološko-pedagoškom službom u školi i dr.). Sačinjen je Protokol o postupanju zdravstvenih radnika u slučajevima nasilja nad djecom, ali smo mišljenja da pedijatri i drugi profesionalci iz primarne zdravstvene zaštite trebaju biti bolje uvezani i uključeni u određene postupke, posebno kada su u pitanju djeca sa smetnjama u razvoju, djeca konzumenti ili zavisnici od psihoaktivnih supstanci, djeca sa poremećajem u ponašanju i dr.

Zaštitnik je u izvještajnoj godini pratio proces i dinamiku vakcinacije djece i može se zaključiti da su kampanjom koja je sprovedena od strane Ministarstva zdravlja i uz podršku Instituta za javno zdravlje, roditelji ohrabreni i da je sve manje prijava protiv roditelja zbog odbijanja obavezne imunizacije.

Prema našim podacima najučestalije su primjedbe na organizovanje i ostvarivanje zdravstvene zaštite djece sa smetnjama u razvoju. Djeca i roditelji su u 2018. godini isticali nemogućnost ostvarivanja logopedskog, psihološkog i defektološkog tretmana u kontinuitetu i u skladu sa preporučenom dinamikom. Naime, mnoga djeca koja imaju intelektualne i govorno-jezičke smetnje su ove i slične tretmane ostvarivali na klinikama izvan Crne Gore. Nakon osnivanja Centra za autizam, razvojne smetnje i dječiju psihijatriju, djeca su izgubila mogućnost da ove usluge ostvaruju van Crne Gore i upućena su na ovaj Centar. Roditelji ističu da je u okviru Centra nemoguće ostvariti ni kvalitativno, niti kvantitativno kontinuirani tretman zbog preopterećenosti, odnosno nedostatka specijalista koji pružaju terapijske usluge.

Zaštitnik je u više navrata posjećivao Centar, u cilju sticanja neposrednog uvida u način njegovog rada. Naime, Centar inicijalno tretira probleme autizma, razvojnih poteškoća kod djece i dječju psihijatriju. Usluge koriste djeca sa raznovrsnim smetnjama ranog razvoja i adolescencije, što uključuje i psihijatrijske i neurološke poremećaje. Primjećuje se napredak u ovoj oblasti, s obzirom da do otvaranja Centra djeca nijesu imala mogućnost tretmana od strane dječijeg psihijatra, ali isto tako ukazuje da obezbjeđivanje psihijatrijskih pregleda nekoliko puta tokom mjeseca nije najbolje rješenje imajući u vidu važnost kontinuiteta u tretiranju djece sa mentalnim poteškoćama. Dostupnost dječijeg psihijatra samo danima vikenda tokom mjeseca je nedovoljno imajući u vidu broj djece koja imaju potrebu za ovim vidom zaštite.

U okviru Centra, sa djecom tretmane sprovode psiholog, logoped, oligofrenolog i socijalni radnik, što naizgled garantuje multidisciplinarni pristup u pružanju zaštite djeci. Međutim, postojeći kadar koji je angažovan za pružanje različitih tretmana djeci, nije dovoljan i ne može garantovati adekvatnu i kontinuiranu zaštitu posebno imajući u vidu broj evidentirane djece i sprovedenih tretmana. Stiče se utisak da je broj djece koja koriste usluge ovog centra veliki, te da je sa postojećim kadrom fizički neizvodljivo organizovati kvalitetnu zaštitu, svakog djeteta u skladu sa individualnim potrebama. Roditelji djece ističu nezadovoljstvo dugim vremenskim periodom između dva pregleda ili tretmana što je prema našem mišljenju, u potpunosti opravdano. Primjećujemo da se djeca iz svih gradova Crne Gore upućuju na procjenu i tretman u Centar za autizam, te je upitno na koji način se ostvaruju nužni ili preporučeni tretmani za djecu koja žive u udaljenim gradovima. Ovo sigurno iziskuje materijalne troškove porodicama, kao i veliki organizacioni napor.

Na osnovu dobijenih podataka o načinu funkcionisanja ovog Centra, Zaštitnik je mišljenja da je veliki izazov povjeriti jednom centru svu djecu Crne Gore sa relativno oskudnim kadrovskim i materijalnim uslovima. Smatramo da nacionalni Centar ovog tipa treba imati mnogo veći broj specijalizovanih stručnjaka koji će djeci garantovati kontinuiranu i intezivnu zaštitu, podršku i praćenje kao i neograničavajuće prostorne i materijalne uslove za rad. Osim toga, povezanost Centra za autizam sa drugim službama, kako zdravstvene, tako i socijalne zaštite, trebala bi biti stalna i organizaciono naprednija, kako bi se adekvatno koristila sva raspoloživa stručna pomoć.⁹⁸

⁹⁸ <http://www.ombudsman.co.me/img-publications/25/mentalno-zdravlje-2018-1010.pdf>

Primjeri:



- Postupano je u predmetu koji se odnosio na nemogućnost pružanja adekvatne zaštite dječaku koji je imao probleme sa mentalnim zdravljem. Iako su različite službe i organi uključeni u rješavanje problema ove porodice, Zaštitnik je zaključio da dječaku nije obezbijedena adekvatna zdravstvena pomoć i njega i da mu nije omogućena neophodna hospitalizacija, što direktno ukazuje na nemogućnost ostvarivanja prava na zdravstvenu zaštitu. Nepostojanje specijalizovane ustanove ili odeljenja u okviru postojećih ustanova zdravstvene zaštite za liječenje i brigu o maloljetnicima koji imaju narušeno mentalno zdravlje, je problem na koji smo više puta ukazivali.⁹⁹

- U jednom od predmeta konstatovane su određene nepravilnosti u postupanju Kliničkog centra Crne Gore - Instituta za bolesti djece. Zaštitnik je zaključio da sobe za hospitalizovane pacijente u ovom slučaju - bebe, nemaju obezbjeđen krevet za pratioca (roditelja/staroca) već samo stolicu, osim toga da postupanje ljekara i medicinskog osoblja nije bilo u skladu sa preporučenim standardima i obavezujućim normama.¹⁰⁰

6.10. Mentalno zdravlje

Mentalno zdravlje djece je „stanje dobrobiti koje omogućava djeci da se razviju i postanu svjesna sopstvene jedinstvene ličnosti, da izgrade sopstveni identitet, da ispune svoj potencijal, da se nose sa izazovima odrastanja; da se osjećaju voljenima, sigurnima i prihvaćenim kao jedinstvenim pojedincima i da budu sposobni da budu srećni, da se igraju, uče i da učestvuju i doprinose porodici i zajednici. Zaštita i unaprjeđenje mentalnog zdravlja djece nijesu samo ključna komponenta promovisanja njihovih prava i njihovih najboljih interesa, već imaju i izuzetne prednosti. Njima se djeci daje najbolja mogućnost da žive srećnim, ispunjenim životom. Omogućava im da najbolje iskoriste svoje djetinjstvo i da izrastu u produktivne i srećne odrasle ljude. Koristi za društvo takođe su ogromne.“¹⁰¹

Svjetska zdravstvena organizacija (SZO) zdravlje definiše kao stanje potpunog fizičkog, mentalnog i socijalnog blagostanja, a ne samo kao odsustvo bolesti ili slabosti. Mentalno zdravlje se definiše "kao stanje blagostanja u koje svaki pojedinac shvata svoj potencijal, može se nositi sa normalnim stresom života, može raditi produktivno i plodno i može da doprinese svojoj zajednici."

Djeca i adolescenti posebno su izloženi riziku obolijevanja od mentalnih bolesti. Kako navodi SZO, oko 20% djece i adolescenata ima neki od oblika razvojnih, emocionalnih ili ponašajnih problema. Od toga, 3-12% mladih ima ozbiljan psihički poremećaj. Polovina svih mentalnih oboljenja se javlja do 14. godine života, te tri četvrtine mentalnih bolesti do sredine dvadesetih godina života.¹⁰²

Imajući u vidu značaj mentalnog zdravlja djece za njihov razvoj i društvo u cjelini, Zaštitnik je u 2018. godini sproveo istraživanje i sačinio poseban Izvještaj o mentalnom zdravlju djece u Crnoj Gori.¹⁰³

Mentalno zdravlje i poremećaji mentalnog zdravlja su određeni od strane višestrukih i interaktivnih faktora, kao što su: socijalni, psihološki, biološki i faktori generalnog zdravlja i bolesti.

Rano djetinjstvo predstavlja važan period u razvoju ličnosti i karaktera. Istraživanja iz oblasti dječjeg razvoja pokazuju da se osnova dobrog mentalnog zdravlja formira rano u životu. Mentalno zdravlje obuhvata prije svega pravilan psihofizički razvoj djece, njihovih potencijala i mogućnosti, jačanje snaga njihovih ličnosti i izdržljivosti, otpornosti na stresove kao i preuzimanja drugih novih uloga, koje ih čekaju u ličnom životu i u izgradnji društva.

⁹⁹ <http://www.ombudsman.co.me/doc.php?categ=preporuke&page=2>

¹⁰⁰ <http://www.ombudsman.co.me/doc.php?categ=preporuke&page=2>

¹⁰¹ ENOC – Evropska mreža ombudsmana za djecu, Stav o mentalnom zdravlju djece u Evropi usvojen na 22. sjednici Generalne skupštine ENOCa, 21. septembra 2018. godine u Parizu

¹⁰² Nacrt Strategije zaštite i unaprjeđenja mentalnog zdravlja u Crnoj Gori 2019-2023, Ministarstvo zdravlja Crne Gore

¹⁰³ <http://www.ombudsman.co.me/img-publications/25/mentalno-zdravlje-2018-1010.pdf>

Rizici ili problemi, koji vode ka poremećajima mentalnog zdravlja, danas postaju sve brojniji, u uslovima savremenog načina življenja i determinisani su teškoćama i problemima razvoja savremenog društva, u svim njegovim aspektima.

Zaštitnik je za potrebe izrade Izvještaja pribavio stavove djece o mentalnom zdravlju, a polazeći od važnosti dječije participacije i činjenice da djeca najbolje znaju kako se zaista osjećaju, koliko pomoći i podrške dobijaju od strane profesionalaca kao i da li prepoznaju situacije koje su rizične za očuvanje njihovog mentalnog zdravlja. Anketirano je 260 djece, iz različitih gradova Crne Gore, starosne dobi između 13 i 16 godina i održane četiri fokus grupe na temu zaštita i značaj mentalnog zdravlja djece.

Prema rezultatima sprovedene ankete došlo se do sledećih saznanja:

- Djeca u okviru osnovnih i srednjih škola imaju obezbeđenu psihološko-pedagošku podršku koja se ogleda u postojanju angažovanog psihologa ili pedagoga. Većina ispitane djece smatra da je uloga ovih stručnih lica da pomažu učenicima koji se suočavaju sa određenim problemima u odrastanju, problemima u komunikaciji sa određenim nastavnikom/com, problemima u učenju i sl. Međutim, skoro 60% ispitane djece je izjavilo da pedagog/psiholog u njihovoj školi organizuje određene sekcije i vannastavne aktivnosti kao i / ili da nema slobodu da samoinicijativno posjeti psihologa/pedagoga ukoliko ima neki problem ili dilemu, posebno ako konkretna situacija nije vezana za školske obaveze.
- Djeca, koja su učestvovala u anketi u visokom procentu (47%) nisu upoznata da postoje centri za djecu sa posebnim potrebama, centri za mentalno zdravlje i savjetovaništa za mlade u okviru primarne zdravstvene zaštite. Djeca koja znaju da ove službe podrške postoje nisu upoznata sa njihovom nadležnošću i u većini slučajeva smatraju da je to namijenjeno djeci koja imaju mentalne bolesti ili neku vrstu retardacije. Prema dobijenim podacima, djeca će prije sama pokušati da riješe problem ili dilemu koju imaju, porazgovaraće sa drugom/drugaricom ili bratom/sestrom ili će savjet potražiti putem interneta.
- Određeni broj djece zna da su postojale ili postoje Kancelarije za mlade u okviru lokalnih samouprava. Djeca ove kancelarije vezuju za programe prevencije narkomanije i bolesti zavisnosti. Djeca smatraju da bi aktivan rad ovih i sličnih kancelarija/centara mogao dosta doprinjeti kako u prevenciji, tako i u savjetovanju i određenoj intervenciji kada su problemi djece i mladih u pitanju. Ovaj stav pravdaju činjenicom da takve službe nisu vezane za zdravstveni sistem (gdje bi mogli biti etiketirani kao neko ko ima mentalne probleme), a ni za školu (gdje je mala sredina i svi se poznaju), te bi se djeca mogla lakše interesovati za određena pitanja i eventualno dijeliti određene intimne dileme.

Anketirana djeca su kao ključne naveli sledeće situacije koje smatraju svojim najvećim problemom i stanjem koje izaziva stres:

- Školske obaveze i odnos sa nastavnikom/com;
- Odnos sa roditeljima i prevelika očekivanja od strane roditelja;
- Emotivne veze i
- Fizički izgled.

Djeca su u svojim odgovorima navodila kao razloge svog neraspoloženja ili stresa i odnose sa prijateljima, vršnjačko nasilje, ljubomoru, materijalno stanje porodice (siromaštvo), društvene mreže i ponašanje na istim, želju za odlazak van Crne Gore zbog sveukupnog nezadovoljstva i dr. Ni jedno anketirano dijete nije navelo problem bolesti zavisnosti, dileme u vezi sa reproduktivnim zdravljem, kao ni homoseksualizam kao situaciju/stanje koje bi ga moglo uznemiravati ili tištiti. Ali rezultati sprovedenih fokus grupa pokazuju da većina djece zna druga/drugaricu koja puši cigarete, pije alkohol na žurkama ili je probao/probala neku vrstu narkotika.

Ovi rezultati pokazuju da se djeca svakodnevno suočavaju sa različitim izazovima koji mogu ugroziti njihovo mentalno zdravlje, te da bi servisi podrške, pomoći i zaštite morali biti brojniji i dostupniji djeci. Najveći broj djece (skoro 55%) je navelo da se informiše putem interneta o svim stanjima koja ih zanimaju, a tiču se eventualnog ugrožavanja njihovog mentalnog zdravlja.

Zaštitnik zapaža da za fenomen mentalnog zdravlja djece i mladih i problemi koji iz njega proističu je karakteristično nedovoljno poznavanje i stigmatizacija opšte i stručne javnosti u našem društvu.

Na osnovu analize postojećeg stanja Zaštitnik zapaža:

- Nedovoljnu pravnu uređenost zaštite mentalnog zdravlja djece kroz nacionalnu regulativu i strateška dokumenta i potrebu za njihovim usaglašavanjem sa međunarodnim standardima;
- Nedovoljnu implementaciju već postojećih strateških dokumenata;
- Nedovoljnu posvećenost realizovanju programa promocije važnosti mentalnog zdravlja djece od strane svih sektora i na svim nivoima;
- Nedovoljan broj programa podrške i usluga u zajednici djeci i porodici usmjerenih na adekvatan rast i razvoj u skladu sa individualnim mogućnostima;
- Nepostojanje specijalizovanih stručnjaka i institucija za dijagnostiku, tretman i liječenje djece sa smetnjama u mentalnom zdravlju;
- Nedovoljnu međusektorsku saradnju u promociji, prevenciji i tretmanu mentalnog zdravlja djece.

Na osnovu sprovedenog istraživanja u navedenom Izveštaju date su preporuke: Vladi Crne Gore, Ministarstvu prosvjete, Ministarstvu zdravlja, Ministarstvu rada i socijalnog staranja, Ministarstvu za sport i mlade, Ministarstvu kulture i lokalnim samoupravama.

Preporuke Zaštitnika:

Zaštitnik podsjeća na ranije date preporuke u Izveštaju 2017. u vezi sa ostvarivanjem prava na zdravstvenu zaštitu i preporučuje da se inteziviraju aktivnosti na obezbjeđenju dovoljnog broja stručnjaka koji se bave zaštitom zdravlja djece.

6.11. Socijalna zaštita djece, životni standard

Život djece u porodicama koje se suočavaju sa siromaštvom i žive na rubu egzistencije u direktnoj je vezi sa pravom djeteta na život, opstanak i razvoj. Ovo podrazumijeva pravo na skladan razvoj, koji obuhvata fizički, mentalni, duhovni, moralni, psihološki i društveni razvoj¹⁰⁴, kako je navedeno u Opštem komentaru br. 5 Konvencije i pravima djeteta Opšte mjere za sprovođenje Konvencije.¹⁰⁴

Na osnovu AROPE - standardne EUROSTAT-ove varijable koja predstavlja kombinaciju stope rizika od siromaštva, stope izrazite materijalne deprivacije, kao i stope domaćinstava sa veoma niskim intenzitetom rada, u riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti, u Crnoj Gori živi preko 40% djece.

MONSTAT je obračunao određeni set indikatora koji se odnose na relativno siromaštvo djece, pa se navodi da su djeca do 17 godina starosti u 31,7% slučajeva u riziku od siromaštva, (za 3 procentna

¹⁰⁴ „Komitet očekuje od država članica da tumače “razvoj” u najširem smislu riječi kao holistički pristup, koji obuhvata cjelokupan djetetov fizički, mentalni, duhovni, moralni, psihološki i socijalni razvoj. Mjere implementacije moraju biti usmjerene na dostizanje optimalnog razvoja za svu djecu“

poena manje u odnosu na 2013. godinu). Interesan je podatak da su u periodu od 2013. do 2017. godine, stope materijalne deprivacije djece porasle.¹⁰⁵

Prema podacima EUROSTAT-a, djeca su među starosnim kategorijama sa najvećim rizikom od siromaštva ili socijalne isključenosti. U Strategiji savjeta Evrope za prava djeteta 2016-2021 između ostalog ističu da se djeca koja žive u siromaštvu „osjećaju isključenom i stigmatizovanom“, da imaju manje šanse od svojih bogatijih vršnjaka za dobar uspjeh u školi, uživanje u dobrom zdravlju, a kasnije i ostvarenje svojih punih potencijala u životu. Evropa rizikuje da sa ciklusima siromaštva koji traju generacijama proizvede "izgublenu generaciju" od razočaranih mladih ljudi, što će imati potencijalno teške posljedice na kohezivna društva i političku stabilnost. Visoke stope nezaposlenosti i smanjenja u socijalnim davanjima mogu dovesti do povećanja nivoa stresa među pogođenim porodicama, što stvara nove faktore rizika da dođe do nasilja i zanemarivanja.¹⁰⁶

Prema Zakonu o socijalnoj i dječjoj zaštiti prava iz socijalne i dječje zaštite su:

- 1) osnovna materijalna davanja;
- 2) usluge socijalne i dječje zaštite.

6.11.1. Osnovna materijalna davanja

Uvidom u kategorije naknada i visinu materijalnih davanja¹⁰⁷ namjenjenih djeci i porodici u stanju socijalne potrebe evidentno je da trenutna davanja ne predstavljaju dovoljnu podršku ovoj kategoriji građana. Prateći efekte socijalne politike i trenutno stanje najugroženijih porodica sa djecom, može se zaključiti da ovakve mjere ne daju zadovoljavajuće rezultate, već je potrebno napraviti realan presjek stanja i razviti jasniju strategiju za prevenciju siromaštva kako bi se izbjeglo generacijsko siromaštvo i osnažile porodice za prevazilaženje stanja socijalne potrebe.

Podrška siromašnim porodicama kroz konkretne mjere kao što su roditeljski dodatak, dječji dodatak, besplatan prevoz za učenike, besplatni udžbenici, dostupne vanastavne aktivnosti, samo su neke od mjera koje se mogu primjeniti u cilju osnaživanja ove kategorije građana. Ulaganje u obrazovanje djece i rani razvoj pokazalo se kao najrentabilnije ulaganje za prevenciju siromaštva.

Prateći iskustva iz regiona, zapaža se da je usled demografskih promena i niskog nataliteta sa kojima se suočavaju, određen broj država uveo stimulatívne mjere podrške porodici kroz posebne zakonske propise i proširivanja kategorija za roditeljski dodatak, kao i dječji dodatak kojim se obuhvata veći broj djece (Hrvatska, Srbija). Polazeći od naših važećih zakonskih rješenja u ovoj oblasti, gdje je dječji dodatak isključivo vezan za materijalno obezbeđenje porodice, potrebno je razmotriti mogućnost proširivanja kategorija ili cenzusa ukupnih primanja građana za ostvarivanje dječjeg dodatka kako bi se poboljšao položaj djece, naročito iz siromašnih porodica, a koje nijesu korisnici materijalnog obezbeđenja.

¹⁰⁵ Kada je u pitanju prvi nivo deprivacije, stopa je porasla za 4,5 procentna poena, stopa izrazite deprivacije je u porastu od 5,8 procentnih poena, odnosno 1,5 procentnih poena za ekstremni nivo deprivacije.

¹⁰⁶ Statistika dohotka i uslova života, MONSTAT <http://monstat.org/userfiles/file/publikacije/STATISTIKA%20DOHOTKA%20I%20USLOVA%20ZIVOTA.pdf>

¹⁰⁷ Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti propisane su i novčane naknade porodicama – materijalno obezbjeđenje porodice, koje se nalaze u stanju socijalne potrebe, a koje trenutno iznose: za pojedinca 65,86 €; za porodicu sa dva člana 79,09 €; sa tri člana 94,92 €; sa četiri člana 112,07 €; sa pet i više članova 125,20 €; za lice koje je bilo dijete bez roditeljskog staranja 125,20 €. Korisnici materijalnog obezbjeđenja mogu ostvarivati i pravo na dodatak za djecu koji iznosi za dijete: korisnika materijalnog obezbjeđenja 19,74 €; korisnika dodatka za njegu i pomoć 26,56 €; korisnika lične invalidnine 32,98 €; bez roditeljskog staranja 32,98 €; čiji je roditelj, usvojlac, staralac, hranitelj, odnosno lice kome je dijete povjereno na njegu, vaspitanje i obrazovanje kao korisnik materijalnog obezbjeđenja zasnovao radni odnos na osnovu sporazuma o aktivnom prevazilaženju nepovoljne socijalne situacije 19,74 €.

Podrška samohranim roditeljima u važećoj zakonskoj regulativi nije u dovoljnoj mjeri izražena. Društvo ne prepoznaje samohrane roditelje kao posebnu grupu, niti vodi računa o njihovim specifičnim potrebama. Pored problema podjele imovine nakon razvoda, veliki problem predstavlja i neplaćanje alimentacije. Pozdravljamo aktivnosti Udruženja Roditelji, koje je u saradnji sa državnim institucijama izdalo Vodič "Procedure u razvodu i izazovi samohranog roditeljstva", koji treba da pomogne članovima jednoroditeljskih porodica da na jednom mjestu dobiju važne informacije u vezi sa svim procedurama koje prate proces razvoda, kao i svim izazovima samohranog roditeljstva i usklađivanjem odnosa među bivšim partnerima, a najprije u cilju zaštite djece.

6.11.2. Usluge socijalne zaštite

Na osnovu Registra licenciranih pružalaca usluga socijalne i dječje zaštite¹⁰⁸ uočava se nedostatak servisa namjenjenih djeci i roditeljima, a naročito sa stanovišta njihove rasprostranjenosti i dostupnosti na teritoriji cijele države. Usluga dnevnog centra za djecu sa smetnjama u razvoju je za sada najčešći vid usluge socijalne zaštite djeci na lokalnom nivou. Prema informacijama dobijenim od Ministarstva rada i socijalnog staranja, tokom 2018. godine, uspostavljene su i finansirane usluge: "Nacionalna SOS telefonska linija za žene i djecu žrtve nasilja u porodici" i dostupna je i na albanskom jeziku; usluga Porodični saradnik sprovodi se u Glavnom gradu Podgorici, Bijelom Polju, Budvi, Tivtu, Kotoru i Herceg Novom u saradnji sa NVO "Porodični centar".

Preporuke Zaštitnika:

Zaštitnik podsjeća na ranije date preporuke u Izvještaju 2017. u vezi sa životnim standardom djece i preporučuje da se sačini sveobuhvatna analiza sistema socijalne dječje zaštite sa posebnim akcentom na efikasnost kako bi se spriječilo višedecenijsko i višegeneracijsko siromaštvo.

6.11.3. Stambeno zbrinjavanje ugroženih kategorija društva

Zaštitnik podsjeća da je socijalno stanovanje dio stambene i socijalne politike države, kao i lokalne zajednice. Domaćinstvima koja zbog socijalnih, ekonomskih i drugih razloga nijesu u stanju da obezbijede stan, potrebna je podrška od strane lokalne zajednice. Obaveza institucija da nastoje da stambeno obezbijede lica koja su trajno nesposoban za rad, a posebno grupe koje ovo pravo bez intervencije države ne bi mogle da ostvare (socijalno ugrožene grupe) koja proizilazi iz Ustava Crne Gore, Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti Crne Gore, Zakona o socijalnom stanovanju i drugih međunarodnih dokumenata kojih je Crna Gora potpisnica (član 25, Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima UN-a, član 31 Evropske socijalne povelje, član 11. Međunarodne konvencije o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, HABITAT Agendal i HABITAT II). Definicija adekvatnog stanovanja shodno navedenim dokumentima znači više od krova nad glavom što podrazumijeva: adekvatnu privatnost, adekvatan prostor, fizičku pristupačnost, sigurnost, sigurnost stanarskog statusa (zakupa), adekvatno snabdijevanje, svjetlošću, toplotom i ventilacijom, snabdijevanje vodom, sanitarije i odvod otpadnih voda, odgovarajući kvalitet sredine i činilaca važnih za zdravlje, sve to po dostupnim i pristupačnim cijenama.

Vlada Crna Gore je 2011. godine donijela je Nacionalnu stambenu strategiju za period 2011-2020. godine, na koji način su stvoreni osnovni principi za definisanje pravaca daljeg razvoja stambenog sektora u Crnoj Gori. Nakon toga, donijet je Zakon o socijalnom stanovanju¹⁰⁹, kao i Program socijalnog stanovanja 2014-2016, Program socijalnog stanovanja za period 2017-2020. godine. Obaveza je

¹⁰⁸ Registar licenciranih pružalaca usluga socijalne i dječje zaštite, <http://www.minradiss.gov.me/informacije/Registri>

¹⁰⁹ Sl. list CG, br. 35/2013

lokalnih samouprava da donesu *Lokalne programe socijalnog stanovanja* na period od godinu dana, kojim se definišu lica, odnosno grupe lica koje imaju prioritet u rješavanju stambenih potreba na teritoriji lokalne zajednice, kao i obim i uslovi odobravanja sredstava privrednim društvima, fizičkim licima i stambenim zadrugama, način vraćanja sredstava, uslovi i kriterijumi za utvrđivanje visine zakupnine za korišćenje stambenih objekata. Izvršavanje navedenih obaveza, uslov je za kvalitetno i efikasno rješavanje stambenih potreba domaćinstava koja ne mogu, iz socijalnih, ekonomskih i drugih razloga, sama riješiti stambeno pitanje.

Postupajući u predmetima koji se odnose na ovu problematiku, Zaštitnik je zapazio da još uvijek sve lokalne samouprave nijesu donijele *Lokalne programe socijalnog stanovanja*, te je u tom smislu davao i preporuke.

Primjeri:

- U jednom predmetu zaključeno je da Opština Herceg Novi nije utvrdila broj stambenih objekata kojima raspolaže, a koji bi bili namijenjeni za socijalno stanovanje i nije donijela Lokalni program socijalnog stanovanja, pa je dato preporuka da plan bez daljeg odlaganja donese.¹¹⁰
- U drugom predmetu ustanovljeno je da Opština Budva nije donijela planski dokument - Lokalni program socijalnog stanovanja, te je s tim u vezi data preporuka.¹¹¹



6.12. Pravo na obrazovanje

Zaštitnik je u radu imao određeni broj pritužbi na ostvarivanje prava na obrazovanje. Neposredna obraćanja djece se uglavnom odnose na nedostatke i nepravilnosti u okviru obrazovnog procesa, što je i očekivano s obzirom da je škola djeci u fokusu pažnje. U pritužbama je isticano nezadovoljstvo u vezi sa: neuslovnim školskim objektima, nedostatkom nastavnog kadra, neadekvatnim ostvarivanjem inkluzivnog obrazovanja, nepedagoškim odnosom na relaciji nastavnik-učenik, vršnjačkim nasiljem, neorganizovanošću školskog prevoza, nepravilnostima u sprovođenju određenih konkursa i sl.

6.12.1. Dostupnost obrazovanja i vaspitanja

Zaštitnik je kontinuirano pratio uslove i kvalitet ostvarivanja obrazovanja djece u Crnoj Gori na različitim nivoima.

6.12.1.1. Predškolsko obrazovanje i vaspitanje

Već dugo vremena izražen je problem dostupnosti predškolskog obrazovanja svoj djeci i pod jednakom uslovima. Na problem preopterećenosti predškolskih ustanova u određenim gradskim sredinama, kao i nedostupnost predškolskog obrazovanja i vaspitanja u ruralnim sredinama, ukazivano je i ranijim izvještajima. Podsjećamo na važnost povećanja broja predškolskih ustanova, unaprjeđivanja uslova kroz povećanje prostornih, materijalnih i kadrovskih kapaciteta, kako bi se svoj djeci obezbijedili uslovi za normalan rast i razvoj u skladu sa svojim mogućnostima. Da bi predškolski program bio svrsishodan, važno ga je prilagoditi svakom djetetu kao individui koji ima svoje prednosti i nedostatke i unaprjeđivati vještine do djetetovog psiho-fizičkog maksimuma.

Zaštitnik ukazuje na neophodnost stvaranja adekvatnih uslova za ispunjavanje svrhe i ciljeva predškolskog obrazovanja i vaspitanja, prateći preporučene standarde u ovoj oblasti. U izvještajnoj godini, primjećen je određeni napredak u oblasti predškolskog obrazovanja kroz aktivnosti Ministarstva

¹¹⁰ <http://www.ombudsman.co.me/Preporuke.html>

¹¹¹ <http://www.ombudsman.co.me/doc.php?categ=preporuke&page=2>

prosvjete. Naime, pokrenuta je kampanja „Zablistaću u vrtiću“ koja se sprovodi u sjevernim opštinama: Pljevlja, Bijelo Polje, Rožaje i Plav. U ovim opštinama su se, s ciljem animiranja djece i roditelja, na trgovima održavale tematske predstave koja su na zabavan način ukazivale na značaj predškolskog obrazovanja za razvoj djeteta. Pozdravljamo svaku inicijativu koja za cilj ima promovisanje važnosti predškolskog obrazovanja i vaspitanja, imajući u vidu prednosti pravovremenog sticanja znanja i vještina koje kod djeteta podstiču socijalnu i emotivnu inteligenciju. Osim aktuelne kampanje, tokom 2018. godine je otvoreno više vaspitnih jedinica i izgrađeno/otvoreno nekoliko novih predškolskih objekata i to u: Podgorici (3 vaspitne jedinice), na Biočama, Tuzima, Budvi, Nikšiću, Ulcinju, Baru i rekonstruisan objekat u Herceg Novom. Takođe je planirano više područnih odjeljenja predškolskih ustanova na sjeveru Crne Gore. Vjerujemo da će ovakve inicijative uz kontinuiranu posvećenost usmjerenu na obezbjeđivanje adekvatnih uslova u predškolskom obrazovanju, obezbijediti sveobuhvatnu uključenost djece od najranijeg perioda.

Zaštitnik je mišljenja da postojeće stanje u predškolskim ustanovama, i pored ostvarenog napretka, ne obezbjeđuje u cjelosti dostupno i kvalitetno obrazovanje svoj djeci u skladu sa individualnim potrebama. Primjetno je da određeni prostorni kapaciteti u vaspitnim jedinicama još uvijek ne odgovaraju preporučenim minimalnim standardima i postoje velike razlike između pojedinih ustanova (prostorni kapaciteti, didaktički materijal, dvorište, uslovi za inkuzivno obrazovanje). I u ovom izvještaju ukazujemo na prioritet obezbjeđivanja adekvatnih uslova kako bi svako dijete zaista dobilo adekvatnu brigu, vaspitanje, obrazovanje i bezbjedan boravak u predškolskoj ustanovi, pod istim uslovima i bez razlike.

Zaštitnik je postupao u slučaju dječaka koji je dvije školske godine zaredom od strane predškolske ustanove upisan u istu vaspitnu grupu. Riječ je o graničnom uzrastu, koje nameće datum rođenja djeteta. U slučajevima djece koja su rođenja pred kraj jedne ili početak druge kalendarske godine formalno-pravni uslov (godina rođenja) ne bi trebao biti jedini kriterijum za formiranje vaspitne grupe, odnosno raspoređivanje konkretnog djeteta u određenu vaspitnu grupu. U graničnim slučajevima pedagoško psihološka služba trebala bi sa dužnom pažnjom sačiniti procjenu djeteta, prateći pravila struke, te na osnovu individualnih psiho-fizčkih kapaciteta dijete uputiti u određenu vaspitnu grupu. Prethodne školske godine se napravio izuzetak koji je doveo do situacije da dijete dvije godine zaredom prati isti vaspitni proces. To dovodi u pitanje njegovo potencijalno napredovanje u savladavanju određenih znanja i vještina, što može biti u suprotnosti sa najboljim interesom djeteta i ostvarivanjem osnovnih ciljeva predškolskog obrazovanja. Iz činjenice da je dijete u prethodnoj školskoj godini pohađalo vaspitni proces kome po zakonu ne pripada, a sljedeće školske godine mu se to onemogućava, može se steći utisak da se radi o arbitrarnom postupanju. Iz tog razloga je Zaštitnik uputio mišljenje sa preporukama nadležnoj ustanovi.¹¹²

6.12.1.2. Prevoz učenika

I dalje je aktuelan izazov organizovanja prevoza učenika koji putuju do škole. Zaštitnik je i tokom 2018. godine postupao po pritužbama učenika koji putuju pet i više kilometara do svojih škola, a nemaju obezbijeđen prevoz, ni ostvaruju pravo na participaciju prevoza, čime su dovedeni u neravnopravan položaj u odnosu na učenike koji ostvaruju pravo na prevoz, odnosno participaciju.

Analizirajući pitanje organizovanja prevoza učenika, što predstavlja uslov dostupnosti obrazovanja, primjećujemo da Ministarstvo prosvjete ispoljava veoma neutralan i suzdržan stav po pitanju ostvarivanja prava na participaciju prevoza učenika, pozivajući se na *Pravilnik o kriterijumima i načinu prijema učenika u domove i ostvarivanju prava na participaciju prevoza*. Pravilnik ne predviđa na koji način je moguće ostvarivanje prava na participaciju gdje nema organizovanog prevoza, iako je

¹¹² Mišljenje Zaštitnika broj : 608/18-4, http://www.ombudsman.co.me/docs/1541585174_26102018-preporuka-vrtici.pdf

Ministarstvu prilikom donošenja Pravilnika bilo poznato da ovakvi slučajevi i životne situacije postoje na seoskim područjima. U konkretnim slučajevima nema organizovanog prigradskog prevoza (ili je prevoz obustavljen), te učenici ne mogu ostvariti participaciju za prevoz i roditelji su prinuđeni da ga sami organizuju. Zapaža se da se preduzimaju određeni napori u regulisanju ovog pitanja i da su ta rješenja raznolika, od gradskog/prigradskog prevoza, tamo gdje je organizovan, preko školskih kombija (u situacijama gdje ga škole posjeduju). Takođe, evidentno je da pojedini učenici ne mogu da koriste nijednu mogućnost. Ovo je dovelo do situacije da postoje tri grupe učenika: onih koji ostvaruju pravo na participaciju, onih kojima je prevoz u potpunosti obezbijeđen, do onih učenika koji ne mogu koristiti niti jednu mogućnost. Polazeći od ustavnog načela jednakosti, potrebno je da Ministarstvo prosvjete pokloni više pažnje ovom problemu kako bi se omogućilo da djeca iz porodica, koja žive u mjestima udaljenim od škola pet i više kilometara, a gdje nije organizovan prigradski prevoz, ostvare pravo na participaciju.

Podsjećamo na činjenicu da se poslednjih godina zbog migracija stanovništva, zatvaraju pojedine seoske škole – područna odjeljenja, iz razloga što nije racionalno organizovati nastavu zbog nekoliko učenika. Takvo postupanje stvorilo je problem za porodice koje su ostale da žive u tim selima, kojima se gubi perspektiva i prijeti potpuno napuštanje. Da bi se poboljšao kvalitet života u ruralnim područjima i postizanje raznolikosti ruralne privrede, potrebno je ulagati i u kulturnu, socijalnu, obrazovnu i ekološku strukturu ovih područja. Ovo je obaveza svih društvenih aktera, te je neophodna veća koordinacija kako državnih tako i lokalnih subjekata saglasno Strategiji regionalnog razvoja Crne Gore za period 2014-2020. godine.¹¹³ S tim u vezi, Zaštitnik je nadležnim organima uputio mišljenje sa preporukama.¹¹⁴

6.12.2. Sigurnost, prostorni i organizacioni uslovi i odnos prema učenicima

Djeca su se Zaštitniku obraćala ističući: nebezbedno okruženje kako u školi tako i u školskim dvorištima, neadekvatnu opremljenost učionica i nedostatak kabinetske nastave, nedovoljno rekreativnih aktivnosti, nezadovoljstvo u organizovanju ekskurzija/izleta, način ocjenjivanja, nestandardizovane provjere znanja, učešće na konkursima i dr.

I u ranijim izvještajima ukazivano je na probleme sa kojima se suočavaju mnoge obrazovne ustanove u Crnoj Gori kao što su: dotrajale krovne konstrukcije koje prokišnjavaju, neadekvatno zagrijavanje ili hlađenje, nefunkcionalni mokri čvorovi, nebezbedne električne instalacije, neograđena školska dvorišta, rizični i nebezbedni prilazi školama i dr. Zaštitnik smatra da je djeci neophodno obezbijediti podsticajno okruženje kako bi pružila maksimum svojih mogućnosti, a to podrazumijeva da se osjećaju bezbedno i slobodno u prostoru u kom provode veći dio dana, kao i da svi spoljni rizici budu svedeni na minimum.

Takođe su prisutni problemi prebukiranosti određenog broja osnovnih škola u gradskim sredinama i teškoće koje usljed toga nastaju (višesmjenski rad, nedostatak učionica, izdvajanje pojedinih odjeljenja istog razreda u različite smjene i dr.). Sa druge strane prisutno je zatvaranje osnovnih škola i područnih jedinica u seoskim sredinama zbog manjka učenika.

Podsjećamo da bezbedno školsko okruženje podrazumijeva prije svega dobre materijalne uslove školskih objekata i školskog dvorišta, bezbijednost od saobraćaja, zaštitu od svih potencijalnih oblika nasilja, bilo da je vršnjačko, nasilje od strane trećih osoba ili nasilno ponašanje od strane zaposlenih u školi. Problem nebezbednih školskih okruženja se može posmatrati sa više aspekata (infrastruktura,

¹¹³ www.mek.gov.me

¹¹⁴ Mišljenje Zaštitnika broj : 01-56/2018-4 i 01-80/2018, http://www.ombudsman.co.me/docs/1529661570_06062018-preporuka-mp.pdf

edukacija u slučaju vandrednih situacija, saobraćaj, nebezbedni predmeti, nasilje, droga i alkohol, psi lualice i sl.), zato je neophodno uključivanje svih zainteresovanih subjekata i učenika, nastavnika, uprave škole i roditelja i resornog ministarstva kako bi svi zajedno dali doprinos da se poveća bezbjednost školskog okruženja. Imajući u vidu veliki broj školskih objekata koje je potrebno rekonstruisati, adaptirati, sanirati, a za što su potrebna velika finansijska sredstva, Zaštitnik pozdravlja aktivnosti Ministarstva prosvjete i Ministarstva ekonomije koja kroz realizaciju projekata energetske efikasnosti doprinose boljim uslovima u obrazovnim ustanovama. Za pohvalu su i aktivnosti različitih donatora koji u saradnji sa upravama škola rade na poboljšanju uslova boravka djece.

Djeca su isticala i problem neopremljenosti kabineta za nastavne predmete: fizika, hemija i biologija, kao i nedostatak fiskulturnih sala. Zato je neophodno investirati u obezbijedivanje minimuma uslova za izvođenje nastavnih jedinica u svim školama kako bi se otklonile razlike u kvalitetu nastave, stepenu znanja i omogućilo učenicima da otkriju talenat ili sklonosti ka nekoj nauci.

Zaštitnik je postupao u nekoliko predmeta, usljed negodovanja djece i roditelja zbog promjene učitelja/ce u nižim razredima osnovne škole. Uprave škola ovakve izmjene obrazlažu potrebom da iskusan kadar vodi učenike prvog razreda, da je djecu neophodno navikavati na promjene od najranijeg uzrasta, te da je neizbježno da se učenicima mjenjaju nastavnici uslijed "neplaniranih" okolnosti. Naravno, razumije se neophodnost zamjene nastavnog kadra kada se za tim ukaže objektivna potreba. Međutim, zapaža se da se ovakve odluke donose bez prethodne konsultacije i upoznavanja roditelja djece sa njima što dodatno otežava situaciju. Stručnjaci ukazuju da je poželjno, za učenike najranije školske dobi, radi što bolje adaptacije i usvajanja školskih i obrazovnih sadržaja, da nastavni i obrazovni program sprovodi isti nastavni kadar u periodu do četvrog, eventualno petog razreda. Učenici u tom periodu teže podnose promjene, a kako bi se izbjegao osjećaj neizvjesnosti i nesigurnosti koje stvaraju promjene, potreban im je kontinuitet nastavnog kadra. Nakon završenog ispitnog postupka, nadležnim ustanovama je ukazano na navedene okolnosti i dato je mišljenje sa preporukama.¹¹⁵

Učenici su se obraćali i zbog procedure određenih konkursa raspisanih od strane Ministarstva prosvjete. Zaštitnik zapaža da se postupak izbora stipendiste Ujedinjenih svjetskih koledža (UWC) sprovodio bez precizno utvrđenih pravila, iako se radi o veoma vrijednim stipendijama, za dvije školske godine (za III i IV razred gimnazije/srednje škole). Ministarstvo prosvjete organizuje i participira u odabiru kandidata. Na osnovu raspoloživih podataka i rezultata ispitnog postupka, zaključeno je da Selekciona komisija za dodjelu UWC stipendija, nije izvršila rangiranje kandidata na osnovu njihovog uspjeha ostvarenog u prethodnom školovanju, nagrada na takmičenjima i drugim potrebnim kriterijumima, već je odlučila glasanjem članova i bez obrazloženja. Polazeći od činjenice da je postupak okončan, odluka o stipendistima donijeta u martu 2018. godine, Zaštitnik je dao mišljenje sa preporukom da se u budućim slučajevima postupak sprovede na drugačiji način u skladu sa pravilima i pozitivnom praksom u okruženju.¹¹⁶

U izvještajnoj godini Zaštitnik se bavio i pitanjima finansiranja privatnih obrazovnih ustanova koje izvode javno važeći obrazovni program. Naime, u jednom od predmeta, utvrđeno je da Baletska škola „Princeza Ksenija“, licencirana od strane Ministarstva prosvjete, izvodi javno važeći obrazovni program za djecu u tri grada u Crnoj Gori (Bar, Podgorica i Nikšić) i na osnovu ugovora sa Ministarstvom prosvjete, finansirana je iz budžeta u periodu od 2010 – 2015. godine, shodno Opštem zakonu o obrazovanju i vaspitanju. Od školske 2015/2016 godine, Ministarstvo prosvjete prestaje da finansira školu. Ovim pitanjem se bavio i Odbor za prosvjetu, nauku, kulturu i sport Skupštine Crne Gore, koji je donio Zaključak da se „preispita mogućnost ponovnog finansiranja Baletske škole u okviru potrošačke jedinice Ministarstva prosvjete“. Ministarstvo prosvjete u 2018. godini dijelom finansiralo je srednju

¹¹⁵ Mišljenje Zaštitnika broj: 01-544/2018, http://www.ombudsman.co.me/docs/1543848354_12092018-preporuka-vn.pdf

¹¹⁶ Mišljenje Zaštitnika broj: 01-396/2018-p, http://www.ombudsman.co.me/docs/1538548312_11092018-preporuka-mp.pdf

vjersku školu Medresa „Mehmet Fatih“ iz Podgorice, što ukazuje na činjenicu da su Budžetom Crne Gore bila obezbjeđena sredstva za finansiranje privatnih ustanova koje izvode javno važeći program i vjerskih škola, ali kako ne postoje jasna pravila o raspodjeli sredstava, može se zaključiti da se radi o arbitrarnom odlučivanju. Zaštitnik je uputio mišljenje sa preporukama.¹¹⁷

U 2018. godini problem pasa lotalica bio je predmet naše pažnje i postupanja. Naime, majka dvoje djece iz Nikšića žalila se da su djeca napadnuta od strane pasa lotalica na putu do škole. Utvrđeno je da je problem pasa lotalica prisutan i u drugim oštinama ali da i pored napora lokalnih samouprava ovaj problem, nažalost još uvijek nije kvalitetno riješen. Zaštitnik je dao preporuke Ministarstvu poljoprivrede i ruralnog razvoja Crne Gore - Uprava za bezbjednost hrane, veterine i fitosanitarne poslove – Odsjek za identifikaciju i registraciju životinja i veterinarski informacioni sistem i Opštini Nikšić da preduzme radnje i mjere koje će doprinjeti obezbjeđivanju sigurnosti, povećanoj bezbjednosti kretanja djece i građana na javnim površinama, kao i da preduzmu potrebne mjere i radnje na uklanjanju – hvatanju i zbrinjavanju pasa lotalica na javnim površinama i obezbjeđe uslove za njihovo zbrinjavanje.¹¹⁸

6.12.3. Obrazovanje djece sa smetnjama u razvoju

Zaštitnik u kontinuitetu prati uslove i način ostvarivanja inkluzivnog obrazovanja djece sa posebnim obrazovnim potrebama. Kao i ranijih godina, pritužbe su se odnosile na nedostatak asistenata u nastavi, neprilagođenost obrazovnih ustanova individualnim potrebama učenika, neadekvatan rad komisija za usmjeravanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama i sl.

Naime, evidentno je da je koncept inkluzije zaživio i da je sve veća uključenost djece u obrazovni proces. Međutim, postavlja se pitanje kvaliteta inkluzivnog obrazovanja koje se pruža djeci. Zaštitnik je i ranije ukazivao na probleme u sprovođenju inkluzije u postojećim uslovima, ali se i dalje javljaju ista pitanja i izazovi kada su u pitanju arhitektonski i prostorni uslovi, nedostatak asistenata u nastavi i druge stručne podrške, planiranje individualnih programa i saradnja obrazovne ustanove sa nadležnim komisijama.

Najčešći problem u ostvarivanju kvalitetnog inkluzivnog obrazovanja, koji se ponavlja, jeste obezbjeđivanje asistenata u nastavi učenicima koji za takvom vrstom tehničke podrške imaju potrebu. Naime, Komisija za usmjeravanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama, rješenjem o usmjeravanju preporučuje školi, između ostalog, obezbjeđivanje asistenta u nastavi i to rješenje postaje izvršno u skladu sa pravilima postupka. Iznenadjujuće je da mnoga takva rješenja ostanu neizvršena, jer nadležno Ministarstvo ima drugačije tumačenje potreba djeteta u konkretnim slučajevima. U jednom od predmeta, učeniku seoske škole nije obezbjeđena podrška u vidu asistenta u nastavi iz razloga što u učionici ima mali broj učenika. U izjašnjenju Ministarstva prosvjete je navedeno da profesor razredne nastave „ima dovoljno vremena i ogroman prostor za rad“ sa učenikom, te da, uprkos Rješenju Komisije, asistent nije potreban učeniku. Imajući u vidu stepen i kategoriju smetnje učenika (koji se otežano kreće) postavlja se pitanje da li nastavnik mora svaki put napustiti učionicu i prekinuti nastavnu aktivnost da bi učenika odveo do toaleta i sl., kao i na koji način se to odražava na ostale učenike. Zaštitnik i u ovom Izvještaju ukazuje da nastavnik, po svom profesionalnom angažmanu, odgovornosti prema nastavnom programu/jedinici koju predaje, odgovornosti prema ostalim učenicima ne može preuzimati ulogu tehničke podrške učeniku u praćenju nastave koju sam predaje.¹¹⁹

Zaštitnik podsjeća da ukoliko Komisija, kao relevantno tijelo, pravosnažno odredi obezbjeđivanje određenih uslova za sprovođenje nastavnog programa u skladu sa individualnim potrebama djeteta,

¹¹⁷ Mišljenje Zaštitnika broj: 01-330/2018-p , http://www.ombudsman.co.me/docs/1531213065_04072018-preporuka-bs.pdf

¹¹⁸ Mišljenje Zaštitnika broj: 01-422-4/2018, http://www.ombudsman.co.me/docs/1541666242_06112018-preporuka-nk.pdf

¹¹⁹ Mišljenje Zaštitnika broj: 115/18-4, http://www.ombudsman.co.me/docs/1524660927_06042018-preporuka-mc.pdf

obrazovna ustanova i Ministarstvo prosvjete moraju postupiti po datom rješenju, jer se u protivnom obesmišljava rad i angažovanje Komisije. Stiče se utisak da Ministarstvo, koje je u obavezi da obezbijedi finansijska sredstva, nema uspostavljenju komunikaciju sa Komisijama koje djeluju na lokalnom nivou. Nepostupanje po izvršnom rješenju ostavlja prostor roditeljima i zakonskim zastupnicima da zaštitu garantovanih prava ostvare pred sudom. Takođe, usmjeravanje učenika u redovni obrazovni program i školu koja nema kapaciteta i uslova da prilagodi nastavu uz pružanje neophodne pomoći učeniku, ne oslikava poštovanje najboljeg interesa djeteta, niti pružanje adekvatnog obrazovanja u skladu sa individualnim kapacitetima. Obrazovne ustanove iznalaze načine u cilju pružanja podrške učenicima kojima nije u skladu sa rješenjem dodijeljen asistent u nastavi, te angažovani asistenti prate više učenika istovremeno. Uspostavljanje blagovremene i stalne komunikacije između Komisije, obrazovnih ustanova i nadležnog Ministarstva bi doprinijelo da se izbjegnu nejasnoće i dodatna improvizovana tumačenja.¹²⁰

Analizirajući postojeće uslove za ostvarivanje adekvatnog inkluzivnog obrazovanja, Zaštitnik je mišljenja da obrazovne ustanove u Crnoj Gori još uvijek arhitektonski i prostorno nijesu prilagođene djeci sa smetnjama u razvoju. Nužno je obezbijediti jednak pristup obrazovanju u skladu sa nacionalnim propisima i preporučenim međunarodnim standardima svakom učeniku. Mnoge škole imaju samo pristupnu rampu na ulazu škole, dok su ostale prostorije u potpunosti neprilagođene (toaleti, kabineti, biblioteke, dvorište i dr.). Pitanje ulaska u obrazovnu ustanovu jednako je važno kao i pitanje kretanja u njoj. Djeca sa smetnjama u razvoju usljed nepristupačnosti školskih objekata uskraćena su za jednak tretman i time isključena iz punog učešća u obrazovnom procesu.

Djeca – članovi učeničkog parlamenta jedne osnovne škole, podnijela su pritužbu koja se odnosi na nemogućnost ostvarivanja obrazovanja pod jednakim uslovima njihova dva druga koji se kreću uz pomoć kolica i koje roditelji nose na sprat kako bi pratili kabinetsku nastavu. Škola je pokušala da pronađe rješenje uz pomoć privatnih donacija i lokalne samouprave, dok je nadležno Ministarstvo preporučilo tzv. „razumnu adaptaciju“, tj. da se nastava organizuje u prizemlju u jednoj učionici gubeći iz vida da će se na taj način učenicima uskratiti kabinetska nastava. Ministarstvo je takođe preporučilo školi da aplicira sa projektom jer su iznosi za koso-podizive rampe veoma visoki. Zaštitnik je ocijenio da je došlo do kršenja garantovanih prava djece.¹²¹

Zaštitnik je u izvještajnoj godini imao u radu predmet koji se odnosio na rad i postupanje prosvjetnih radnika prema učenicima koji imaju smetnje u razvoju. Po navodima roditelja učiteljica je vrijeđala i omalovažavala učenika, kako tokom nastave, tako i na roditeljskom sastanku. Uprava škole je, na insistiranje roditelja, problem riješila premještanjem učenika u drugo odjeljenje, na koji način su prava i interesi učenika zaštićeni, ali smatramo da je neprihvatljiva nesenzibilisanost prosvjetnog radnika-učiteljice u odnosu na sadašnje, a i sve buduće učenike.¹²²

Zaštitnik je mišljenja da prosvjetni radnici i uopšte profesionalci koji direktno rade sa djecom moraju imati više senzibiliteta i odgovornosti u odnosu sa djecom i prema djeci. Podučavanje u inkluzivnom okruženju popravlja profesionalne vještine nastavnika, jer umjesto da koriste „specijalne programe“ kao dio tzv. „specijalnog obrazovanja“, rade na razvoju vještina koje omogućava uključivanje djeteta sa smetnjama u razvoju u vršnjačku grupu. S druge strane, nastavnici na taj način, pomažu i učenicima bez smetnji u razvoju da razviju pozitivnije stavove prema osobama sa invaliditetom, a samim tim i tolerantnom društvu. Zaštitnik smatra da se neprimjerena postupanja, makar i izolovana, ne smiju tolerisati, već se kontinuirano mora raditi na edukaciji i podizanju svijesti svih profesionalaca koji rade

¹²⁰ Mišljenje Zaštitnika broj: 01-734/2018-4, http://www.ombudsman.co.me/docs/1547129432_25122018-preporuka-nk.pdf

¹²¹ Mišljenje Zaštitnika broj: 01-127/2018-p, http://www.ombudsman.co.me/docs/1526456788_04052018-preporuka-nk.pdf

¹²² Mišljenje Zaštitnika broj: 01/18-4, http://www.ombudsman.co.me/docs/1524660634_06042018-preporuka-lv.pdf

direktno sa djecom. Nadležno Ministarstvo treba da u većoj mjeri obezbjedi edukacije zaposlenih i rukovodilaca u ustanovama obrazovanja i vaspitanja o obrazovanju djece sa smetnjama u razvoju.

6.12.4. Vjerske škole

U 2018. godini Zaštitnik je Vladi Crne Gore uputio preporuku da preduzme neophodne mjere i aktivnosti u okviru svojih ustavnih ovlašćenja kako bi se na cjelovit način uredilo djelovanje vjerskih zajednica u oblasti obrazovanja.

Naime, Zaštitnik je povodom pisanja medija pokrenuo postupak i utvrdio da Srednja vjerska škola - ženska medresa (istureno odjeljenje "Gazi Isa Begove medrese" iz Novog Pazara) koja obavlja djelatnost u Rožajama, nije licencirana i ne posjeduje nikakvu dokumentaciju za obavljanje djelatnosti. Takođe, osim navedene škole, u Crnoj Gori obrazovni proces obavlja i vjerska predškolska ustanova „Reuda" u Rožajama, kod koje se u toku ispitnog nadzora nije moglo provjeriti da li posjeduje dokumentaciju za obavljanje djelatnosti. Zaštitnik podsjeća da u Crnoj Gori osim navedenih, postoje i druge obrazovne ustanove (različitog obrazovno-vaspitnog nivoa), organizovane od vjerskih zajednica koje djeluju u Crnoj Gori i da je Medresa u Tuzima jedina vjerska škola koja izvodi javno važeći obrazovni program, a što znači da posjeduje licencu.

Zaštitnik je odgovore zatražio od Ministarstva prosvjete i Prosvjetne inspekcije koji su pozivajući se na ustavno načelo odvojenosti vjerskih zajednica od države i njihove ravnopravnosti i slobode u vršenju vjerskih obreda i vjerskih poslova, zauzeli stav da se vjerske škole ne licenciraju po propisanim procedurama, u skladu sa Opštim zakonom o obrazovanju i vaspitanju, kao privatne i javne obrazovne ustanove, te da prema tome prosvjetna inspekcija nije nadležna da kontroliše rad vjerskih škola.

Zaštitnik ističe da je nesporna Ustavom zajamčena odvojenost vjerskih zajednica od države, kao i njihova ravnopravnost i sloboda u vršenju vjerskih obreda i vjerskih poslova. Međutim, imajući u vidu da je obrazovanje i vaspitanje djelatnost od javnog interesa, obavljanje obrazovne djelatnosti i otvaranje obrazovnih ustanova, pa i od strane vjerskih zajednica, mora biti u skladu sa pravnim poretkom Crne Gore uz ispunjavanje neophodnih uslova (prostornih, kadrovskih, programskih i dr.). Zaštitnik podsjeća da je religijsko djelovanje dozvoljeno u ustanovama koje su licencirane kao srednje vjerske škole.¹²³ Takođe, važeći Zakon o pravnom položaju vjerskih zajednica, (u članu 6 stav 1) zabranjuje da se u okviru vjerskih zajednica i njihovih organa i organizacija obavlja djelatnosti od opšteg i posebnog društvenog značaja i osnivaju tijela za takvu djelatnost. Ova norma je pozitivno pravo, koje se mora poštovati. S druge strane, Ugovorom o uređenju odnosa od zajedničkog interesa između Vlade Crne Gore i Islamske zajednice u Crnoj Gori, Islamskoj zajednici u Crnoj Gori priznato je pravo da osniva vjerske škole i obrazovne institucije višeg nivoa za potrebe školovanja vjerskog osoblja u Crnoj Gori, ali ovo pravo još uvijek nije pravno operacionalizovano. Imajući u vidu naprijed navedene činjenice, evidentno je da, za rad Srednje vjerske škole - ženska medresa (istureno odjeljenje "Gazi Isa Begove medrese" iz Novog Pazara) i vjerske predškolske ustanove „Reuda" u Rožajama ne postoji pravni osnov.

Ukazujemo da je Zakon o pravnom položaju vjerskih zajednica donijet 1977. godine (sa neznatnim kasnijim izmjenama) i njime je uređen pravni položaj vjerskih zajednica u vrijeme socijalističkog društvenog poretka i samoupravljanja, tako da nije u duhu sa društvenom stvarnošću i sadašnjim uređenjem Crne Gore. Nepostojanje adekvatnih zakonskih normi kojima bi se na sveobuhvatan način, u duhu izmijenjenih društvenih okolnosti, uredilo djelovanje vjerskih zajednica u oblasti obrazovanja, kao i različiti pristupi u tumačenju i primjeni zastarelih propisa, izazivaju niz štetnih posljedica.

¹²³ Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju (član 5 stav 2)

Postojeće normativno i faktičko stanje dovodi u pitanje ostvarivanje javnog interesa u oblasti obrazovanja, a šteti i samim vjerskim zajednicama koje imaju interes da se bave obrazovanjem, jer doprinosi stvaranju negativnih stavova u javnosti u odnosu na njihovo djelovanje u oblasti obrazovanja. Zaštitnik smatra da postojeće stanje nije društveno prihvatljivo, da je neodrživo i predstavlja razlog za ozbiljnu zabrinutost.¹²⁴

Preporuke Zaštitnika:

U odnosu na ostvarivanje prava na obrazovanje, Zaštitnik podsjeća na ranije date preporuke Izvještaj 2017. i preporučuje da se inteziviraju naponi u cilju ostvarivanja dostupnosti obrazovanja svoj djeci.

6.13. Slobodno vrijeme, rekreacija i kulturne aktivnosti

Konvencija o pravima djeteta (u odredbi člana 31) garantuje pravo djeteta na rekreaciju i kulturne aktivnosti koje odgovaraju njegovim godinama. Iz ove odredbe proizilazi obaveza države da prilikom organizovanja rekreativnih i kulturnih aktivnosti obrati pažnja na mentalne sposobnosti, psihološki i fizički uzrast i sposobnost djeteta. Od najranije dobi, djeca moraju igrati jer kroz igru uče i rastu. Igra doprinosi ne samo fizičkom razvoju djece, već i njihovom psihološkom razvoju i socijalizaciji.

Međutim, evidentno je da se vrijeme koje djeca provode u igri sve više smanjuje, što ukazuje na problem "suptilnog" kršenja prava djeteta, kao i na direktne posljedice na djetetov intelektualni, društveni, emocionalni i fizički razvoj. Nažalost, roditelji zbog brojnih obaveza na poslu i kod kuće, igranje sa djecom i kvalitetno slobodno vrijeme, sve više zamjenjuju gledanjem televizije, korišćenjem društvenih mreža na internetu, korišćenjem mobilnih telefona i dr.

Zaštitnik pozdravlja napore lokalnih zajednica i drugih organizacija koji imaju za cilj obezbjeđenje kvalitetnog provođenja slobodnog vremena kroz izgradnju sigurnih i bezbjednih igrališta, ali takođe primjećuje da se novoizgrađena igrališta, nažalost oštećuju ili uništavaju djelovanjem vandala.

U neposrednoj komunikaciji sa djecom, došli smo do saznanja, da od škole očekuju, da kroz različite sekcije dobiju priliku da slobodno vrijeme provedu u razvijanju sportskih, kulturnih i umjetničkih potencijala, bez dodatnih finansijskih izdataka roditelja. U tom smislu, pozdravljamo aktivnosti Ministarstva sporta i mladih koje u saradnji sa obrazovnim ustanovama radi na obnavljanju školskih dvorana i igrališta.

Za djecu srednješkolskog uzrasta i mlade kafići i društvena okupljanja u ugostiteljskim objektima su u nekim lokalnim sredinama jedini sadržaji koji se nude i koriste.

¹²⁴ Mišljenje Zaštitnika broj: 581/17-6, http://www.ombudsman.co.me/docs/1518643215_12022018-preporuka-vs.pdf

Primjeri:

- Zaštitniku je dostavljena pritužba na rad trenera jednog sportskog kluba, u kojoj je navedeno da su neprimjerenim i nepedagoškim postupanjem trenera povrijeđena prava djeteta. Imajući u vidu činjenicu da se obraćanje odnosi na postupanje prema djeci, iako Zaštitnik nema mandat za postupanje po pritužbama koje se odnose na fizička i pravna lica, polazeći od svog ukupnog ustavnog mandata i načela pravde i pravičnosti, navedenom sportskom klubu, ukazano je: da se djeca moraju poštovati i zaštititi od svih oblika fizičkog ili psihičkog nasilja, povrede ili zlostavljanja, zanemarivanja ili nemarnog postupanja, zloupotrebe, a što je definisano međunarodnim i domaćim dokumentima; da se mora poštovati pravo djeteta na privatnost i lični integritet, jer se radi o najranjivijoj kategoriji populacije; da se u svim akcijama u vezi s djecom, bez obzira da li ih preduzimaju javne ili privatne društvene institucije, najbolji interesi djeteta treba da budu od prvenstvenog značaja i da bi bilo uputno sprovesti edukaciju zaposlenih koji neposredno rade sa djecom, o pravima djece.

- Zaštitnik je od Kluba dobio odgovor u kojem se između ostalog navodi da naročito vode računa o tome da promovišu ono što sport zapravo jeste, da djecu sklone sa ulice, da se socijalizuju, upute na pravi put, postanu dobri ljudi i uspješni sportisti. Ističu da su provjerili navode iz pritužbe, razgovarali sa trenerom u vezi događaja, čiju su izjavu dostavili Zaštitniku. Ovo je primjer dobre saradnje sa Zaštitnikom, pa i u slučaju kada Zaštitnik nema neposredna ovlašćenja za postupanje.

6.14. Mediji i digitalno okruženje

Veliki značaj i uticaj koji mediji, društvene mreže i digitalne tehnologije generalno imaju na život savremenog čovjeka svakako se odnose i na područje ostvarivanja prava i sloboda. U prethodnom dijelu Izveštaja (Pravo na slobodu izražavanja) opisali smo nadležnost i aktivnosti Zaštitnika u oblasti medija, ali je potrebno posebno ukazati na uticaj medijskih sadržaja na djecu i ostvarivanje/kršenje njihovih prava.

Kao što smo više puta ukazivali, novinarsko izvještavanje predstavlja najznačajniji izvor saznanja za pokretanje naših postupaka po službenoj dužnosti, a što je posebno zastupljeno u sektoru za prava djeteta. Nesporno je da mediji daju veliki doprinos u rješavanju brojnih problema i pitanja bilo da su ona pojedinačnog ili sistemskog karaktera, ali i dalje nažalost imamo primjere izvještavanja koja nisu u najboljem interesu djeteta i kojima se krše njihova prava, najčešće na privatnost i porodične prilike. Više puta u prethodnom periodu reagovali smo javnim apelima da se sa posebnim senzibilitetom izvještava o događajima u kojima su žrtve maloljetnici, imajući u vidu osjetljivost teme i činjenicu da se zbog relativno malih društvenih sredina, dodatno mora voditi računa u cilju zaštite privatnosti i dostojanstva. I ovom prilikom podsjećamo da je o osjetljivim pitanjima, bez obzira na interesovanje javnosti, poželjno izvještavati sa stanovišta događaja kao negativne društvene pojave, izbjegavajući detalje i opise konkretne situacije.

Kada govorimo o digitalnoj tehnologiji i primjeni tehnoloških uređaja, podsjećamo da je njihovo korišćenje dostupno većini stanovništva Crne Gore, a naročito djeci. Iz tih razloga postoji i potreba da se upotreba interneta učini što bezbjednijim.

Digitalna tehnologija ima veliki uticaj na djecu, njihove živote i budućnost. Danas čak i djeca u ranom uzrastu koriste savremene tehnologije. Internet i digitalne mreže stvorile su novi svijet komunikacije gdje se djeci pruža prilika da poboljšaju svoje znanje i razumijevanje. Pristup digitalnim medijima omogućava im da ostvare svoja prava na slobodno izražavanje mišljenja, na informacije, na obrazovanje i kulturu. Digitalne tehnologije su postale novo sredstvo za već postojeće oblike zloupotrebe i zlostavljanja, pa su djeca izložena riziku ne samo na mreži već i van nje. Ona djecu može učiniti podložnijom za nanošenje štete, i na internetu i van njega. Već ranjiva djeca mogu biti izložena većem riziku od štete, uključujući gubitak privatnosti.¹²⁵

U posljednje vrijeme osjeća se zabrinutost roditelja i nastavnika zbog toga što djeca provode previše vremena ispred ekrana. Zaštitnik razumije njihovu brigu, ali podsjeća da se ova pojava mora posmatrati

¹²⁵ UNICEF STANJE DECE U SVETU (2017) Djeca u digitalnom svijetu

u kontekstu mnogih drugih faktora koji utiču na dobrobit dece – od funkcionisanja porodice i društvene dinamike u školi do fizičke aktivnosti i ishrane, a ovo je u direktnoj vezi sa zdravljem djece i njihovim slobodnim vremenom koji bi trebali provoditi na kvalitetan način na zdravijim mjestima.

Podsjećamo da države članice Savjeta Evrope treba da podstiču **razvoj digitalne, odnosno medijske i informacione pismenosti i obrazovanje za digitalno građanstvo**, kako bi djeca stekla vještine za mudro snalaženje u digitalnom okruženju i otpornost na rizike u vezi s tim. Digitalna pismenost trebala da bude **dio plana i programa za vaspitanje i obrazovanje djece od najranijeg doba** i da omogući djeci sticanje tehničkih kompetencija za korištenje različitih internetskih izvora i alata, kao i kompetencija povezanih sa stvaranjem sadržaja i s kritičkim razumijevanjem digitalnog okruženja, njegovih prilika i rizika – neke su od smjernica za poštovanje, zaštitu i ostvarivanje prava djece u digitalnom okruženju, koje je **Odbor ministara Savjeta Evrope** prihvatio 4. jula 2018. u Strazburu.¹²⁶

Agencija za elektronske medije Crne Gore i UNICEF sproveli su Istraživanje o korišćenju medija tokom avgusta 2018.¹²⁷ Istraživanje je pokazalo da dijete uzrasta između 12 i 17 godina dnevno provede oko osam sati ispred raznih vrsta ekrana (tri i po sata dnevno koristi mobilni telefon, oko dva sata dnevno gleda TV, oko sat i po vremena je ispred kompjutera ili laptopa, nešto manje od sat vremena dnevno igra igrice i oko dvadesetak minuta dnevno provede ispred tableta). Zabrinjavajući su podaci iz istraživanja, da svako peto dijete uzrasta od devet do 17 godina nije pročitalo nijednu knjigu van školskih zadataka u posljednjih godinu dana, kao ni 43 % njihovih roditelja, dok većina djece i roditelja tokom posljednjih godinu dana nijednom nijesu bili u pozorištu, muzeju ili na izložbi slika. Ovi podaci mogu ukazati na nedostatak kulture za djecu, mlade pa i roditelje. "Pojedinaac i društvene grupe ne moraju da budu pogođeni siromaštvom samo u ekonomskom pogledu, već i kulturom."¹²⁸

Primjer dobre prakse je kampanja medijske pismenosti „Birajmo šta gledamo“, koju uz podršku UNICEF-a sprovodi Agencija za elektronske medije Crne Gore, s ciljem da podstakne razvoj medijske pismenosti djece i roditelja, da ojača kapacitete medija da prave kvalitetne medijske sadržaje s djecom i mladima i da na etički način izvještavaju o svim pitanjima prava djeteta u Crnoj Gori. Ova aktivnost je značajna naročito imajući u vidu da pojedini medijski sadržaji ili poruke nijesu primjereni djeci i adolescentima i da mogu izazvati zbunjenost, napetost, strah ili dijelom doprinijeti njihovom neprihvatljivom ponašanju, a na šta smo ukazivali i u našim ranijim izvještajima.

Kad je riječ o incidentnim situacijama sa kojima se djeca mogu susresti u digitalnom okruženju, odnosno na internetu, treba pomenuti i osnovani Nacionalni CIRT-a pri Ministarstvu za informaciono društvo i telekomunikacije. CIRT predstavlja centralno mjesto za koordinaciju prevencije i zaštite od računarskih bezbjednosnih incidenata na Internetu i drugih rizika bezbjednosti informacionih sistema za područje Crne Gore. Omogućena je i prijava incidenata na portalu www.cirt.me.

6.15. Pravo djeteta pred pravosudnim organima

Kada je u pitanju postupanje prema maloljetnim učiniocima krivičnog djela, Zaštitnik i u ovoj izvještajnoj godini zapaža da i pored stvorenih normativnih pretpostavki za poseban tretman djece u sukobu sa zakonom, još uvijek nijesu stvoreni potrebni uslovi za njihovu primjenu. U okviru Zavoda za uzvršenje krivičnih sankcija završeni su radovi u maloljetničkom zatvoru i ovaj objekat ispunjava stanadarde u pogledu smještajnih uslova za maloljetnike. Međutim, još uvijek nijesu u potpunosti stvoreni uslovi za početak rada i funkcionisanje objekta, budući da nije obezbjeđen dovoljan broj specijalizovanog i

¹²⁶ <https://rm.coe.int/guidelines-to-respect-protect-and-fulfil-the-rights-of-the-child-in-th/16808d881a>

¹²⁷ „Birajmo šta gledamo“, Agencija za elektronske medije i UNICEF

¹²⁸ Dragan Koković: Kultura siromaštva i obrazovanja

obučenog kadra za rad sa maloljetnim licima. O ovoj temi bilo je riječi u dijelu Izvještaja - Prava lica lišenih slobode.

Zapažamo da alternativne mjere prema maloljetnim učiniocima krivičnih djela još uvijek nijesu u punoj mjeri zaživjele na teritoriji čitave države. Prema podacima Stručne službe Vrhovnog suda Crne Gore u 2018. godini osnovna državna tužilaštva izrekla su 75 alternativnih mjera (31 opomenu, 22 poravnjanja sa oštećenim, 12 obavljanja društveno korisnog ili humanitarnog rada, 10 uključivanja u pojedinačni ili grupni tretman u odgovarajućoj zdravstvenoj ustanovi, savjetovaništu ili drugoj organizaciji); dok su centri bezbjednosti izrekli 19 alternativnih mjera (8 opomena i 11 poravnjanja sa oštećenim).

Preporuke Zaštitnika:

Zaštitnik podsjeća na ranije date preporuke u Izvještaju 2017. u vezi sa maloljetničkim pravosuđem i preporučuje da se obezbijedi dosljednija primjena Zakona o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku, kao i nastavi sa kontinuiranim edukacijama svih profesionalaca koji rade sa maloljetnicima u svim fazama postupka.

6.16. Druge aktivnosti

Predstavnici Institucije zaštitnika iz sektora za prava djeteta tokom izvještajne godine učestvovali su na velikom broju skupova u zemlji i inostranstvu (konferencija, okruglih stolova, radionica). Obišli su veći broj obrazovnih, zdravstvenih i socijalnih ustanova u skladu sa svojim mandatom. Ove aktivnosti detaljnije su predstavljene u dijelu Izvještaja – Oblici rada Zaštitnika.

6.17. Mreža Zlatnih savjetnika Zaštitnika

Institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore još od 2015. godine ima Mrežu Zlatnih savjetnika, koju je čine djeca uzrasta od 11 do 16 godina iz različitih gradova Crne Gore. Mreža je formirana u cilju okupljanja zainteresovane djece, da učestvuju u radu Institucije i da kroz direktnu komunikaciju sa predstavnicima Institucije, svojim idejama, prijedlozima, sugestijama i stavovima doprinesu zaštiti i unaprjeđenju dječijih prava.

Krajem 2017. godine izvršili smo izbor novih članova. U ovom sazivu Mrežu čine 22 djece. Sa razlogom je povećan broj članova Mreže, kako bi bili u mogućnosti da obučimo veći broj djece, a samim tim povećamo kapacitete u budućoj promociji prava djeteta i nadležnosti Institucije Zaštitnika.

Osim toga, kroz aktivnosti sa Zlatnim savjetnicima, preduzeli smo radnje u cilju ostvarivanja tijesne saradnje sa obrazovnim ustanovama (koje pohađaju Zlatni savjetnici) i učeničkim parlamentima u tim ustanovama, te je i na taj način ostvaren vidljiv rezultat na polju promocije prava djeteta.

Zaštitnik je sa djecom sproveo edukativni kamp koji se sastojao od niza kreativno-edukativnih radionica u cilju sticanja osnovnih znanja i upoznavanja sa UN Konvencijom o pravima djeteta i pratećim protokolima, sistemu ljudskih prava uopšte, osnovnim principima i preporukama za unaprjeđivanje prava djeteta u Crnoj Gori, kao i njihovom ulogom u tom procesu, te ulogom i nadležnostima Zaštitnika. U skladu sa dosadašnjom praksom, a u cilju promocije kako prava djeteta, tako i Institucije Zaštitnika i njegove uloge u zaštiti prava djeteta u Crnoj Gori, tako i u cilju promocije Mreže Zlatnih savjetnika Zaštitnika, održali smo Konferenciju sa ranijim i novim članovima na temu "Za snažniji glas djece u društvu - Zlatni savjetnici Zaštitnika". Konferencija je bila posvećena Zlatnim savjetnicima i promociji njihovog angažmana u prethodnom periodu kroz predstavljanje rada i postignutih rezultata. Zlatni

savjetnici su se osvrnuli na ranije održane konferencije, istraživanja u kojima su učestvovali, promotivne aktivnosti, proces sačinjavanja Dječijeg izvještaja o ispunjenosti Preporuka UN Komiteta, kao i predstavljanje Dječijeg izvještaja u UN Komitetu. Na istoj Konferenciji je data prilika i novim članovima Mreže da iznesu svoja očekivanja.

Konferencije Zaštitnika su višestruko značajne iz razloga što su posvećene isključivo pravima djeteta i doprinose njihovoj promociji. U konferencijama (od 2015. godine) aktivno učestvuju djeca - *Zlatni savjetnici*, te se na taj način unaprjeđuje participacija djeteta. Učesnici Konferencije su nosioci politika, predstavnici Vlade i Parlamenta, predstavnici obrazovnih ustanova i ustanova socijalne i dječije zaštite, NVO i mediji. To je idealna prilika da djeca direktno prenesu svoju poruku, stavove ili mišljenja i na taj način unaprijede stepen poštovanja garantovanih prava.

Zlatni savjetnici su aktivno učestvovali u istraživanju stepena zaštite mentalnog zdravlja djece u Crnoj Gori. Sproveli su anketu (putem upitnika) među svojim vršnjacima i na taj način prikupili stavove djece o zaštiti mentalnog zdravlja u periodu adolescencije.

Zlatni savjetnici su zajedno sa predstavnicima Zaštitnika vodili Konferenciju povodom obilježavanja Svjetskog dana djeteta kroz promociju Izvještaja "Mentalno zdravlje djece u Crnoj Gori".

U znak obilježavanja Svjetskog dana ljudskih prava 7. decembra 2018. godine, Zlatni savjetnici su učestvovali u "Potrazi za ljudskim pravima" i bili su jedna od kontrolnih tačaka koju su obilazili srednjoškolci. Zlatni savjetnici su se našli, kao kontrolna tačka, ravnopravno sa nacionalnim, međunarodnim i nevladinim subjektima kao prepoznata tačka u zaštiti i promociji prava djeteta, što potvrđuje sve veću prepoznatljivost Mreže među djecom.

Zlatni savjetnici su aktivno učestvovali u pripremanju Protokola o postupanju sa djecom koja rade i žive na ulici, čiju izradu je Institucija Zaštitnika inicirala krajem 2018. godine.

6.18. Preporuke UN Komiteta

Nakon što je UN Komitet za prava djeteta razmotrio kombinovani drugi i treći periodični izvještaj Crne Gore (CRC/C/MNE/2-3) usvojio je zaključna zapažanja 1. juna 2018. godine.

U cilju upoznavanja šire javnosti sa zaključnim zapažanjima i praćenja preduzetih mjera i radnji na njihovoj implementaciji, Zaštitnik ih je publikovao.¹²⁹

Zaštitnik podsjeća da je UN Komitet pozdravio napredak koji je Crna Gora postigla u raznim oblastima, uključujući i ratifikaciju Opcionog protokola uz Konvenciju o pravima djeteta o postupku komunikacije u 2013. godini. Komitet takođe sa uvažavanjem konstatuje zakonodavne, institucionalne i političke mjere koje su usvojene radi sprovođenja Konvencije, uključujući i reviziju Porodičnog zakona i reforme sistema socijalne i dječije zaštite.

Zaštitnik, takođe podsjeća da je Komitet preporučio da Crna Gora treba da preduzme sve neophodne mjere za sprovođenje njegovih prethodnih preporuka iz 2010. godine (CRC/C/MNE/CO/1), koje nijesu sprovedene ili nijesu sprovedene u potpunosti, a posebno one koje se odnose na koordinaciju (stav 8), dodjeljivanje resursa (stav 14) i djece u uličnim situacijama (stav 66) i ovom prilikom podsjećamo na njih:

¹²⁹ <http://www.ombudsman.co.me/img-publications/24/final-preporuke-komiteta2018.pdf>

U dijelu koji se odnosi na *sveobuhvatnu politiku i strategiju* Komitet preporučuje da država:

- a) Osigura da novi Nacionalni plan akcije za djecu obuhvati sve oblasti koje pokriva Konvencija i služi kao osnova za efikasno budžetiranje i praćenje odnosnih politika;
- b) Izvrši alokaciju dovoljnih ljudskih, tehničkih i finansijskih resursa za implementaciju novog plana;
- c) Uspostavi mehanizam za redovno praćenje njegove implementacije.

U dijelu koji se odnosi na *koordinaciju* Komitet podsjeća na prethodne preporuke (CRC/C/MNE/CO/1, stav 8) i urgira da država:

- a) jača ulogu Savjeta kao glavnog institucionalnog koordinacionog mehanizma na međuministarskom nivou;
- b) obezbijedi Savjetu jasan mandat i dovoljno ovlaštenja za koordinaciju svih aktivnosti koje se odnose na implementaciju Konvencije na među-sektorskom, nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou;
- c) obezbijedi Savjetu neophodne ljudske, tehničke i finansijske resurse za efikasno funkcionisanje.

U dijelu koji se odnosi na *alokacija resursa* (preusmjeravanje resursa) Komitet podsjeća na svoje prethodne preporuke (CRC/C/MNE/CO/1, stav 14) i urgira da država, u skladu sa opštim komentarom br. 19 (2016) o javnom budžetiranju za ostvarivanje dječijih prava:

- a) uspostavi proces određivanja budžeta koji obuhvata prava djece i definiše jasna izdvajanja za djecu u relevantnim sektorima i organima, uključujući specifične pokazatelje i sisteme evidencije, praćenja, i procjenu adekvatnosti, efikasnosti i jednakosti raspodjele sredstava izdvojenih za implementaciju Konvencije;
- b) garantuje dovoljno budžetskih izdvajanja u svim oblastima, posebno u vezi sa zdravljem, obrazovanjem i zaštitom djece, i definišu budžetske linije za djecu u nepovoljnim ili ugroženim situacijama, uključujući djecu Roma, Aškalijske i Egipćane i djecu sa smetnjama u razvoju;
- c) preduzme mjere za borbu protiv korupcije i jačanje institucionalnih kapaciteta za efikasno otkrivanje, istraživanje i krivično gonjenje korupcije, uključujući i jačanje sistema upravljanja javnim finansijama kako bi se izbjeglo preusmjeravanje sredstava za implementaciju Konvencije.

U dijelu koji se odnosi na *prikupljanje podataka*, Komitet preporučuje da država:

- a) pojača svoje napore da se informacioni sistemi nadležnih ministarstava i vladinih institucija integrišu u jedan centralizovan i sveobuhvatan sistem za prikupljanje podataka, analize i diseminacije (širenje informacija);
- b) redovno prikuplja i analizira podatke koji pokrivaju sve oblasti Konvencije i njene opcione protokole razvrstane prema starosti, polu, invalidnosti, geografskoj lokaciji, etničkom ili nacionalnom porijeklu i društveno-ekonomskom porijeklu, kako bi se olakšala analiza stanja sve djece, posebno onih u ranjivim situacijama, a posebno u oblastima zlostavljanja djece, seksualne eksploatacije, prodaje djece i djece u uličnim situacijama;
- c) osigura da se podaci i indikatori dijele među relevantnim ministarstvima i vladinim institucijama i koriste za sastavljanje, praćenje i evaluaciju politika, programa i projekata za efikasnu implementaciju Konvencije.

6.19. Prava mladih

Mladi, u smislu Zakona o mladima, su lica od navršениh 15 do 30 godina života.

Zakon o mladima određuje da se omladinska politika planira, sprovodi i unaprjeđuje na osnovu stvarnih potreba mladih, empirijskog i praktičnog znanja o položaju mladih, istraživanja i redovnog praćenja i procjene položaja mladih, uz aktivno uključivanje mladih u ovaj proces.

Donošenjem Strategije za mlade (2017-2021) obezbijeden je strateški okvir kako bi se nadležni organi i službe na kvalitetniji način bavili mladima i politikom mladih.

I pored velikog broja institucija i službi koji se bave pružanjem podrške za zapošljavanje mladih, mišljenja smo da je nužna njihova bolja saradnja i koordinacija, jer problem nezaposlenosti mladih ne može da riješi sama jedna institucija. EU praksa, ukazuje da su "usko" fokusirane strategije za zapošljavanje mladih koje se odnose samo na sektore zapošljavanja imale manje rezultata te je neophodno da se razvijaju šire politike koje imaju za cilj da obuhvate i one mlade koji se nalaze dalje od tržišta rada i kojima je potrebna podrška drugih institucija i resora, kako bi se približili tržištu rada.¹³⁰

Kao primjer dobre prakse ističemo mobilnu i web aplikaciju koju je razvio Centar za monitoring i istraživanje posvećenu informisanju mladih o njihovim pravima, posebno onim koja se tiču pitanja zasnivanja radnog odnosa. Aplikacija nastala u okviru projekta Smart Start – Aktivni mladi za održive promjene, uz podršku Ministarstva sporta i mladih realizuje CeMI. Cilj ove aplikacije je da prava mladih po pitanju radnog odnosa i zapošljavanja budu dostupna u formi koja je prilagođena mladima. (Mobilna i web aplikacija je dizajnirana kao besplatan servis za sve mlade u Crnoj Gori, i dostupna je na web stranici www.smart-start.me, ili preko digitalne distributivne platforme Google Play.

Preporuke Zaštitnika:

Da se uvede program ili usluga čiji je cilj unaprjeđivanje informisanja mladih o dostupnoj podršci u različitim sistemima, uvezivanje postojećih podrški, efikasnije sprovođenje plana za napuštanje zaštite i emancipaciju, kao i pružanje individualizovane podrške mladima u riziku.

¹³⁰ Eurofound (2015), Social inclusion of young people, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

VII ZAŠTITA OD DISKRIMINACIJE

7.1. Uvod

Prošlo je više od osam godina od donošenja sistemskog Zakona o zabrani diskriminacije i skoro 12 godina od kada je načelo zabrane diskriminacije eksplicitno ustanovljeno kao osnovni princip i dio kataloga ljudskih prava i sloboda važećeg Ustava Crne Gore. Opšti je utisak da se ova društvena pojava još uvijek posmatra sa različitih aspekata i uz brojne dileme koje ona sa sobom nosi. Naime, i ustavni principi i sam zakon, uveli su u pravni poredak Crne Gore relativnu novinu koja još uvijek nije u dovoljnoj mjeri približena svim građanima, a u izvjesnoj mjeri ni stručnoj i zainteresovanoj javnosti koja je po prirodi stvari upućena na njeno praćenje i/ili primjenu u pravnoj praksi. Rezultati do kojih se došlo u istraživanjima sprovedenim tokom 2018. godine još uvijek pokazuju određene slabosti u poimanju jednakosti kada je u pitanju pravni pojam zaštite od diskriminacije, dok se u svakodnevnoj percepciji velikog broja građana nejednakost ili diskriminacija još uvijek doživljava kao široko rasprostranjena pojava.

U ocjeni razloga takvih stavova, naročito kada je u pitanju stručna javnost i institucije koje se bave primjenom propisa koji su utemeljeni na principu zabrane diskriminacije (ne samo sistemskih i opštih, već i onih posebnih koji sadrže tzv. *antidiskriminacione klauzule*), mora se početi od činjenice da su edukaciji opšte i stručne javnosti bili posvećeni brojni projekti i promotivne inicijative sa ciljem da se najveći broj građana upozna sa ovim načelom. No, i pored toga, ispitivanja javnog mnjenja pokazuju nizak nivo obaviještenosti o pravnom putu zaštite, a time i nadležnostima pojedinih organa koji pružaju zaštitu od diskriminacije.

Nedovoljno poznavanje pravnog pojma diskriminacije opredijelilo je Zaštitnika da, na bazi istraživanja koje je sprovela *Agencija za fundamentalna prava EU (EU MIDIS II, 2017)*, sprovede svoje istraživanje i realizuje projekat "Istine i zablude o diskriminaciji". Ovo je projekat zasnovan na Planu rada Zaštitnika za 2018. godinu i u skladu sa odobrenim budžetom. U cilju izbjegavanja bilo kakvih subjektivnih stavova u vezi sa ovim istraživanjem, na terenu su bili angažovani obučeni i nezavisni anketari, sa priznatim iskustvom u ispitivanju percepcije javnog mnjenja u ovakvim i sličnim situacijama. Zaštitnik je uvjeren da borba protiv diskriminacije pretpostavlja najprije identifikaciju ključnih društvenih grupa u riziku od diskriminacije i stepena ispoljavanja ovog delikta prema svakoj grupi ponaosob, te utvrđivanje trendova o percepciji diskriminacije. Ukazivanje na činjenicu da određene demografske, socijalne, političke, etničke i/ili druge karakteristike određuju stepen diskriminatorskih stavova umnogome pomaže u planiranju aktivnosti i mjera na prevazilaženju diskriminacije i njenih pojava. Pouzdana statistička i analitička osnova iz rezultata ovog istraživanja doprinijeće identifikovanju predloga postupaka i mjera u cilju smanjenja stepena diskriminacije i efekata diskriminatorskih praksi, koje najčešće pogađaju socijalnu pravdu, socijalno povjerenje i stabilnost zajednice.

Istraživanje je imalo nekoliko ključnih ciljeva. Prvi je da se utvrdi stepen diskriminacije prema pripadnicima određenih grupa, odnosno pojedincima koji pripadaju grupama pod rizikom od diskriminacije. Drugi je da se utvrdi stepen prepoznavanja diskriminacije, kao i obrasci na kojima se nejednakost ispoljava. Treći cilj je da se procijeni oblast društvenog života u kojoj je diskriminacija najizraženija, četvrti se odnosio na mjerenje ključnih kriterijuma usljed kojih se diskriminacija javlja, dok se petim ciljem nastojala utvrditi procjena građana o tome da li država i njeni organi čine dovoljno na zaštitu od diskriminacije. Konačno, šestim ciljem težilo se ispitivanju socijalne distance građana u odnosu na pripadnike grupa u riziku od diskriminacije.

U okviru navedenog istraživanja više nego svaki četvrti građanin Crne Gore smatra da je diskriminacija veoma prisutna. U odnosu na socio-demografske kategorije, indikativno je da građani koji imaju više prihode procjenjuju da je diskriminacija prisutnija u odnosu na one koji imaju srednje i niske prihode. Nezaposleni koji traže posao skloniji su da procjenjuju viši stepen diskriminacije u odnosu na kategoriju zaposlenih. Kada je o obrazovanju riječ, diskriminaciju visoko percipiraju nekvalifikovani radnici i poljoprivrednici, kao i đaci/studenti. Ovaj utisak kada je riječ o zanimanju pokazuju oni koji imaju srednju stručnu spremu III stepen i smatraju da je diskriminacija veoma izražena. Građani srpske nacionalnosti procjenjuju da je diskriminacija u većoj mjeri prisutna u odnosu na njihovu populaciju. Mlađe kategorije stanovništva smatraju da je diskriminacija prisutnija u odnosu na starije, dok su razlike po polu u procjeni diskriminacije veoma male.

Prema rezultatima ovog istraživanja 43,7% građana uglavnom ili u velikoj mjeri iskazuje povjerenje u rad institucije Zaštitnika, što je približno jednako utvrđenom nivou povjerenja iz prethodne godine, naročito kada se ima u vidu da se 28,4% anketiranih izjasnilo da o tome nema određeni stav. Registrovani su vrlo različiti odgovori na pitanje o prvoj asocijaciji kada čuju riječ diskriminacija, mada prevladava mišljenje u najvećem broju slučajeva da je riječ o nekoj vrsti negativnog tretmana prema pojedincima koji pripadaju određenim grupama. Sve ostale asocijacije su znatno manje zastupljene, a među njima smo identifikovali brojne odgovore koji upućuju da se diskriminacija vezuje za sam socijalni status ili nedostatak uslova za ostvarivanje prava bez obzira na ostale elemente koji konstituišu diskriminaciju.

U odnosu na sami akt i cilj diskriminatorne radnje, građani doživljavaju diskriminaciju kao svojevrsan oblik neželjenog tretmana, koji ima za posljedicu uskraćivanje prava, nepoštovanje prava, izražavanje predrasuda, omalovažavanje, ponižavanje, netoleranciju, nasilje, odbacivanje, nepravdu, odvajanje, loše postupanje, ugrožavanje, vrijeđanje ili zlostavljanje. U kontekstu datih odgovora može se zaključiti da građani vrlo precizno pogađaju suštinu same diskriminacije kada se to tiče njenih najekstremnijih manifestacija i vezuju je za povredu ljudskog dostojanstva, a što i jeste ključna vrijednost koja se zabranom diskriminacije štiti.

Čini se da građani pod diskriminacijom ne percipiraju pojedinačne oblike diskriminacije koji se zasnivaju na određenim ličnim svojstvima grupe prema kojoj se manifestuje, već uopšten negativan tretman prema pojedincima iz određenih društvenih grupa. Ovakvo razumijevanje pojma diskriminacije analogno je zapažanjima Zaštitnika, prema kojima stranke najčešće doživljavaju diskriminaciju kao oblik nepravde, socijalne nejednakosti, egzistencijalne nesigurnosti i manje povoljnog položaja. Dakle, građani daju manji značaj karakteristikama po osnovu kojih se vrši diskriminacija, a ističu negativan tretman kao opredjeljujući u prepoznavanju pojave, bilo da se takav tretman prepoznaje u uskraćivanju i nepoštovanju prava, bilo u netoleranciji, nasilju, vrijeđanju, zlostavljanju i slično.

U tom smislu podsjećamo da diskriminaciju uvijek treba posmatrati u kontekstu ostvarivanja nekog prava, bilo da je ono propisano nekim aktom međunarodnog prava ili se radi o standardu koji je kao takav propisan u unutrašnjem pravu (Ustav, zakon, podzakonski akti). Sljedeći element na kojem se temelji diskriminacija je nejednak tretman kojem je izloženo neko lice ili grupa lica. Konačno, da bi se uopšte moglo pristupiti ispitivanju postojanja diskriminacije nužno je postojanje uporednika, odnosno lica ili grupe lica u odnosu na koje/a je moguća žrtva diskriminacije bila u nepovoljnijem položaju. Ovaj posljednji nije nužno iskazati kod pojedinih oblika diskriminacije kod kojih je akt ili radnja takve prirode da nesumnjivo pogađaju određeno lice ili grupu lica (npr. govor mržnje).

Na sve navedene elemente dužno je ukazati lice koje traži zaštitu od diskriminacije, kao i na minimum činjenica koje se vezuju za njeno postojanje, te tako moguću diskriminaciju učini vjerovatnom kako bi se tzv. *teret dokazivanja* prebacio na organ, pravno ili fizičko lice prema kojima se postupak zaštite

pokreće. Ovo zakonsko rješenje i procesno pravo trebalo bi da unaprijedi položaj žrtve kao slabije strane i olakša postupak dokazivanja diskriminacije. Ovo specifično procesno pravilo je nakon sudskog postupka od 2017. godine novelom Zakona uvedeno i u postupak pred Zaštitnikom, mada ga Institucija primjenjuje i od ranije kao procesno pravo zasnovano na međunarodnom pravu ljudskih prava i pravu Evropske unije.

Izloženi prikaz ima za cilj da objasni način rada i postupanja u predmetima za zaštitu od diskriminacije, naročito kada se ima u vidu forma postupka (fleksibilna, bez pretjeranih formalnosti i troškova postupka) i svojstvo neuke stranke kod većine podnosilaca pritužbi. Tako se i u ovoj godini može reći da najveći dio rada Institucije nije dovoljno vidljiv i ostaje u sjenci broja predmeta i formalno datih mišljenja, budući da rad sa strankama, pružanje savjeta, komunikacija sa organima i drugim subjektima, te uređenje i dopuna podnesaka kojima se stranke služe u postupcima pred Zaštitnikom zahtijevaju dodatno angažovanje zaposlenih. Osim toga, u predmetima je nerijetko potrebno da se izvrši pregled i analiza dokumentacije u službenim prostorijama subjekta prema kojem se sprovodi ispitni postupak. Ovaj i drugi aspekti rada na složenijim predmetima skoro po pravilu ostaje izvan domašaja javnosti i onih koji prate rad Institucije. U takvoj situaciji, institucija Zaštitnika ima višestruku ulogu u nastojanju da riješi spor na bazi konačnog mišljenja, a ponajprije u namjeri da se ishod postupanja dovede do dobrovoljnog rješenja spora. U postupanju Zaštitnika nije rijetkost da se povreda otkloni u toku samog postupka, što je primarni cilj Institucije, a i interes stranaka u postupku.

Osnovni indikatori shvatanja diskriminacije kroz percepciju građana

Kao što je već rečeno, građani doživljavaju diskriminaciju kao izraženo negativnu pojavu koja se registruje u svim sferama društvenih odnosa. Kada su u pitanju lična svojstva, odnosno osnov diskriminacije, ispitanici u anketi koju je sprovedla Institucija uz učešće specijalizovanog eksternog tima sa unaprijed zadatim smjericama u vezi sa ciljevima istraživanja su dali vrlo širok spektar ljudskih osobina koje se shvataju kao najugroženije grupe. Za najveći broj ovih karakteristika može se reći da se u kontinuitetu javljaju kao najranjivije grupe, s tim što su u sam vrh rizičnih ovaj put stavljeni i zaposleni na radu u privatnom sektoru. Pored njih anketa je pokazala da među posebno ranjive grupe spadaju osobe sa invaliditetom, LGBT¹³¹ zajednica, protivnici vlasti, žene (naročito žrtve nasilja), stanovništvo nerazvijenih i ruralnih područja, osobe zaražene HIV-om, nezaposleni, stariji ljudi, osobe lošeg zdravstvenog stanja, neobrazovani, izbjeglice, vjerske manjine, zavisnici od narkotika, itd. Kada su u pitanju etničke grupe, anketirani među posebno ranjivima ističu Rome i Srbe.

Ispitivanje je obuhvatilo i područja, odnosno oblasti u kojima se manifestuju diskriminatorne pojave, a kao takve ispitanici su naveli: zapošljavanje (preko 70% ispitanika), zdravstvo, državne službe, obrazovanje, politika, službe lokalne samouprave, sudovi, socijalna zaštita, unutrašnji poslovi, mediji, itd.

Trendovi iz prakse Zaštitnika

Kada su u pitanju područja u kojima se diskriminacija manifestuje, opšti trendovi u 2018. godini pokazuju da je Zaštitniku najveći broj pritužbi podnesen zbog diskriminacije u području rada i zapošljavanja (53). Na postupanje organa javne vlasti odnosilo se 25 pritužbi, u području socijalne zaštite 21, rodno zasnovanog nasilja 11, zdravstvene zaštite osam (8), unutrašnjih poslova i policijskog postupanja šest (6). Sličan trend evidentiran je i u 2017. godini kada je u području rada i zapošljavanja bilo 50 predmeta, socijalne zaštite 17, rodno zasnovanog nasilja 11, zdravstvene zaštite šest (6). Uočava se izvjesno odstupanje u broju pritužbi zbog diskriminacije u postupcima pred organima javne

¹³¹ Ovaj termin se koristi i obuhvata jednako terminer LGBTI, odnosno LGBTIQ

vlasti, tako da je u poređenju sa prethodnom godinom primljeno 15 pritužbi više. Broj pritužbi po pojedinim područjima uglavnom potvrđuje rezultate istraživanja javnog mnjenja, prema kojima građani percipiraju da je diskriminacija najizraženija u području zapošljavanja (70,9%), zdravstvene zaštite (31,6%), u postupcima pred državnim službama (28,6%), u području obrazovanja (20,9%), političkog djelovanja (19,0%), u postupcima pred službama lokalne samouprave (14,9%), području socijalne zaštite (13,4%).

7.2. Pravni okvir

Crna Gora je ratifikovala sve važnije međunarodne i regionalne ugovore o ljudskim pravima koji sadrže garancije o zabrani i zaštiti od diskriminacije, uključujući Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, kao i Protokol br. 12 uz Konvenciju iz 2000. godine, kojim se zaštita od diskriminacije proširuje na uživanje svih prava određenih zakonom. U postupku pristupanja Evropskoj uniji, Crna Gora se obavezala na postepeno usklađivanje nacionalnog zakonodavstva s pravnom tekovinom Evropske unije, u skladu sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju i utvrđivanjem prioriteta iz Evropskog partnerstva.

Polovinom 2018. godine donijet je još jedan vrlo značajan dokument, Preporuka koja se odnosi na standarde za tijela jednakosti u Evropskoj uniji.¹³² Na temelju principa Preporuke implementiraju se odredbe direktiva o jednakosti EU, sa ciljem ujednačavanja evropskih standarda u ovoj oblasti, dok je njena svrha podstaći mjere koje države članice mogu primijeniti kako bi poboljšale nezavisnost i djelotvornost tijela za jednakost, posebno u pogledu njihovih sposobnosti za osiguravanje da diskriminirani pojedinci i grupe mogu u potpunosti zaštititi svoja prava.

Opšti cilj koji promovise Preporuka je jačanje samostalnosti, nezavisnosti i autoritativnosti tijela za jednakost, a u tom smislu i potvrda tumačenja odredbe Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore o pristupu svim informacijama bez obzira na stepen tajnosti. Naime, Preporuka potvrđuje da bi države članice trebale tijelima za jednakost omogućiti prikupljanje relevantnih dokaza i informacija u skladu sa nacionalnim pravom. Takođe, države članice bi trebale omogućiti tijelima za jednakost da redovno sprovode nezavisna istraživanja. Opsegom i konceptom istraživanja trebala bi se osigurati dovoljna količina pouzdanih kvantitativnih i kvalitativnih podataka o diskriminaciji kako bi se omogućila analiza koja je nužna za donošenje zaključaka utemeljenih na dokazima o glavnim problemima i načinu kako ih treba riješiti. Konačno, kao izuzetno značajno načelo navedena je potreba država članica da osiguraju da njihova javna tijela, koliko je to moguće, uzmu u obzir preporuke tijela za jednakost koje se odnose na zakonodavstvo, politiku, postupak, programe i praksu, odnosno trebalo bi osigurati da javna tijela izvještavaju tijela za jednakost o tome kako su preporuke uzete u obzir i da te informacije objavljuju.

Sa stanovišta resursa koji se pominju praktično u svim izvještajima nadzornih i monitoring tijela, preporuka potvrđuje da države članice trebaju osigurati da svako tijelo za jednakost ima ljudske, tehničke i finansijske resurse, prostore i infrastrukturu potrebne za sprovođenje svojih zadataka i izvršavanje svojih ovlašćenja. Pri dodjeli resursa trebalo bi uzeti u obzir nadležnosti i zadatke dodijeljene tijelima za jednakost. Smatraće se da su resursi primjereni samo ako tijelima za jednakost omogućavaju da efikasno sprovode svaki od svojih zadataka povezanih sa jednakošću i to u razumnim vremenskim okvirima i rokovima koji su utvrđeni nacionalnim pravom.

Države članice trebale bi osigurati da je broj zaposlenih u tijelima za jednakost dovoljan i da imaju odgovarajuće kvalifikacije u pogledu vještina, znanja i iskustva kako bi primjereno i djelotvorno

¹³² Preporuka Evropske komisije broj 2018/951 od 22. juna 2018. godine o standardima za tijela za jednakost

izvršavali sve zadatke tijela za jednakost. To podrazumijeva i djelotvorno praćenje i izvršavanje svojih odluka, te odluka institucija, upravnih tijela i sudova u predmetima povezanim sa diskriminacijom. U tu svrhu trebalo bi ih odmah obavještavati o tim odlukama i mjerama kojima se one sprovode.

Da bi se ove preporuke ispunile, nužno je osigurati dovoljna budžetska sredstva i resurse tijelima za jednakost kako bi im se omogućilo da sprovode djelotvorne aktivnosti podizanja nivoa svijesti usmjerenog na informisanje šire javnosti o njihovom postojanju i mogućnosti podnošenja pritužbi zbog diskriminacije.

Podsjećamo da je zakonodavnim intervencijama iz 2017. godine izvršeno noveliranje jednog broja propisa koji su od značaja za koncept antidiskriminacije u Crnoj Gori i u tekućem periodu.¹³³

Novim *Zakonom o državnim službenicima i namještenicima*¹³⁴ iz 2018. godine unaprijeđen je normativni okvir za službenički sistem i stvoreni su uslovi za kvalitetnije upravljanje ljudskim resursima u zapošljavanju, napredovanju po sistemu zasluga, jačanju profesionalizma, odgovornosti, otvorenosti i efikasnosti na lokalnom i državnom nivou. Međutim, nije jasan razlog zbog kog se zakonodavac opredijelio da novim Zakonom izuzme starješine državnih organa od obaveze da, prilikom donošenja odluke o izboru kandidata, vode računa o srazmjernoj zastupljenosti pripadnika manjinskih naroda ili drugih manjinskih nacionalnih zajednica, o rodno balansiranoj zastupljenosti, kao i o zapošljavanju lica sa invaliditetom. Ovu odredbu sadržao je prethodni zakon prateći smisao posebnih mjera usmjerenih na stvaranje uslova za ostvarivanje nacionalne, rodne i ukupne ravnopravnosti i zaštite lica koja su po bilo kom osnovu u nejednakom položaju. Osim opšte zabrane diskriminacije, zabrane povlašćivanja ili uskraćivanja državnih službenika, odnosno namještenika u ostvarivanju njihovih prava i obaveza, novim Zakonom nije uređen institut pozitivnih mjera. Opravdano se postavlja pitanje šta je opredijelilo zakonodavca za izostavljanje ove odredbe iz novog Zakona. S tim u vezi, podsjećamo da se posebne mjere primjenjuju srazmjerno potrebama i mogućnostima i traju do ostvarenja ciljeva koji su tim mjerama utvrđeni, pa bi nova rješenja mogla bitno uticati na dostizanje srazmjerne zastupljenosti grupa u riziku od diskriminacije u državnim organima i javnim službama na koje se odnosi ovaj Zakon.

Vlada Crne Gore je utvrdila Predlog Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola kojim je uređena zajednica života dva lica istog pola i pravna dejstva partnerstva, zaključenje i prestanak životnog partnerstva, kao i vođenje i čuvanje matičnih registara životnog partnerstva. U radu Radne grupe za izradu Nacrta Zakona učestvovao je predstavnik institucije Zaštitnika u svojstvu posmatrača i time dao svoj doprinos konačnoj verziji ovog akta. Ovim Predlogom koji je već sada u skupštinskoj proceduri, između ostalog, istopolni partneri stiču pravo na zdravstvenu zaštitu i zdravstveno osiguranje na način, u postupku i u obimu kao bračni drug i članovi njegove uže porodice u skladu sa propisima iz oblasti zdravstva, pravo na socijalnu zaštitu u slučaju socijalne potrebe, pravo na zajedničku i posebnu imovinu, kao i na raspolaganje istom, pravo na nasljeđivanje imovine partnera koji je preminuo, pravo na nasljeđivanje penzije i druga prava i obaveze koji proizlaze iz zajedničkog života. Usvajanjem Zakona istopolni partneri bili bi pravno prepoznati i ostvarivali imovinska i druga prava priznata heteroseksualnim partnerima, čime će se napraviti značajan iskorak u obezbjeđivanju uslova za ravnopravan i dostojanstven život lica u zajednicama istog pola.

Sačinjen je i *Nacrt Zakona o izboru, upotrebi i javnom isticanju nacionalnih simbola*, kojim se uređuje pravo na slobodan izbor, upotrebu i javno isticanje nacionalnih simbola pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u Crnoj Gori. Usvajanje Zakona predstavlja konkretizaciju odredbe čl. 79 tč. 2 Ustava Crne Gore, kojom se pripadnicima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica jemči pravo i sloboda na izbor, upotrebu i javno isticanje nacionalnih simbola.

¹³³ Zakon o zabrani diskriminacije, Zakon o manjinskim pravima i slobodama, Krivični zakonik

¹³⁴ "Službeni list Crne Gore", br. 2/2018

Takođe, izraženo je očekivanje da će se donošenjem novog Zakona prevazići manjkavosti iz sada važećeg *Zakona o upotrebi nacionalnih simbola*, otkloniti prostor za zloupotrebu i omogućiti pravo na ravnopravan izbor i upotrebu nacionalnih simbola kojima manjinski narodi izražavaju svoj nacionalni identitet.

Konačno, u proteklom periodu donijet je set novih dokumenata u cilju unaprjeđenja položaja pojedinih grupa u riziku od diskriminacije, i to: 1) Plan aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti (PAPRR) 2017-2021 sa Programom sprovođenja za period 2017-2018; 2) Strategija za zaštitu lica sa invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti za period 2017-2021; 3) Akcioni plan za sprovođenje Strategije za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2016-2020 za 2018. godinu; 4) Akcioni plan za sprovođenje Strategije za unaprjeđenje kvaliteta života LGBT osoba u Crnoj Gori 2013-2018 za 2018. godinu.

7.3. Statistika predmeta u postupcima pred Zaštitnikom

U periodu od 01.01. do 31.12.2018. godine u radu je bilo 155 predmeta (2017. 135), od čega je pet (5) prenijeto iz 2017. i završeno. Postupak je okončan u 146 predmeta, a devet (9) je prenijeto u 2019. godinu, jer su većinom formirani u decembru 2018. godine. I ovi predmeti su uzeti u rad, ali je zbog činjenično-pravne kompleksnosti i ograničenosti kratkim rokovima, postupak ispitivanja povrede prava i sloboda nastavljen u 2019. godini.

Od okončanih 146 predmeta, u 30 predmeta dato je 76 preporuka različitim subjektima, a u 18 predmeta postupak je obustavljen jer je povreda otklonjena u toku postupka; u 13 predmeta podnosioci su upućeni na druga sredstva, jer je ocijenjeno da je to djelotvorniji put zaštite; u 11 predmeta postupak je okončan ukazivanjem; u 34 predmeta nije utvrđena diskriminacija, niti povreda drugog prava; u 12 predmeta postupak je obustavljen zbog pokretanja sudskog postupka; u tri (3) je obustavljen jer je pritužba povučena, a u jednom (1) jer stranka nije saradivala u postupku; u jednom (1) predmetu nije postupano jer je pritužba bila anonimna, dok su četiri (4) završena spajanjem.

U 19 predmeta Zaštitnik nije mogao postupati, od čega nadležnost za postupanje nije imao u četiri (4) predmeta; pritužbe nijesu dopunjene u ostavljenom roku, a ni nakon isteka u deset (10); ponovljene pritužbe uz koje nijesu podnijeti novi dokazi u tri (3), dok u dva (2) nije postupao jer nijesu bila iscrpljena druga pravna sredstva.

Od ukupno 76 preporuka datih u 30 predmeta, ispoštovano je 28 preporuka, pet (5) preporuka je djelimično ispoštovano, u kontinuitetu se sprovodi 11 preporuka; 12 nije ispoštovano, dok za 20 preporuka teče rok za postupanje.

Predmeti u radu

<i>Lično svojstvo/osnov</i>	<i>Broj predmeta u radu</i>	<i>Rezultat postupanja</i>	<i>Status preporuke</i>
Područje rada i zapošljavanja / 53 predmeta			
<i>Nacionalna pripadnost</i>	12	<i>Preporuka - 2; Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava - 8; Ukazivanje - 1; Obustava (nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak) - 1</i>	<i>U 1 predmetu date su 2 preporuke – ispoštovane</i> <i>U jednom predmetu dato je 5 preporuka – djelimično ispoštovane</i>
<i>Pripadnost grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji</i>	7	<i>Preporuka - 2; Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava - 1; Obustava (povreda otklonjena u toku postupka) - 2; Obustava (nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak) - 1; Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku, a ni nakon isteka) - 1</i>	<i>U 1 predmetu date su 3 preporuke - nijesu ispoštovane</i> <i>U 1 predmetu date su 4 preporuke - teče rok za postupanje</i>
<i>Pol, promjena pola, rodni identitet</i>	4	<i>Preporuka - 1; Upućivanje na druga pravna sredstva - 1; Obustava (nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak) - 1; Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku, a ni nakon isteka) - 1</i>	<i>U 1 predmetu date su 2 preporuke - ispoštovane</i>
<i>Invaliditet</i>	4	<i>Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava - 1; Upućivanje na druga pravna sredstva - 1; Obustava (nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak) - 1; Nepostupanje (pritužba ponovljena, a nijesu podnijeti novi dokazi) - 1</i>	
<i>Bračno ili porodično stanje</i>	3	<i>Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava -1; Ukazivanje - 1; Upućivanje na druga pravna sredstva - 1</i>	
<i>Vjera ili uvjerenje</i>	1	<i>Nepostupanje (pritužba ponovljena, a nijesu podnijeti novi dokazi) -1</i>	
<i>Političko i drugo mišljenje</i>	4	<i>Obustava (podnosilac povukao pritužbu) - 1; Obustava (povreda otklonjena u toku postupka) - 1; Nenadležnost - 1; Nepostupanje (nijesu iscrpljena druga pravna sredstva) - 1</i>	
<i>Po osnovu jezika/ upotreba jezika i</i>	1	<i>Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava - 1</i>	

<i>pisma u postupku pred organima javne vlasti</i>			
<i>Zdravstveno stanje</i>	2	<i>Ukazivanje - 1; Nenadležnost - 1</i>	
<i>Druga lična svojstva</i>	13	<i>Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava - 3; Obustava (povreda otklonjena u toku postupka) - 1; Obustava (nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak) - 3; Obustava (stranka ne saraduje u postupku) -1; Obustava (pritužba povučena) - 1; Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku, a ni nakon isteka) - 2; Nepostupanje (nijesu iscrpljena druga pravna sredstva) - 1; Nenadležnost - 1</i>	
<i>Nema ličnog svojstva</i>	2	<i>Upućivanje na druga pravna sredstva - 2</i>	
Rodno zasnovano nasilje shodno čl. 3 Istanbulske konvencije / 11 predmeta			
<i>Pol</i>	11	<i>Preporuka - 9; Ukazivanje - 1; Nema povrede prava - 1</i>	<i>U 3 predmeta dato je 8 preporuka - ispoštovane; U 1 predmetu date su 2 preporuke - nijesu ispoštovane; U 1 predmetu date su 2 preporuke - kontinuirano se sprovode; U 4 predmeta dato je 14 preporuka - teče rok za postupanje</i>
Nasilje i nasilje u porodici / 3 predmeta			
<i>Druga lična svojstva</i>	2	<i>Preporuka - 1; Obustava (povreda otklonjena u toku postupka) - 1</i>	<i>U 1 predmetu date su 4 preporuke - ispoštovane</i>
<i>Pol</i>	1	<i>Preporuka - 1</i>	<i>U 1 predmetu data je 1 preporuka - ispoštovana</i>

Postupci pred pravosudnim organima / 8 predmeta			
Druga lična svojstva	7	Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava - 4; Obustava (nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak) - 2; Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku, a ni nakon isteka) - 1	
Seksualna orijentacija	1	Obustava (nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak) - 1	
Postupci pred organima javne vlasti / 25 predmeta			
Nacionalna pripadnost	4	Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava - 1; Ukazivanje - 2; Spajanje - 1	
Imovno stanje	1	Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku, a ni nakon isteka) - 1	
Pol	2	Obustava (povreda otklonjena u toku postupka) - 1; Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku, a ni nakon isteka) - 1	
Invaliditet	3	Preporuka - 1; Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava - 1; Obustava (pritužba povučena) - 1	U 1 predmetu date su 2 preporuke - teče rok za postupanje
Starosna dob	1	Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava - 1	
Društveno ili etničko porijeklo	8	Preporuka - 1; Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava - 1; Upućivanje na druga pravna sredstva - 3; Obustava (povreda otklonjena u toku postupka) - 1; Nepostupanje (pritužba ponovljena, a nijesu podnijeti novi dokazi) - 1; Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku, a ni nakon isteka) - 1	U 1 predmetu date su 2 preporuke – ispoštovane
Pripadnost grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji	3	Preporuka - 1; Ukazivanje - 1; Obustava (povreda otklonjena u toku postupka) - 1	U 1 predmetu data je 1 preporuka - kontinuirano se sprovodi
Drugo lično svojstvo	2	Obustava (nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak) - 1; Nenadležnost - 1;	
Bez ličnog svojstva	1	Obustava (povreda otklonjena u toku postupka) - 1	
Penzijsko i invalidsko osiguranje / 4 predmeta			
Pol	1	Obustava (povreda otklonjena u toku postupka) - 1	

<i>Drugo lično svojstvo</i>	2	<i>Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava - 1; Obustava (povreda otklonjena u toku postupka) - 1</i>	
<i>Pripadnost grupi</i>	1	<i>Preporuka - 1</i>	<i>U 1 predmetu data je 1 preporuka - nije ispoštovana</i>
Socijalna zaštita / 21 predmet			
<i>Invaliditet</i>	6	<i>Preporuka - 1; Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava - 2; Upućivanje na druga pravna sredstva - 1; Obustava (povreda otklonjena u toku postupka) - 2</i>	<i>U 1 predmetu date su 2 preporuke - ispoštovane</i>
<i>Pol</i>	6	<i>Preporuka - 1; Upućivanje na druga pravna sredstva - 3; Obustava (povreda otklonjena u toku postupka) - 1; Spajanje - 1</i>	<i>U 1 predmetu data je jedna preporuka - ispoštovana</i>
<i>Starosna dob</i>	1	<i>Preporuka - 1</i>	<i>U 1 predmetu date su 3 preporuke - sprovode se u kontinuitetu</i>
<i>Zdravstveno stanje</i>	1	<i>Preporuka - 1</i>	<i>U 1 predmetu date su 3 preporuke - ispoštovane</i>
<i>Nacionalna pripadnost</i>	4	<i>Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava - 1; Upućivanje na druga pravna sredstva - 1; Spajanje - 2</i>	
<i>Pripadnost grupi</i>	1	<i>Obustava (povreda otklonjena u toku postupka) - 1</i>	
<i>Drugo lično svojstvo</i>	2	<i>Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava - 2</i>	
Zdravstvena zaštita / 8 predmeta			
<i>Zdravstveno stanje</i>	3	<i>Preporuka - 2; Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku, a ni nakon isteka) - 1</i>	<i>U 2 predmeta data je 6 preporuka - nijesu ispoštovane</i>
<i>Invaliditet</i>	1	<i>Obustava (povreda otklonjena u toku postupka) - 1</i>	
<i>Pol, promjena pola, rodni identitet</i>	1	<i>Preporuka - 1</i>	<i>U 1 predmetu date su 2 preporuke - ispoštovane</i>
<i>Starosna dob</i>	1	<i>Preporuka - 1</i>	<i>U 1 predmetu date su 2</i>

			preporuke - u kontinuitetu se sprovode
Nacionalna pripadnost	1	Obustava (povreda otklonjena u toku postupka) - 1	
Drugo lično svojstvo	1	Nepostupanje (anonimna pritužba) - 1	
Obrazovanje / 3 predmeta			
Invaliditet	1	Preporuka - 1	U 1 predmetu date su 3 preporuke - u kontinuitetu se sprovode
Društveno ili etničko porijeklo	1	Ukazivanje - 1	
Druga lična svojstva	1	Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku, a ni nakon isteka) - 1	
Unutrašnji poslovi i policijsko postupanje / 6 predmeta			
Političko ili drugo mišljenje	1	Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava -1	
Društveno ili etničko porijeklo	1	Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava -1	
Nacionalna pripadnost	3	Preporuka - 1; Ukazivanje - 2	U 1 predmetu data je 1 preporuka - ispoštovana
Pripadnost grupi	1	Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava -1	
Mediji i javno izražavanje / 1 predmet			
Političko mišljenje	1	Obustava (nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak) - 1	
Govor mržnje / 1 predmet			
Društveno ili etničko porijeklo	1	Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava - 1	
Pristup dobrima i uslugama / 2 predmeta			
Pol	1	Ukazivanje - 1	
Invaliditet	1	Obustava (povreda otklonjena u toku postupka) - 1	

Sumarni prikaz daje potpuniju sliku predmeta po osnovima i područjima diskriminacije, načinu okončanja i statusu preporuka koje su date u predmetima procesuiranim tokom 2018. godine.

7.4. Podaci iz pravosudne i upravne nadležnosti

Zaštitnik i u ovom izvještaju podsjeća da su, shodno čl. 33 Zakona o zabrani diskriminacije, sudovi, državna tužilaštva, organ uprave nadležan za policijske poslove i inspeksijski organi dužni da vode posebnu evidenciju u formi elektronski vođene baze podataka o podnijetim prijavama, pokrenutim postupcima i donijetim odlukama iz svoje nadležnosti u vezi sa diskriminacijom. Prema ovoj odredbi, podatke iz posebne evidencije organi dostavljaju Zaštitniku najkasnije do 31. januara tekuće godine za prethodnu godinu, a na zahtjev Zaštitnika dužni su da podatke iz ove evidencije dostave i za određeni kraći period u toku godine.

Zaštitnik sa zabrinutošću konstatuje da navedeni organi još uvijek nijesu ustanovili odgovarajuću evidenciju, već najčešće nesistematično, neujednačeno i samo na naš izričit zahtjev dostavljaju podatke u vezi sa diskriminacijom. Zaštitnik takođe ukazuje da je vođenje posebnih evidencija o slučajevima diskriminacije kao zakonska obaveza nužno, ne samo radi potrebe kreiranja politika u određenim oblastima u kojima se diskriminacija ispoljava, već i radi djelotvorne zaštite u postupcima za zaštitu od diskriminacije u kojima statistički podaci mogu predstavljati relevantno dokazno sredstvo. Imajući ovo u vidu, kao i obaveze koje proističu iz postupka pristupanja Evropskoj uniji, Zaštitnik je u saradnji sa resornim Ministarstvom za ljudska i manjinska prava pokrenuo proceduru za analizu i izmjenu važećeg Pravilnika o sadržaju i načinu vođenja posebne evidencije o slučajevima prijavljene diskriminacije.¹³⁵ U ovom postupku, a shodno planskim dokumentima za Poglavlje 23 u postupku pristupanja EU, planira se uključivanje svih donosilaca odluka, odnosno organa pred kojima se vode postupci za zaštitu od diskriminacije u skladu sa zakonom.

7.5. Podaci iz pravosudne nadležnosti

Prema informaciji koju je dostavio **Sudski Savjet Crne Gore**¹³⁶, pred osnovnim sudovima kao stvarno nadležnim u 2018. godini pokrenuto je ukupno šest (6) parničnih postupaka za zaštitu od diskriminacije. Riješena su tri (3) predmeta od kojih jedan (1) povlačenjem tužbe, jedan (1) odbacivanjem tužbe, dok je u jednom (1) predmetu prekinut postupak. Prosječno trajanje postupka pred osnovnim sudovima je 190 dana, a tužbu su podnijela četiri (4) lica ženskog i dva (2) lica muškog pola. Ovakvi podaci potvrđuju praksu osnovnih sudova iz prethodnih godina o nepotpunom vođenju evidencije o pokrenutim postupcima za zaštitu od diskriminacije. Prikaz predmeta nije detaljan, ne daje osnove i područja diskriminacije kao najvažnije parametre praćenja pojave, niti ukazuje na podatak o postupcima koji su prenijeti iz prethodne godine.

Prema informacijama iz **državnih tužilaštava** - *Osnovnog državnog tužilaštva u Pljevljima*¹³⁷, *Osnovnog državnog tužilaštva u Kolašinu*¹³⁸, *Osnovnog državnog tužilaštva u Plavu*¹³⁹, *Osnovnog državnog tužilaštva u Bijelom Polju*¹⁴⁰, *Osnovnog državnog tužilaštva u Herceg Novom*¹⁴¹, *Osnovnog državnog tužilaštva u Ulcinju*¹⁴², *Osnovnog državnog tužilaštva u Rožajama*¹⁴³, *Višeg državnog tužilaštva u Bijelom Polju*¹⁴⁴ i *Specijalnog državnog tužilaštva*¹⁴⁵ u toku 2018. godine nije bilo podnijetih prijava, pokrenutih postupaka i donijetih odluka u vezi sa diskriminacijom.

¹³⁵ "Službeni list Crne Gore", br. 50/14

¹³⁶ Informacija od 18.02.2019. godine

¹³⁷ Tu.br.84/19 od 25.02.2019. godine

¹³⁸ Tu.br.52/19 od 25.02.2019. godine

¹³⁹ Tu.br.57/19 od 27.02.2019.godine

¹⁴⁰ Tu.br.47/19 od 25.02.2019. godine

¹⁴¹ Informacija dostavljena mejlom od 22.01.2019.godine

¹⁴² Informacija dostavljena mejlom od 22.02.2019. godine

¹⁴³ Tu.br. 10/19 od 25.02.2019. godine

¹⁴⁴ Tu.br.77/19 od 25.02.2019. godine

Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici¹⁴⁶ dostavilo je detaljan tabelarni prikaz predmeta koji sadrži podatke o podnosiocu krivične prijave, datumu podnošenja, broju odbačaja, optužnih predloga, optužnica, potvrđenih optužnih predloga, potvrđenih optužnica, naredbi za prekid ili obustavu istrage, podatak o trajanju postupka pred tužilaštvom, kao i polu i starosnoj dobi oštećenog. Međutim, prikaz predmeta ne sadrži informaciju o osnovu diskriminacije. Na osnovu tabelarnog prikaza predmeta izvodi se podatak da je ovom tužilaštvu u toku 2018. godine podnijeto 175 (140 u 2017.) prijava za krivična djela koja sadrže elemente diskriminacije. Krivične prijave su podnijete za krivična djela: oduzimanje maloljetnog lica (čl. 217 KZ) - 13; zapuštanje i zlostavljanje maloljetnog lica (čl. 219 KZ) - jedna (1); nasilje u porodici ili porodičnoj zajednici (čl. 220 KZ) - 81 (55 u 2017.) i za krivično djelo nedavanje izdržavanja (čl. 221 KZ) - 80 (77 u 2017.) krivičnih prijava. U 103 predmeta je podnijet optužni predlog; odbačene su 44 prijave; tri (3) predmeta su ustupljena Republici Srbiji; a po jedan (1) predmet Republici Hrvatskoj, ODT Bar i ODT Rožaje. U 22 predmeta izviđaj je u toku.

Prema informaciji Osnovnog državnog tužilaštva u Nikšiću¹⁴⁷ ovom tužilaštvu u 2018. godini nijesu podnošene prijave u vezi sa diskriminacijom, dok je jedna (1) iz prethodne godine odbačena. U istoj informaciji navodi se da je osnov diskriminacije pripadnost LGBT populaciji, a da je oštećena maloljetno lice ženskog pola. Postupak po prijavi je trajao četiri mjeseca.

Prema informaciji Osnovnog državnog tužilaštva u Beranama¹⁴⁸ u ovom tužilaštvu primljeno je 46 prijava za krivična djela koja se po svojim elementima bića mogu smatrati diskriminatornim. Krivične prijave su podnijete za krivična djela: povreda ravnopravnosti (čl. 159 KZ) - jedna (1); vanbračna zajednica sa maloljetnim licem (čl. 216 KZ) - tri (3); zapuštanje i zlostavljanje maloljetnog lica (čl. 219 KZ) - jedna (1); nasilje u porodici ili u porodičnoj zajednici (čl. 220 KZ) - 30 i za krivično djelo nedavanje izdržavanja (čl. 221 KZ) - 11 krivičnih prijava. U odnosu na navedena krivična djela ovo tužilaštvo je u toku 2018. godine podnijelo 33 optužna predloga, dok je 11 krivičnih prijava odbačeno; a dvije (2) su ustupljene na nadležnost.

Prema podacima dostavljenim od Višeg državnog tužilaštva u Podgorici¹⁴⁹ u ovom tužilaštvu je primljeno pet (5) krivičnih prijava sa elementima diskriminacije. Krivične prijave su podnijete za krivična djela: izazivanje nacionalne, rasne i vjerske mržnje - dva (2) i rasna i druga diskriminacija - tri (3) krivične prijave. U jednom (1) predmetu je izrečena uslovna osuda; u tri (3) je prijava odbačena, dok je jedna (1) ustupljena Osnovom državnim tužilaštvu u Podgorici na nadležnost.

Na osnovu podataka dostavljenih pojedinačno od državnih tužilaštava u Crnoj Gori¹⁵⁰, Zaštitnik nije mogao imati cjelovitu sliku o prijavama za krivična djela koja se po svojim elementima bića mogu smatrati diskriminatornim. Samo je Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici i Beranama dostavilo detaljan tabelarni prikaz koji je sadržao sve podatke definisane *Pravilnikom o sadržaju i načinu vođenja posebne evidencije o slučajevima prijavljene diskriminacije*¹⁵¹, osim podatka o osnovu diskriminacije. Osnovno državno tužilaštvo u Nikšiću nije dostavilo tabelarni izvod iz evidencije o prijavljenim slučajevima diskriminacije, ali je opisno predstavilo podatak o predmetu koji se, shodno Pravilniku, treba unositi u evidenciju. Takođe, Više državno tužilaštvo u Podgorici dostavilo je opisni pregled

¹⁴⁵ Tu-S VIII br.18/19 od 27.02.2019.godine

¹⁴⁶ Tu.br.94/19 od 06.03.2019. godine

¹⁴⁷ Tu.br.47/19 od 25.02.2019. godine

¹⁴⁸ Tu.br.126/19 od 25.02.2019. godine

¹⁴⁹ Tu.br. 181/19 od 25.02.2019. godine

¹⁵⁰ Podatke iz evidencije o slučajevima prijavljene diskriminacije nijesu dostavili Osnovno državno tužilaštvo Bar, Osnovno državno tužilaštvo Kotor i Osnovno državno tužilaštvo Cetinje

¹⁵¹ "Sl. list Crne Gore", br. 50/2014

podataka koji se odnose na slučajeve prijavljene diskriminacije, sa pokazateljima u vezi dužine trajanja postupka, datumom podnošenja prijave, godina/pola diskriminisanog lica i načina okončanja.

U vezi sa izloženim podacima postavlja se pitanje da li su i druga državna tužilaštva (koja su se izjasnila da u toku 2018. godine nije bilo prijava za krivična djela sa elementima njihovog bića koji su diskriminatorne prirode) vodila posebnu evidenciju o slučajevima diskriminacije na način propisan Pravilnikom. Za bilo kakav zaključak potrebno je uporediti ovdje navedene podatke sa onima koji su sadržani u izvještajima o radu državnih tužilaštava. Prema prispjelim službenim podacima, u 2018. godini bilo je 227 krivičnih prijava za krivična djela sa elementima diskriminacije, što je u poređenju sa prethodnom godinom više za 29 prijava, kada je u državnim tužilaštvima zaprimljeno 198 krivičnih prijava za krivična djela koja sadrže diskriminatorne elemente (ni iz ovog perioda nije dostavljena potpuna informacija), dok je u 2016. godini takvih prijava bilo 340.

Za razliku od 2016. godine kada je *Vrhovno državno tužilaštvo* na zahtjev Zaštitnika dostavilo jedinstven tabelarni prikaz na osnovu objedinjenih podataka svih državnih tužilaštava, za izvještaje 2017. i 2018. godinu *Vrhovno državno tužilaštvo* nije dostavilo cjelovite i ujednačene podatke iz svoje nadležnosti u vezi sa diskriminacijom, što bitno utiče na kvalitet statističke osnove u ovoj oblasti.

Prema podacima Sudskog savjeta¹⁵² u radu pred sudovima u 2018. godini bilo je 627 predmeta zbog krivičnih djela koja se po svojim elementima bića mogu smatrati diskriminatornim, i to: teško ubistvo na štetu bremenite žene, djeteta - 43 predmeta; povreda ravnopravnosti - jedan (1); povreda slobode ispovijedanja vjere i vršenja vjerskih obreda - jedan (1); silovanje - 15; obljuba nad nemoćnim licem - jedan (1); obljuba sa djetetom - pet (5); obljuba zloupotrebom položaja - jedan (1); posredovanje u vršenju prostitucije - dva (2); dječja pornografija, prikazivanje pornografskog materijala djeci i proizvodnja i posjedovanje dječje pornografije - četiri (4); vanbračna zajednica sa maloljetnim licem - sedam (7); oduzimanje maloljetnog lica - 19; promjena porodičnog stanja - jedan (1); zapuštanje i zlostavljanje maloljetnog lica - jedan (1); nasilje u porodici ili u porodičnoj zajednici - 232; nedavanje izdržavanja - 290; kršenje porodičnih obaveza - jedan (1); povreda ravnopravnosti u zapošljavanju - jedan (1) i izazivanje nacionalne, rasne i vjerske mržnje i netrpeljivosti - dva (2).

Zaštitnik konstatuje ujednačen pristup **sudova za prekršaje**, koji kao i prethodnih godina vode detaljan i sadržajan tabelarni prikaz o podnijetim zahtjevima, pokrenutim postupcima i donijetim odlukama iz svoje nadležnosti u vezi sa slučajevima diskriminacije, kao i predmetima nasilja u porodici i rodno zasnovanog nasilja. Prema *Godišnjem izvještaju o radu sudova za prekršaje na predmetima iz oblasti Zakona o zabrani diskriminacije i predmetima iz drugih oblasti u kojima prekršaji sadrže elemente diskriminacije za 2018. godinu*¹⁵³ koji je dostavio *Viši sud za prekršaje Crne Gore*, sudovi za prekršaje su u 2018. godini imali u radu 68 predmeta za prekršaje sa elementima diskriminacije, i to: Sud u Podgorici 23, Sud u Budvi 31, dok je Sud u Bijelom Polju imao u radu 14 predmeta. U četiri (4) predmeta su prekršaji procesuirani kao prekršaji iz oblasti Zakona o zabrani diskriminacije, dok su u 64 predmeta procesuirani kao prekršaji iz Zakona o javnom redu i miru. Riješeno je 50 predmeta (73,53%), dok je prenijeto 18 predmeta (26,47%).

Dva zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka iz Zakona o zabrani diskriminacije imala su za osnov seksualnu orijentaciju. Po jednom je izrečena novčana kazna od 150,00 eura, dok po drugom zahtjevu odluka u vrijeme dostave podataka još nije donijeta. Druga dva (2) zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka za osnov diskriminacije imala su političku pripadnost. U prvom slučaju je odbačen zahtjev, izjavljena žalba i ukinuto rješenje, dok je po drugom donijeta oslobađajuća odluka koja je po žalbi ukinuta.

¹⁵² Informacija od 18.02.2019. godine

¹⁵³ SU II br. 22/19 od 24.01.2019. godine

Prema prikazu iz istog Izvještaja, sudovi za prekršaje su u 2018. godini imali u radu 60 predmeta u vezi vrijeđanja, prijetnji i drskog ponašanja prema pripadnicima LGBT populacije koji su procesuirani kao prekršaji iz Zakona o javnom redu i miru. U dva (2) predmeta diskriminacija je za osnov imala nacionalnu pripadnost, dok u dva (2) osnov diskriminacije nije naveden. Od ukupno 64 predmeta u kojima je okrivljenima stavljen na teret prekršaj iz Zakona o javnom redu i miru sa elementima diskriminacije, riješeno je 46, od čega je donijeto 15 oslobađajućih odluka; u 23 predmeta je izrečena novčana kazna; jedan (1) je riješen obustavom; četiri (4) su riješena odbačajem; u dva (2) predmeta je izrečena opomena; u jednom (1) uslovna osuda, dok je 18 predmeta u radu.

Prema *Godišnjem izvještaju o radu sudova za prekršaje na predmetima iz oblasti Zakona o zaštiti od nasilja u porodici*¹⁵⁴ sudovi su u 2018. godini imali u radu 1.972 predmeta (1.790 u 2017. godini), od čega 1.001 Sud za prekršaje u Podgorici, 496 Sud za prekršaje u Budvi i 375 predmeta Sud za prekršaje u Bijelom Polju.

Završena su 1.563 predmeta (1.366 predmeta u 2017. godini) ili 79,26%, od čega u *Sudu za prekršaje - Podgorica* 836; *Sudu za prekršaje - Budva* 417 i *Sudu za prekršaje - Bijelo Polje* 310 predmeta. Predmeti su završeni na način što je izrečeno: 521 novčana kazna (443 u 2017. godini); 165 kazni zatvora; 256 uslovnih osuda; 102 opomene; 27 vaspitnih mjera; u 13 predmeta je odbačen zahtjev; u 47 je obustavljen postupak; u 368 je donijeta oslobađajuća odluka, dok su 53 predmeta riješena na drugi način.

Izrečeno je 408 zaštitnih mjera (302 u 2017. godini) i to: udaljenje iz stana ili drugog prostora za stanovanje - 65; zabrana približavanja - 116; zabrana uznemiravanja i uhođenja - 154; obavezno psihijatrijsko liječenje i liječenje od zavisnosti - 64; obavezni psihosocijalni tretman - osam (8) i pojačan nadzor od strane roditelja - jedan (1).

U 1.563 završena predmeta postupci su vođeni protiv 1.781 okrivljenih, od čega je 1.732 punoljetnih i 49 maloljetnih lica. Po polnoj strukturi punoljetnih bilo je 1.395 muškarca i 337 žena, a po polnoj strukturi maloljetnih bilo je 40 lica muškog pola i 9 lica ženskog pola.

Na uzorku od 1.479 okrivljenih, tj. 83,04% od njihovog ukupnog broja, u predmetima koji su završeni njih 852 ili 57,61% su nezaposlena lica. Na uzorku od 1.124 okrivljena ili 63,11% od ukupnog broja, njih 274 ili 24,37% ima osnovno obrazovanje, 754 ili 67,08% srednje obrazovanje, dok 96 ili 8,54% ima višu ili visoku stručnu spremu.

Od 1.563 završena predmeta ukupno je bilo 1.817 žrtava nasilja, od čega 1.649 (90,75%) punoljetnih žrtava i 168 (9,25) maloljetnih žrtava. Od ukupno 1.649 punoljetnih žrtava nasilja u 1.089 slučajeva (66,04%) žrtve su bile žene, a u 560 muškarci. Od ukupno 168 maloljetnih žrtava nasilja, u 104 slučajeva žrtve su bili muškarci, a u 64 žene.

U postupcima po žalbi, **Viši sud za prekršaje Crne Gore** je u toku 2018. godine imao u radu 139 predmeta zbog prekršaja iz *Zakona o zaštiti od nasilja u porodici* (u 2017. godini 96), od čega 121 u redovnim postupcima; tri (3) predmeta u postupcima za izricanje zaštitne mjere prije pokretanja prekršajnog postupka; 13 u postupcima izvršenja i dva (2) iz grupe ostalih predmeta. Od ukupno 121 predmeta koji su po žalbi rješavani u redovnom prekršajnom postupku, 117 je novih, a četiri (4) su administrativno vraćena iz 2017. godine; 10 predmeta je ukinuto zbog bitnih povreda odredaba prekršajnog postupka, a pet (5) zbog nepotpuno utvrđenog stanja. Predmeti u kojima su odluke

¹⁵⁴ SU II br. 23/19 od 24.01.2019. godine

preinačene riješeni su na način što je jedan (1) preinačen u pogledu pravne kvalifikacije, jedan (1) u pogledu zaštitne mjere, u dva (2) predmeta je novčana kazna preinačena u oslobađajuću odluku, u jednom (1) je novčana kazna povećana, u jednom (1) je opomena preinačena u novčanu kaznu, u jednom (1) je umjesto oslobađajuće odluke izrečena novčana kazna, u dva (2) predmeta je kazna zatvora smanjena, u jednom (1) je novčana kazna smanjena, dok je u jednom (1) uslovna osuda ublažena. U 93 predmeta žaloci su okrivljeni, u 11 Ministarstvo unutrašnjih poslova, u dva (2) predmeta Ministarstvo unutrašnjih poslova i okrivljeni; u dva (2) predmeta Ministarstvo unutrašnjih poslova i oštećeni; u jednom (1) predmetu ODT Kotor; u jednom (1) okrivljeni i oštećeni i u 11 predmeta oštećeni.

Tri (3) predmeta u postupcima za izricanje zaštitne mjere prije pokretanja prekršajnog postupka su ukinuta zbog bitne povrede odredaba prekršajnog postupka. U dva (2) predmeta žalbu su izjavili okrivljeni, dok je u jednom (1) žalbu izjavio oštećeni. U 13 predmeta u postupku izvršenja po žalbi, žalbu su izjavili kažnjeni u prvostepenom postupku i sve odluke iz ove oblasti su potvrđene. Dva (2) predmeta iz grupe ostalih predmeta koji su bili na odlučivanju po predlogu za prenošenje mjesne nadležnosti, po žalbi okrivljenih, takođe su riješena. U jednom (1) predmetu je odbijen predlog za prenošenje mjesne nadležnosti, dok je drugi predmet trajno administrativno vraćen prvostepenom sudu.

7.6. Podaci iz upravne nadležnosti

Uprava policije je Zaštitniku dostavila Informaciju¹⁵⁵ o slučajevima diskriminacije koji su prijavljeni ovom organu u 2018. godini sa podacima o podnijetim prijavama, pokrenutim postupcima i donijetim odlukama.

Uprava policije je registrovala 104 slučaja u vezi diskriminacije, od kojih 100 slučajeva po nepoznatom izvršiocu. Prijave su podnijete od strane NVO LGBT „Forum Progress“ (94), odnosno drugih fizičkih lica (10). Prijave podnijete od strane ove NVO odnosile su se na komentare koje su građani iznosili na društvenim mrežama (facebook profili). Od 104 registrovana slučaja, u 102 je osnov diskriminacije seksualna orijentacija, a u dva (2) nacionalna pripadnost.

Uprava policije je podnijela jednu (1) krivičnu prijavu zbog krivičnog djela nasilničko ponašanje iz čl. 399 Krivičnog zakonika (KZ) protiv jednog lica. Podnijeto je 30 zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka kojim je obuhvaćeno 30 prekršaja iz čl. 19 Zakona o javnom redu i miru.¹⁵⁶ U 20 slučajeva je od strane nadležnih tužilaštava ocijenjeno da nema elemenata bića krivičnog djela, ni prekršaja, dok su u devet (9) slučajeva policijski službenici izrekli mjeru upozorenja. Osnovnom državnom tužilaštvu dostavljena su dva (2) slučaja na ocjenu i odlučivanje, dok jedan broj izvršilaca nije identifikovan jer su facebook profili na kojima su isticane uvredljive poruke po osnovu seksualne orijentacije ugašeni. U dva (2) slučaja lica su bila nedostupna policijskim službenicima, jer im je prebivalište u inostranstvu, u dva (2) slučaja je podnosilac odustao od prijave, dok je 10 predmeta u radu.

Sa stanovišta nadležnosti za postupanje po prijavljenim slučajevima nasilja u porodici ili u porodičnoj zajednici, podnijeto je 266 krivičnih prijava zbog krivičnog djela nasilje u porodici ili u porodičnoj zajednici iz i 50 zbog djela koja se dovode u vezu sa nasiljem u porodici, a kvalifikovana su kao krivično djelo: ubistvo - dva (2); teško ubistvo - tri (3); teško ubistvo u pokušaju - jedno (1); teška tjelesna povreda - jedno (1); ugrožavanje sigurnosti - tri (3); vanbračna zajednica sa maloljetnikom - 11; oduzimanje maloljetnog lica - tri (3); zapostavljanje i zlostavljanje maloljetnog lica - jedno (1); nedavanje

¹⁵⁵ Informacija br. 55-004/19-8274/1 od 14.02.2019. godine

¹⁵⁶ „Ko na javnom mjestu govorom, natpisom, znakom ili na drugi način vrijeđa drugog po osnovu nacionalne, rasne ili vjerske pripadnosti, etničkog porijekla ili drugog ličnog svojstva...“

izdržavanja - 22; kršenje porodičnih obaveza - jedno (1); nedozvoljeno držanje oružja i eksplozivnih materija - jedno (1); trgovina ljudima - jedno (1).

U vezi sa navedenim krivičnim djelima, Uprava policije je podnijela 305 krivičnih prijava (203 u 2017.). Krivična djela izvršena su od strane 311 lica, od kojih su 282 lica muškog pola (šest (6) maloljetnih), a 29 ženskog pola (jedno (1) maloljetno lice). Od ovog broja 60 lica su povratnici u izvršenju krivičnog djela nasilje u porodici.

Žrtve izvršenih krivičnih djela nasilja u porodici su 371 lice, 127 muškog i 244 ženskog pola. Od ukupnog broja žrtava 58 su maloljetna lica, 27 muškog i 31 ženskog pola.

Uprava policije je nadležnim sudovima za prekršaje podnijela 1.543 (1.272 u 2017. godini) zahtjeva za vođenje prekršajnog postupka zbog 1.791 prekršaja iz čl. 36 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici. Zahtjevima je obuhvaćeno 1.680 lica, od kojih je 1.317 muškog (37 maloljetnih lica) i 363 ženskog pola (11 maloljetnih lica). Registrovano je 245 povratnika u vršenju prekršaja.

Po ovim zahtjevima registrovana su 1.822 oštećena lica, od kojih je 704 muškog i 1.118 ženskog pola. Od ukupnog broja oštećenih ovim prekršajima 200 je maloljetnih lica, 104 muškog i 96 ženskog pola.

Policijski službenici su, u skladu sa čl. 28 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici, u 52 (46 u 2017.) slučajeva izrekli naredbu o udaljenju ili zabrani vraćanja u stan ili drugi prostor za stanovanje, dok su u skladu sa čl. 37 Zakona podnijeli 80 (63 u 2017.) prijava za zanemarivanje.

U jednom slučaju registrovana je upotreba vatrenog oružja, dok je u tri slučaja registrovana upotreba hladnog oružja - noža. Evidentirano je pet slučajeva sa smrtnom posljedicom.

Policijski službenici su, u skladu sa čl. 27 Zakona, podnijeli 227 zahtjeva za određivanje zaštitne mjere i to: 42 zahtjeva za udaljenje iz stana iz čl. 21 Zakona; 68 zahtjeva za zabranu približavanja iz čl. 22 Zakona; 68 zahtjeva za zabranu uznemiravanja i uhođenja iz čl. 23 Zakona; 32 zahtjeva za obavezno liječenje zavisnosti iz čl. 24 Zakona i 17 zahtjeva za obavezni psihosocijalni tretman iz čl. 25 Zakona.

Policijski službenici su, shodno čl. 33 st. 2 Zakona, izvršili 314 (218 u 2017.) zaštitnih mjera za čije izvršenje je nadležna policija i to: 80 zaštitnih mjera udaljenje iz stana; 110 zabrana približavanja i 124 zaštitne mjere zabrana uznemiravanja i uhođenja. Uputili su u skloništa 41 žrtvu ženskog pola sa 31 maloljetnim licem. Konačno, učestvovali su u radu 11 multidisciplinarnih timova koji su održali 81 sastanak.

U odnosu na **inspeksijske organe** koji su dužni da vode posebnu evidenciju o podnijetim prijavama, pokrenutim postupcima i donijetim odlukama iz svoje nadležnosti u vezi sa diskriminacijom, Zaštitnik je tražio i dobio podatke od Uprave za inspeksijske poslove¹⁵⁷ i Direktorata za inspeksijske poslove i licenciranje pri Ministarstvu održivog razvoja i turizma¹⁵⁸.

Prema informaciji Uprave za inspeksijske poslove, inspekcije u njenom sastavu (tržišna, turistička i inspekcija socijalne i dječije zaštite) nijesu imale slučajeve prijavljene diskriminacije, dok je inspekcija rada imala pet (5) inicijativa u kojima se ukazivalo na diskriminaciju u ostvarivanju prava iz radnog odnosa i ni u jednom slučaju nijesu utvrđene nepravilnosti. Na osnovu tabelarnog prikaza predmeta pred inspekcijom rada, Zaštitnik zapaža da ova inspekcija pod osnovom diskriminacije navodi obračun zarade; umanjene zarade; neprodužavanje ugovora o radu; raspored u drugu kancelariju, prostorno

¹⁵⁷ Akt br. 01/2019-915/3 od 15.02.2019. godine

¹⁵⁸ Akt br. 107/4-478/1 od 11.02.2019. godine

grupisanje izvršilaca posla po sektorima; onemogućavanje obavljanja poslova na radnom mjestu. Nepoznavanje pravnog pojma diskriminacije izraženo je i u ovoj izvještajnoj godini, pa inspekcija umjesto nekog od ličnih svojstava prepoznatih zakonom kao osnov diskriminacije navodi povrede prava iz rada i po osnovu rada. Ovakvo razumijevanje sastavnih elemenata diskriminacije ne može dovesti do odgovarajućeg zaključka o statistici predmeta u oblasti diskriminacije koja je u nadležnosti inspeksijskih organa. Stoga se nameće zaključak o potrebi daljeg jačanja sistema obuke kod inspeksijskih organa na prepoznavanju i procesuiranju slučajeva diskriminacije koja je, prema svim dostupnim sociološkim istraživanjima, najzastupljenija u području rada i zapošljavanja gdje inspekcija rada ima značajna ovlaštenja za postupanje kako po prijavama građana, tako i po službenoj dužnosti.

Dostavljeni podaci potvrđuju da inspekcije u sastavu Uprave za inspeksijske poslove nijesu pokrenule niti jedan postupak po službenoj dužnosti, iako činjenice i letimičan pogled na stanje pojedinih objekata u javnoj upotrebi govore da postoji dovoljno osnova za postupanje u vezi sa diskriminacijom. Zabrinutost je tim prije veća, ako se zna da inspekcije pokrivaju široki spektar oblasti gdje je diskriminacija *de facto* i percepcijski najzastupljenija (rad i zapošljavanje, zaštita na radu, turizam).

Sa druge strane, prema informaciji Direktorata za inspeksijske poslove i licenciranje Ministarstva održivog razvoja i turizma, Direkcije za inspeksijski nadzor, nije podnijeta nijedna prijava za diskriminatorno postupanje, dok su urbanističko-građevinskoj inspekciji podnijete 63 prijave koje su se odnosile na objekte koji su shodno urbanističko tehničkim uslovima sadržali obavezu izgradnje u skladu sa uslovima za pristup i kretanje lica smanjene pokretljivosti. U istoj informaciji se navodi da je Zaštitnik obaviješten da inspekcija nije konstatovala nepravilnosti na izgradnji objekata u vezi sa pristupačnošću. Problematican je podatak da ova inspekcija nije imala ni jedan slučaj diskriminacije izražene kroz nepristupačnost objekata i površina u javnoj upotrebi, kao i podatak da samoinicijativno nije vršila nadzor tamo gdje izgradnja nije sadržala elemente pristupačnosti. Sva dostupna istraživanja i analize ukazuju da veliki broj objekata nije izgrađen i/ili prilagođen potrebama osoba sa invaliditetom, te da ni na svih 13 objekata predviđenih Planom za prioritarno prilagođavanje nijesu otklonjene arhitektonske barijere i izvršene neophodne intervencije.

7.7. Posebni oblici / osnovi diskriminacije

7.7.1. Diskriminacija po osnovu invaliditeta

Prema rezultatima istraživanja sprovedenog u novembru 2018. godine u okviru projekta "Istine i zablude o diskriminaciji", osobe sa invaliditetom (OSI) su najizloženije diskriminaciji (28,5%), dok je stepen socijalnog distanciranja prema OSI među najnižima u odnosu na druge grupe u riziku od diskriminacije (28,2%). Prema percepciji građana, u društvenom prihvatanju OSI značajna je razlika u odnosu na evidentno slabije prihvatanje korisnika psihoaktivnih supstanci, LGBT osoba, osoba zaraženih HIV AIDS-om, Roma i drugih grupa u riziku od diskriminacije. Sa druge strane, ovi podaci ozbiljno opominju društvo da učini više na planu inkluzije i obezbjeđivanja jednakih uslova za život u zajednici i puno ostvarivanje garantovanih prava i sloboda.

Osobe sa invaliditetom su, uprkos zajedničkim naporima organa javne vlasti i organizacija civilnog društva, izložene diskriminaciji i preprekama punog i efektivnog učešća u životu zajednice. Evidentno je da još uvijek nijesu postignuti zadovoljavajući rezultati na polju obezbjeđivanja pristupačnosti fizičkog okruženja, informacija, komunikacija i javnog saobraćaja.

Oblast zaštite od diskriminacije i inkluzije osoba sa invaliditetom karakteriše samo djelimična primjena propisa, a zbog deficita jasnih budžetskih linija za integraciju OSI još uvijek nije u potpunosti realizovan

Akциони plan za prilagođavanje 13 prioriteta objekata u javnoj upotrebi za pristup, kretanje i upotrebu licima smanjene pokretljivosti i licima sa invaliditetom za 2014. godinu.

Nepostojanje jedinstvenog tijela za vještačenja, koji prepoznaju uporedni pravni sistemi u okruženju, predstavlja prepreku u ostvarivanju prava u svim područjima društvenog života u kojima se ona priznaju na temelju nalaza i mišljenja tijela za vještačenje. Još uvijek nije uspostavljena jedinstvena baza podataka (registar) osoba sa invaliditetom, a one same često trpe posljedice diskriminacije u odnosu na vrstu i stepen oštećenja, vrijeme i uzrok nastanka, godine starosti, svrhu za koju se utvrđuje invaliditet itd.

Postojeće zakonsko rješenje o institutu oduzimanja poslovne sposobnosti bez razvijanja odlučivanja uz podršku je suprotno Konvenciji UN-a o pravima osoba sa invaliditetom, zbog čega ova lica trpe nesrazmjerno veliki teret u ostvarivanju prava na jednako priznanje pred zakonom. Zato je nesporna potreba mijenjanja modela tzv. zamjenskog odlučivanja kod potpunog ili djelimičnog oduzimanja poslovne sposobnosti na neodređeno vrijeme i uvođenje modela donošenja odluka uz podršku, koji se zasniva na principu pružanja podrške u ostvarivanju poslovne sposobnosti. Potpuno lišenje poslovne sposobnosti na neodređeno vrijeme, u svemu je suprotno konvencijskim standardima i praksi *Evropskog suda za ljudska prava*.

Diskriminacija osoba sa zdravstvenim poteškoćama prisutna je i u ostvarivanju prava na medicinsko-tehnička pomagala koja se osiguranim licima obezbjeđuju iz sistema obaveznog zdravstvenog osiguranja. Važećim podzakonskim aktom jedna kategorija osiguranika, bez validnih medicinskih razloga, a na osnovu godina života, dovedena je u neravnotežan položaj u odnosu na ostale osiguranike uskraćivanjem prava na medicinsko-tehnička pomagala, odnosno prava na adekvatnu zdravstvenu zaštitu.

Primjer:

X.Y. se žalio na diskriminatornu prirodu Pravilnika o ostvarivanju prava na medicinsko-tehnička pomagala¹⁵⁹ kojim je propisano da se osobama mlađim od 26 godina života na terapiji insulinom može odobriti spoljna portabilna insulinska pumpa. Zaštitnik je utvrdio diskriminaciju po osnovu godina života i preporučio Ministarstvu zdravlja i Fondu za zdravstveno osiguranje Crne Gore da preduzmu mjere i aktivnosti na izmjeni odredbi Pravilnika kojima se ostvarivanje prava na spoljnu portabilnu insulinsku pumpu bez objektivnog i razumnog opravdanja zasnovanog na medicinskim indikacijama ograničava godinama života osiguranih lica oboljelih od šećerne bolesti na terapiji insulinom.¹⁶⁰

Vidljivi su napori u sprovođenju inkluzivnog obrazovanja i unaprjeđenju zakonodavnog okvira u cilju osiguranja jednakih mogućnosti obrazovanja za osobe sa smetnjama i teškoćama u razvoju, odnosno odrasle sa invaliditetom. Zakonska rješenja zasnovana su na principu individualnog razvojno-obrazovnog programa, dodatnih usluga i podrške (prilagođene metode rada, asistenti u nastavi, mobilne službe), te principu razumnih adaptacija i afirmativne akcije prilikom upisa u srednje škole, odnosno ustanove visokog obrazovanja. I pored postignutih efekata dodatna pažnja se mora posvetiti obezbjeđenju fizičke pristupačnosti vaspitno-obrazovnih ustanova, prilagođenih sadržaja i asistivnih tehnologija, uz intenzivniji razvoj sistema podrške i intersektorske saradnje. Obezbeđenje udžbenika u dostupnim formatima posebna je obaveza kojoj država mora odgovoriti ratifikacijom Marakeškog sporazuma koji omogućuje pristup literaturi osobama oštećenog vida i drugima koji imaju poteškoće u čitanju.

¹⁵⁹ "Službeni list Crne Gore", br. 082/16, 006/17, 017/17, 029/17, 090/17

¹⁶⁰ Mišljenje Zaštitnika broj: 01-823/17, http://www.ombudsman.co.me/docs/1530790044_25062018-preporuka-fz.pdf

Primjer:

Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore je u ime X.X iz Žabljaka i uz saglasnost njegove majke X.Y., podnijelo pritužbu zbog diskriminacije po osnovu invaliditeta u ostvarivanju prava na obrazovanje. Zaštitnik je utvrdio diskriminaciju i uputio preporuke JU Srednja mješovita škola "17. septembar" Žabljak i Ministarstvu prosvjete da bez odlaganja preduzmu neophodne, razumne i dovoljne mjere na obezbjeđivanju uslova za nesmetan pristup, kretanje i boravak u srednjoškolskoj ustanovi osoba smanjene pokretljivosti i osoba sa invaliditetom, u skladu sa aktima kojima se propisuje uređenje prostora i izgradnja objekata.¹⁶¹

Pravo na obrazovanje pretpostavlja odgovornost države da osobama sa invaliditetom omogući pristup izgrađenom okruženju, što uključuje identifikovanje i uklanjanje prepreka i barijera pristupačnosti u ustanovama namijenjenim javnoj upotrebi, kakve su u prvom redu ustanove vaspitanja i obrazovanja. Propuštanjem da se takva obaveza izvrši čini se neposredni akt diskriminacije, a osobama sa invaliditetom onemogućava razvoj ličnosti, talenta, mentalnih i fizičkih sposobnosti do njihovih punih mogućnosti.

Osobe sa oštećenjem vida suočavaju se sa problemom nepristupačnih informacija o dobrima i uslugama koje namjeravaju kupiti odnosno koristiti. Propuštanjem da se obezbijede pristupačni formati obavještenja sa podacima o robi čini se neposredni akt diskriminacije po osnovu invaliditeta u oblasti pružanja javnih i privatnih dobara i usluga. U tom smislu, Zakonom o zaštiti potrošača¹⁶² predviđena je obaveza trgovaca da podaci u obavještenju o robi na određenim proizvodima i u određenim objektima moraju biti istaknuti i na Brajevom pismu. Radi izvršavanja zakona donijet je Pravilnik o listi proizvoda, načinu isticanja i vrsti objekata u kojima se ističu obavještenja o robi na Brajevom pismu¹⁶³, kojim je obaveza isticanja obavještenja na Brajevom pismu predviđena samo za dva proizvoda (tečni šampon za pranje kose, zapremine veće od 0,5 litara i tečni deterđent za pranje veša i suđa, zapremine veće od 0,5 litara). Ovakvim podzakonskim rješenjem ne doprinosi se zadovoljenju minimalnog standarda informisanosti potrošača, osoba sa oštećenjem vida, o nazivu robe koju svakodnevno upotrebljavaju i potvrdno je obavezi države da kroz donošenje i primjenu posebnih mjera osigura jednakost osoba sa oštećenjem vida sa svim drugim potrošačima koja ovo lično svojstvo nemaju i nesmetano ostvaruju pristup obavještenjima o proizvodima/uslugama.

Primjer:

Savez slijepih Crne Gore podnio je pritužbu zbog diskriminatorne prirode Pravilnika o listi proizvoda, načinu isticanja i vrsti objekata u kojima se ističu obavještenja o robi na Brajevom pismu. Zaštitnik je utvrdio diskriminaciju i dao preporuku Ministarstvu ekonomije da u bliskoj konsultaciji sa osobama sa invaliditetom usaglasi način ostvarivanja prava u pogledu isticanja obavještenja o robi na Brajevom pismu, kako bi bilo razumno prihvatljivo za osobe sa oštećenjem vida i dovelo do suštinske jednakosti potrošača, bez obzira na lična svojstva utvrđena u čl. 2 st. 2 Zakona o zabrani diskriminacije.¹⁶⁴

Urbanističko-građevinskoj inspekciji pri Ministarstvu održivog razvoja i turizma prema informaciji ovog organa¹⁶⁵ podnijete su 63 prijave zbog neprilagođenih objekata za pristup i kretanje lica sa invaliditetom i lica smanjene pokretljivosti. Prema informaciji ovog Ministarstva, urbanističko-građevinska inspekcija nije konstatovala nepravilnosti niti u jednom predmetu nadzora, pa se postavlja pitanje poznavanja svih elemenata pristupačnosti koji osobama sa invaliditetom omogućavaju nesmetan pristup, kretanje i boravak. Sa druge strane, urbanističko-građevinska inspekcija nije pokrenula niti jedan postupak po

¹⁶¹ Mišljenje Zaštitnika broj 01-873/18-2, http://www.ombudsman.co.me/docs/1552553162_31122018-preporuka-mis.pdf

¹⁶² "Službeni list Crne Gore", br. 002/14, 006/14, 043/15, 070/17

¹⁶³ "Službeni list Crne Gore", br. 030/17

¹⁶⁴ Mišljenje Zaštitnika broj: 01-801/18-3, http://www.ombudsman.co.me/docs/1552552767_31122018-preporuka-me.pdf

¹⁶⁵ Akt broj 107/4-478/1 od 11.02.2019.godine

službenoj dužnosti, potvrđujući kontinuitet nedostatka samoinicijativnog postupanja zabilježenog u svim prethodnim izvještajnim godinama.

U postupku pred Zaštitnikom u 2018. godini u radu je bilo 17 predmeta zbog diskriminacije po osnovu invaliditeta i šest (6) predmeta po osnovu zdravstvenog stanja, koji u osnovi mogu biti praćeni sa stanovišta invaliditeta (18 predmeta u 2017. godini). Okončana su 22 predmeta, dok je jedan (1) prenijet u 2019. godinu. U šest (6) slučajeva utvrđena je povreda prava i date su preporuke; u četiri (4) nije utvrđena diskriminacija, niti povreda drugog prava; u dva (2) su podnosioci upućeni na druga pravna sredstva; jedan (1) je riješen ukazivanjem; u četiri (4) predmeta postupak je obustavljen jer su povrede prava otklonjene u toku postupka; u jednom (1) je obustavljen zbog pokretanja sudskog postupka; u jednom (1) nije postupano jer je pritužba ponovljena, a nijesu podnijeti novi dokazi, u jednom (1) jer pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku, a ni nakon njegovog isteka, dok u jednom (1) nije postupano zbog nenadležnosti, a postupak u jednom (1) predmetu je obustavljen jer je podnosilac povukao pritužbu.

Organizacije koje aktivno zastupaju prava osoba sa invaliditetom ukazuju da je poštovanje prava na nižem nivou u odnosu na prethodne godine. Prigovara se nerazumno odugovlačenju na obezbjeđivanju pristupačnog okruženja, formiranju i jačanju servisa podrške (personalna asistencija, pomoć u kući, stanovanje uz podršku, tumačenje i prevođenje na znakovni jezik) i stvaranju drugih preduslova za samostalan život OSI. Ističe se da su nevladine organizacije uslovljene posjedovanjem licence za pružanje usluga osobama sa invaliditetom ukoliko konkurišu za finansijsku podršku za projekte od Ministarstva rada i socijalnog staranja. Ministarstvo nije pristupilo potpisivanju ugovora sa nevladinim organizacijama kojima su odobreni projekti sa razloga neposjedovanja licenci, čime se obesmišljava rad ovih organizacija čija je uloga da pružaju alternativne vidove podrške i dodatne usluge, a ne da korisnicima garantuju ostvarivanje prava i time preuzimaju ulogu države. Čini se da bi u ovom dijelu bila potrebna dodatna podrška države u postupku licenciranja, jer se ovaj proces zasniva na potrebi poboljšanja socijalnih servisa, koji bi po prirodi stvari trebala obezbjeđivati država i njeni organi radi implementacije međunarodnih standarda na dostizanju jednakosti i zaštiti prava osoba sa invaliditetom.

Civilni sektor sa zabrinutošću ističe nepreduzimanje mjera na donošenju strategije deinstitutionalizacije, sveobuhvatne strategije pristupačnosti i ukidanju instituta oduzimanja poslovne sposobnosti njegovom zamjenom institutom odlučivanja uz podršku. Ukazuje se na problem nepristupačnosti biračkih mjesta, biračkog procesa i biračkog materijala i spore izborne propise koji ostvarivanje prava glasa pored punoljetstva i crnogorskog državljanstva uslovljavaju i poslovnom sposobnošću. Kao i prethodnih godina, izraženo je nezadovoljstvo rješenjima datim u *Pravilniku o medicinskim indikacijama za ostvarivanje prava na ličnu invalidninu* kojima su, između ostalih, isključene osobe sa potpunim oštećenjem vida sa liste medicinskih indikacija za ostvarivanje ovog prava. Prigovara se i izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti kojima ostvarivanje prava na ličnu invalidninu isključuje ostvarivanje prava na dodatak za njegu i pomoć i obrnuto. Spornim se smatraju odredbe *Zakona o lijekovima* koje ne prepoznaju obavezu izrade uputstva za konzumiranje lijeka na Brajevom pismu, već je takva obaveza propisana podzakonskim aktom za nosioce dozvole za uvoz lijekova i samo na zahtjev udruženja pacijenata oštećenog vida.

Prema Informaciji dostavljenoj od strane Udruženja mladih sa hendikepom Crne Gore¹⁶⁶, jedan parnični postupak vođen je protiv države Crne Gore i JU Centra za socijalni rad za opštine Kotor, Tivat i Budva koji je okončan presudom Višeg suda u Podgorici na koju je izjavljena revizija. Kako tužena nije izvršila svoje obaveze u presudom naznačenom periodu, to je pokrenut izvršni postupak, na osnovu kojeg su

¹⁶⁶ Informacija br. RZN11-185-02 od 19.02.2019. godine

isplaćeni sudski troškovi i naknada nematerijalne štete zbog diskriminacije (arhitektonska nepristupačnost objekta u kojem je vođen postupak za ostvarivanje prava na ličnu invalidninu). Jedan parnični postupak za zaštitu od diskriminacije po osnovu invaliditeta protiv Skupštine Crne Gore je nastavljen pred Vrhovnim sudom Crne Gore, dok je pokrenuto šest (6) parničnih postupaka za zaštitu od diskriminacije. Najviše upravnih postupaka vođeno je zbog ostvarivanja prava na ličnu invalidninu, dodatak za njegu i pomoć i naknadu roditelju djeteta sa invaliditetom, dok je pred Upravnim sudom pokrenuto 15 sporova za ostvarivanje prava, a pet (5) postupaka zbog ćutanja uprave.

Prema Informaciji Saveza slijepih Crne Gore¹⁶⁷ vođeno je pet (5) parničnih postupaka za zaštitu od diskriminacije protiv Ministarstva rada i socijalnog staranja i centara za socijalni rad, uz pravnu i finansijsku podršku ove organizacije civilnog društva. U svim predmetima tužbeni zahtjevi su odbijeni, a u jednom slučaju pokrenut je postupak po ustavnoj žalbi. Savez prigovara da nadležni sudovi nijesu primijenili pravilo o tzv. obrnutom teretu dokazivanja, te da se u ovim postupcima ne prepoznaju elementi diskriminacije na osnovu kojih se sprovodi test za utvrđivanje nejednakosti.

Preporuke Zaštitnika:

- Da se nastavi sa usklađivanjem pravnog sistema s međunarodno-pravnim standardima ljudskih prava i sloboda i neposredno primjenjuje Konvencija UN-a o pravima osoba sa invaliditetom, kada domaći propisi pravno pitanje uređuju drugačije;
- Da se obezbijedi učešće osoba sa invaliditetom u planiranju, definisanju i sprovođenju mjera i aktivnosti koje ih se direktno tiču, naročito kada je u pitanju primjena principa razumnih adaptacija, standarda pristupačnosti, usklađivanje propisa sa načelima Konvencije i donošenje strateških dokumenata;
- Da se osobama sa invaliditetom omogući da efikasno i potpuno učestvuju u javnom i političkom životu, na jednakim osnovama sa drugima i uz podršku zajednice;
- Da se radi obezbjeđenja pristupačnog okruženja pristupi donošenju sveobuhvatne strategije pristupačnosti, kao i strategije deinstitutionalizacije sa jasno opredijeljenim budžetskim sredstvima radi prevazilaženja institucionalne brige o osobama sa invaliditetom i njene zamjene servisima podrške u zajednici koji odgovaraju potrebama osoba s invaliditetom i poštuju autonomiju, izbore, dostojanstvo i privatnost osobe.

Zaštitnik podsjeća na ranije date preporuke u ovoj oblasti za koje i dalje postoji potreba angažovanja državnih institucija na njihovoj implementaciji, a koje su usmjerene na:

- *Ulaganje dodatnih napora na obezbjeđenju - ne samo pristupačnosti objekata i površina u javnoj upotrebi, već i pristupačnosti javnog prevoza, informacija i komunikacija radi potpunog uključivanja u život zajednice;*
- *Donošenje akta o ustanovljavanju jedinstvenog tijela vještačenja kojim bi se propisao način utvrđivanja mentalnih, intelektualnih, senzornih oštećenja, invaliditeta, funkcionalne sposobnosti i nivoa potpore preostale radne sposobnosti osoba sa invaliditetom i uspostavljanje jedinstvene (centralne) baze podataka o osobama sa invaliditetom;*
- *Potrebi prikupljanja podataka o osobama sa invaliditetom strukturiranih prema pripadnosti polu (žene), godinama starosti, vrsti oštećenja, porodičnoj situaciji i mjestu prebivališta;*
- *Nastavljanje sa podizanjem svijesti u cilju ohrabrenja osoba sa invaliditetom da prijave svaki oblik diskriminacije, uznemiravanja i nasilja.*

¹⁶⁷ Informacija br. 19-27 od 26.02.2019. godine

7.7.2. Rodna ravnopravnost

Obaveza uspostavljanja rodne ravnopravnosti proizilazi iz dokumenata razvijenih u okviru Ujedinjenih nacija (UN), Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima (1948), Konvencije o političkim pravima žena (1952), Pakta o građanskim i političkim pravima (1966), Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (1966), Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (1979), Deklaracije o eliminaciji zlostavljanja žena (1993), Pekinške deklaracije i Platforme za akciju (1995), Opcionog protokola uz Konvenciju o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (1999). Potreba za uspostavljanjem ravnopravnosti između žena i muškaraca prepoznata je evropskim osnivačkim ugovorima, Rimskim (1957) i Amsterdamskim ugovorom (1997) kojima se Evropska unija obavezala da će težiti eliminisanju neravnopravnosti i promovisati politiku rodne ravnopravnosti. Pitanju rodne ravnopravnosti posvećeni su i sekundarni izvori prava Evropske unije, koji se najbolje prepoznaju u direktivama kao instrumentima usaglašavanja nacionalnog zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU. U okviru Savjeta Evrope (SE) rodna ravnopravnost se garantuje *Evropskom konvencijom o ljudskim pravima* (1950), te *Konvencijom o sprječavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska Konvencija)*, kojom se nasilje nad ženama smatra oblikom diskriminacije žena i označava sva djela rodno utemeljenog nasilja.

Crna Gora je u ovoj oblasti postigla visok stepen usklađenosti sa međunarodnim i regionalnim instrumentima zaštite razvijenim u okviru UN i SE što je, između ostalog, konstatovano u *Zaključnim zapažanjima UN Komiteta za eliminaciju svih oblika diskriminacije prema ženama o drugom periodičnom izvještaju za Crnu Goru*.¹⁶⁸ Uprkos relativno dobrom nacionalnom okviru u kojem su implementirani međunarodni standardi, zapaženo je nedovoljno poznavanje instituta rodne ravnopravnosti i prava koja proističu iz načela jednakosti žena i muškaraca.

Upravo zbog toga čini se neophodnim kratko pojasniti određene pojmove.

Rod (engl. *gender*) je društveno uspostavljena uloga žena i muškaraca u javnom i privatnom životu koja se razvila na biološkoj razlici polova.¹⁶⁹ Stoga, rod podrazumijeva razlike između žena i muškaraca koje su, za razliku od bioloških i fizioloških razlika, naučene, stečene i zavise od različitih faktora: kulture, religije, društvenog i političkog uređenja, ekonomske situacije, klase, starosne dobi, etničke, socijalne pripadnosti. Sa druge strane, pol (engl. *sex*) predstavlja biološku karakteristiku po kojoj se razlikuju ljudska bića na muška i ženska.¹⁷⁰

Rodna ravnopravnost (engl. *gender equality*) podrazumijeva ravnopravno učešće žena i muškaraca, kao i lica drukčijih rodni identiteta u svim oblastima javnog i privatnog sektora, jednak položaj i jednake mogućnosti za ostvarivanje svih prava i sloboda i korišćenje ličnih znanja i sposobnosti za razvoj društva, kao i ostvarivanje jednake koristi od rezultata rada.¹⁷¹ Dakle, ravnopravnost polova je u suprotnosti sa neravnopravnošću polova, a ne sa različitosti polova. Rodna ravnopravnost pretpostavlja da se različita ponašanja, aspiracije i potrebe žena i muškaraca smatraju jednakim i vrednovanim.

Rodna jednakost (engl. *gender equity*) znači jednak tretman žena i muškaraca u skladu sa njihovim potrebama što može uključivati jednak ili različit tretman, a koji se smatra ekvivalentnim u smislu prava, beneficija, obaveza i mogućnosti.¹⁷²

¹⁶⁸ Komitet za eliminaciju diskriminacije žena, dio D, par.10; zapažanje od 21.07.2017. godine

¹⁶⁹ Zakon o rodnoj ravnopravnosti ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 046/07, br. 073/10, 040/11, 035/15), čl. 7

¹⁷⁰ Isto

¹⁷¹ Isto

¹⁷² Gender equality and equity, dostupno na: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000121145>

U pogledu dostignuća na polju rodne ravnopravnosti i zastupljenosti žena u pravosuđu, obrazovanju i drugim oblastima života upućujemo na publikaciju MONSTAT-a, koja sadrži kratak prikaz stanja položaja i odnosa između žena i muškaraca u crnogorskom društvu.¹⁷³ Tako na primjer, iz prikazanih podataka proizilazi da 77,6% nastavnog osoblja u osnovnim školama za školsku 2017/2018 godinu čine žene, dok 22,4% čine muškarci. I pored toga što žene čine većinu zaposlenih u obrazovanju, one su u apsolutnoj manjini na položajima odlučivanja, osim kada je riječ o predškolskom obrazovanju. Isti izvor podataka¹⁷⁴ ukazuje da je učešće žena u sudstvu 59,1%, dok je učešće žena u tužilaštvu 61% u odnosu na ukupan broj tužilačkih funkcija u Crnoj Gori.

Iako podaci potvrđuju da je u zastupljenosti žena u obrazovanju, odnosno pravosuđu, učinjen značajan iskorak, rodna ravnopravnost ne može biti razvijena do svojih krajnjih mogućnosti sve dok se bilježi prisustvo stereotipa i predrasuda u crnogorskom društvu. U tom smislu, UN Komitet za eliminaciju svih oblika diskriminacije prema ženama preporučuje državi kao neophodno da pruži adekvatnu obuku iz oblasti rodne ravnopravnosti i rodno zasnovanog nasilja i izražava zabrinutost zbog stavljanja nedovoljnog naglaska na ukidanju tradicionalnih rodnih uloga u obukama za nastavno osoblje i obrazovnim materijalima. Uočeno je nedovoljno podučavanje seksualnog obrazovanja i odsustvo rodni studija na univerzitetu. Stoga, neophodno je intenzivirati sprovođenje programa stručnog usavršavanja iz oblasti rodne ravnopravnosti za vaspitno-obrazovni kadar na nivou predškolskog, osnovnog i srednjoškolskog obrazovanja.

Prikupljanje rodno razvrstanih podataka (engl. *gender disaggregated data*) predstavlja još jednu prepreku na putu rodne ravnopravnosti, i to ne samo unutar organa koji rade na promociji jednakosti i suzbijanju diskriminacije, već i u okviru međusektorskog objedinjavanja podataka, koji bi omogućili sveobuhvatniju analizu i prikaz stanja na osnovu pouzdanih, relevantnih i provjerljivih podataka.

Prema Izvještaju o globalnom rodnom jazu za 2018. godinu Crna Gora se nalazi na 69. mjestu od ukupno 149 zemalja u kojima je vršena analiza napretka prema rodnom paritetu kroz četiri dimenzije: ekonomska participacija i mogućnosti, naučna dostignuća, zdravlje i politička osnaženost.¹⁷⁵ Na posljednjoj poziciji se nalazi u odnosu na zemlje regiona (Republika Sjeverna Makedonija je na 66. mjestu, Bosna i Hercegovina na 62., Hrvatska na 59., Srbija na 38., Albanija na 34., dok je Slovenija na 11. mjestu).¹⁷⁶

Usljed ekonomske krize povećan je rizik od siromaštva žena, a posebno žena starije dobi koje se nalaze u većem riziku od diskriminacije u pristupu zaposlenju i ostvarivanju prava iz rada i po osnovu rada. Rizik od siromaštva za žene praćen je dugotrajnom nižom stopom zaposlenosti¹⁷⁷, razlikom u nivou zarada¹⁷⁸ i dominacijom muškaraca u preduzetničkoj aktivnosti. Sa stanovišta ekonomske participacije i mogućnosti žena izražena su očekivanja u sprovođenju mjera i aktivnosti iz Strategije razvoja ženskog preduzetništva za period 2015-2020 godina. Ovim strateškim dokumentom naglašena je potreba integrisanog pristupa jačanju ženskog preduzetništva utemeljenog na rodnoj osjetljivosti svih aktera političkog, ekonomskog i društvenog života.

¹⁷³ Žene i muškarci u Crnoj Gori, str. 56, dostupno na:

<http://monstat.org/userfiles/file/publikacije/Zene%20i%20muskarci%20u%20Crnoj%20Gori%202019%20preview%20FINAL.pdf>

¹⁷⁴ Isto, str. 68, 69

¹⁷⁵ Isto, str. 191

¹⁷⁶ Isto, str.16

¹⁷⁷ Zavod za statistiku Crne Gore (Monstat), Anкета o radnoj snazi (2013.): Stopa zaposlenosti za Crnu Goru u 2013. godini je 40,3%, kod muškaraca 45,4%, a kod žena 35,4%

¹⁷⁸ Prosječne zarade (bruto) žena u odnosu na prosječne zarade (bruto) muškaraca - 86,1%

7.2.2.1 Diskriminacija po osnovu pola

Građani percipiraju da je diskriminacija prema ženama i dalje visoko izražena (22,7%), što ih sa osobama sa invaliditetom, radnicima koji rade kod privatnika, Romima i onima koji žive u nerazvijenim i ruralnim područjima čini grupom koja se nalazi u izraženom riziku od diskriminacije.¹⁷⁹ Kada je u pitanju povjerenje u zaštitu od diskriminacije, muškarci (22,3%) imaju više povjerenja u državu u odnosu na žene (16,4%), čime se potvrđuje izvjesno nepovjerenje žena u organe javne vlasti u situacijama kada su pretrpjele ili bile potencijalne žrtve nejednakog tretmana.

Zaštitnik podsjeća da je od donošenja Zakona o zabrani diskriminacije 2010. godine ostvaren određeni napredak na polju promocije i zaštite žena od diskriminacije. Međutim, u ovoj oblasti je potrebno snažnije djelovati, naročito na planu zaštite fizičkog i psihičkog integriteta žena i podrške ženama kao ranjivoj društvenoj grupi. Takođe su nužne intervencije u pogledu njihovog statusa na tržištu rada, odnosno prava i obaveza na radu i u vezi sa radom (zaštita na radu, zaštita materinstva, olakšice majki koje se staraju o djeci sa posebnim razvojnim potrebama). Osim u pravosuđu, rodni balans nije postignut u mnogim oblastima kao što su političko djelovanje, administrativno rukovođenje, obrazovanje na najvišem nivou. Posebno je težak položaj žena koje pripadaju ranjivim grupama, kao što su osobe sa invaliditetom, starije osobe, žene u stanju socijalne potrebe i slabog imovnog stanja, Romkinje, samohrane majke, žrtve nasilja, kao i žene iz seoskih područja i pripadnice LGBT populacije.

I pored unaprijeđenih zakonodavnih i strateških rješenja, kao i određenih rezultata u promociji, žene u crnogorskom društvu još uvijek se suočavaju sa izazovima nejednakosti, pa dostizanje ravnopravnosti žena u svim sferama društvenog i političkog života mora ostati u vrhu prioritarnih ciljeva države.

U ovoj izvještajnoj godini jedan broj žena koje su zaposlene u privatnom sektoru na određeno vrijeme tražilo je zaštitu od diskriminacije. Njihovi zahtjevi odnosili su se na problem neuplaćivanja doprinosa za socijalno osiguranje, kao i na izostanak produžavanja ugovora o radu zaključenog na određeno vrijeme zbog trudnoće. Ministarstvo rada i socijalnog staranja dalo je mišljenje¹⁸⁰ da je članom 108 st. 3 i 4 Zakona o radu¹⁸¹ utvrđen princip da za vrijeme odsustva sa rada zbog njege djeteta i korišćenja roditeljskog odsustva poslodavac ne može zaposlenom da otkáže ugovor o radu, samo zbog odsustva sa rada radi njege djeteta i korišćenja roditeljskog odsustva, dok ne istekne ugovor o radu ako je zaključen na određeno vrijeme.

Izuzetak od navedenog pravila je da se, saglasno stavu 4 istog člana, zaposlenoj ženi kojoj ugovor o radu na određeno vrijeme ističe u periodu korišćenja prava na porodiljsko odsustvo, rok za koji je ugovorom o radu zasnovala radni odnos na određeno vrijeme produžava do isteka korišćenja prava na porodiljsko odsustvo. Dakle, imajući u vidu zaštitni karakter navedene odredbe zakona, intencija zakonodavca je bila da se rad na određeno vrijeme produži zaposlenoj ženi kojoj ugovor o radu ističe u periodu korišćenja prava na porodiljsko, odnosno roditeljsko odsustvo dok to odsustvo traje.

Određeni broj podnositeljki pritužbi je ukazao na praksu otkaza ugovora o radu na određeno vrijeme, kako se ne bi stekli uslovi za transformaciju ugovora o radu na određeno vrijeme u rad na neodređeno vrijeme, shodno Zakonu o radu. U vezi sa potencijalnim zloupotrebama kod otkaza ugovora o radu na određeno vrijeme, Zaštitnik podsjeća da je ugovor o radu na određeno vrijeme predviđen kao izuzetak, a da se može zaključiti samo radi obavljanja poslova čije je trajanje iz objektivnih razloga unaprijed određeno ili je uslovljeno nastupanjem okolnosti ili događaja koji se nijesu mogli predvidjeti. Takođe,

¹⁷⁹ Istraživanje Zaštitnika sprovedeno u novembru 2018. godine u okviru projekta "Istine i zablude o diskriminaciji"

¹⁸⁰ <http://www.mrs.gov.me/faq/misljenja>

¹⁸¹ "Službeni list Crne Gore", br. 049/08, 026/09, 088/09, 026/10, 059/11, 066/12, 031/14, 053/14, 004/18

poslodavac, sa istim zaposlenim, ne može zaključiti jedan ili više ugovora o radu na određeno vrijeme, ukoliko je njihovo trajanje, neprekidno ili sa prekidima, duže od 24 mjeseca. Izuzeci se moraju primjenjivati i tumačiti restriktivno, pa tamo gdje ima uslova, trebaju se zaključiti ugovori o radu na neodređeno vrijeme. Zaključivanje više ugovora o radu na određeno vrijeme, u kontinuitetu, van svake sumnje ukazuje na postojanje trajnije potrebe za zaposlenim na konkretnim poslovima i konkretnom radnom mjestu.

I u 2018. godini nastavlja se nezadovoljstvo jednog broja žena, kojima je izvršenjem Odluke Ustavnog suda U-I broj 6/16 od 19. aprila 2017. godine ukinuto pravo na naknadu po osnovu rođenja troje ili više djece. Posebno je izraženo nezadovoljstvo korisnica koje su bile dovedene u nepovoljan položaj i nijesu bile prepoznate u odredbama Zakona¹⁸², a to su žene kojima je njihovom voljom, a radi ostvarenja prava na naknadu, prestao radni odnos na određeno vrijeme. Ustavni sud Crne Gore je povodom predloga za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti donio Odluku U-I br. 22/17, 24/17, 25/17 i 30/17 kojom su, između ostalog, ukinute odredbe člana 2 stav 1 u dijelu koji glasi „na neodređeno vrijeme” Zakona o izvršenju odluke Ustavnog suda Crne Gore U-I br. 6/16 od 19. aprila 2017. godine.¹⁸³ Ovom odlukom Ustavni sud je, kao suprotnu Ustavu, ukinuo odredbu zakona čijom primjenom je ostvarivanje prava na mjesečnu naknadu bilo uskraćeno majkama kojima je radi korišćenja tog prava prestao radni odnos na određeno vrijeme. Ustavni sud je proizveo faktičku i pravnu situaciju jednakosti između korisnica koje su ostvarile pravo na naknadu po osnovu rada na određeno i rada na neodređeno vrijeme, iz čega proizilazi obaveza primjene jednakog tretmana u utvrđivanju naknade. Međutim, korisnicama kojima je radi ostvarivanja prava na mjesečnu naknadu prestao radni odnos na određeno vrijeme nije omogućeno da ostvaruju pravo na mjesečnu naknadu koja im nakon navedene odluke Ustavnog suda po zakonu pripada. Nadležni organi su nepostupanje po odluci Ustavnog suda pravdali nedostatkom pravnog osnova sadržanog u podzakonskim aktima i uputstvima za izvršavanje Zakona.

Zaštitnik je tokom ovog izvještajnog perioda u radu imao 16 predmeta zbog diskriminacije po osnovu pola, promjene pola i rodnog identiteta. Predmeti su okončani na način što je u četiri (4) predmeta utvrđena povreda prava i date su preporuke; jedan (1) je riješen ukazivanjem; u četiri (4) predmeta podnosioci su upućeni na druga pravna sredstva; postupak u tri (3) predmeta je obustavljen jer je povreda prava otklonjena u toku postupka; dok je u jednom (1) obustavljen zbog pokretanja sudskog postupka; u dva (2) predmeta Zaštitnik nije mogao postupiti jer pritužbe nijesu dopunjene u ostavljenom roku, a ni nakon isteka, dok je jedan (1) predmet okončan spajanjem.

Primjeri:

- Zaštitnik je pokrenuo postupak po službenoj dužnosti nakon saznanja o nejednakostima u ostvarivanju prava na naknadu između žena koje su raskinule radni odnos na neodređeno i žena koje su raskinule radni odnos na određeno vrijeme. Uputio je preporuke Ministarstvu rada i socijalnog staranja da bez odlaganja preduzme sve mjere i radnje radi potpune primjene Zakona o izvršenju odluke Ustavnog suda Crne Gore po Odluci Ustavnog suda U-I br. 22/17, 24/17, 25/17 i 30/17 od 25. decembra 2017. godine. Tim povodom ukazano je da se procedure koje prethode ostvarivanju prava ne mogu odugovlačiti na štetu korisnica prava naročito kada takva pravna nesigurnost vodi ka povredi imovinskih prava zasnovanih na legitimnom očekivanju da će se pravo koje je jasno propisano zakonom, te provjereno ustavno-sudskom praksom, materijalizovati kroz naknadu ostvarenu u zakonom propisanom postupku i na zakonom utvrđen način.¹⁸⁴

¹⁸² „Sl. list Crne Gore”, broj 31/17

¹⁸³ Odluka Ustavnog suda objavljena je u Službenom listu Crne Gore br. 3/2018 od 19.01.2018. godine

¹⁸⁴ Mišljenje Zaštitnika broj: 382/17, http://www.ombudsman.co.me/docs/1530705760_29062018-preporuka-ng.pdf

- Zaštitnik je pokrenuo postupak po službenoj dužnosti zbog saznanja o nejednakom postupanju JZU Dom zdravlja Rožaje prema doktorki X.X koje je izvršeno po osnovu pola, a u vezi sa pripadnošću grupi koju čine zaposleni u JZU Dom zdravlja Rožaje. Nejednakošću je povrijeđeno pravo na usavršavanje koje čini sastavni dio radnih prava. Zbog poništenog konkursa u situaciji kada je objektivizovana evidentna prednost kandidatkinje X.X u odnosu na ostale kandidate muškog pola po kriterijumima na osnovu kojih se vrši dodjela specijalizacije, utvrđena je diskriminacija i date odgovarajuće preporuke Domu zdravlja.¹⁸⁵

Preporuke Zaštitnika:

- Da se nastavi sa jačanjem mehanizama odgovornosti za postizanje rodne ravnopravnosti i osigura sistematična procjena uticaja na rodna pitanja, uz aktivno učešće nevladinih organizacija koje se zalažu za unaprjeđenje rodne ravnopravnosti u formiranju i sprovođenju zakona, politika i akcionih planova;
- Da se unaprijede mehanizmi profesionalnog napredovanja žena, podsticanje zastupljenosti na rukovodnim i mjestima odlučivanja, uz primjenu principa privremenih posebnih mjera radi postizanja suštinske ravnopravnosti;
- Da se ojačaju mehanizmi zaštite radnih prava žena angažovanih na određeno radno vrijeme, naročito zaštititi materinstva i podrške u obezbjeđivanju kontinuiteta rada po isteku roka za korišćenje trudničkog, odnosno porodijskog odsustva;
- Da se unaprijede programi obuke za jačanje svijesti među političarima, parlamentarcima, novinarima, akademskim osobljem i širom javnošću, posebno muškarcima, radi unaprjeđenja razumijevanja važnosti rodne ravnopravnosti i nediskriminatorne prirode privremenih posebnih mjera;
- Da se nastavi sa senzibilisanjem medija o potrebi eliminisanja rodnih stereotipa promovisanjem uloge žena kao aktivnih učesnika u društvenom, ekonomskom i političkom životu zajednice, i aktivno nadgleda upotreba rodno osjetljivog jezika u medijima i obrazovnim materijalima.

Zaštitnik podsjeća na ranije date preporuke koje su i dalje aktuelne na planu daljeg jačanja rodne ravnopravnosti koje se odnose na:

- Nastavak programa edukacije za nosioce pravosudnih funkcija, starješine i službenike organa državne i lokalne samouprave koji primjenjuju zakone, a radi pravilne primjene međunarodnih standarda, posebno UN Konvencije o zabrani svih oblika diskriminacije prema ženama (CEDAW);
- Aktivnost nacionalnih tijela za rodnu ravnopravnost u praćenju zastupljenosti žena na svim nivoima odlučivanja u zakonodavnoj, izvršnoj i sudskoj grani vlasti.

7.7.2.2. Rodno zasnovano nasilje

Zaštitnik je u izvještajnoj godini, kao i u prethodnoj, imao u radu 11 predmeta rodno zasnovanog nasilja. U devet (9) predmeta utvrđene su povrede prava i date preporuke organima starateljstva, policiji i sudskim organima koji su rješavali u konkretnim slučajevima rodno zasnovanog nasilja, jedan (1) je riješen ukazivanjem, dok u jednom (1) predmetu nije utvrđena diskriminacija ni povreda drugog prava. Osnovni izvještaj Grupe eksperata za borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (GREVIO) za Crnu Goru iz 2018. godine¹⁸⁶ sadrži sistematičnu procjenu sprovedenih mjera koje su preduzele nacionalne vlasti u Crnoj Gori s obzirom na sve aspekte Konvencije Savjeta Evrope o sprječavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija). GREVIO komitet primjećuje da je najviše pažnje u zakonodavstvu i kreiranju politika posvećeno nasilju u porodici, a da mjere koje se bave ostalim oblicima nasilja nad ženama tek treba da postignu isti nivo sveobuhvatnosti, naročito po pitanjima prisilnog braka, silovanja i proganjanja. Zabrinjava zapažanje Komiteta da, uprkos

¹⁸⁵ Mišljenje Zaštitnika broj: 88/18-3, http://www.ombudsman.co.me/docs/1548944637_28062018-preporuka-ro.pdf

¹⁸⁶ GREVIO's (Baseline) Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention) Montenegro, dostupno na: <https://rm.coe.int/grevio-report-montenegro/16808e5614?fbclid=IwAR2VBn5O235bINHaGMhDo054E-7vi4pL691uFy0LEm9MEhxNRkdSPn27Dww>

uvođenju standardizovanih postupaka predviđenih Protokolom o postupanju, prevenciji i zaštiti od nasilja u porodici, te opsežnim naporima za obuku, službenici za sprovođenje zakona, sudije i socijalni radnici svojim stavovima i predrasudama umanjuju značaj nasilja, narušavajući povjerenje žena u organe zadužene za prevenciju i zaštitu od ovog delikta.

Podsjećamo da se rodno zasnovano nasilje, prema Istanbulskoj konvenciji, smatra posebnim oblikom diskriminacije, te da je nasilje nad ženama težak oblik kršenja ljudskih prava i sloboda kojima se ugrožava pravo na život, slobodu, sigurnost, psihički i fizički integritet pojedinaca. U Crnoj Gori, broj krivičnih, prekršajnih i građanskih predmeta nesumnjivo ukazuje na kontinuirani trend ili čak porast slučajeva nasilja u porodici, bez obzira da li se radi o realnim pokazateljima ili prividu nastalom zbog pojačanih aktivnosti da se ovaj fenomen učini vidljivijim putem većeg korišćenja mehanizama zaštite.

Kada je u pitanju odgovor na nasilje u porodici, izazov još uvijek predstavlja pravilno odmjeravanje sankcija, koje će srazmjerno počinjenom djelu pogoditi počinioca, biti efektivne i odvraćajuće. Iako je to teško prihvatljiva činjenica za tradicionalnu sredinu, kakva je Crna Gora, zaštitne mjere udaljenja iz prostora za stanovanje, zabrana prilaska i druge prilagođene konkretnom slučaju i konkretnom nasilniku, ne mogu imati samo represivnu, niti preventivnu funkciju, već istovremeno šalju jasnu društvenu poruku da se nasilje ne toleriše i da ne može proći bez sankcije.

Zaštitnik podsjeća da se zaštitne mjere izriču radi sprječavanja i suzbijanja nasilja, ali i prevaspitanja učinioca nasilja, odnosno otklanjanja okolnosti koje pogoduju ili podstiču vršenje novog nasilja. Veoma je važno razmotriti izricanje jedne ili više zaštitnih mjera - ne samo kao samostalnu sankciju, već i uz kaznu koja odgovara težini izvršenog djela i uzima u obzir otežavajuće okolnosti izvršenja. Takve mjere moraju imati razumne izgleda da žrtvi pruže djelotvornu, proporcionalnu i dovoljnu garanciju zaštite prava na život, fizičkog i psihičkog integriteta.

Primjer:

X.X se žalila zbog nedjelotvorne zaštite od nasilja u porodici izvršenog od strane bivšeg supruga sa kojim ima šestoro maloljetne djece i živi u zajedničkom domaćinstvu. Zaštitnik je utvrdio da pružene mjere zaštite i podrške nijesu u potpunosti, djelotvorno i srazmjerno spriječile nastanak stvarnog i neposrednog rizika, odnosno ponovljenog nasilja, pa je dao preporuku Centru za socijalni rad Bijelo Polje da nastavi sa praćenjem porodične situacije X.X i njene mladb. djece, blagovremeno preduzima socijalno - zaštitne mjere i sa posebnom pažnjom postupa radi zaštite najboljeg interesa djece. Centru bezbjednosti Bijelo Polje dao je preporuku da preduzme mjere radi obezbjeđivanja sigurnosti, zaštite fizičkog i psihičkog integriteta X.X i njene mladb. djece i nakon izdržavanja kazne zatvora počinitelja nasilja.¹⁸⁷

Zaštitnik primjećuje pozitivne pomake u primjeni policijskih ovlašćenja radi otklanjanja opasnosti po fizički integritet žrtve po prijavljivanju nasilja, kroz izrečene 52 naredbe učiniocima nasilja o udaljenju ili zabrani vraćanja u stan ili drugi prostor za stanovanje u 2018. godini. Standard ustanovljen Istanbulskom konvencijom potvrđuje obavezu nadležnih organa da preduzmu sve neophodne mjere koje bi osigurale da se u situacijama neposredne opasnosti učiniocu nasilja u porodici zabrani da uđe u stan, odnosno stupi u kontakt sa žrtvom ili ugroženim licem. Ovaj konvencijski standard obavezuje na preduzimanje neophodnih mjera kako bi se osiguralo da zaštitne mjere budu dostupne i bez nepotrebnih finansijskih/administrativnih opterećenja za žrtvu, odnosno da budu dostupne nezavisno od sudskog postupka.¹⁸⁸

¹⁸⁷ Mišljenje Zaštitnika, broj: 01-175/18, http://www.ombudsman.co.me/docs/1527843066_30052018-preporuka-csr.pdf

¹⁸⁸ Konvencija o sprječavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici članom 53, između ostalog, propisuje:

1. Članice će preduzeti neophodne zakonodavne odnosno druge mjere kako bi osigurale da odgovarajuće mjere zabrane prilaska odnosno zaštite budu na raspolaganju žrtvama svih vidova nasilja obihvaćenih Konvencijom.
2. Članice će preduzeti neophodne zakonodavne odnosno druge mjere kako bi osigurale da mjere zabrane prilaska odnosno zaštite koje se navode u stavu 1:

Policijski službenici su sudovima za prekršaje podnijeli 227 zahtjeva za određivanje zaštitne mjere¹⁸⁹, i to: 42 za udaljenje iz stana; 68 za zabranu približavanja; 68 za zabranu uznemiravanja i uhođenja; 32 za obavezno liječenje zavisnosti i 17 zahtjeva za obavezni psihosocijalni tretman. Sa druge strane, policijski službenici su izvršili 314 (218 u 2017.) zaštitnih mjera (80 udaljenje iz stana, 110 zabrana približavanja i 124 zabrana uznemiravanja i uhođenja), od čega su sudovi za prekršaje izrekli 178 zaštitnih mjera na zahtjev policije. Sve ovo ukazuje na određeni razvoj trenda predlaganja i izricanja zaštitnih mjera, što učvršćuje i jača mehanizme zaštite, odnosno u određenom „rizičnom“ intervalu pružaju sigurnost i odvraćaju od vršenja novog nasilja.

Sudovi za prekršaje su u 2018. godini imali u radu 1.972 predmeta zbog prekršaja iz Zakona o zaštiti od nasilja u porodici¹⁹⁰ (1.790 u 2017. godini), dok su u radu pred osnovnim sudovima bila 232 predmeta zbog krivičnog djela nasilje u porodici ili porodičnoj zajednici (210 u 2017. godini). U poređnom analizom podataka utvrđuje se da je broj predmeta nasilja u porodici pred sudovima za prekršaje povećan u odnosu na 2017. godinu sa 1.790 na 1.972, odnosno za 10,16%. Takođe, povećanje broja predmeta u radu prati povećanje broja završenih predmeta sa 1.366 u 2017. godini, na 1.563 u 2018. godini, odnosno sa 76,31% na 79,26%. Procenat izrečenih kazni zatvora povećan je sa 7,52% na 10,56%, dok je značajno opao procenat oslobađajućih odluka, i to sa 31,24% na 23,54%. U pogledu izrečenih zaštitnih mjera zapaža se da je u 2018. godini izrečeno ukupno 408 mjera, dok je u 2017. godini taj broj iznosio 302, što je povećanje za 35%.

Od 232 predmeta zbog krivičnog djela nasilje u porodici ili porodičnoj zajednici koji su rješavani pred osnovnim sudovima, postupak u 173 predmeta je okončan, u pet (5) predmeta donijete su odbijajuće presude, u šest (6) oslobađajuće presude, dok su u 136 predmeta donijete osuđujuće presude. U sedam (7) predmeta izrečena je novčana kazna; u 16 mjera obaveznog liječenja; u dva (2) je izrečena kazna oduzimanje oružja; u dva (2) je određen pojačan nadzor organa socijalnog staranja; u 10 je određen rad u javnom interesu; u 55 je izrečena uslovna osuda; u 53 kazna zatvora; u dva (2) završena je mjerom; u jednom (1) je izrečeno oduzimanje ostalih predmeta; u pet (5) je određena zabrana približavanja; u dva (2) obavljanje društveno korisnog ili humanitarnog rada i u jednom (1) predmetu izrečena je kazna upućivanja u zavodsku ustanovu¹⁹¹.

Osim dosljedne primjene zakonodavnih mjera i djelotvorne saradnje organa za prevenciju i zaštitu, neophodno je da se žrtvama nasilja u porodici i partnerskom odnosu učine dostupnim servisi podrške i službe koje se staraju o bezbjednosti i zaštiti, uključujući sigurne kuće i programe savjetovanja i rehabilitacije za žrtve, kao i programe rehabilitacije za učionice nasilja u porodici. Sve ove mjere, aktivnosti i kampanje potrebno je sprovoditi u kontinuitetu.

Podnositeljke pritužbi u obraćanjima Zaštitniku isticale su da su organi zaduženi za sprovođenje zakona neefikasni u postupanju, što se ogleda u neizvršavanju sudskih odluka i neodržavanju kontakta djeteta sa roditeljem sa kojim ne živi. U nekim postupcima je nakon pravosnažnosti odluke i utvrđenog najboljeg interesa djeteta organ starateljstva ili izvršni sud iznova utvrđivao najbolji interes djeteta. S tim u vezi, Zaštitnik je ukazivao da je država dužna ne samo da obezbijedi odgovarajući pravni okvir za borbu protiv nasilja u porodici, već i da osigura njegovo efektivno i djelotvorno sprovođenje. Ovo posebno sa aspekta osiguranja izvršenja pravosnažne odluke suda, odnosno privremene mjere, tamo

-
- budu dostupne za neposrednu zaštitu i bez nepotrebnih finansijskih odnosno administrativnih opterećenja za žrtvu;
 - se donose na određeni period odnosno dok se ne izmijene odnosno ukinu;
 - tamo gdje je neophodno, izdaju se na *ex parte* osnovi s neposrednim djelovanjem;
 - budu dostupne nezavisno od, odnosno uz druge sudske postupke;
 - mogu da se uvedu u kasnije sudske postupke.

¹⁸⁹ Informacija br. 55-004/19-8274/1 od 14.02.2019. godine

¹⁹⁰ SU II br. 23/19 od 24.01.2019. godine

¹⁹¹ SU II br. 22/19 od 24.01.2019. godine

gdje je donošenju takve odluke prethodilo utvrđenje najboljeg interesa djeteta, a odnosi su dodatno opterećeni ranijim iskustvima nasilja u porodici. Neizvršavanjem ili odlaganjem izvršenja pravosnažne odluke suda dijete se izlaže dodatnoj traumatizaciji i manipulaciji, što može da nanese nenadoknadivu štetu po njegov nesmetan rast i razvoj.

U ovakvim i sličnim slučajevima zapaža se da organ starateljstva nije koristio svoja zakonska ovlaštenja, nije inicirao pokretanje postupka provjere roditeljskih kompetencija u cilju eventualnog (privremenog) ograničavanja/oduzimanja roditeljskih prava onom roditelju koji svojim postupanjem negativno utiče na rast/razvoj i zadovoljenje najboljih interesa zajedničke djece.

Primjer:

Podnositeljka pritužbe i njen vanbračni suprug zasnovali su vanbračnu zajednicu dok su se nalazili na privremenom radu u SR Njemačkoj. Po povratku iz SR Njemačke nastanili su se u Ulcinju, u porodičnoj kući oca bivšeg vanbračnog supruga, nakon čega je podnositeljki pritužbe nasilno oduzeta mlđb. ćerka i smještena kod roditelja bivšeg vanbračnog supruga. Iako je postupak za vršenje roditeljskog prava bio uređen, podnositeljka je ćerku vidjela svega dva puta. ODT u Ulcinju je podnijela dvije krivične prijave po kojima taj organ nije postupao. Zaštitnik je utvrdio povrede prava i dao preporuke centrima za socijalni rad u Rožajama¹⁹² i Ulcinju¹⁹³. U odnosu na državno tužilaštvo data je preporuka da iznova razmotri predlog zaštitne mjere - udaljenje iz stana. Konačno, u odnosu na Više državno tužilaštvo¹⁹⁴ Zaštitnik je utvrdio povredu prava žrtve nasilja u porodici sadržanog u čl.49 Istanbulske konvencije u vezi sa ostvarivanjem procesnog prava iz člana 271a i čl.18 st.3 Zakonika o krivičnom postupku i dao preporuku za otklanjanje povrede.

Preporuke Zaštitnika:

- Da se nastavi sa jačanjem reakcije države na prijave za nasilje u porodici i nasilje nad ženama efikasnijim sprovođenjem istraga u postupku utvrđivanja krivične odgovornosti i izricanjem sankcija proporcionalno težini krivičnog djela;
 - Da se nastavi sa programima jačanja kapaciteta za sudije, tužioce i policijske službenike o standardnim procedurama za pristup žrtvama na rodno senzitivnan način i o važnosti izricanja zaštitnih mjera kako u postupku utvrđivanja prekršajne odgovornosti tako i u postupku utvrđivanja krivične odgovornosti;
 - Da se obezbijedi odgovarajuća pomoć i zaštita ženama žrtvama porodičnog nasilja, posebno psihološko-socijalna rehabilitacija i odgovarajući broj skloništa za žrtve nasilja finansiranih od strane države, kao i finansijska podrška nevladinim organizacijama koje pomažu žrtvama;
 - Da se nastavi sa podizanjem svijesti radi borbe protiv pristupa koji daje prednost očuvanju porodice na štetu prava žrtava nasilja;
 - Da se pruži podrška ženama žrtvama krivičnog djela nasilja kroz obezbjeđenje odgovarajućeg obeštećenja, odnosno naknade štete i rehabilitacije.
- Zaštitnik podsjeća na ranije date preporuke u ovoj oblasti za koje je potrebno obezbijediti kontinuitet i u narednom periodu, a koje se odnose na:
- Nastavak usklađivanja propisa sa Konvencijom Savjeta Evrope o sprječavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici;
 - Unaprjeđenje postupanja policije radi otklanjanja opasnosti po fizički integritet žrtve, uz dosljednu primjenu zakonom ustanovljenih mjera i postupaka;
 - Nastavak jačanja multidisciplinarnog pristupa i uloge svih aktera uključenih u sistem zaštite od nasilja i uspostavljanje jasnih smjernica za postupanje i praćenje ove pojave;
 - Obezbjedenje optimalnog broja sigurnih kuća za žene i djecu žrtve nasilja sa dovoljnom geografskom pokrivenošću.

¹⁹² Mišljenje Zaštitnika, broj: 697/18, http://www.ombudsman.co.me/docs/1550496894_26122018-preporuka-ro.pdf

¹⁹³ Mišljenje Zaštitnika, broj: 695/18, http://www.ombudsman.co.me/docs/1550502715_26122018-preporuka-uul.pdf

¹⁹⁴ Mišljenje Zaštitnika, broj: 696/18, http://www.ombudsman.co.me/docs/1549887175_31122018-preporuka-vdt.pdf

7.7.3. Diskriminacija po osnovu rodnog identiteta i seksualne orijentacije

Socijalno distanciranje kao oblik predrasuda i potencijalnog diskriminatornog ponašanja je visoko izraženo prema LGBT osobama (72,4%), dok je prema percepciji građana diskriminacija prema homoseksualcima (17,6%) i seksualnim manjinama (17,1%) manje izražena u odnosu na osobe sa invaliditetom (28,5%), radnike koji rade kod privatnika (27,5%), osobe sa posebnim potrebama (26,1%), Rome (24,1%) i druge grupe u riziku od diskriminacije. Podaci¹⁹⁵ stvaraju sliku da je stepen predrasuda, stereotipa i diskriminatornih obrazaca ponašanja prema LGBT osobama zabrinjavajuće prisutan i pored kontinuiranog rada na podizanju svijesti i prevenciji diskriminacije prema ovoj grupi. Sa druge strane, građani smatraju da se diskriminacija *de facto* manje ispoljava prema LGBT osobama u odnosu na druge grupacije koje, prema stavovima javnosti, trpe najizraženiju diskriminaciju. Nesaglasnost između ove dvije percepcije ukazuje na potrebu daljeg rada na promociji jednakosti, prava LGBT osoba i njihovog pravnog statusa. Podizanje svijesti o jednakosti svih bez obzira na lična svojstva radi smanjenja predrasuda kao potencijalnih uzroka diskriminacije čini se aktivnošću od koje se očekuju vidljiviji rezultati, pogotovo u ovoj oblasti.

Iako je položaj LGBT populacije poboljšán, povećána je njihova vidljivost u društvu i pristup pravima, osobe drugačijeg rodnog identiteta i seksualne orijentacije i dalje se suočavaju sa diskriminacijom u ostvarivanju prava, stereotipnim stavovima i nedovoljnim prihvatanjem od strane šire javnosti. Netrpeljivost, homofobija i transfobija manifestuju se i kroz fizičke napade na LGBT osobe, koje se u takvom društvenom miljeu ne mogu osjećati dovoljno sigurno, slobodno i spremno da izraze rodnu/seksualnu orijentaciju i različitost.

Ostvarivanje statusnih prava ukazuje na njihovu društvenu isključenost u pojedinim oblastima, što je dijelom posljedica još uvijek nereguliranih pravnih pitanja. Zbog toga su izražena očekivanja od donošenja zakona kojim će se regulisati građanskopravni status istopolnih zajednica i njihovih članova (*Zakon o životnom partnerstvu lica istog pola*). Zaštitnik je kontinuirano od 2012. godine ukazivao na potrebu donošenja zakona o građanskom partnerstvu u skladu sa međunarodnim standardima i praksom Evropskog suda za ljudska prava, dosljednu primjenu mjera iz akcionog plana za sprovođenje Strategije za unaprjeđenje kvaliteta života LGBT osoba za 2018. godinu, kao i na obezbjeđenje efikasnog mehanizma za njeno praćenje.

Naročito je važno pokazati odlučnost u efikasnom otkrivanju i procesuiranju slučajeva govora mržnje učinjenog putem interneta, kao i nasilnih delikata usmjerenih ka ugrožavanju sigurnosti LGBT osoba. Od ukupno 68 predmeta sa elementima diskriminacije koje su imali sudovi za prekršaje u 2018. godini, u čak 62 predmeta su okrivljenima stavljeni na teret prekršaji uznemiravanje, vrijeđanje, drsko ponašanje ili izazivanje osjećaja ugroženosti usmjereni ka LGBT zajednici i izvršeni sa diskriminatornom pobudom po osnovu seksualne orijentacije.

U izvještajnoj godini Zaštitnik je imao u radu jedan (1) predmet zbog nejednakosti po osnovu rodnog identiteta u kojem je utvrđena diskriminacija i date su preporuke i jedan (1) predmet po osnovu seksualne orijentacije koji je završen obustavom, jer je nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak.

¹⁹⁵ Istraživanje Zaštitnika iz novembra 2018. godine

Primjer:



Pritužbu je podnijela transrodna osoba koja se nalazi u procesu prilagođavanja pola zbog diskriminatornog i ponižavajućeg tretmana od strane medicinskog osoblja. Zaštitnik je ocijenio da postupanje medicinskih radnika predstavlja oblik diskriminacije - uznemiravanje u vezi sa povredom prava na privatnost. Data je preporuka Domu zdravlja Podgorica da organizuje sastanak sa podnositeljkom pritužbe i predstavnicima transorganizacije „Spektra“ radi upoznavanja sa problemima sa kojima se suočavaju ove osobe u ostvarivanju prava na zdravstvenu zaštitu i drugim oblastima života. Zaštitnik je stavio na raspolaganje svoje službene prostorije za potrebe ovog sastanka, izrazio spremnost da pruži pomoć u njegovoj organizaciji, radi prevazilaženja sporne situacije koja je dovela do povrede prava.¹⁹⁶

Mali broj pritužbi bio je izražen i u 2016., odnosno 2017. godini, kada su u radu bila po tri (3) predmeta po ovom osnovu. Ovakvo stanje ukazuje da se LGBT osobe sve više opredjeljuju da zaštitu traže pred organima upravne vlasti, odnosno sudskim organima. Pred Upravom policije su registrovane čak 94 prijave podnijete od nevladine organizacije LGBT “Forum Progress”. Od ukupno 104 prijave zbog diskriminacije, seksualna orijentacija je konstituisala osnov navodne nejednakosti u čak 102 prijave. Sve prijave podnijete od strane pomenute nevladine organizacije odnosile su se na komentare koje su građani iznosili na društvenim mrežama (facebook profili). Sa druge strane, sudovi za prekršaje su u 2018. godini imali u radu 60 predmeta u vezi vrijeđanja, prijetnji i drskog ponašanja prema pripadnicima LGBT populacije koji su procesuirani kao prekršaji iz oblasti javnog reda i mira. U ovim predmetima izricane su novčane kazne, opomene, odnosno uslovne osude.

Pitanje zaštite LGBT osoba pomjerilo se ka jačanju zakonskog osnova za ostvarivanje prava, saglasno načelu jednakosti, nediskriminacije i stvarne inkluzije u svim područjima života. U tom smislu napredak je učinjen usvajanjem *Predloga Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola* kojim je uređena zajednica života dva lica istog pola i pravna dejstva takvog partnerstva. Usvajanjem Zakona u Skupštini Crne Gore potvrdilo bi se načelo univerzalnosti i nedjeljivosti ljudskih prava, koja važe za sva ljudska bića bez obzira na bilo koju urođenu ili stečenu karakteristiku. Osim toga, praksa Evropskog suda za ljudska prava koja obavezuje Crnu Goru nedvosmisleno ukazuje na obavezu donošenja zakonodavnih akata kojima se uređuje ova oblast (slučaj *Oliari protiv Italije*, presuda od 21. jula 2015. godine), dok je sud u velikom broju slučajeva potvrdio da su prava osoba iz istopolnih zajednica povrijeđena, naročito kada su u pitanju nasljedna prava, prava iz domena stanovanja, socijalne zaštite, ostvarivanja građanskog statusa i slično. Sljedstveno tome, i u slučaju da se ne donese navedeni zakonodavni akt, ostaje obaveza Crne Gore da direktno i neposredno primijeni međunarodni ugovor, odnosno Evropsku konvenciju o ljudskim pravima u svakom pojedinačnom slučaju.

Pozitivni aspekti u odnosu na poštovanje prava LGBT osoba ogledaju se u unaprjeđenju slobode udruživanja koju sa velikim rezultatima praktikuje nekoliko LGBT organizacija, te unaprjeđenju slobode okupljanja mirnim održavanjem šeste Povorke ponosa u Podgorici bez incidentnih radnji i uz smanjeno prisustvo policije.

¹⁹⁶ Mišljenje Zaštitnika broj: 702/18, http://www.ombudsman.co.me/docs/1551275736_31122018-prpeoruka-dzpg.pdf

Preporuke Zaštitnika:

- Da se usvoji Zakon o životnom partnerstvu lica istog pola i potom pristupi ujednačavanju seta zakona radi obezbjeđenja pravne sigurnosti;*
- Da se obezbijedi efikasan mehanizam za praćenje realizacije mjera i aktivnosti iz Strategije za unapređenje kvaliteta života LGBTI osoba u Crnoj Gori 2019-2023 i opredijele dovoljna budžetska sredstva za njenu primjenu;*
- Da se efikasno otkrivaju i procesuiraju slučajevi govora mržnje usmjerenog prema LGBT osobama, kao i nasilni delikti usmjereni ka ugrožavanju njihovog fizičkog i psihičkog integriteta i sigurnosti, uz odmjeranje sankcija koje uzimaju u obzir otežavajuće okolnosti i pobude za izvršenje delikta;*
- Da se nastavi sa aktivnostima na podizanju svijesti o pravima LGBT osoba među stručnom i širom javnošću.*

7.7.4. Diskriminacija po osnovu nacionalne i vjerske pripadnosti

Građani smatraju¹⁹⁷ da su Romi manjinska zajednica koja je najizloženija diskriminaciji (24,1%), a takođe percipiraju da su Srbi visoko pogođeni diskriminacijom (22,4%). Prema mišljenju građana, izbjeglice (12,8%), vjerske manjine (12,5%), ljudi druge rase (11,9%), nacionalne manjine (10,2%), doseljenici (9,4%) su nešto manje izloženi nejednakom tretmanu u odnosu na prve dvije kategorije u riziku od diskriminacije.

U izvještajnoj godini, Zaštitnik je u radu imao 24 predmeta koji su za osnov imali nacionalnu pripadnost, od čega je u tri (3) predmeta utvrđena povreda prava i date su preporuke; u deset (10) predmeta nije utvrđena diskriminacija, niti povreda drugog prava; pet (5) predmeta je riješeno ukazivanjem; jedan (1) upućivanjem na druga sredstva zaštite; jedan (1) je riješen obustavom jer je povreda otklonjena u toku postupka, a jedan (1) obustavom zbog pokretanja sudskog postupka, dok su tri (3) predmeta okončana spajanjem. Ovo je značajno povećanje broja predmeta u odnosu na 2017. godinu kada je Zaštitnik postupao u 11 predmeta koji su za osnov imali nacionalnu pripadnost, odnosno u dva (2) predmeta po osnovu nacionalne i vjerske pripadnosti i jednom (1) po osnovu nacionalne i političke pripadnosti.

Po osnovu vjere ili uvjerenja Zaštitnik je imao u radu jedan (1) predmet u kojem nije postupano sa razloga ponovljene pritužbe uz koju nijesu podnijeti novi dokazi.

I ovaj izvještajni period karakteriše poistovjećivanje diskriminacije po osnovu nacionalne/vjerske pripadnosti sa diskriminacijom po osnovu upotrebe ćiriličnog pisma, kako u javnoj i službenoj korespondenciji, tako i pri ispisivanju naziva državnih/javnih organa/institucija/ustanova/službi, odnosno naziva naselja, ulica, trgova i drugih topografskih oznaka. Sa tog razloga, Zaštitnik je ukazao da ćirilično pismo predstavlja dio nacionalnog, kulturnog i jezičkog identiteta ne samo jednog, već i drugih naroda čiji jezik ima zajedničku lingvističku osnovu, a koji ćirilicu koriste, odnosno mogu koristiti kao jedno od pisama svog jezika. Sljedstveno tome, pismo koje lice, odnosno grupa lica koristi može se javiti kao osnov diskriminacije nezavisno od njihove nacionalne i vjerske pripadnosti, etničkog porijekla ili bilo kog drugog ličnog svojstva.

Službena upotreba ćiriličnog i latiničnog pisma podrazumijeva ravnopravnu upotrebu oba pisma u svim oblastima službene komunikacije koja se ostvaruje u međusobnoj korespondenciji državnih organa, organa lokalne samouprave i organizacija koje vrše javna ovlašćenja, kao i u njihovoj službenoj komunikaciji sa građanima. U tom kontekstu, ustavna garancija ravnopravnosti ćiriličnog i latiničnog pisma podrazumijeva slobodu svakog da bira pismo koje će koristiti u pisanoj službenoj komunikaciji.

¹⁹⁷ Istraživanje Zaštitnika

Takvu slobodu ima svako lice koje se obraća organu javne vlasti, ali i službena lica u organima javne vlasti.

Određenim brojem pritužbi prigovaran je nezastupljenosti manjinskih naroda i drugih manjinskih zajednica (Albanci) u organima lokalnih samouprava u kojima manjinski narod ima značajno učešće u ukupnoj strukturi stanovništva. Postupci su pokrenuti radi ispitivanja povrede prava na jednakost, a u vezi sa čl. 79 st. 1 tč. 10 Ustava Crne Gore kojim se pripadnicima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica jemči pravo na srazmjernu zastupljenost u javnim službama, organima državne vlasti i lokalne samouprave. U jednom broju predmeta Zaštitnik nije utvrdio povredu prava na srazmjernu zastupljenost, dok je u jednom broju slučajeva ukazao organima javne vlasti da prilikom prijema u radni odnos vode računa o srazmjernoj zastupljenosti pribavljanjem podataka od organa zaduženog za upravljanje kadrovima u postupku donošenja odluke o izboru i primjenom posebnih mjera sa ciljem razvoja pune i efikasne ravnopravnosti.

U odnosu na pravne kvalifikacije ovih predmeta, ne može se osporavati pravo kandidata za rad na određenim poslovima da se njihove kvalifikacije vrednuju objektivno i mjerljivim pokazateljima. Sa druge strane, neophodno je razumjeti da se radi o procesu, te da se ispunjenje ove ustavne garancije ne može sprovoditi kršenjem drugih prava, prvenstveno onih službenika koji su na zakonit način već zaposleni u organima državne uprave i lokalne samouprave.

Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina obavezuje države ugovornice na razvoj pune i efikasne ravnopravnosti između pripadnika nacionalne manjine i pripadnika preovlađujućeg stanovništva. U tom smislu, izraženi su zahtjevi da ugovornice usvoje posebne mjere koje uzimaju u obzir specifične uslove ciljne grupe u podređenom položaju, koje treba da budu "odgovarajuće" tj. u skladu s načelom proporcionalnosti, da bi se izbjeglo kršenje prava drugih kao i diskriminacija drugih. To načelo zahtijeva, između ostalog, da posebne mjere ne prekorače po svom trajanju ili domašaju da bi se postigao cilj pune i efikasne ravnopravnosti.

Zaštitnik podsjeća da primjena posebnih mjera usmjerenih ka postizanju srazmjerne zastupljenosti manjinskog naroda nije kratkoročan proces, već obavezuje organe i kadrovske službe zadužene za praćenje ovih pitanja da dosljedno i na statistici zasnovano preduzimaju kontinuirane aktivnosti radi stvaranja uslova za ostvarivanje nacionalne ravnopravnosti. To je obaveza svih organa koji treba da, ne kršeći načelo jednakosti pred zakonom i na zakonu zasnovanim uslovima, u postupcima zasnivanja radnog odnosa paze sa dužnom pažnjom na zastupljenost pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica. Sve ovo pod okolnostima da prijavljeni kandidati iz reda manjinskih naroda zadovoljavaju uslove za zasnivanje radnog odnosa, imaju iste/slične radne i stručne kvalitete u odnosu na druge kandidate, kao i analogne rezultate provjere sposobnosti. Jedino pod ovakvim okolnostima može se dati prednost pripadniku ciljne grupe koja je podzastupljena ili se nalazi u manje povoljnom položaju.

U odnosu na informaciju *Srpskog nacionalnog savjeta* da u posljednjih nekoliko godina nijedan građanin srpske nacionalnosti u Crnoj Gori nije zasnovao radni odnos u organima javne vlasti na državnom i lokalnom nivou koje kontroliše aktuelna vlast, a da nije bio prinuđen da on i njegova porodica promijene sopstveni identitet, Zaštitnik primjećuje da u izvještajnoj godini nije imao u radu individualne pritužbe kojima se tražila zaštita od diskriminacije pripadnika srpske nacionalnosti u području zapošljavanja i ostvarivanja prava na rad i po osnovu rada. Stoga, Zaštitnik ohrabruje pripadnike ovog naroda u Crnoj Gori da zaštitu svojih prava traže u za to predviđenim postupcima, kada ima dovoljno činjeničnog osnova koji diskriminaciju čine vjerovatnom. Stoga, Zaštitnik podstiče Srpski nacionalni savjet da u slučaju saznanja o diskriminatornom postupanju u pristupu zapošljavanju i

ostvarivanju drugih prava o tome obavijesti Instituciju. To je obaveza svih savjeta i vijeća koji imaju opredjeljujuću ulogu u promociji i zaštiti prava manjinskih naroda u čije ime djeluju.

Srazmjernoj zastupljenosti pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u javnim službama, organima državne vlasti i lokalne samouprave treba se posvetiti dodatna pažnja. U tom cilju, neophodno je jačati statističko praćenje zastupljenosti na lokalnom i državnom nivou koje prethodi primjeni principa posebnih mjera kojima se daje prednost pripadniku manjinskog naroda tamo gdje je podzastupljenost registrovana.

U vezi sa rješavanjem stambenih potreba zaposlenih u privrednim društvima čiji je osnivač lokalna samouprava zapažene su određene razlike u vrednovanju kriterijuma od značaja za rangiranje kandidata koje je učinjeno sa razloga nacionalne strukture zaposlenih u društvima, a u vezi sa brojem članova porodičnog domaćinstva koji karakteriše zaposlene određenih nacionalnosti i etničkog porijekla (Romi).

Primjeri:

- Pritužbu je podnio X.X protiv načelnika Uprave za nekretnine - Područna jedinica Berane zbog diskriminacije po osnovu nacionalne i vjerske pripadnosti, a u vezi sa odbijanjem načelnika da pojedina rješenja u kojima je podnosilac bio obrađivač potpiše na ćirilicom pismu. Zaštitnik je utvrdio povredu prava i uputio preporuku načelniku PJ Berane da u svim budućim slučajevima postupa u skladu sa ustavnom garancijom ravnopravnosti ćirilicom i latiničnog pisma i zaposlenima obezbijedi upotrebu bilo kojeg od dva pisma bez pravljenja izuzetaka, osim u slučajevima kada stranka po čijem zahtjevu se vodi postupak sama zatraži korišćenje jednog od dva pisma u ravnopravnoj upotrebi.¹⁹⁸

- Pritužbu je podnio X.Y. zbog kršenja Ustavne garancije ravnopravnosti ćirilicom sa latiničnim pismom. U pritužbi je u bitnom naveo da je na željezničkoj stanici "Ostrog" uklonjena tabla sa ćirilicom natpisom kršeći odredbe o ravnopravnosti dva pisma. Zaštitnik je uputio preporuke Željezničkoj infrastrukturi Crne Gore A.D. Podgorica da preduzme mjere i radnje na isticanju naziva željezničke stanice „Ostrog“ na ćirilicom pismu, te da uloži dodatne napore kako bi se nazivi željezničkih stanica i drugi topografski znaci za objekte željezničke mreže ispisivali i na ćirilicom pismu. U ovom slučaju je uslijedila brza i odgovorna reakcija nadležnih u ovom pravnom licu i ispunjenje preporuke, što je primjer odgovarajućeg odnosa, ne samo prema ustavnim garancijama, već i prema preporuci Zaštitnika.¹⁹⁹

- X.Z. je podnio pritužbu protiv D.o.o. „Čistoća“ zbog diskriminacije po osnovu nacionalne pripadnosti, a u vezi sa brojem članova porodičnog domaćinstva sadržanu u Pravilniku o rješavanju stambenih potreba zaposlenih. Ovim aktom je uređeno bodovanje broja članova porodičnog domaćinstva, kao jednog od šest kriterijuma za rješavanje stambenih potreba, na način što se svaki član porodičnog domaćinstva vrednuje sa po 3 boda, sa mogućnošću ostvarivanja najviše 15 bodova po ovom kriterijumu. Sa druge strane, Pravilnikom o rješavanju stambenih potreba „Vodovod i kanalizacija“ D.o.o. Podgorica, određeno je da za svakog člana porodičnog domaćinstva zaposlenom pripada po 3 boda, bez ograničenja broja bodova u slučaju da porodično domaćinstvo ima više od pet članova. Među stranama u postupku nije osporeno da Romi i Muslimani imaju većinsko učešće u strukturi zaposlenih u D.o.o. „Čistoća“ čija su porodična domaćinstva u osnovi brojnija od ostale populacije, te da je brojnost porodičnih domaćinstava zaposlenih Roma i Muslimana bila od pretežnog značaja prilikom donošenja spornih odredaba Pravilnika. Sa tih razloga, Zaštitnik je utvrdio diskriminaciju i dao preporuke radi otklanjanja posljedica nejednakog tretmana zaposlenih, nakon čega su uslijedile izmjene i dopune opšteg akta što je još jedan primjer odgovornog i pravilnog odnosa prema ustavnim garancijama i aktima Zaštitnika.²⁰⁰

¹⁹⁸ Mišljenje Zaštitnika broj: 63/18/2, http://www.ombudsman.co.me/docs/1528112188_07052018-preporuka-ir.pdf

¹⁹⁹ Mišljenje Zaštitnika, broj: 01-247/18, http://www.ombudsman.co.me/docs/1552553406_29062018-prporuka-zicg.pdf

²⁰⁰ Mišljenje Zaštitnika, broj: 01-300/18, http://www.ombudsman.co.me/docs/1540820940_preporuka-19092018-ro.pdf

Preporuke Zaštitnika:

- Da se jačaju mehanizmi praćenja srazmjerne zastupljenosti manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u javnim službama, organima državne vlasti i lokalne samouprave, odnosno autentične zastupljenosti u Skupštini Crne Gore i skupštinama jedinica lokalne samouprave u kojima čine značajan dio stanovništva;
- Da se obezbijedi održiv i proporcionalan sistem raspodjele sredstava iz Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava Crne Gore radi podrške aktivnostima značajnim za očuvanje i razvoj nacionalnih, odnosno etničkih posebnosti manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u oblasti nacionalnog, kulturnog, jezičkog i vjerskog identiteta.

7.7.5. Govor mržnje

U izvještajnoj godini Zaštitnik je u radu imao samo jedan (1) predmet zbog govora mržnje po osnovu društvenog ili etničkog porijekla. Zaštitnik u ovom slučaju nije mogao utvrditi elemente koji konstituišu govor mržnje ili neki drugi oblik uznemiravanja sa diskriminatornom pobudom. Podsjećamo da smo u 2017. godini imali u radu tri (3) predmeta u kojima je utvrđen govor mržnje, u dva (2) predmeta zasnovan na etničkoj pripadnosti (Romi) i u jednom (1) predmetu zasnovan na polu osobe kojoj je upućen.

Crna Gora je ratifikovala Konvenciju Savjeta Evrope o računarskom kriminalu sa Dodatnim protokolom koji se odnosi na kažnjavanje akata rasizma i ksenofobije učinjenih putem računarskih sistema koja, uz Okvirnu Odluku Savjeta EU 2008/913/JHA o suzbijanju određenih oblika i načina izražavanja rasizma i ksenofobije krivično- pravnim sredstvima, čini važan regionalni izvor standarda posvećenih prevenciji i zaštiti od govora mržnje. U smislu Konvencije, govor mržnje predstavlja način izražavanja koji pomaže, promoviše ili podstrekava mržnju, diskriminaciju ili nasilje protiv bilo kojeg pojedinca ili grupe pojedinaca, zasnovanog na rasi, boji kože, nasljednom, nacionalnom ili etničkom porijeklu i vjeri.²⁰¹

Zemlje koje su pristupile Konvenciji i njenom dodatnom protokolu obavezale su se na usvajanje zakonskih i drugih mjera na inkriminisanju djela koja su izvršena namjerno i protivpravno putem distribucije ili širenja rasističkog i ksenofobičnog materijala u javnosti putem računarskih sistema. Niži nivo odgovornosti dopušten je samo u slučaju kada rasistički i ksenofobični materijal pomaže, promoviše ili podstiče diskriminaciju, a koji nije povezan sa mržnjom ili nasiljem, pod uslovom da su u tom slučaju dostupni drugi pravni lječkovi.

U tom smislu, zakonodavac je odgovorio potrebi usklađivanja propisa sa konvencijskim standardima u prepoznavanju i procesuiranju govora mržnje, pa je *Zakonom o zabrani diskriminacije* govor mržnje uvršten u posebne oblike diskriminacije, dok je Krivičnim zakonikom Crne Gore implicitno prepoznat kroz krivična djela *rasna i druga diskriminacija, izazivanje nacionalne, rasne i vjerske mržnje i netrpeljivosti*, i druge oblike širenja ili podsticanja na nasilje i mržnju prema grupi ili članu grupe koja je zasnovana na urođenom ili stečenom ličnom svojstvu. Sa druge strane, *Zakonom o javnom redu i miru*²⁰² govor mržnje je posredno prepoznat kao prekršaj kojim se narušava javni red i mir na javnom mjestu i propisuju kazne za te prekršaje. U tom smislu, vrijeđanje drugog ili drsko ponašanje, odnosno grubo vrijeđanje drugog ili naročito drsko, bestidno ili uvredljivo ponašanje (čl. 7), izazivanje osjećanja ugroženosti kod drugog prijetnjom da će napasti na život ili tijelo tog ili njemu bliskog lica (čl. 8), vrijeđanje drugog po osnovu nacionalne, rasne ili vjerske pripadnosti, etničkog porijekla ili drugog ličnog

²⁰¹ Zakon o potvrđivanju Dodatnog protokola uz Konvenciju o računarskom kriminalu koji se odnosi na kažnjavanje akata rasizma i ksenofobije učinjenih putem računarskih sistema ("Službeni list CG - Međunarodni ugovori", br. 4/2009) - čl. 2

²⁰² "Službeni list Crne Gore", br. 064/11

svojstva (čl. 19) i drugi prekršaji mogu sadržati elemente koji djelo kvalifikuju kao delikt iz mržnje i opredjeljuju na primjenu instituta otežavajuće okolnosti ukoliko je zasnovano na ovom motivu.

Ipak, dosadašnja praksa je pokazala da se u slučajevima govora mržnje izraženog na internetu, društvenim mrežama i drugim mjestima javnog prostora najčešće izriču upozorenja (od strane policijskih službenika), novčane kazne ili opomene (u prekršajnom postupku), što nema odvraćajući efekat i ne šalje jasnu poruku da se na govor mržnje mora reagovati djelotvornim, proporcionalnim i odvraćajućim sankcijama. Iz navedenih okolnosti može se zaključiti da se na govor mržnje najčešće reaguje procesuiranjem u prekršajnom postupku ili izricanjem mjere upozorenja, dok vođenje postupaka krivičnopravne prirode još uvijek predstavlja izuzetak.

Na osmom sastanku *Pododbora za pravdu, slobodu i bezbjednost u procesu pregovaranja o članstvu u EU*, predstavnici tužilaštva su iznijeli podatak da su do 26.09.2018. godine državnim tužilaštvima podnijete dvije prijave za krivična djela koja se dovode u vezu sa govorom mržnje i to jedna za krivično djelo izazivanje nacionalne, rasne i vjerske mržnje i netrpeljivosti, i jedna za krivično djelo rasna i druga diskriminacija. Prema istom izvoru informacija, jedna krivična prijava je odbačena i podnijet zahtjev za utvrđivanje odgovornosti u prekršajnom postupku, dok je po drugoj prijavi uslijedilo optuženje i donijeta pravosnažna osuđujuća presuda. S tim u vezi, Zaštitnik podsjeća da se krivično djelo koje prati ili sadrži elemente govora mržnje može kvalifikovati kao djelo učinjeno iz mržnje, ukoliko se zasniva na motivu pristrasnosti, odnosno pobudi počinitelja prema žrtvi krivičnog djela, koju karakteriše zaštićeno svojstvo kakvo je rasa, etničko porijeklo, seksualna orijentacija, rodni identitet i druga svojstva.

Prema podacima Sudskog savjeta u radu pred sudovima u 2018. godini bilo je 627 predmeta zbog krivičnih djela koja se po svojim elementima bića mogu smatrati diskriminativnim. Međutim, nijesu dostavljeni podaci da li je i za koja krivična djela primijenjena kvalifikatorna (otežavajuća) okolnost iz čl. 42a Krivičnog zakonika Crne Gore prilikom odmjeravanja kazne za krivično djelo učinjeno iz mržnje zbog pripadnosti rasi, vjeroispovijesti, nacionalne ili etničke pripadnosti, pola, seksualne orijentacije ili rodnog identiteta drugog lica.

Iako je Zakonom o izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika Crne Gore uveden novi stav čl. 42a prema kojem sama činjenica što je krivično djelo učinjeno prema licu koje pripada posebno ranjivoj kategoriji (djeca, lica sa invaliditetom, trudna žena, starija lica, izbjeglice) obavezuje sud da tu okolnost uzme kao otežavajuću prilikom izricanja sankcije bez utvrđivanja motiva mržnje, čini se da sudovi ne primjenjuju ovu odredbu.

Stoga je neophodno nastaviti sprovođenje obuka za nosioce pravosudnih funkcija, regulatorna tijela, medije i druge aktere koji imaju udjela u prepoznavanju i procesuiranju govora mržnje. Na govor mržnje se mora reagovati izricanjem djelotvornih, proporcionalnih i odvraćajućih sankcija, ali i kroz druge mehanizme kao što su prevencija, samoregulacija i kontra-narativ.

Preporuke Zaštitnika:

- *Da se nastavi sa preduzimanjem mjera na punoj primjeni Konvencije Savjeta Evrope o računarskom kriminalu sa Dodatnim protokolom koji se odnosi na kažnjavanje akata rasizma i ksenofobije učinjenih putem računarskih sistema;*
- *Da se intenzivira sprovođenje programa obuka za nocioce pravosudnih funkcija radi efikasnijeg procesuiranja govora mržnje kao krivičnog ili prekršajnog delikta i izricanja sankcija koje imaju potencijal da odvraćajuće djeluju na počinioce;*
- *Da se ojača uloga medija u prepoznavanju i suzbijanju govora mržnje kroz mehanizme samoregulacije, odnosno poštovanje Etičkog kodeksa, pravila struke i zakonom propisanih prava i obaveza.*

Zaštitnik podsjeća na preporuke u vezi sa govorom mržnje iz ranijeg perioda, koje su i dalje od značaja za suzbijanje ove pojave, a tiču se:

- *Nastavka kontinuirane obuke nosilaca javnih funkcija i državnih službenika u organima koji sprovode zaštitu od ovog oblika diskriminacije;*
- *Standardizacije medijskih izvještaja u cilju sprječavanja posljedica koje može izazvati govor mržnje u javnom diskursu;*
- *Procesuiranja ovih delikata uz vođenje računa o njihovoj društvenoj opasnosti, te primjene klauzula kvalifikatorne okolnosti kod izricanja sankcija;*
- *Jačanja mjera za podizanje svijesti o štetnosti govora mržnje, naročito među mladima.*

7.8. Informacije savjeta manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica

Za potrebe izrade izvještaja, Zaštitnik se, saglasno praksi iz prethodnih godina, obratio svim nacionalnim savjetima radi pribavljanja informacija o stanju ljudskih prava i sloboda manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u Crnoj Gori. Sastavni dio izvještaja čine najbitnija zapažanja nacionalnih savjeta u vezi sprovođenja politika jednakosti i očuvanja nacionalnog identiteta, odnosno unapređenja poštovanja prava manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica.²⁰³

U Informaciji o aktivnostima na razvoju i zaštiti prava hrvatskog naroda u 2018. godini²⁰⁴, **Hrvatsko nacionalno vijeće** ističe da je generalno zadovoljno položajem hrvatske zajednice što je, između ostalog, posljedica maksimalnog napora Vijeća da se stepen poštovanja prava hrvatskog naroda u Crnoj Gori unaprijedi. Ukazuje na aktivno učestvovanje u Radnoj grupi za izradu i praćenje sprovođenja Strategije manjinske politike 2018-2023 sa akcionim planom za 2018., te praćenje sprovođenja preporuka *Komiteta ministara Savjeta Evrope u vezi sa Okvirnom konvencijom o pravima nacionalnih manjina i Evropskom poveljom o regionalnim ili manjinskim jezicima*. Iz Vijeća ističu da je hrvatski jezik u službenoj upotrebi, kao i da se lična dokumenta mogu izdavati i na hrvatskom jeziku. Hrvatski narod učestvuje u izvršnoj i zakonodavnoj vlasti na državnom nivou, a ima predstavnike izvršne i zakonodavne vlasti u opštinama Tivat i Kotor. Dostignućem smatraju i susrete sa najvišim državnim predstavnicima Republike Hrvatske, učešće na konferencijama na temu manjinskih prava i inkluzije, kao i brojne napore radi unapređenja kulture (promocija knjiga, izložbe, dokumentarni filmovi, nominacija Bokeljske mornarice kao nematerijalnog kulturnog dobra u UNESCO, potencijalno osnivanje institucije za proučavanje istorije i kulture Hrvata u Crnoj Gori, naponi Radija Dux, mogućnost dugoročnog zakupa ili kupovine Doma kulture „Josip Marković“ u opštini Tivat, itd.). Hrvatska zajednica

²⁰³ Izvještaji savjeta su navedeni po redoslijedu prispijeća

²⁰⁴ Informacija od 17.01.2019. godine

je zastupljena u Upravnom odboru Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava Crne Gore, Upravnom odboru Centra za očuvanje kulture manjina Crne Gore, a ima predstavnika i u Savjetu RTCG-a . U Crnoj Gori djeluje veći broj hrvatskih nevladinih udruženja, od kojih ističu rad „Dux Croatorum“, koja je vlasnik i osnivač Radija Dux, koji je protekle godine ishodovao frekvenciju na nacionalnom nivou, a aktivno djeluje i ogranak Matice hrvatske za Boku kotorsku sa sjedištem u Kotoru. U Crnoj Gori djeluje Hrvatska škola kao vid dopunske nastave na hrvatskom jeziku, a Vijeće je uključeno u projekat pripreme nastavnog sadržaja iz istorije, tradicije, kulture i književnosti manjinskih naroda. Na predlog Vijeća, RTCG je emitovala dokumentarni film o Kotorskom misalu u sklopu programskih sadržaja iz tematike istorije, kulture, tradicije i običaja manjinskih naroda u Crnoj Gori. Vijeće podržava jedini pisani medij na hrvatskom jeziku, „Hrvatski glasnik“, koji izlazi u okviru Hrvatskog građanskog društva i pruža savjetodavnu pomoć u ostvarivanju prava udruženja i pojedinaca (školovanje ili liječenje u Republici Hrvatskoj, pravna pomoć, ostvarivanje prava na upis, stipendiju ili prednost pri zapošljavanju saglasno važećim memorandumima).

Srpski nacionalni savjet u Informaciji²⁰⁵ ističe da su se svi zahtjevi upućeni Zaštitniku odnosili na diskriminaciju srpskog naroda od strane državnih institucija Crne Gore, „otimanje“ stečenih prava i nepoštovanje zakona i Ustava kojima je garantovan ravnopravan tretman svih građana i nacionalnih zajednica. Ukazuje da su preporuke Zaštitnika prouzrokovale „bijes“ državnih institucija i sve veći pritisak na srpski narod kroz oduzimanje stečenih prava i „drastično“ kažnjavanje srpskih organizacija i pojedinaca u svim oblastima društvenog života i ostvarivanju legitimnih prava i potreba. Savjet izražava zabrinutost da preporuke Zaštitnika date državnim institucijama da upodobu odnos prema srpskom narodu u Crnoj Gori prema pozitivnoj zakonskoj regulativi i Ustavu Crne Gore nijesu dale rezultate koji su se očekivali, što potvrđuje pogoršan položaj i revanšistički odnos državnih organa prema srpskom narodu u Crnoj Gori. Savjet ističe da je revanšistički odnos posebno vidljiv u posljednje dvije godine kada su najznačajnije srpske organizacije, prepoznatljive po očuvanju srpskog nacionalnog, kulturnog, jezičkog i vjerskog identiteta, u potpunosti ignorisane od strane državnih institucija Crne Gore i kojima se u tom periodu uskratila materijalna podrška za aktivnosti u visini više od 500.000,00 EUR. Smatra da je takav odnos posebno vidljiv u raspodjeli sredstava *Ministarstva za ljudska i manjinska prava i Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava* u 2018. godini, sa razloga što su svi projekti srpskih organizacija i pojedinaca odbijeni, a sve prepoznate srpske organizacije dovedene u poziciju da obustave svoje aktivnosti (Srpska televizija, Srpski radio, časopis „Srpske novine“, Srpske elektronske novine, Srpska književna zadruga). Savjet prepoznaje da aktuelna vlast, preko koalicionih partnera - Albanaca i Bošnjaka, onemogućava da projekti srpskih organizacija i pojedinaca u Ministarstvu za ljudska i manjinska prava i Fondu za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava budu podržani makar i najmanjim iznosom, bez obzira što srpski narod „puni budžet sa najmanje 30% ukupnih sredstava“. Smatraju da sličnu poziciju dijeli i *Srpski nacionalni savjet koji u Crnoj Gori* participira sa 28,7% u ukupnom broju stanovnika, a za svoje aktivnosti dobija isto onoliko koliko i nacionalne zajednice, savjeti i vijeća koji su u Crnoj Gori zastupljeni sa jedan ili manje od jedan posto u ukupnom stanovništvu. Konačno ističu da u posljednjih nekoliko godina nijedan građanin srpske nacionalnosti u Crnoj Gori nije mogao dobiti zaposlenje u državnim institucijama ili institucijama lokalne samouprave koje kontroliše aktuelna vlast, a da nije bio prinuđen da on i njegova familija promijene sopstveni identitet.

U Informaciji o stanju *romske zajednice* u Crnoj Gori²⁰⁶ navodi se da se Romi susreću sa problemima koji su teški i kompleksni. **Romski savjet** ističe da pomaci postoje, ali da je potrebno još mnogo uraditi kako bi stanje bilo na zadovoljavajućem nivou. Savjet navodi da u Crnoj Gori nema systemske diskriminacije, te da Romi nijesu izloženi nasilju i agresiji, naglašavajući da postoje pojedinačni slučajevi diskriminatornog ponašanja koji se procesuiraju. Ističu da u oblasti obrazovanja ima najviše

²⁰⁵ Informacija od 13.02.2019. godine

²⁰⁶ Informacija od 18.02.2019. godine

napretka, očekujući da će Ministarstvo prosvjete obezbijediti da djeca romske zajednice kroz redovno obrazovanje imaju makar po jedan čas učenja romskog jezika. Standardizacija romskog jezika postavlja se kao neophodan uslov za njegovo očuvanje. Pohvaljuje se uvođenje romskih medijatora koji pomažu romskoj djeci, roditeljima i školi dajući doprinos kvalitetu obrazovanja. Međutim, prepoznaju problem da su medijatori većinom iz drugih etničkih zajednica i da ne poznaju romski jezik, pa predlažu unaprjeđenje selekcije medijatora. Ohrabruje ih činjenica da se program stipendiranja učenika srednjih škola i studenata iz romske zajednice nastavlja, na koji način se utiče na prevazilaženje prepreka inkluziji kakve su nepismenost i nedostatak kvalifikacija. Ističu da je potrebno nastaviti sa afirmativnom akcijom prilikom upisa, dobijanja smještaja i ishrane u studentskim i učeničkim domovima, obezbjeđivanja školskih udžbenika i pribora. Smatraju da je posebnu pažnju potrebno usmjeriti ka osnovnom obrazovanju i smanjenju broja učenika koja ne završe ovaj nivo obrazovanja kroz mjere podrške radi rasterećenja troškova. Oblast stanovanja karakterišu izvjesni pomoci, ali još uvijek veliki broj romskih porodica nema adekvatan smještaj i žive u nelegalnim i nehygieničkim naseljima, bez planske infrastrukture, često bez struje i vode. Ističu da se primat daje raseljenim Romima i Egipćanima sa Kosova, a da domicilni Romi nijesu na adekvatan način tretirani. Naročitim problemom smatraju finansijski teret legalizacije bespravno sagrađenih kuća u romskim naseljima, predlažući mjere afirmativne akcije i podrške u ispunjavanju zakonskih obaveza legalizacije. Romski savjet ističe da je procenat nezaposlenih Roma zabrinjavajući, a da je najviše zaposlenih u komunalnom sektoru, na održavanju higijene, sakupljanju sekundarnih sirovina i obavljanju teških fizičkih poslova. Nužnom potrebom smatraju primjenu principa afirmativne akcije u zapošljavanju Roma sa srednjom školom i visokim obrazovanjem u organima javne vlasti na državnom i lokalnom nivou. U pogledu političke zastupljenosti izražavaju nezadovoljstvo zbog nezastupljenosti Roma u Skupštini Crne Gore, ističući da Zakon o izboru odbornika i poslanika nije afirmativan za romsku zajednicu. Ukazuju da su postignuti značajni rezultati na rješavanju problema regulisanja lične dokumentacije i upisa romske djece u matične knjige rođenih. U pogledu kulture, konstatuje se izvjestan napredak koji je ostvaren kroz podršku Fonda za manjine aktivnostima na očuvanju i promociji romske kulture. Promocija romske kulture prepoznaje se i kroz sadržaje na RTCG-u, štampane novine „Alav“, funkcionisanje romskog radija i muzeja romske kulture, kao i kroz aktivnosti Romskog savjeta.

Informacija o stanju ljudskih prava i sloboda *Bošnjaka u Crnoj Gori* koju je dostavilo **Bošnjačko vijeće u Crnoj Gori** ²⁰⁷ navodi da je stvoren dobar normativni okvir za zaštitu prava manjinskih naroda, dok u praksi postoji niz problema koji se ne odnose na direktnu i vidljivu diskriminaciju Bošnjaka, a koji ukazuju na potrebu poboljšanja položaja Bošnjaka i drugih manjinskih naroda. U Informaciji se navodi da je položaj Bošnjaka u posljednjih desetak godina popravljen, ali da stanje još uvijek nije zadovoljavajuće. Posebnu zabrinutost izražavaju u odnosu na činjenicu da najviše Bošnjaka živi na sjeveru Crne Gore koji je, zbog loših ekonomskih uslova, nerazvijeniji u odnosu na ostala područja, pa za posljedicu ima konstantne migracije prema zemljama zapadne Evrope, te centru i jugu Crne Gore. Ističu da obrazovanju treba posvetiti posebnu pažnju, naročito u odnosu na mogućnost izučavanja bosanskog jezika, istorijskih događaja, te eliminisanje uvredljivih sadržaja iz udžbenika. Naročit problem zapažaju u nepostojanju katedre za bosanski jezik na Filološkom fakultetu u Nikšiću ili bosanskog jezika kao posebnog predmeta. Izražavaju nezadovoljstvo programskom i uređivačkom politikom RTCG-a, smatrajući da nije posvećeno dovoljno vremena promociji kulture, tradicije, običaja, spomenika kulture i drugih sadržaja vezanih za Bošnjake u Crnoj Gori, posebno informisanju na jezicima manjinskih naroda. S tim u vezi, Bošnjačko vijeće je predložilo formiranje redakcije na bosanskom jeziku u okviru Javnog servisa, što je postalo sastavni dio Prijedloga Strategije manjinske politike. Smatraju da je potrebno promijeniti koncept programa za manjine njegovim fokusiranjem na sadašnjost i inovativne sadržaje, a ne na prošlost kao što je do sada rađeno (istorijski i folklorni sadržaj). Dalje navode da su povećanjem sredstava koja se izdvajaju iz budžeta poboljšani uslovi rada i

²⁰⁷ Informacija od 19.02.2019. godine

funkcionisanja savjeta, ali da to nije dovoljno. Prigovaraju izmjenama *Zakona o manjinskim pravima i slobodama* na osnovu kojih savjeti manjinskih naroda i drugih manjinskih zajednica nemaju pravo učešća na javnom konkursu za raspodjelu sredstava Fonda, zbog čega su ostali bez značajnog izvora sredstava. Prigovaraju i nejasnim odredbama o statusu nacionalnih savjeta na osnovu kojih se ne može zaključiti da li imaju status državne institucije, nevladine organizacije ili drugog tijela. Smatraju da je potrebna znatno veća podrška države radi uspostavljanja tješnje saradnje sa dijasporom i njene edukacije iz oblasti kulture, tradicije, običaja, istorije i jezika, koji su ključni za očuvanje identiteta Bošnjaka. Konačno, naglašava se da država ima partnera u Bošnjačkom vijeću koji je spreman na saradnju radi napretka na polju zaštite i ostvarivanja manjinskih prava.

7.9. Raseljena i interno raseljena lica

Rješavanje pitanja raseljenih i interno raseljenih lica, pored ostalog, predstavlja dio predpristupnih pregovora između Crne Gore i Evropske unije u okviru Poglavlja 23 - „Pravosuđe i temeljna prava”. Posljednji izvještaji za Crnu Goru prepoznaju značajan napredak postignut u ovoj oblasti i preporučuju da se osigura logistička pomoć licima koja su sa nekompletnom dokumentacijom podnijela zahtjev za regulisanje statusa, te omogući pun pristup pravima.

Trajno rješavanje pravnog statusa raseljenih lica iz bivših jugoslovenskih republika i interno raseljenih lica sa Kosova koja borave u Crnoj Gori omogućeno je priznavanjem prava na stalno nastanjenje ili privremeni boravak, kroz donošenje *Zakona o dopunama Zakona o strancima*, koji je stupio na snagu 7. novembra 2009. godine. Rok za podnošenje zahtjeva za regulisanje statusa, propisan ovim zakonom, bio je dvije godine, odnosno do 07.11.2011. godine. Odgovarajući na potrebu regulisanja pravnog statusa ne malog broja onih koji to nijesu učinili u naznačenom periodu, krajnji rok u kojem su interno raseljena lica sa Kosova mogla podnijeti zahtjev za odobravanje stalnog nastanjenja i privremenog boravka do tri godine, produžen je do 31.12.2014. godine.

Kada su u pitanju raseljena i interno raseljena lica, posebno treba istaći da je u januaru 2015. godine za odobravanje stalnog nastanjenja i privremenog boravka do tri godine u radu bilo 2.969 zahtjeva, u januaru 2017. godine 629 zahtjeva, dok ih je na dan 31.12.2018. godine bilo ukupno 244 zahtjeva.

Raseljenim i interno raseljenim licima se kroz regulisanje statusa omogućava društvena integracija, ostvarivanje prava na rad i zapošljavanje, obrazovanje, stručno usavršavanje, priznavanje diploma i sertifikata, socijalna pomoć, zdravstveno i penzijsko osiguranje, poreske olakšice, pristup tržištu rada i usluga, sloboda udruživanja, povezivanja i članstva u organizacijama koje zastupaju interese radnika ili poslodavaca. Međutim, iako su obezbijeđene olakšane procedure za regulisanje statusa, uključujući i smanjenje administrativnih taksi, izvjesno je da postoje lica koja su imala poteškoće u matičnim državama u postupku pribavljanja traženih dokumenata. Novi *Zakon o strancima*²⁰⁸ ne tretira pitanje raseljenih i interno raseljenih lica, izuzev što je propisano da će se postupci započeti prije početka primjene novog Zakona okončati po odredbama ranijeg Zakona.²⁰⁹ Sva lica koja nijesu iskoristila pravo da podnesu zahtjev za regulisanje stalnog nastanjenja i privremenog boravka do tri godine, od 01.01.2015. godine nezakonito borave u Crnoj Gori.

Posebnu pomoć u regulisanju pravnog statusa potrebno je pružiti licima koja nijesu upisana u matične registre rođenih u Crnoj Gori ili u zemlji porijekla. Prepoznajući ovu potrebu, usvojene su izmjene i dopune *Zakona o vanparničnom postupku*²¹⁰, shodno kojima lica rođena izvan zdravstvenih ustanova mogu u sudskom postupku utvrđivati vrijeme i mjesto rođenja. Sa druge strane, za lica rođena u

²⁰⁸ „Službeni list Crne Gore“, br. 56/14, 28/15 i 16/16

²⁰⁹ „Službeni list Crne Gore“, br. 82/08, 72/09, 32/11, 53/11, 27/13 i 61/13

²¹⁰ „Službeni list Crne Gore“, br. 20/15

zdravstvenim ustanovama, a koja nijesu upisana u matični registar rođenih, postoji mogućnost da naknadni upis u registar ostvare kroz upravni postupak pred Ministarstvom unutrašnjih poslova Crne Gore.

Dodatna pomoć i zaštita mora biti usmjerena prema osobama sa smanjenom pokretljivošću i osobama smještenim u specijalizovanim ustanovama, kako bi i ta lica mogla da regulišu svoj pravni status u Crnoj Gori i ostvare, odnosno zadrže pristup pravima. Osim toga, moraju se sprovoditi kontinuirane informativne kampanje prema licima čiji su zahtjevi za regulisanje statusa i dalje u radu pred Ministarstvom unutrašnjih poslova Crne Gore, u cilju podsjećanja na važnost pribavljanja dokumenata potrebnih za regulisanje pravnog statusa u Crnoj Gori.

Takođe je naročito važno uspostaviti i/ili intenzivirati saradnju sa zemljama porijekla raseljenih i interno raseljenih lica, obzirom da se ispostavilo da pribavljanje važećih putnih dokumenata iz zemlje porijekla predstavlja ozbiljnu prepreku za osobe koje nemaju osnovna lična dokumenta i nijesu u mogućnosti da dokažu svoje državljanstvo. Ovaj problem registrovan je među *Romima, Aškalijama i Egipćanima*, bilo zbog toga što nikada nijesu registrovani prilikom rođenja ili zato što je evidencija o njima uništena tokom sukoba na Kosovu 1999. godine.

Uočavajući potrebu za ulaganjem dodatnih napora da se ova društvena grupa integriše u društvo na načelima ravnopravnosti sa drugima, *Ministarstvo unutrašnjih poslova Crne Gore, Ministarstvo rada i socijalnog staranja Crne Gore i predstavništvo Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbjeglice (UNHCR) u Crnoj Gori* formirali su novembra 2017. godine Verifikacioni tim za interno raseljena lica sa Kosova. Cilj djelovanja ovog tima je da se izvrše individualne posjete interno raseljenim licima sa Kosova i pruže dodatne informacije potrebne za regulisanje pravnog statusa u Crnoj Gori, na osnovu kojih terenskih posjeta će se izvršiti analiza stanja i preduzeti konkretne mjere. U toku je postupak pojedinačne provjere svakog lica koje nema riješen status u Crnoj Gori kako bi se pristupilo izradi detaljne analize stanja.

Sa ciljem uspostavljanja mehanizama saradnje u rješavanju statusnih pitanja interno raseljenih lica sa Kosova koja borave u Crnoj Gori, a u vezi naknadnog upisa u osnovne registre (rođenih, vjenčanih i umrlih) i registar državljana Republike Kosova, još 2013. godine potpisan je Sporazum Vlade Crne Gore i Vlade Kosova. U skladu sa ovim dokumentom, kombinovani biometrijski timovi MUP-a Crne Gore, MUP-a Agencije za civilnu registraciju Kosova, UNHCR i NVO „Pravni centar“ intenzivno pružaju pravnu i praktičnu pomoć interno raseljenim licima sa Kosova koja borave u Crnoj Gori. Uz podršku UNHCR-a i OEBS-a organizovano je 20 posjeta mobilnog tima MUP-a Kosova Crnoj Gori, tokom kojih je tretirano oko 1.350 lica. Ovaj broj lica podijeljen je u tri kategorije i to: u kategoriju završenih zahtjeva u koju spadaju lica kojima je uručena putna isprava Kosova (1.160 lica); kategoriju prestalih slučajeva u koju spadaju lica koja su u radu (70 lica) i kategoriju odloženih parkiranih slučajeva u koju spadaju umrla lica i lica koja su se odselila (120). Procedure za interno raseljena lica su besplatne a nadležni organi Republike Kosovo su sva dokumenta, izuzev pasoša, izdavali bez naplate takse i drugih troškova, dok su troškovi izdavanja pasoša pokriveni od strane UNHCR-a.

Shodno informaciji pribavljenoj od *Direktorata za građanska stanja i lične isprave Ministarstva unutrašnjih poslova*²¹¹ u periodu od 07.11.2009. godine zaključno sa 01.01.2019. godine raseljena i interno raseljena lica su podnijela ukupno 15.186 zahtjeva za odobravanje stalnog nastanjenja i privremenog boravka do tri godine. Od ovog broja riješeno je 14.942 zahtjeva, dok je po 244 zahtjeva postupak u toku. Od 14.942 riješenih predmeta, za 12.299 lica zahtjev je usvojen i odobren stalni

²¹¹ Informacija br. 03-147/19 od 20.02.2019. godine

boravak ili privremeni boravak do tri godine, 280 zahtjeva je odbijeno, dok je 2.363 zahtjeva odbačeno, odnosno postupak je obustavljen zbog ponovljenih ili nepotpunih zahtjeva.

Interno raseljena lica su podnijela ukupno 8.556 zahtjeva za odobravanje *stalnog nastanjenja*, od čega je riješeno 8.466 zahtjeva, dok je po 90 zahtjeva postupak u toku. Od 8.466 riješenih predmeta, za 7.314 lica zahtjev je usvojen i odobren stalni boravak, 240 zahtjeva je odbijeno, dok je 912 zahtjeva odbačeno, odnosno postupak je obustavljen zbog ponovljenih ili nepotpunih zahtjeva.

Interno raseljena lica su podnijela ukupno 1.541 zahtjev za odobravanje *privremenog boravka do tri godine*, od čega je riješeno 1.410 zahtjeva, dok je po 131 zahtjevu postupak u toku. Od 1.410 riješenih predmeta, za 444 lica zahtjev je usvojen i odobren stalni boravak, 17 zahtjeva je odbijeno, dok je 949 zahtjeva odbačeno, odnosno postupak je obustavljen zbog ponovljenih ili nepotpunih zahtjeva.

Raseljena lica su podnijela ukupno 4.736 zahtjeva za odobravanje *stalnog nastanjenja*, od čega je riješeno 4.727 zahtjeva, dok je po 9 zahtjeva postupak u toku. Od 4.727 riješenih predmeta, za 4.347 lica zahtjev je usvojen i odobren stalni boravak, 21 zahtjev je odbijen, dok je 359 zahtjeva odbačeno, odnosno postupak je obustavljen zbog ponovljenih ili nepotpunih zahtjeva.

Raseljena lica su podnijela ukupno 320 zahtjeva za odobravanje *privremenog boravka do tri godine*, od čega je riješeno 314 zahtjeva, dok je po 6 zahtjeva postupak u toku. Od 314 riješenih predmeta, za 171 lice zahtjev je usvojen i odobren stalni boravak, dva (2) zahtjeva su odbijena, dok je 141 zahtjeva odbačeno, odnosno postupak je obustavljen zbog ponovljenih ili nepotpunih zahtjeva.

Shodno čl. 220 Zakona o strancima, raseljena lica su podnijela ukupno 33 zahtjeva za odobravanje stalnog nastanjenja. Riješeno je 25 zahtjeva, dok je po 8 zahtjeva postupak u toku. Od 25 riješenih predmeta, za 23 lica zahtjev je usvojen i odobren im je stalni boravak, dok je dva (2) predmeta odbačeno odnosno postupak je obustavljen zbog ponovljenih ili nepotpunih zahtjeva.

7.10. Azil i migracije

Osim međunarodnih standarda koji regulišu ovu oblast i Ustav Crne Gore u čl. 44 propisuje pravo azila: "Stranac koji osnovano strahuje od progona zbog svoje rase, jezika, vjere ili pripadnosti nekoj naciji ili grupi ili zbog političkih uvjerenja može da traži azil u Crnoj Gori. Stranac se ne može protjerati iz Crne Gore tamo gdje mu, zbog rase, vjere, jezika ili nacionalne pripadnosti, prijeti osuda na smrtnu kaznu, mučenje, neljudsko ponižavanje, progon ili ozbiljno kršenje prava koja jemči ovaj Ustav. Stranac se može protjerati iz Crne Gore samo na osnovu odluke nadležnog organa i u zakonom propisanom postupku."

Od 01.01.2018. godine primjenjuje se novi Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca²¹², kojim su propisana načela, uslovi i postupak za odobravanje međunarodne i privremene zaštite stranca koji traži međunarodnu zaštitu, prava i obaveze stranca koji traži međunarodnu zaštitu, azilanta, stranca pod supsidijarnom zaštitom, stranca pod privremenom zaštitom, kao i uslovi i postupak za poništenje i prestanak azila, supsidijarne i privremene zaštite. Ovim zakonom su formalno ispunjeni uslovi za primjenu standarda Ženevske konvencije i Protokola o statusu izbjeglica iz 1967. godine.

Prema informaciji *Direkcije za azi*²¹³, u periodu od 01.01.2018. do 31.12.2018. godine, podnijeta su 3.104 zahtjeva za dobijanje azila u Crnoj Gori i to 2.787 od lica muškog pola i 317 od lica ženskog pola.

²¹² "Sl. list Crne Gore", br. 002/17

²¹³ Informacija od 20.02.2019. godine

Od ovog broja odraslih je 2.832, a 272 su maloljetna lica sa pratnjom. Odobreno je 10 zaštita u kojima su lica dobila status azilanta i četiri (4) u kojima su lica dobila tzv. supsidijarnu zaštitu.

Zemlje porijekla lica kojima je u 2018. godini odobrena zaštita i status azilanta su: pet (5) tražilaca azila iz Irana; dva (2) iz Sirije; jedan (1) iz Jemena; jedan (1) iz Kube; jedan (1) iz Rusije. Zemlje porijekla lica kojima je odobrena supsidijarna zaštita su: tri (3) iz Gane i jedan (1) iz Bjelorusije.

Zemlje porijekla lica kojima je odobrena zaštita u periodu od 2007. do 2018. godine su: jedan (1) Makedonija; četiri (4) Bjelorusija; jedan (1) Maroko; jedan (1) Alžir; dva (2) Irak; devet (9) Jemen; dva (2) Nigerija; 25 Sirija; šest (6) Iran; dva (2) Ukrajina; osam (8) Kuba; jedan (1) Rusija; tri (3) Gana; dva (2) Avganistan i jedan (1) Liban. Prema istoj informaciji, u periodu od 2007. do 31.12.2018. godine, podnijeto je 13.554 zahtjeva, a odobrena je 71 zaštita, od čega 31 status izbjeglice, 27 dodatnih zaštita, 10 statusa azilanta i 4 supsidijarne zaštite, za lica iz 70 zemalja porijekla.

Status izbjeglice od 2007. do 31.12.2018. godine ostvarilo je jedno (1) lice iz Republike Sjeverne Makedonije, šest (6) iz Jemena, sedam (7) iz Kube, 15 iz Sirije, jedan (1) iz Irana, jedan (1) iz Libana; dodatnu zaštitu je ostvarilo 27 lica i to jedan (1) iz Bjelorusije, jedan (1) iz Maroka, jedan (1) iz Alžira, dva (2) iz Iraka, dva (2) iz Nigerije, dva (2) iz Ukrajine, osam (8) iz Sirije, jedan (1) iz Rusije, četiri (4) iz Jemena, jedan (1) iz Gane, dva (2) iz Avganistana, dva (2) iz Bjelorusije; status azilanta ostvarilo je pet (5) lica iz Irana; dva (2) iz Sirije, jedan (1) iz Jemena, jedan (1) iz Kube, jedan (1) iz Rusije; dok su status lica sa supsidijarnom zaštitom ostvarila tri (3) lica iz Gane i jedno (1) iz Bjelorusije.

7.11. Aktivnosti na promociji ljudskih prava i jačanju kadrovskih kapaciteta

U 2018. godini bili smo posvećeni razvoju odnosa koji doprinose promociji jednakosti i jačaju saradnju sa organizacijama civilnog društva, regionalnim i međunarodnim tijelima koja unapređuju, štite i promovišu prava i slobode i posvećeno djeluju radi zaštite prava na jednakost. S tim u vezi, Zaštitnik i predstavnici Institucije su se odazvali na sve pozive nevladinih organizacija za učešće na skupovima na kojima se analizira stanje prava pojedinih ranjivih društvenih grupa i predlažu načini za prevazilaženje slabosti zakonodavnog i institucionalnog okvira, odnosno nepotpune primjene pozitivnih propisa i strateških dokumenata. Istovremeno se obraćao građanima saopštenjima za javnost uoči obilježavanja važnih datuma kojima se obilježavaju međunarodni dani za pojedine ranjive grupe (žene, starije osobe, osobe sa invaliditetom, LGBT zajednica, Romi i Egipćani i dr.). Takođe, ukazivali smo na očigledne povrede prava i sistemske probleme u njihovoj zaštiti, te pozivao organe javne vlasti i nosioce javnih ovlašćenja da sa stanovišta svojih nadležnosti poštuju, štite i promovišu pravo na jednakost u pravima i pred zakonom. Posvećeno smo učestvovali u radu nadzornih tijela Savjeta Evrope, Evropske mreže tijela za jednakost i drugim inicijativama nastalim na temeljima uspostavljene regionalne saradnje nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava i sloboda. Susreti na regionalnom i evropskom nivou doprinijeli su jačanju kapaciteta zaposlenih i osnaživanju da dosljedno prate i primjenjuju standarde u zaštiti od diskriminacije, kao i praksu tijela sa dugom tradicijom i značajnim uspjesima na polju zaštite od diskriminacije.

U ovom periodu razvijena je kontinuirana saradnja sa državnim institucijama iz koje je proizašlo niz korisnih inicijativa i mjera na jačanju administrativnih kapaciteta Institucije u oblasti zaštite od diskriminacije. Posebno značajna saradnja ostvarena je sa *Centrom za edukaciju u sudstvu i državnom tužilaštvu Cme Gore*, u okviru koje su naši službenici učestvovali u jednom broju obuka i treninga zajedno sa kolegama iz pravosuđa. To je dodatni impuls ujednačavanju standarda u oblasti zaštite ljudskih prava i zaštite od diskriminacije, jer se u takvim okolnostima razmatraju teme od značaja za zaštitu jednakosti uz primjenu relevantne međunarodne prakse.

Na sličan način Institucija saraduje i sa Ministarstvom za ljudska i manjinska prava, pri čemu se saradnja odvija na dva nivoa: konsultativnom, kroz razmjenu iskustava i saznanja o relevantnom međunarodnom pravu i jurisprudenciji sudskih i kvazi-sudskih tijela; i edukativnom, kroz koje službenici Institucije učestvuju u programima Ministarstva kroz obuke o diskriminaciji za potrebe različitih državnih i organa lokalne samouprave.

Na planu regionalne saradnje Institucija je imala zapažen učinak u razmjeni iskustava i dobre prakse sa kolegama iz regiona i šire. U isto vrijeme ostvarena je čvrsta međuinstitucionalna osnova za učešće u zajedničkim inicijativama i projektima. Slijedeći iskustva iz ranijih i tekućih projekata i programa Savjeta Evrope, OEBS-a i Evropske unije (SOCCER, PREDIM, Horizontal Facility, HELP) Institucija je postigla zavidan nivo napretka u primjeni međunarodnih standarda u svakodnevnoj praksi. U posljednjem kvartalu 2019. godine Institucija će biti domaćin Regionalne konferencije tijela za jednakost koja su okupljena na bazi beogradske Deklaracije o zajedničkom djelovanju iz novembra 2016. godine.

Konačno, kada je u pitanju saradnja sa civilnim sektorom, naglašavamo da je ona od strateškog interesa za ostvarivanje naše osnovne funkcije i da se zasniva na međusobnom povjerenju i uvažavanju. Imajući u vidu ograničena sredstva za potrebe razvijanja sopstvenih projekata i inicijativa, Institucija koristi sve oblike saradnje i učešća u inicijativama civilnog sektora kako bi obogatila sopstvena iskustva, ali i unaprijedila sopstvene kapacitete u zaštiti od diskriminacije. Osim toga, civilni sektor je jedan od ključnih resursa za dobijanje informacija i pokazatelja o nivou rasprostranjenosti diskriminacije u društvu, kao i osnovnih podataka o slučajevima na kojima se temelji postupanje po individualnim i kolektivnim pritužbama za zaštitu od diskriminacije.

Detaljni podaci o oblicima saradnje, načinu na koji se ona sprovodi i subjektima sa kojima se ostvaruje sadržani su u dijelu ovog izvještaja koji se odnosi na međunarodnu saradnju, saradnju sa državnim organima i organizacijama, akademskim sektorom, obrazovnim ustanovama, asocijacijama zaposlenih, nezavisnim i regulatornim tijelima, kao i na saradnju sa nevladinim organizacijama.

VIII PROBLEMI, IZAZOVI I KLJUČNA DOSTIGNUĆA

Imajući u vidu navedeno, opisane aktivnosti i rezultate, u nastavku navodimo sumirano probleme, izazove i ključna dostignuća u radu Institucije.

Kao i do sada, trudićemo se da na nas djeluju podsticajno i posluže kao orijentir za realno sagledavanje rezultata, unapređenje i planiranje budućeg rada:

Kao probleme/prepreke u radu za 2018. godinu izdvajamo:

- pojava ignorisanja zahtjeva za izjašnjenjem u ispitnom postupku i odnos prema neispoštovanim preporukama Zaštitnika;
- Institucija registruje i jedan broj slučajeva u kojima je preporuka ispoštovana (informacije iz medija ili od podnosioca pritužbe), ali o tome nismo obaviješteni, u skladu sa zakonskom obavezom koju imaju državni i drugi organi i fizička lica;
- nedostatak sredstava za realizaciju svih aktivnosti u skladu sa povjerenim mandatom, naročito kada se to tiče promocije;
- podzakonskim aktima i naknadnim rješenjima Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru službenicima Institucije uglavnom je dat status nižeg ranga državnih službenika, bez mogućnosti uvećanja zarade;
- nedostatak odgovarajuće statističke osnove, propisane metodologije, odnosno načina prikupljanja podataka o slučajevima prijavljene diskriminacije pred državnim organima u Crnoj Gori, naročito u pravosuđu i kod inspekcijskih organa;
- neshvatanje pravnog pojma diskriminacije, što se u slučaju neukih stranaka treba tolerisati, ali ne i u pogledu stručne javnosti i posebno onih koji su dužni propise da primjenjuju;

U 2018. godini među najvažnijim dostignućima smatramo:

- nova baza podataka za elektronsku evidenciju pritužbi, kojom je unaprijeđeno vođenje i arhiviranje pritužbi. Omogućeno je uporedno vođenje i arhiviranje predmeta, u elektronskoj i papirnoj formi;
- zadržan visok trend okončanih predmeta, 96, 62%, uz primjenu prakse međunarodnih tijela i organizacija;
- skraćeno vrijeme trajanja ispitnog postupka (prosječno trajanje 60 dana);
- pozitivne ocjene o unapređenju rada i efikasnosti Institucije, iskazane kroz izvještaje EK;
- "Horizontalni program za Zapadni Balkan i Tursku" prvi je projekat u kojem institucija Zaštitnika učestvuje u svom punom stručnom kapacitetu (za razliku od dosadašnjeg statusa beneficijara) i u tom smislu predstavlja prekretnicu u našem radu;
- više terenskih posjeta ustanovama, organima i organizacijama;
- održavanje trenda značajnog prisustva u medijima;
- nastavljeno jačanje saradnje sa civilnim sektorom, što je posebno vidljivo u organizaciji većeg broja zajedničkih aktivnosti, učešću na skupovima NVO i razmjeni informacija i praksi;
- Pojačana i intenzivirana saradnja na usavršavanju kadrova zajedno sa drugim organima za zaštitu ljudskih prava, naročito Centrom za edukaciju u sudstvu i državnom tužilaštvu i Ministarstvom za ljudska i manjinska prava;
- visok procenat otklonjenih povreda prava u toku ispitnog postupka (62%), u sektoru NPM-a;
- pojačana saradnja sa Savjetom Evrope i OEBS-om na implementaciji standarda u oblasti zaštite ljudskih prava;

Za 2019. godinu kao planove i izazove izdvajamo:

- okončanje procesa učlanjenja u Evropsku mrežu nacionalnih institucija za ljudska prava (ENHHR);
- Izrada izvještaja po projektu "Istine i zablude o diskriminaciji";
- sprovesti istraživanje i na osnovu toga izvještaj o zaštiti maloljetnih zavisnika od psihoaktivnih supstanci;
- analiza o uticaju digitalnih sadržaja na djecu;
- izvještaj o stanju u učeničkim domovima;
- analiza o postupanju prema migrantima;
- izvještaj o slučajevima policijske torture, od osnivanja Institucije;
- izvještaj o slučajevima zatvorske torture, od osnivanja Institucije;
- organizacija regionalne konferencije tijela za jednakost u Crnoj Gori krajem trećeg kvartala 2019.godine prema obavezi iz Beogradske deklaracije od 2016.godine;
- implementacija preporuka Savjeta Evrope, EU i EQUINET-a o tijelima za jednakost i njihovoj ulozi u razvoju ljudskih prava i zaštiti jednakosti;
- veće prisustvo u drugim ustanovama u kojima su zabilježeni problemi u ostvarivanju ljudskih prava i sloboda lica lišenih slobode ili lica kojima je ograničeno kretanje (Specijalna bolnica za psihijatriju Kotor, Domovi za stare i druge);
- razmotriti mogućnost o postavljanju sandučića za pritužbe u ostalim ustanovama zatvorenog tipa (ne samo u ZIKS-u);
- uspostaviti veću saradnju sa nacionalnim institucijama u zaštiti ljudskih prava i sloboda lica lišenih slobode;
- promocija jednakosti u lokalnim sredinama i inicijative za rješavanje konkretnih problema ranjivih grupa;
- saradnja u međunarodnim i regionalnim inicijativama za promociju i zaštitu jednakosti;
- učešće u zajedničkim inicijativama sa državnim organima i civilnim sektorom na nacionalnom nivou radi ujednačavanja standarda zaštite ljudskih prava i sloboda, uključujući i praksu sudskih i kvazi-sudskih tijela;

IX OCJENE I ZAKLJUČCI

∞

Kao i prethodnih godina pritužbe na rad sudova pretežno su se odnosile na povredu prava na suđenje u razumnom roku, uglavnom kod prvostepenih sudova. Građani su se, takođe, žalili i na dugo trajanje postupka po ustavnoj žalbi.

Sudovi su u izvještajnoj godini imali povećan priliv predmeta, ali su riješili više predmeta od godišnjeg priliva.

Ohrabruje porast broja korišćenja pravnih sredstava za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, kao i uspjeh građana u postupcima po kontrolnom zahtjevu i tužbi za pravično zadovoljenje. Sudovi prepoznaju djelotvornost ovih pravnih sredstava, pa je potrebno, u kontinuitetu, nastaviti sa ovom praksom, promovisati je i unapređivati, u skladu sa jurisprudencijom Evropskog suda za ljudska prava.

Zaštitnik i u ovom izvještaju podsjeća da neopravdano dugo trajanje sudskih postupka kod građana stvara pravnu nesigurnost i nepovjerenje u pravni sistem. Obaveza je države da obezbijedi djelotvoran sistem garancija u sudskom postupku, kako bi se otklonila nesigurnost u kojoj se stranka nalazi u toku suđenja i postupak okončao u primjerenom roku.

∞

Kao i ranijih godina građani su izražavali nezadovoljstvo na rad organa javne uprave. Žalili su se na ćutanje uprave, dužinu trajanja upravnog postupka, nedonošenje odluka u zakonskom roku, nedonošenje odluka po žalbi, nedjelotvornost u radu, povrede načela upravnog postupka, višestruko poništavanje prvostepenih akata i vraćanje predmeta prvostepenom organu na ponovno odlučivanje (tzv. "ping pong" odlučivanje), neprofesionalno postupanje službenika, insistiranje na dostavljanju obimne dokumentacije, upućivanje stranaka od jednog do drugog organa, kršenje principa pomoći nekoj stranci.

U izvještajnoj godini u pogledu efikasnosti i kvaliteta rada javne uprave ostvaren je određeni napredak, ali su i dalje prisutne nepravilnosti i slabosti u radu javne uprave koje nepovoljno utiču na ostvarivanje prava građana, na princip pravne sigurnosti i jednakost građana pred zakonom. Te slabosti najčešće se ispoljavaju u vidu ćutanja uprave, nepoštovanja zakonskih rokova i načela dobre uprave.

Neodlučivanjem organa javne uprave u upravnim stvarima (tzv "ćutanje uprave"), neblagovremenim odlučivanjem, poništavanjem upravnih akata i vraćanjem predmeta na ponovni postupak, nepostupanje po primjedbama i stavovima drugostepenog organa i Upravnog suda Crne Gore, krše se ustavna načela i načela dobre uprave i povrjeđuju prava građana.

Zaštitnik i u ovom izvještaju naglašava da uprava kao "servis građana" treba da bude uslužna, pristupačna, transparentna i otvorena prema građanima. Njena je obaveza da unaprijedi kvalitet svog rada i da svoje upravne poslove obavlja u skladu sa načelima dobre uprave. U izvršavanju vlastitih obaveza prema građanima ona mora voditi računa da odluke koje utiču na prava ili interese pojedinaca budu zasnovane na zakonu, da sadržaj tih odluka bude jasan, razumljiv i argumentovano obrazložen. Službenici javne uprave trebaju da budu svjesni da organi i institucije postoje da bi služili interesima građana i države. Zato je potrebno da svoje odluke donose u službi ovih interesa i da nastoje da u svom radu ispunjavaju najviše profesionalne standarde. Pri tome, trebaju da se rukovode osjećajem za

primjerenost, da budu nepristrasni, odluke zasnivaju isključivo na dokazima i imaju jednak tretman prema svakom licu o čijem se pravu ili pravnom interesu odlučuje.

Zaštitnik kao i u ranijim izvještajima ukazuje da je neophodno nastaviti aktivnosti na podizanju svijesti zaposlenih o principima dobre uprave i uspostavljanja efikasnog sistema odgovornosti u javnom sektoru, zbog neblagovremenog, nezakonitog rada i kršenja prava građana. Organi javne uprave treba da nastave sa jačanjem svojih kapaciteta i osnaže mehanizme kontrole i nadzora rada javne uprave. Moderna javna uprava mora da obezbijedi visoki nivo profesionalnosti i integriteta.

Zaštitnik smatra da je neophodno nastaviti i ubrzati aktivnosti na profesionalizaciji, depolitizaciji i optimizaciji javne uprave, kako bi se obezbijedilo da javna uprava postane stvarni servis građana i da građani svoja prava i slobode mogu ostvariti i zaštititi brzo i efikasno.

∞

Pritužbe lica lišenih slobode uglavnom su se odnosile na rad i postupanje službenika ZIKS-a. U poređenju sa prethodnom godinom, bilježi se blago smanjenje broja ovih pritužbi, što je rezultat redovnog prisustva predstavnika Institucije u ZIKS-u i djelovanja Nacionalnog preventivnog mehanizma. Dobra saradnja sa ZIKS-om je nastavljena, na šta ukazuje visok procenat otklonjenih povreda u toku postupka (62%).

Materijalni i drugi uslovi boravka u zatvoru su unaprijeđeni, međutim i dalje postoji prostor za poboljšanje. Maloljetnički zatvor još nije u funkciji.

Struktura pritužbi ukazuje na manji broj pritužbi u odnosu na zdravstvenu zaštitu u Zavodu. Pristup zdravstvenoj zaštiti u zatvoru je u skladu sa profesionalnim i etičkim principima koji važe u zajednici.

Zabilježeni su pozitivni primjeri u uređenju jasnih i ujednačenih procedura, kada se radi o postupanju službenih lica prema licima lišenim slobode, što će svakako doprinijeti dostizanju standarda "Nulte tolerancije" torture i svih oblika zlostavljanja. Ipak, ovaj standard zahtijeva dalji, kontinuiran i sveobuhvatan pristup, koji između ostalog znači rad na prevenciji, ali i efikasno postupanje i odlučan odgovor kada do kršenja zabrane zlostavljanja dođe, u smislu identifikacije, procesuiranja i kažnjavanja počinitelaca.

∞

Stanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, kao i mjere koje se preduzimaju od strane nadležnih organa u cilju njihovog ostvarivanja i dalje je ispod standarda koje propisuju potvrđeni i objavljeni međunarodni dokumenti u ovoj oblasti.

I dalje ne mali broj građana živi u siromaštvu i u stanju socijalne potrebe. Mehanizmi socijalne zaštite i staranja ne uspijevaju da obezbijede dovoljno pomoći za veliki broj socijalno ugroženih lica, u onoj mjeri, u kojoj je to neophodno za ostvarivanje minimuma egzistencije. Još uvijek nijesu bitnije unaprijeđeni uslovi i mogućnosti za zapošljavanje, povećanje zarada, rješavanje stambenih potreba građana, a što se negativno odražava na opštu ekonomsku i socijalnu sigurnost. Posebno je težak položaj nezaposlenih lica, ranjivih grupa i pojedinaca, kao što su stara lica, lica sa invaliditetom, Romi i raseljena lica.

Zaštitnik i u ovom izvještaju, ponovo ukazuje da država ima veliku odgovornost i obavezu da stalno preduzima mjere za obezbjeđivanje potrebnog nivoa ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava.

Neophodno je intenzivirati aktivnosti na smanjenju stope nezaposlenosti kroz aktivne politike zapošljavanja, preduzeti efikasnije mjere kako bi poslodavci poštovali svoje obaveze obezbjeđujući zaposlenima pravo na redovnu isplatu zarada, zaradu za prekovremeni rad i za rad u vrijeme državnih i vjerskih praznika i pravo na uplatu doprinosa za penzijsko i zdravstveno osiguranje, kao i poštovanje drugih prava.

∞

Povrede prava na mirno uživanje imovine, kao i ranijih godina odnosile su se na: dugo trajanje postupaka kod (prvostepenog i drugostepenog), nedonošenje odluka u zakonskom roku, upis prava na nepokretnostima, neefikasnost nadležnih inspekcija (građevinska, komunalna), postupak eksproprijacije, nedonošenje izmjena i dopuna DUP-a, građenje (dograđivanje) objekata bez odobrenja, protivpravno zauzimanje zemljišta i dr.

U postupanjima po pritužbama zapaža se da pojedini organi javne uprave (državne uprave, lokalne uprave i lokalne samouprave) ne odlučuju blagovremeno po podnijetim zahtjevima, dugo vode postupke, ne poštuju načela upravnog postupka i dobre uprave, ne vrše nadzorna ovlaštenja, ili ih neredovno vrše, da organi jedinica lokalne samouprave i dalje u dovoljnoj mjeri ne informišu građane o njihovim pravima i na zakonu zasnovanim interesima, kao i mogućnostima koja im stoje na raspolaganju radi zaštite njihovih prava i pravnih interesa.

Zaštitnik i u ovom izvještaju ponovo ukazuje da su organi javne uprave dužni da u svom radu efikasnije i ekonomičnije postupaju po zahtjevima građana, da preduzimaju sve potrebne mjere i radnje kako bi se otklonile prepreke i obezbijedili uslovi za zakonito, blagovremeno, efikasno i ekonomično sprovođenje izvršenja sopstvenih odluka, da organizuju svoj rad na način koji bi preduprijeđio ponavljanje istih ili sličnih problema u svom radu i da se nedostaci u radu koji dovode do povrede ili uskraćivanja prava otklanjaju blagovremeno čim im na to ukažu građani.

Takođe ukazujemo da je neophodno da u cilju jačanja preventivne funkcije nadležnih inspekcija u oblasti uređenja prostora i izgradnje objekata, organi državne uprave kroz svoju nadzornu ulogu sprovode pojačani nadzor, zaposle dovoljan broj službenika i više se angažuju na suzbijanju nelegalne (divlje) gradnje i njenih negativnih posljedica.

∞

I pored blagog rasta broja okončanih postupaka po zahtjevima za povraćaj i obeštećenje, evidentno je da se proces povraćaja oduzetih imovinskih prava i obeštećenja i dalje odvija veoma sporo. Od stupanja na snagu Zakona o povraćaju oduzetih imovinskih prava i obeštećenju, zaključno sa 31. 12. 2018. godine, riješeno je 76,00% zahtjeva, tako da je kod regionalnih komisija za povraćaj i obeštećenje ostao značajan broj neriješenih zahtjeva, a posebno kod Komisije u Bijelom Polju.

Zaštitnik i u ovom izvještaju ponovo ukazuje da se proces povraćaja oduzetih imovinskih prava i obeštećenja i dalje odvija veoma sporo, te da se na taj način građanima onemogućava da ostvare svoja zakonom propisana prava i da koriste odgovarajuća pravna sredstva za zaštitu svojih prava. Svi podnosioci zahtjeva za povraćaj i obeštećenje po čijim zahtjevima nije odlučeno i dalje se nalaze u pravnoj neizvjesnosti i nejednakom položaju u odnosu na podnosiocice po čijim je zahtjevima odlučeno. Ostvarivanje prava na imovinu ne smije zavisiti od volje nadležnih organa, jer se radi o neotuđivom pravu.

Polazeći od toga i činjenice da je od početka primjene Zakona, proteklo više od deset godina, Zaštitnik ponovo ukazuje da je neophodno da regionalne komisije ubrzaju svoj rad po preostalim predmetima, a naročito Komisija u Bijelom Polju, kako bi se što prije okončali postupci i otklonilo višegodišnje čekanje podnosilaca zahtjeva u ostvarivanju njihovih prava.

oo

Stanje životne sredine u Crnoj Gori i pored unaprijeđenog zakonodavstva i dalje je nezadovoljavajuće. Još uvijek nije razvijena ekološka svijest građana o potrebi odgovornog odnosa prema prirodi. Povrede prava na zdravu životnu sredinu su uglavnom posljedica nedosljedne primjene propisa iz oblasti urbanizma, građevinarstva i prostornog planiranja, odlaganja komunalnog otpada i prekomjerne komunalne buke.

I u ovoj izvještajnoj godini posebnu pažnju posvetili smo praćenju kvaliteta vazduha i stanja životne sredine u opštinama: Pljevlja, Glavni grad Podgorica, Nikšić i Bar i aktivnostima i mjerama koje su nadležni organi preduzimali za zaštitu zdravlja i zaštitu životne sredine.

Prema podacima Agencije za zaštitu prirode i životne sredine o prekoračenjima srednjih dnevnih dozvoljenih koncentracija zagađujućih materija, kvalitet vazduha na mjernim mjestima (Pljevlja, Nikšić, Bar i Podgorica) za 2018. godinu, nije bio zadovoljavajući u zimskom periodu. Uticaj na kvalitet vazduha imali su individualna ložišta, meteorološke prilike, uz kumulativno dejstvo konstantnih emisija iz industrije i saobraćaja. To stanje uslovljeno je i pojavama temperaturnih inverzija uz visok atmosferski pritisak i stabilnu atmosferu, što dovodi do koncentrisanja zagađujućih materija u prizemnim slojevima atmosfere.

U Pljevljima je u januaru, februaru, martu, oktobru, novembru i decembru mjesecu srednja dnevna koncentracija PM10 čestica u vazduhu bila iznad dozvoljene vrijednosti (u decembru 29 dana). Prekoračenja graničnih vrijednosti PM10 čestica praćena su i povećanom koncentracijom benzo(a)pirena na svim mjernim mjestima. Prekoračenje srednje dnevne koncentracije PM10 čestica u vazduhu zabilježeno je i u Nikšiću (5 dana u oktobru i 16 dana u novembru), Podgorici (4 dana u oktobru i 9 dana u novembru) i Baru (1 dan u oktobru). Takođe i tokom mjeseca aprila najveći uticaj na lošiji kvalitet vazduha, posebno u centralnom dijelu, odnosno na teritoriji Podgorice, imao je atmosferski transport saharskog pijeska. Na mjernom mjestu u Podgorici evidentirano je 11 dana sa prekoračenjem srednje dnevne koncentracije PM10 čestica, a u Pljevljima sedam dana.

Zaštitnik i u ovom izvještaju ponovo ukazuje da je za rješavanje ovog dugogodišnjeg problema neophodno bez odlaganja pristupiti sprovođenju zajedničkih mjera državnih i lokalnih organa, u skladu sa njihovim nadležnostima i planovima zaštite životne sredine u navedenim opštinama, redovno obavještavati javnost o realizaciji smanjenja negativnog uticaja na životnu sredinu i analizi sprovedenog monitoringa svih segmenata životne sredine.

U cilju zaštite zdravlja građana i životne sredine, nadležni inspekcijски organi treba da kontinuirano vrše inspekcijски nadzor svih registrovanih zagađivača u opštini Pljevlja i drugim gradovima, preduzimaju mjere u skladu sa zakonom, a naročito mjere odgovornosti, u cilju sprječavanja akcidentnog stanja i unaprjeđenja kvaliteta vazduha. Takođe je neophodno nastaviti sa jačanjem administrativnih kapaciteta na državnom i lokalnom nivou, a naročito ekološke inspekcije.

Zaštitnik ukazuje da odlaganje komunalnog otpada i dalje predstavlja ozbiljan problem. Zato je neophodno prioritarno preduzeti mjere na sanaciji postojećih deponija, uređenju i izgradnji deponija u

skladu sa ekološkim standardima kako bi se obezbijedio neophodni minimum zaštite životne sredine i obezbijedili uslovi za spreječavanje i smanjenje štetnih uticaja na zdravlje ljudi i životnu sredinu.

Posebnu pažnju neophodno je posvetiti sprovođenju lokalnih planova za upravljanje otpadom, odvojenom prikupljanju otpada i recikliranju, kao i jačanju finansijskih i administrativnih kapaciteta na lokalnom/opštinskom nivou.

Problem komunalne buke bio je izražen u Podgorici, Nikšiću, Pljevljima i Bijelom Polju. Ovaj problem je prisutan i u drugim gradovima, a naročito u primorskim gradovima za vrijeme turističke sezone. Stanje zaštite od komunalne buke je nezadovoljavajuće.



U ostvarivanju prava djeteta, u cjelini posmatrano, primjećuje se napredak u određenim oblastima. Međutim i dalje se uočava nesklad u ostvarivanju prava djece različitih regiona kao i u pogledu ostvarivanja prava ranjivih kategorija djece.

U porodično-pravnim postupcima djeca i dalje nijesu dovoljno vidljiva i princip njihove participacije se ne sprovodi u punoj mjeri. Organi starateljstva još uvijek u dovoljnoj mjeri ne koriste svoja ovlašćenja u slučajevima zanemarivanja roditeljskih prava, zloupotrebe djece i manipulativnog ponašanja roditelja.

Prilikom izvršenja pravosnažnih sudskih odluka, koje se odnose na ostvarivanje ličnih odnosa između djece i roditelja sa kojima ne žive, uočene su brojne slabosti te je potrebno intenzivirati napore na uspostavljanju efikasnog i djeci prilagođenog sistema izvršenja sudskih odluka.

Nasilje nad djecom kao i vršnjačko nasilje među njima, sve je izraženija pojava pa je s tim u vezi potrebno preduzeti efektivne mjere i radnje kako u cilju jačanja psihološko-pedagoških službi u školama, (koje bi pružale svu potrebnu podršku djeci, roditeljima i nastavnom osoblju), tako i zalaganjem za promjene u društvenim normama koje prihvataju, opraštaju ili ignorišu nasilje.

Preopterećenost pojedinih obrazovnih ustanova (centralnog i južnog regiona) i dalje je prisutna. Učenički prevoz takođe nije u potpunosti dostupan svim učenicima kojima je potreban. Još uvijek postoje obrazovno – vaspitne ustanove koje nijesu prilagođene učenicima sa smetnjama u razvoju.

Podaci pokazuju da je veliki broj porodica izložen riziku siromaštva i socijalnoj isključenosti, što se može negativno odraziti na roditeljske odgovornosti i najbolji interes djece.

Usluge u zajednici, namjenjene djeci koje bi odgovorile njihovim specifičnim potrebama, nijesu razvijene u dovoljnoj mjeri. Najviše ih je osnovano od strane države i lokalne zajednice i ne koriste se mogućnosti uključanja drugih pružalaca usluga (organizacija, preduzetnika, privrednih društava i fizičkih lica).

Neujednačen i disproporcionalan razvoj zdravstvenih kapaciteta i dalje je evidentan kao i velike razlike među regionima u pristupačnosti. Kako se djeca svakodnevno suočavaju sa brojnim izazovima koji mogu ugroziti njihovo mentalno zdravlje, trebaju im biti dostupniji servisi podrške, pomoći i zaštite koji im se pružaju.

Digitalna tehnologija ima veliki uticaj na djecu, njihove živote i budućnost ne samo u pozitivnom smislu već, nažalost, i u negativnom jer postaju sredstvo za već postojeće oblike zloupotrebe i zlostavljanja,

pa su djeca izloženija riziku ne samo na mreži, već i van nje, te se sa većom pažnjom moramo posvetiti ovom pitanju.

U cilju poboljšanja i unaprjeđenja prava djece i njihovog položaja u svim oblastima, potrebno je uspostaviti bolju međusektorsku saradnju između svih aktera, odnosno organa/ustanova i službi koje rade sa djecom i za djecu.



Sociološka istraživanja pokazuju manji trend diskriminacije prema shvatanju prosječnog građanina u Crnoj Gori u odnosu na prethodnu godinu. Međutim, i u ovoj godini procenat onih koji smatraju da je diskriminacija prisutna u crnogorskom društvu iznosi skoro 70%. U poređenju sa drugim državama u okruženju stiče se utisak da je stav građana sličan kao i kod drugih u regionu i da se diskriminacija najčešće primjećuje kod zapošljavanja i na radu. U posljednjem istraživanju koje je sproveo Zaštitnik u saradnji sa eksternim istraživačkim timom, naglašena je jedna posebna kategorija koja do sada nije bila u fokusu javnog mnjenja (barem kad su u pitanju ankete o stavovima javnog mnjenja), a to su zaposleni u privatnom sektoru. Osim zapošljavanja, ostala područja u kojima se registruje visok nivo percepcije građana o diskriminaciji su zdravstvena zaštita, postupci pred državnim organima, obrazovanje, političko djelovanje (primarno opoziciono), postupci pred organima lokalne samouprave, te socijalna zaštita.

Kada su u pitanju određene društvene grupe trendovi su ujednačeni u odnosu na posljednjih nekoliko godina i kao najčešće ili najviše diskriminisane osobe ističu se osobe sa invaliditetom, Romi, žene, LGBTIQ zajednica, staračka domaćinstva u seoskim područjima i kao što smo već rekli sada po prvi put zaposleni u privatnom sektoru.

Statistika predmeta u radu Zaštitnika potvrđuje ove trendove, jer se upravo najveći broj predmeta vezuje za navedena područja, prvenstveno zapošljavanje, dok su društvene grupe uglavnom zastupljene kao i kod percepcije građana. Prema podacima iz naših evidencija, u ovoj godini se bilježi porast broja predmeta u radu za oko 13%. Stopa okončanja predmeta u radu iznosi preko 94%. U isto vrijeme evidentno je da procenat utvrđenih povreda prava od preko 20% u meritorno okončanim predmetima, te broj otklonjenih povreda prava tokom postupka u nešto više 12,00 % predmeta (ukupno preko 32%), ukazuju na potrebu intenziviranja komunikacije Institucije sa građanima Crne Gore i nosiocima odlučivanja (kod ovih posljednjih više u državnom i nešto manje privatnom sektoru).

Posebno izražen problem je neshvatanje pravnog pojma diskriminacije, što bi u slučaju neukih stranaka moglo biti tolerisano, ali ne i u pogledu stručne javnosti i posebno onih koji su dužni propise da primjenjuju. Kao podnosioci pritužbe najčešće se pojavljuju neuke stranke, koje su uz to i nerijetko slabog imovnog stanja, zbog čega ne mogu zatražiti drugi vid zaštite usljed troškova koji se u tim postupcima javljaju kao osnovna prepreka. S tim u vezi podsjećamo da je postupak pred Zaštitnikom fleksibilan, manje formalan i besplatan.

U odnosu na broj datih preporuka, može se zaključiti da je u ovoj godini došlo do procentualnog povećanja broja preporuka koje nijesu ispoštovane (15,78%), te da je po istom osnovu registrovan jedan broj neispoštovanih preporuka iz ranijih izvještajnih perioda. Ovakva situacija je posljedica

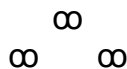
ignorantskog odnosa pojedinih organa koji ne uzimaju u obzir datu preporuku. Institucija registruje i jedan broj slučajeva u kojima je preporuka ispoštovana (informacije iz medija ili dobijene od podnosioca pritužbe), ali da institucija o tome nije obaviještena u skladu sa zakonskom obavezom, koju imaju državni i drugi organi i fizička lica nakon prijema mišljenja sa preporukom. Međutim, imajući u vidu da službena informacija o tome nije prispjela u instituciju, ovi slučajevi se registruju kao preporuke koje nijesu ispoštovane.

Osim oblasti od posebnog interesa za dalju proaktivnu intervenciju institucije, i ova godina ukazuje na visok broj slučajeva nasilja u porodici, koje se doživljava kao široko rasprostranjena pojava. Iako je broj predmeta u radu institucije neznatan, činjenice iz prakse u radu na predmetima iz drugih oblasti ukazuju da je nasilje u porodici uzrok brojnih drugih problema, posebno onih socijalne i sociološke prirode.

Pored neusaglašenosti jednog broja zakona sa međunarodnim pravom i praksom, te anahronih zakonskih rješenja (npr. propisi o vjerskim zajednicama), primjećuje se da je jedan broj podzakonskih akata derogirao stepen prava propisan Ustavom i zakonom. U takvim slučajevima neposredno se obavještava nadležni organ u čijem resoru je donošenje takvih propisa sa ciljem otklanjanja uzroka i posljedica diskriminacije.

Pojedine društvene grupe su suočene sa rizikom od višestruke diskriminacije (osobe sa invaliditetom, Romi, žene, starija lica), pa je neophodno posvetiti posebnu pažnju ranjivosti ovih kategorija. U istu ravan mogu se staviti lica koja nemaju riješen građansko-pravni status u Crnoj Gori, kod kojih se nerijetko ključ problema nalazi izvan granica teritorijalne i stvarne nadležnosti državnih organa Crne Gore. To su prije svega stranci bez regulisanog statusa (boravak, državljanstvo), iako je primjena zakonskih rješenja nekoliko puta odlagana sa ciljem da se ovim licima omogući da riješe svoj status Crnoj Gori.

Detaljnija ocjena stanja data je u ovom Izvještaju kod razmatranja pojedinih pitanja od značaja za sistem zaštite od diskriminacije.



Posmatrano u cjelini i u 2018. godini zapažen je određeni napredak u ostvarivanju ljudskih prava i sloboda u Crnoj Gori. Napredak je i dalje izraženiji u području zakonodavstva.

Međutim, slučajevi kršenja ljudskih prava i sloboda, navedeni u ovom izvještaju, ukazuju da odgovor nadležnih organa i institucija nije odgovarajući i da stanje, u mnogim oblastima, još nije zadovoljavajuće.

Određene pojave kršenja ljudskih prava i sloboda dešavaju se u kontinuitetu, sa manjim ili većim odstupanjem u odnosu na raniji period. Zato je neophodno da se u narednom periodu posveti veća pažnja prevenciji kršenja ljudskih prava i da organi i institucije zaduženi za sprovođenje zakona, odlučnije i efikasnije reaguju na svaki slučaj.

U tom smislu, ključna je uloga i odgovornost donosilaca odluka, u sve tri grane vlasti, zakonodavnoj, izvršnoj i sudskoj, kako bi se obezbijedila puna primjena zakona i vladavina prava.

X O INSTITUCIJI I FINANSIJSKIM SREDSTVIMA

U Službi Zaštitnika se obavljaju stručno-istraživački, administrativno-tehnički i pomoćni poslovi iz nadležnosti Zaštitnika. Sistematizovana su 33 službenička i namještenička radna mjesta.

Stručno-istraživačke poslove vrše savjetnici Zaštitnika i drugi državni službenici. Savjetnici Zaštitnika i drugi državni službenici, u vršenju stručnih poslova iz nadležnosti Zaštitnika postupaju po nalogima i uputstvima Zaštitnika i zamjenika Zaštitnika koji je zadužen za određenu grupu poslova. Administrativno-tehnički i pomoćni poslovi obavljaju se u okviru finansijske, administrativno-tehničke i pomoćne grupe poslova.

Stručno-istraživački poslovi obuhvataju: razmatranje pritužbi, pripremu mišljenja, inicijativa, predloga i preporuka, preduzimanje mjera za prevenciju-sprječavanje mučenja i drugih oblika nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, zaštitu od diskriminacije, promociju ljudskih prava i sloboda, preduzimanje preventivnih mjera u oblasti ljudskih prava i sloboda, analizu zakona i drugih propisa radi njihovog usklađivanja sa međunarodno priznatim standardima u oblasti ljudskih prava i sloboda, pripremu mišljenja na nacrt zakona, drugog propisa ili opšteg akta ukoliko je to potrebno radi zaštite ljudskih prava i sloboda, pripremu mišljenja o zaštiti i unaprjeđenju ljudskih prava i sloboda na zahtjev organa koji o tim pravima odlučuje, pripremu predloga za ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom, poslove odnosa sa javnošću i međunarodne saradnje, izradu posebnih i godišnjih izvještaja, organizacione, pravne i druge poslove u skladu sa zakonom i Pravilima o radu Zaštitnika.

Administrativno-tehnički i pomoćni poslovi obuhvataju: opšte, administrativno-tehničke, statističko-analitičke, informaciono-dokumentacione poslove, javne nabavke, finansijsko-računovodstveno i materijalno poslovanje, izradu finansijskog plana, pripremu budžeta, utvrđivanje, sređivanje i stručno-tehničku obradu dobijenih podataka, kancelarijske i pomoćne poslove.

Novi pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Službe Zaštitnika dostavljen je na prethodno mišljenje nadležnom odboru Skupštine Crne Gore.

U Službi je na dan 31.12.2018. godine zaposleno 28 službenika i namještenika.

U 2018. godini u Službi Zaštitnika popunjena su 4 radna mjesta sa VSS - VII1 nivo obrazovanja: Savjetnica Zaštitnika - u oblasti zaštite prava djeteta, Savjetnica Zaštitnika - u oblasti NPM-a, Samostalna savjetnica I - u oblasti Zaštite od diskriminacije, Samostalni savjetnik II - u oblasti opšte zaštite. Akcionim planom za Poglavlje 23 - Pravosuđe i temeljna prava, mjerom 3.1.6, bilo je planirano zapošljavanje 4 (četiri) službenika u 2018. godini.

U cilju daljeg jačanja kadrovskih kapaciteta Institucije u 2019. godini, treba zaposliti 3 (tri) nova službenika u skladu sa Akcionim planom za poglavlje 23 - Pravosuđe i temeljna prava i Kadrovskim planom Zaštitnika. Međutim, kako su određena mjesta u međuvremenu ostala nepopunjena zbog odliva kadra, bilo bi neophodno popuniti i ta mjesta (jedno do dva).

Zaštitnik je akreditovan kod Međunarodnog koordinacionog komiteta nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava - ICC. Zaštitnik je ocijenjen statusom "B". (nakon sastanka ICC, od 9. - 13. maja 2016. godine u Ženevi kada je sveobuhvatno razmotrena Aplikacija Zaštitnika i donijet akt o statusu -

akreditaciji, koji je objavljen na web portalu GANHRI - Global Alliance National Human Rights Institutions, 05. avgusta 2016. godine).

Ponovo podsjećamo da su povodom toga date preporuke i mišljenja SCA (Potkomiteta Global Alliance National Human Rights Institutions) radi poboljšanja statusa Institucije u dijelu koji se odnosi na mandat Zaštitnika, izbor i imenovanje, adekvatna sredstva za rad, finansijsku nezavisnost, adekvatan položaj stručnog osoblja, autonomiju u zapošljavanju, kao i jaču interakciju sa međunarodnim sistemom ljudskih prava.

U 2018. godini smještajni i radni prostor Institucije je u potpunosti iskorišćen. Obezbeđen je dodatni radni prostor za rad novih mehanizama, kroz novi postupak javne nabavke zakupa tog prostora koji je sprovela Uprava za imovinu.

Tako se u cjelosti poštuje standard da Zaštitnik, kao Nacionalni mehanizam za prevenciju torture, ima fizički odvojen radni prostor u okviru Institucije.

U toku 2018. godine Ministarstvo finansija otpustilo je Zaštitniku sredstva u iznosu od 672.175,68 €, a ukupno utrošena sredstva za funkcionisanje Institucije iznosila su 619.075,21 €, od toga za:

411	Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca	501.442,83
412	Ostala lična primanja	1.620,00
413	Rashodi za materijal	2.573,83
414	Rashodi za usluge	85.693,67
415	Tekuće održavanje opreme	4.687,96
419	Ostali izdaci	9.062,23
441	Izdaci za opremu	3.994,69
463	Otplata obaveza	
Ukupno:		619.075,21

Neutrošena sredstva uglavnom se odnose na bruto zarade i doprinose na teret poslodavca - namjenska sredstva, kao i na rashode za materijal i rashode za usluge.

Kako je navedeno i u Izvještaju za prethodnu godinu, Zaštitnik je u potpunosti uspostavio i razvio sistem finansijskog upravljanja i kontrola na osnovu prethodno donijetog Plana uspostavljanja i razvoja finansijskog upravljanja i kontrola i Strategijom upravljanja rizicima Zaštitnika. Ustanovljen je i redovno se ažurira Registar rizika i Metodologija za praćenje Registra rizika. Određen je FMC menadžer i lice zaduženo za vođenje Registra rizika. Primjenjuju se interna pravila i procedure koji su obuhvaćeni Knjigom internih procedura. Unutrašnja revizija, koja je povjerena Ministarstvu finansija je realizovana. Ispoštovane su preporuke koje je Instituciji dala Državna revizorska institucija.

U izvještajnoj godini Zaštitniku je podnijet 51 zahtjev za slobodan pristup informacijama. Po svim zahtjevima je postupljeno. Postupak odlučivanja kod drugostepenog organa okončan je u dva predmeta (povlačenjem žalbe).

Zahtjev za pristup informacijama podnijeli su: NVO "Mreža za afirmaciju nevladinog sektora" MANS - 19, "Institut Alternativa" - 28, "Centar za građansko obrazovanje" - 1, pojedinci - fizička lica 2 i privredno društvo 1. Zahtjevi su se odnosili uglavnom na izvještavanje o realizaciji mjera predviđenih rokovima sadržanim u AP 23 pravosuđe i temeljna prava, koje su u nadležnosti Zaštitnika i dostavljanje ostalih podataka i informacija o radu Zaštitnika u pojedinim oblastima zaštite ljudskih prava. Iako su izvještaji o realizaciji mjera iz AP 23 Pravosuđe i temeljna prava javno dostupni na web portalu resornog

ministarstva, Zaštitnik je po svakom pojedinačnom zahtjevu postupio i dao raspoložive podatke i informacije. Ostali zahtjevi odnosili su se na isplatu određenih naknada, dostavljanje kopija dokumentacije i pružanje statističkih i drugih podataka o radu u pojedinim oblastima zaštite.

Nastavljene su obuke zaposlenih u Instituciji u okviru međunarodnih projekata i u organizaciji i saradnji sa Upravom za kadrove. Obuke u saradnji sa Upravom za kadrove sprovedene su za sticanje pojedinih znanja i vještina, u skladu sa Planom obuka tog organa uprave.

XI FOTO IZVJEŠTAJ







