

CRNA GORA
ZAŠTITNIK LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA

**IZVJEŠTAJ O RADU
ZA 2019. GODINU**

Podgorica, mart 2020. godina

SADRŽAJ

RIJEČ ZAŠTITNIKA.....	Error! Bookmark not defined.
I UVOD	7
II OBLICI RADA ZAŠTITNIKA	15
2.1. Prijem građana i „Dani Zaštitnika “	15
2.2. Saradnja sa javnošću	17
2.3. Saradnja sa institucijama	23
2.4. Saradnja sa NVO	25
2.5. Međunarodna saradnja	28
III POSTUPANJE ZAŠTITNIKA PO PRITUŽBAMA I SOPSTVENIM INICIJATIVAMA	35
3.1. Statistički pokazatelji o radu Zaštitnika	35
3.1.1. Organi na koje su se pritužbe odnosile	36
3.1.2. Broj pritužbi prema teritorijalnoj pripadnosti podnosilaca	36
3.1.3. Urgencije	37
3.2. Način okončanja postupka po pritužbama	39
3.2.1. Pritužbe okončane zbog nepostojanja procesnih pretpostavki za postupanje i upućivanja na druga pravna sredstva	39
3.2.2. Pritužbe okončane nakon sprovedenog ispitnog postupka	40
3.3. Pregled okončanih pritužbi po organima	41
3.3.1. Pritužbe na rad sudova, Ustavnog suda i Državnog tužilaštva	43
3.3.1.1. Pritužbe na rad sudova i Ustavnog suda.	43
3.3.1.2. Pritužbe na rad Državnog tužilaštva	44
3.3.2. Pritužbe na rad državnih organa, organa državne uprave i drugih organizacija	44
3.3.2.1. Pritužbe na rad Uprave policije	45
3.3.2.2. Pritužbe na rad javnih službi i drugih nosioca javnih ovlašćenja	46
3.3.2.3. Pritužbe na rad lokalne samouprave i lokalne uprave.....	46
3.4. Prava na čiju su povredu podnosioci ukazivali u pritužbama	47
3.5. Mišljenja sa preporukama	51
IV ZAKONODAVNE INICIJATIVE I MIŠLJENJA NA NACRTE I PREDLOGE ZAKONA	67
4.1. Inicijativa za dopunu Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti.....	67
4.2. Inicijativa za dopunu Pravilnika o sadržaju baze podataka i sadržaju i načinu vođenja evidencija u socijalnoj i dječjoj zaštiti – (Registra licenciranih pružalaca usluge)	70
4.3. Mišljenje na Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama (sa javne rasprave).....	71
V RAD I DJELOVANJE ZAŠTITNIKA U POJEDINIM OBLASTIMA, ZAPAŽANJA, KONSTATACIJE I PREPORUKE	76
5.1. Građanska i politička prava.....	76
5.1.1. Pravo na pravično suđenje	76
5.1.2. Pravo na dobru upravu i pravnu zaštitu	84
5.1.3. Statusna prava građana	89
5.1.4. Pravo na slobodu izražavanja.....	90
5.1.5. Prava lica lišenih slobode	95

5.2. Ekonomska, socijalna i kulturna prava.....	109
5.2.1. Pravo na rad i prava iz radnog odnosa	110
5.2.2. Pravo na imovinu i mirno uživanje imovine	114
5.2.3. Povraćaj imovinskih prava i obeštećenje	117
5.2.4. Pravo na zdravstvenu zaštitu i zdravstveno osiguranje	119
5.2.5. Pravo iz penzijskog i invalidskog osiguranja	121
5.3. Pravo na zdravu životnu sredinu.....	122
VI PRAVA DJECE MLADIH I PRAVA IZ SOCIJALNE ZAŠTITE	129
6.1. Statusna prava.....	133
6.2. Pravo na život sa roditeljima i održavanje odnosa sa roditeljima	135
6.3. Pravo na izdržavanje	137
6.4. Pravo na izražavanje mišljenja	138
6.5. Pravo na zaštitu od zlostavljanja i zanemarivanja.....	139
6.6. Usvojenje i hraniteljstvo	143
6.7. Zdravlje i zdravstvena zaštita.....	144
6.8. Socijalna zaštita kod djece	145
6.9. Pravo na obrazovanje	146
6.10. Pravo djeteta na odmor i rekreaciju	153
6.11. Ekonomska zloupotreba djece.....	154
6.12. Zaštita djece od seksualnog iskorišćavanja.....	155
6.13. Druge aktivnosti u oblasti prava djeteta	156
6.14. Socijalna zaštita.....	162
VII ZAŠTITA OD DISKRIMINACIJE.....	165
7.1. Uvod	165
7.2. Pravni okvir.....	168
7.3. Statistika predmeta u postupcima pred Zaštitnikom	174
7.4. Podaci iz pravosudne i upravne nadležnosti.....	178
7.5. Podaci iz pravosudne nadležnosti	179
7.6. Podaci iz upravne nadležnosti	183
7.7. Posebni oblici / osnovi diskriminacije.....	185
7.7.1. Diskriminacija po osnovu invaliditeta	185
7.7.2. Rodna ravnopravnost	193
7.7.2.1. Diskriminacija po osnovu pola	195
7.7.2.2. Diskriminacija po osnovu bračnog i porodičnog statusa	198
7.7.3. Diskriminacija po osnovu rodnog identiteta i seksualne orijentacije.....	203
7.7.4. Diskriminacija po osnovu nacionalne pripadnosti i veze sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom	207
7.8. Informacije savjeta manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica	211
7.9. Azil i migracije.....	214
7.10. Aktivnosti na promociji ljudskih prava i jačanju kadrovskih kapaciteta	216
VII PROBLEMI, IZAZOVI I KLJUČNA DOSTIGNUĆA.....	226
IX OCJENE I ZAKLJUČCI	228
X O INSTITUCIJI I FINANSIJSKIM SREDSTVIMA	237
XI FOTO IZVJEŠTAJ.....	240

RIJEČ ZAŠTITNIKA



Poštovane poslanice i poslanici Skupštine Crne Gore,

Poštovane građanke i građani, svi zainteresovani čitaoci i čitateljke izveštaja,

Čast mi je da kao novoimenovani Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore predam Skupštini Crne Gore na razmatranje 16. Izveštaj o radu institucije.

Podsjećam da je mandat prethodnom Zaštitniku ljudskih prava, g. Šučku Bakoviću, prestao 30. juna zbog sticanja uslova za starosnu penziju, nakon čega je funkciju zaštitnice obavljala zamjenica Zdenka Perović.

Činom polaganja zakletve stupio sam na funkciju Zaštitnika 17. decembra 2019. godine, nakon petogodišnjeg rada na mjestu zamjenika zaštitnika za oblast zaštite od diskriminacije, manjinska prava i rodnu ravnopravnost.

Povjereno mi je obavljanje veoma odgovorne i važne funkcije u instituciji koja je stekla značajan ugled u domaćim i međunarodnim okvirima, što mi predstavlja izuzetnu čast i veliku profesionalnu i moralnu obavezu da doprinesem unapređenju njenog rada i generalno sistemu zaštite ljudskih prava i sloboda u Crnoj Gori.

Radeći po Ustavu i zakonima, primjenjujući međunarodne standarde i praksu, nastojaću da nastavim i unaprijedim sprovođenje strateških ciljeva i zadatka koji proizilaze iz našeg mandata, a za šta, po ličnom ubjeđenju ali i brojnim izvještajima domaćih i međunarodnih subjekata – imamo kvalitetnu pretpostavku u vidu rezultata rada Institucije i pozicije u pravnom sistemu, ali i javnom diskursu generalno.

Podsjetiću na visoke procenete koji se odnose na efikasnost u postupanju (prethodne tri godine procenat okončanih predmeta bio je iznad 96 odsto), kao i na činjenicu da su mišljenja Zaštitnika prepoznata kao dobar primjer primjene međunarodnih standarda i prakse. Takođe, prethodnih godina unaprijedili smo proaktivno djelovanje, kao i prisustvo u javnosti. Saradnja sa civilnim sektorom intenzivna je i sadržajna. U kontinuitetu sprovodimo projektne aktivnosti i razmjenjujemo informacije sa predstavništvima međunarodnih organizacija u Crnoj Gori, a poslednjih godina sve više zaposlenih u instituciji Zaštitnika učestvuje u međunarodnim aktivnostima, prvenstveno kroz članstvo u radnim grupama međunarodnih tijela i mreža čiji smo članovi, kao i obukama, seminarima i sličnim skupovima koje se pod njihovim pokroviteljstvom organizuju.

Posebnu satisfakciju čini nam pozivanje relevantnih subjekata na nalaze i podatke iz izvještaja Zaštitnika, kao i interesovanje za mišljenja, koja su gotovo svakodnevno prezentovana u sredstvima javnog informisanja.

Na ovako izgrađenim pozicijama trudićemo se da dalje jačamo naše kapacitete, kako bismo bili još efikasniji u postupanju po pritužbama, ali i u preventivnim i promotivnim poslovima u vezi sa našim mandatom.

Poštovani,

Institucija Zaštitnika posvećeno će raditi i na uspostavljanju jačih veza sa građanima u lokalnim zajednicama, jer se naše prisustvo na terenu pokazalo kao najefikasniji način za približavanje građanima, naročito neukim strankama.

Evropski i evroatlanski integracioni procesi u poslednjoj deceniji u najvećoj mjeri uticali su na reformu sistema javne uprave, počev od izmjene postojećih i donošenja novih zakonodavnih propisa, mijenjanja praksi i procedura, a sve u cilju unapređenja kvaliteta života građana.

Budući da na kvalitet života, osim životnog standarda, utiče i način pružanja usluga u javnom sektoru, to je praćenje funkcionisanja sistema javne uprave svakako u srži našeg djelovanja i u fokusu rada svih ombudsmanskih i institucija srodnog mandata. To je oblast u kojoj i dalje bilježimo najveći broj obraćanja.

Dio naše misije jeste institucionalno djelovanje prema državnim organima kroz mišljenja i preporuke Zaštitnika.

Praćenje realizacije preporuka koje je Zaštitnik uputio nadležnim organima pokazuje da se one sve više prihvataju kao korektivni faktor i uvažavaju s razumijevanjem da su od koristi prvenstveno samom organu i da doprinose njegovom efikasnijem radu.

Svakako da nam jedan od prioriteta u radu ostaje unapređenje stručnog kvaliteta mišljenja, primjena međunarodnih standarda i rešavanje predmeta u najkraćem roku, na najefikasniji način. Nastojimo da naše preporuke budu praktične i mjerljive, kako bi unaprijedili praćenje njihove realizacije.

Iznova ukazujemo da državni organi, organizacije, službe i institucije rade u interesu građana, te da postoje zbog njih, kako bi im unaprijedili kvalitet života, olakšali i ubrzali pristup pravima i učinili procedure bržim i efikasnijim.

Važno je imati u vidu da odgovorna uprava, u procesu reforme i modernizacije, treba da obezbijedi što manje „bolan“ tranzicioni period za stariju populaciju, koja se, prirodno, teže snalazi sa novitetima, posebno u tehnološkom smislu.

U postupanju po pritužbama pojedinaca i/ili grupa građana naučili smo da svako svoj problem doživljava kao najveći, najhitniji i najproblematičniji. Nekada su samo puko nerazumijevanje procedura i nedostatak komunikacije, odnosno neadekvatna pojašnjenja i pristup službenika, uzrok nezadovoljstva građanina. Uočavamo da je nerazumijevanje funkcionisanja podjele vlasti, odnosno odgovornosti institucija u sistemu organizacije vlasti, tj. pogrešno adresiranje problema i očekivanja, takođe izvor problema u praksi.

Građani očekuju da im se obezbijede pristupačne i efikasne usluge, nezavisne, nepristrasne i transparentne istrage i procedure, koje pružaju stručni i posvećeni profesionalci. Čini nam zadovoljstvo svaki pojedinačni slučaj u kom je posredovanjem Zaštitnika građaninu/ima riješen problem i u kom je došlo do zadovoljenja prava. Međutim, ne čini nam zadovoljstvo činjenica da ćemo i u ovom izvještaju iznova ukazati na neke probleme i nedostatke koji se ponavljaju iz godine u godinu, kao i zbog malog ili zanemarivog napretka u pojedinim oblastima. Takođe i na primjere pasivnog i lošeg odnosa pojedinih organa u odnosu na preporuke ili uopšte obraćanja Zaštitnika.

Na ocjene date u ovom izvještaju utiču, u prvom redu pritužbe građana, ali i iskustva koja dobijamo učešćem na skupovima, praćenjem javnog diskursa, kao i međunarodno iskustvo i saradnja. Dosadašnja

metodologija pripreme i sačinjavanja Izvještaja ostala je ista, ali u skladu sa trendovima u međunarodnom izvještavanju, a na bazi dobro ustanovljene prakse, trudićemo se da u narednom periodu uvedemo izvjesne novine i redizajniramo koncept dokumenta.

Godina je završila tenzijama u očekivanju donošenja Zakona o slobodi vjeroispovijesti, a događaji koji su uslijedili nakon usvajanja prelivaju se na sve sfere društvenog i političkog života. Sa zabrinutošću smo pratili dešavanja, pokrenuli postupke u cilju praćenja primjene ovlašćenja pojedinih organa i reagovali apelima za smirivanje tenzija, povratak kulturi dijaloga i tolerancije. Imajući u vidu da nam predstoji godina parlamentarnih izbora, sa naglašenom oštrm retorikom u političkim procesima, koja uglavnom proizvodi napetu atmosferu u javnom diskursu, to se nadamo da će svi akteri biti maksimalno svjesni odgovornosti i biti na liniji fer i demokratskog ponašanja.

Želim da zahvalim saradnicima na posvećenom radu, kako na izradi ovog izvještaja, tako i u obavljanju redovnih aktivnosti, kao i svim partnerskim institucijama/organizacijama, medijima i drugim subjektima koji su pomogli naš rad. Posebnu zahvalnost dugujem i mojim prethodnicima koji su za 16 godina rada stvorili respektabilnu instituciju u pravnom sistemu Crne Gore, čiji rezultati se sve više prepoznaju i vrednuju - kako u izvještajima i odnosu od strane domaćih, a još više relevantnih međunarodnih organizacija.

Nadam se da ćemo budućim posvećenim radom i zalaganjem doprinijeti daljem unapređenju ljudskih prava i sloboda građana, opravdati vaše povjerenje i time doprinijeti ukupnom demokratskom napretku Crne Gore.



I UVOD

Godišnji izvještaj o radu Zaštitnika pripremamo u cilju informisanja poslanika Skupštine Crne Gore i zainteresovane javnosti o stanju ljudskih prava i sloboda u Crnoj Gori, a u kom su na osnovu prikupljenih

podataka, analize stanja, zapažanja, istraživanja, statističkih podataka i prakse u postupanju po pritužbama date ocjene i preporuke za unapređenje stanja.

Podnošenje Izvještaja Skupštini zakonska je obaveza Zaštitnika, a sadržajnom saradnjom, prvenstveno sa matičnim Odborom za ljudska prava i slobode, tokom cijele godine razmjenjujemo informacije i upoznajemo poslanike sa rezultatima i planovima rada.

Pozitivne poruke i ocjene koje su iz crnogorskog parlamenta prethodnih nekoliko godina upućivane na račun rada institucije Zaštitnika, smatramo značajnim uporištem za snaženje pozicije Institucije u našem pravnom sistemu i ulozi koju ima u društvu. Tokom razmatranja naših godišnjih izvještaja, kao i onih posebnih, odnosno stručno-tematskih, poslanici Skupštine Crne Gore iskazuju sve veće interesovanje da diskutuju o nalazima i preporukama, a na koje se takođe i oni sve češće pozivaju.

Veoma je važno da se izvještaji Zaštitnika razmatraju pravovremeno i bez odlaganja, kao i da se iskazana podrška razvoju institucije, jačanju njene nezavisnosti i autoriteta dokaže i konkretnim formalnim postupcima u situacijama koje su u nadležnosti parlamenta. Ostajemo posvećeni snaženju saradnje sa sve tri grane vlasti, civilnim sektorom i međunarodnim organizacijama, akademskom zajednicom, medijima, kao i braniocima ljudskih prava, na već uspostavljenim osnovama i po ustaljenim principima o kojima ćete čitati u nastavku. Takođe smatramo poželjnim razvijanje novih formi međusektorskog djelovanja i saradnje.

Podsjećamo i ovom prilikom da su institucije ombudsmana uspostavljene u demokratskim društvima s ciljem da djeluju kao čuvari prava građana ali i kao posrednici između njih i javne administracije. Iako je samo postojanje takvih institucija ukorijenjeno u pojmu otvorene vlasti, uloga koju mogu igrati u promovisanju otvorenosti u javnoj upravi nije još adekvatno prepoznata ili iskorišćena.

Teoretičari ljudskih prava smatraju da je jedna od posebnosti ombudsmanskih institucija i privilegovan kontakt koji uspostavljaju sa građanima i vladama. Zbog toga, između ostalog, Zaštitnik kroz svoj rad insistira na jačanju transparentnosti, integriteta, odgovornosti institucija, u cilju jačanja povjerenja građana i dijaloga uključenih strana.

Institucija Evropskog ombudsmana u publikaciji „Uloga ombudsmanskih institucija u otvorenim vladama“¹ podsjeća da se u vremenima niskog povjerenja u državne i javne institucije, rastućih očekivanja građana i opadajućeg odziva glasača, vlade pozivaju da obnove svoje interakcije sa građanima kako bi izgradile efikasne demokratije i osigurale inkluzivni rast. Vlade se takođe pozivaju da otvore svoje cikluse kreiranja politika kako bi građanima omogućile aktivniju ulogu, ojačale transparentnost i odgovornost i omogućile bolje ciljane usluge.

U skladu sa tim, prepoznaje se trend da vlade sve više odobravaju slobodan pristup informacijama od javnog interesa i uključuju građane u kreiranje politika i pružanje usluga.

Ombudsman, institucija koja tradicionalno blisko saraduje sa građanima i djeluje kao čuvar građanskih prava i posrednik ka javnoj administraciji, važan je akter u ovom procesu. Njegov privilegovani kontakt sa građanima, kao i misija korektivnog mehanizma u funkcionisanju javne uprave stavlja je u jedinstvenu poziciju za promovisanje koncepta moderne administracije i insistiranja na poštovanju prava i stavljanja građana u središte kompleksnog birokratskog sistema.

¹ <https://www.oecd.org/gov/the-role-of-ombudsman-institutions-in-open-government.pdf>

Institucije ombudsmana svojim preporukama, ukazivanjima i drugim formama djelovanja, daju važan doprinos reformama javne uprave, podstičući pozitivne promjene i efikasnost u postupanju, na osnovu uvida u pružanje usluga na nacionalnom i lokalnom nivou. Smatramo da u Crnoj Gori ta uloga nije još uvijek shvaćena i prihvaćena u potrebnoj mjeri, iako je stanje značajno bolje u odnosu na prve godine osnivanja institucije.

Kada govorimo o razumijevanju mandata Ombudsmana, građani i dalje nisu dovoljno upoznati sa mogućnostima, odnosno ispunjenim uslovima za adresiranje problema na našu instituciju, pa se i dalje bilježi značajan broj obraćanja za koja nemamo nadležnost za postupanje, kao i onih da nam se podnosilac pritužbe javi na kraju svih izgubljenih sporova i iscrpljivanja pravnih lijekova. Takođe, značajan broj obraćanja završi davanjem pravnih savjeta i konsultacijama, što ne ulazi u zvanične statistike i nekako nepravedno ostaje po strani kada se vrednuju rezultati i učinci.

Imajući u vidu sve sprovedene aktivnosti, možemo zaključiti da je i ova izvještajna godina za nas bila produktivna i dinamična. U radu smo imali **840 pritužbi**, a zadržali visok stepen riješenih predmeta, gotovo **95 %**. Prosječno trajanje postupka bilo je **71 dan**.

U mišljenjima Zaštitnika ukupno je dato **215 preporuka** nadležnim organima.

Osim redovnog posla u vidu postupanja po predmetima, bili smo organizatori i/ili učesnici većeg broja skupova i drugih aktivnosti u zemlji i inostranstvu, a započeli smo i nove projekte.

Među značajnijim aktivnostima izdvajamo članstvo institucije u mreži Evropskih nacionalnih institucija za ljudska prava **/ENNHRI/**. Mreža ima više od 40 članova-ombudsmanskih ili institucija srodnog mandata, okupljenih u cilju promocije i zaštite ljudskih prava. Ona pruža platformu za bližu saradnju i solidarnost u rešavanju izazova u ostvarivanju prava i sloboda i zajednički je glas nacionalnim institucijama na evropskom nivou. Više o ovoj aktivnosti u dijelu izvještaja Međunarodna saradnja.

Zaštitnik je bio domaćin **Četvrte regionalne konferencije mreže tijela za jednakost**. Na sastanku su okupljene članice Mreže, koju osim naše institucije čine i Pučki pravobranitelj, Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova, Pravobraniteljica za djecu, Pravobraniteljica za prava osoba sa invaliditetom (R.Hrvatska), Poverenik za zaštitu ravnopravnosti (R.Srbija), institucije Ombudsmana BiH, Komesara za zaštitu od diskriminacije (R.Albanija) i Komisija za zaštitu od diskriminacije (R.Sjeverna Makedonija). Tokom dvodnevno skupa na panelima su razmatrane teme koje se tiču borbe protiv diskriminacije u kontekstu ostvarivanja prava djeteta, etnički i vjerski stereotipi i predrasude kao uzrok diskriminacije, nezavisnost tijela za jednakost, kao i njihov odnos sa medijima. Više o konferenciji u dijelu izvještaja Zaštita od diskriminacije.

Zaštitnik je, uz podršku međunarodne organizacije *Save the children*, inicirao donošenje **Protokola o postupanju organa, ustanova i organizacija u Crnoj Gori sa djecom uključenom u život i rad na ulici**. Protokol je predstavljen javnosti tokom **dvodnevne konferencije** održane u Podgorici, tokom koje su predstavnici subjekata koji su potpisali protokol govorili o mjerama koje će preduzimati u skladu sa protokolom, ali i o dosadašnjim izazovima u radu u ovoj oblasti kao i očekivanjima u narednom periodu. Detaljnije o Protokolu u dijelu izvještaja Prava djeteta.

Predstavili smo i publikaciju, tj. **istraživanje Zaštitnika "Djeca i bolesti zavisnosti u Crnoj Gori"**², koje je obuhvatilo 1000 ispitanika (342 iz 37 osnovnih, te 658 ispitanika iz 25 srednjih škola). Više podataka u dijelu izvještaja Prava djeteta.

² <http://www.ombudsman.co.me/img-publications/26/izvjestaj-10.06.2019.pdf>

U okviru obilježavanja 20. novembra Međunarodnog dana djeteta, djeca - članovi **Mreže zlatnih savjetnika Zaštitnika „preuzela “su rezidenciju Predsjednika Crne Gore**. Predsjednik Crne Gore, Milo Đukanović i zlatni savjetnici Zaštitnika jednoglasno su poručili da u buduće treba više raditi na smanjenju siromaštva, unapređenju kvaliteta obrazovanja i većoj participaciji djece i snaženju njihovog glasa u društvu. „Sve ovo je jako važno da naša sadašnjost, a budućnost svih generacija koje dolaze, bude ljepša, bezbrižnija i srećnija - Ovdje, u našoj Crnoj Gori“, poručili su zlatni savjetnici Zaštitnika.

Zaštitnik je povodom **Međunarodnog dana dječjih prava i 30. rođendana Konvencije o pravima djeteta sa međunarodnom organizacijom Save the Children** raspisao konkurs na temu „Dižem glas za MOJE pravo. Zaštitnik je organizovao **konferenciju** na kojoj su predstavljeni pobjednički i svi radovi svih timova koji su učestvovali u takmičenju.

Pripremili smo **brošuru „Ne smije niko da te dira - Spriječimo seksualno zlostavljanje djece“³**, u saradnji sa djecom-zlatnim savjetnicima Zaštitnika. Ova aktivnost dio je projekta koji sprovodimo uz podršku Savjeta Evrope, a koji se tiče promocije Lanzarot konvencije – o zaštiti djece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja.

I o ovim aktivnostima više u dijelu izvještaja Prava djeteta.

I u 2019. godini višednevnim aktivnostima obilježili smo **Međunarodni dan ljudskih prava** sa partnerima - Ministarstvom za ljudska prava, Delegacijom EU, Savjetom Evrope i Građanskom alijansom. Centralni događaj bila je konferencija posvećena pravima lica sa intelektualnim poteškoćama. Dio programa bila je i humanitarna fudbalska utakmica CG-Ostatak svijeta, u kojoj je nastupio i Zaštitnik, Siniša Bjeković. Novčana donacija opredijeljena je za NVO „Zračak nade“ iz Pljevalja, čiji rad je posvećen djeci sa teškoćama u razvoju. Institucija je i ove godine bila kontrolna tačka u takmičenju „Potraga za ljudskim pravima“, namijenjenom učenicima trećih razreda srednjih škola. U "potrazi" su učestvovala 23 srednjoškolska tima iz 13 crnogorskih gradova, odnosno 69 učenika u pratnji 23 nastavnika. Takođe, u okviru obilježavanja Međunarodnog dana ljudskih prava organizovana je i nagradna simulacija suđenja za studente pravnih fakulteta, a na Javnom servisu emisija "Argument" bila je posvećena poštovanju ljudskih prava u Crnoj Gori.

Zamjenica za prava djece, mladih i socijalno staranje sa saradnicima je održala **dva okrugla stola u Baru i Nikšiću** namijenjene profesionalcima koji rade sa djecom i za djecu, u cilju promocije Lanzerot Konvencije o sprečavanju seksualne zloupotrebe djece.

“Dani Zaštitnika” održani su u Bijelom Polju, Nikšiću i na Cetinju.

Izvještaj o radu Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture (**NPM**) na konferenciji za novinare predstavila je zamjenica Zaštitnika Zdenka Perović.

-U okviru druge faze **projekta „Promocija pristupa pravdi svoj djeci Crne Gore“**, koju sprovodimo uz podršku UNICEF-a, organizovani su obilasci 60 seoskih i prigradskih škola.

Podsjećamo da je u prvoj fazi projekta održan **edukativni kamp „Znam kome, kada i zašto“**, sa istim ciljem - namijenjen obuci zlatnih savjetnika Zaštitnika (Sutomore, 31.05-02.06.2019). Na osnovu idejnih rješenja koje su djeca razvila na kampu, izrađen je **flajer “Ja se zovem dijete”⁴** koji je dijeljen i predstavljan u školama u okviru navedenih posjeta.

³ <http://www.ombudsman.co.me/img-publications/28/flajer-2019---sex-spoljna-converted.pdf>

⁴ <http://www.ombudsman.co.me/img-publications/27/jasezovemdijete.pdf>

-Institucija Zaštitnika biće jedan od korisnika **druge faze projekta “Horizontal Facility za zapadni Balkan i Tursku”**, u okviru aktivnosti na promociji anti-diskriminacije i zaštiti prava ranjivih društvenih grupa. Povodom nastavka zajedničkog programa koji sprovode Evropska unija i Savjet Evrope, u Skoplju je održana konferencija koja je okupila više od 200 predstavnika iz Albanije, Bosne i Hercegovine, Kosova, Crne Gore, Sjeverne Makedonije, Srbije i Turske. Druga faza programa trajaće do 2022. godine i proširiće opseg inicijative, uključujući po prvi put teme poput slobode izražavanja i slobode medija.

-Medijski program Misije OEBS-a u Crnoj Gori organizovao je **obuku za zaposlene u instituciji Zaštitnika** i Agenciji za elektronske medije o korištenju digitalnih alata i platformi za promociju sadržaja. Nakon analize potreba i kapaciteta međunarodne ekspertkinje pripremile su **Strategiju za online komunikacije Institucije**.

U cilju unapređenja znanja o medijskoj i informatičkoj pismenosti, Misija OEBS-a u Crnoj Gori organizovala je **obuku za savjetnike iz institucije Zaštitnika**, u kojoj su učestvovali i kolege iz Agencije za elektronske medije.

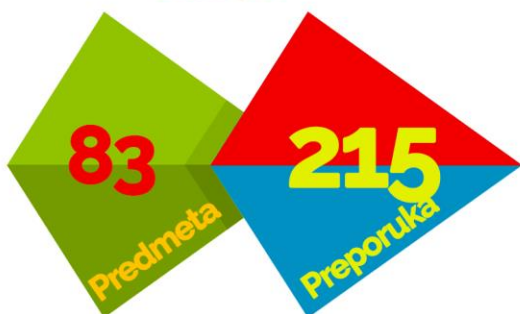
Seminar za zaposlene u instituciji Zaštitnika u oblasti prevencije torture i diskriminacije zatvorenika/ca i pritvorenika/ca, održan je u Bijelom Polju. Obuku je organizovao Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM), u okviru projekta Podrška efikasnom upravljanju mehanizmom krivičnih sankcija u Crnoj Gori.

Na inicijativu Zaštitnika građana Republike Srbije potpisali smo **sporazum** i formalno uspostavili saradnju koja se i do sada odvijala na principu faktičkog reciprociteta. Cilj potpisivanja bilateralnog dokumenta je jačanje saradnje u cilju još efikasnijeg postupanja ombudsmanskih institucija, u slučajevima da su građanima uskraćena i ograničena ljudska prava i slobode, u bilo kojoj od ove dvije države.

Nakon dugogodišnje uspješne saradnje sa organizacijom Save the Children, koja je rezultirala brojnim aktivnostima Institucije u oblasti zaštite i promocije dječjih prava, potpisan je **memorandum o saradnji**. Sa Centrom za prava djeteta potpisivanjem **memoranduma** formalizovali smo saradnju na polju pružanja podrške afirmaciji i promociji zajedničkih ciljeva i zadataka, u oblasti dječjih prava. Saradnja će se realizovati i u oblasti prava mladih i socijalnog staranja, zaštiti od diskriminacije, manjinskih prava i rodne ravnopravnosti kao i podizanja svijesti kod šire javnosti o potrebi poštovanja ljudskih prava.

U nastavku Izvještaja slijedi statistički pregled i komparacija podataka, analiza stanja po oblastima rada i sektorima. I ovog puta sažeti primjeri iz rada po pritužbama u 2019. godini ilustrovaće opis problema i preporuke Zaštitnika i na najbolji, odnosno najslikovitiji način prikazati probleme koje građani imaju u ostvarivanju svojih prava kao i njihovo rešenje. Na kraju, bićete upoznati i sa planovima Institucije za naredni period.

2019 INFOGRAFIK



II OBLICI RADA ZAŠTITNIKA

2.1. Prijem građana i „Dani Zaštitnika“

Tokom 2019.godine u instituciji Zaštitnika primljena su na razgovor 334 građanina. Kao i ranijih godina, građani su se obraćali lično, putem pisma, faksa, mejla ili preko zastupnika kojem su dali saglasnost. Prijem građana organizovan je u prijemnoj kancelariji Institucije, svakog radnog dana. U prošloj godini uspostavili smo elektronsku evidenciju primljene pošte radi bržeg i lakšeg informisanja građana o postupanju u svakom pojedinačnom slučaju. Služba za prijem građana organizovana je tako da se dežurni savjetnici rotiraju na nedeljnom nivou. Njihov zadatak je da pruže informacije o načinu rada i funkcionisanja Institucije, o njenim nadležnostima, da pomognu u proceduri podnošenja pritužbe kad god je to potrebno, daju informacije o toku postupka, upute na drugu nadležnu instituciju u slučajevima kada je to potrebno i sl. Sa građanima, po čijim pritužbama je pokrenut ispitni postupak, služba Zaštitnika je redovno komunicirala i informisala ih o toku postupanja.

Razlozi obraćanja građana bili su različiti. Vrlo često oni nijesu upoznati sa svojim pravima ili nemaju znanja gdje i kome treba da se obrate za pomoć. Takođe, česta su i obraćanja u situaciji kada su protekli svi rokovi i iscrpljena sva pravna sredstva za rješavanje predmetne stvari. Građani nam se obraćaju za savjet, novčanu ili neku drugu vrstu pomoći. 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 kao i sposobnosti shvatanja načela postupka i materijalnog prava koje se primjenjuje. Svima njima je pružen pravni savjet i pouka na koji način mogu ostvariti svoja prava.

Kada se radi o prijemu građana van Podgorice, tu smo primarno usmjereni na organizovanje „Dana Zaštitnika“ u različitim opštinama.

„**Dani Zaštitnika**“ se organizuju u javnom interesu u cilju podizanja svijesti građana o njihovim pravima i slobodama, informisanja o načinima zaštite i obraćanja kao i ostvarivanja direktnog kontakta sa stanovništvom u lokalnoj sredini.

U 2019. godini „Dani Zaštitnika“ održani su u tri (3) crnogorske opštine – Bijelo Polje, Nikšić i Cetinje. Prijem i razgovori sa građanima u lokalnoj zajednici i ovog puta pokazali su se kao dobra praksa. U izvještajnoj godini izmijenjena je metodologija rada i promocije u okviru „Dana Zaštitnika“.

Naime, napravili smo institucionalno brendiran informativni pult, u cilju pružanja osnovnih informacija koje se tiču mandata, obraćanja i postupanja Zaštitnika. Pult je bio postavljen u glavnim ulicama navedenih opština, vidljiv i lako dostupan građanima. Na ovaj način ostvaren je kontakt sa više stotina građana, kojima su dijeljene informativne brošure i obrasci pritužbi.

Tokom boravka u Bijelom Polju, Nikšiću i Cetinju, Zaštitnik i saradnici obavljali su i prijem građana, odnosno njihovih pritužbi, u prijemnim prostorijama koje obezbjeđuju privatnost za povjerljiv razgovor sa strankama.

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 isključenje struje, na postupak traženja državljanstva, imovinska prava, prava iz rada i radnog odnosa, zaštitu od diskriminacije, prava na odgovor državnih organa, odugovlačenje upravnih postupaka, zapošljavanje osoba sa invaliditetom, 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 i sastanci sa predsjednicima opština, Skupština opština kao i sa predstavnicima relevantnih organa i ustanova. Sastanci su bili fokusirani na problematiku na koju su u razgovorima ukazivali građani, na generalne probleme stanovništva tog kraja, na poteškoće sa kojima se suočavaju organi lokalne uprave u obavljanju svojih aktivnosti i na značaj postupanja po preporukama Zaštitnika.

Imajući u vidu da je bliska saradnja sa lokalnim medijima neophodna za uspješno realizovanje ove aktivnosti dolazak u opštine blagovremeno je najavljivao preko medija – lokalnih, štampanih i elektronskih i prigodnih postera. Prilikom boravka u opštinama Zaštitnik je bio gost na lokalnim televizijama i radio stanicama.

“Dani Zaštitnika” Bijelo Polje (09. i 10. april)

U Bijelom Polju građani su se žalili na povrede prava iz rada i po osnovu rada, ostvarivanje socijalne i zdravstvene zaštite, penzijsko-invalidskih kao i imovinskih prava, postupke legalizacije, ćutanje administracije, dječja prava, zapošljavanje osoba sa invaliditetom i sl.

U razgovoru sa predsjednikom Opštine i glavnom administratorkom predstavljeni su novi elektronski servisi, s ciljem unapređenja transparentnosti i efikasnosti u obradi zahtjeva građana kao i planovi u vezi sa realizacijom više projekata.

Zaštitnik i zamjenica za oblast NPM i pravosuđe razgovarali su i sa rukovodiocem Višeg državnog tužilaštva u Bijelom Polju, dok je Zamjenica za prava djece, mladih i socijalno staranje sa saradnicima posjetila Dom starih i novootvoreno odjeljenje za demenciju. Sa direktorom je razgovarano o planovima za dalji razvoj usluga smještaja kao i o realizaciji projekata koje koristi ova ustanova.

Predstavnici Institucije građanima su dijelili brošure sa osnovnim informacijama o nadležnostima i kontakt informacijama.

“Dani Zaštitnika” Nikšić (17, 18 i 19. jul)

U razgovorima sa predstavnicima Institucije građani su se najviše žalili na rad organa lokalne samouprave, zatim na Upravu policije, Centar za socijalni rad, Opštu bolnicu, Gimnaziju, Filozofski fakultet.

Zamjenica koja je obavljala funkciju Zaštitnika i njeni saradnici održali su sastanak sa rukovodstvom Opštine Nikšić. Tom prilikom razgovarano je o pritužbama koje se odnose na organe i službe lokalne samouprave i o stepenu realizacija preporuka Zaštitnika.

Posjete i sastanci obavljani su i sa predstavnicima Dnevnog centra za stare, Udruženjem paraplegičara, Defendologije, Akvaponije, SOS telefona, Centra za romske inicijative. Sa predstavnicima Uprave policije obavljani su razgovori na teme nasilja u porodici i o problemu prosjačenja. Sektor za zaštitu od diskriminacije ovom prilikom izradio je foto elaborat za pristupačnost objekata. Podijeljen je promotivni materijal.

“Dani Zaštitnika” Cetinje (04. i 05. septembar)

Ovogodišnji "Dani Zaštitnika" u Prijestonici organizovani su u saradnji sa Narodnim muzejom Crne Gore i Lokalnom turističkom organizacijom. Građani su ukazali na problem isključenja struje, na ćutanje administracije u vezi sa zahtjevom za državljanstvo kada nisu dobijeni odgovori. Takođe, istaknuto je i da postoji problem pasa lualica.

Zamjenici Zaštitnika održali su sastanke i sa predsjednikom Opštine i rukovodstvima Dnevnog centra za djecu sa posebnim potrebama, Centra za socijalni rad, Doma ućenika i Odjeljenja bezbjednosti Cetinje. Savjetnici su građanima na informativnom pultu pružali potrebne informacije i dijelili brošure sa osnovnim informacijama o nadležnostima, načinima obraćanja i kontakt informacijama institucije.

Mediji (štampani, elektronski, portal) iz godine u godinu pokazuju veću zainteresovanost za praćenje „Dana Zaštitnika“, posebno na lokalnom nivou. U tom smislu predstavnici Institucije dali su više izvjava za predstavnike lokalnih medijskih kuća i učestvovali u radio i TV emisijama.

2.2. Saradnja sa javnošću

Budući da je transparentnost jedan od ključnih principa na čijem unapređenju insistiramo kod organa državne uprave, lokalne samouprave i drugih nosilaca javnih ovlašćenja, nastojimo da budemo primjer otvorenih komunikacija i da javnost blagovemenom informišemo o svim aspektima našeg rada.

U tu svrhu najčešće koristimo web sajt institucije, na čijoj je stranici tokom 2019. godine objavljeno 185 vijesti u rubrici "novosti i obavještenja". U te objave ne spadaju mišljenja i drugi stručni akti Zaštitnika (mišljenja sa preporukom, mišljenja na zakone, inicijative i sl), koje objavljujemo u sekciji "mišljenja".

U situacijama kada to zahtijeva aktuelnost događaja, važnost teme ili drugi kriterijum koji se cijeni u odnosu na nadležnost Zaštitnika u konkretnom slučaju, reagovali smo saopštenjima za javnost, u vidu apela, kritike, osude ili obavještenja o aktivnostima koje preduzimamo ili namjeravamo preduzeti.

Tako smo reagovali povodom protesta zbog sjeće čempresa u Baru, izvjava mitropolita crnogorsko-primorskog, upita zbog sve češćih zahtjeva za komentarisanje izvješćavanja medija, napada na zdravstvene radnike, zlostavljanja ućenice, nasilja na nacionalnoj osnovi, neusvajanje zakona o životnom partnerstvu osoba istog pola, skrnavljenja episkopskog dvora i napada na transrodnu osobu. Takođe smo reagovali na navode da mišljenje Zaštitnika ugrožava autonomiju UCG, povodom gesta trojice ambasadora, rasističkog ponašanja i incidenta koji se desio na meću fudbalske kadetske lige, napada na novinara „Dana“, kao i dešavanja u vezi sa donošenjem Zakona o slobodi vjeroispovijesti⁵.

⁵ <http://www.ombudsman.co.me/article.php?id=34125>
<http://www.ombudsman.co.me/article.php?id=34110>
<http://www.ombudsman.co.me/article.php?id=34130>
<http://www.ombudsman.co.me/article.php?id=34138>
<http://www.ombudsman.co.me/article.php?id=34140>
<http://www.ombudsman.co.me/article.php?id=34143>
<http://www.ombudsman.co.me/article.php?id=34215>
<http://www.ombudsman.co.me/article.php?id=34216>
<http://www.ombudsman.co.me/article.php?id=34218>
<http://www.ombudsman.co.me/article.php?id=34233>
<http://www.ombudsman.co.me/article.php?id=34282>
<http://www.ombudsman.co.me/article.php?id=34283>
<http://www.ombudsman.co.me/article.php?id=34291>
<http://www.ombudsman.co.me/article.php?id=34306>

Takođe, saopštenjima smo ukazivali na važnost obilježavanja pojedinih međunarodnih dana ili drugih događaja⁶.

Zaštitnik je novinarima i ostalim medijskim radnicima čestitao 23. januar – Dan novinara Crne Gore, sa željom da nastave da uspješno ostvaruju važnu ulogu i misiju koju imaju u društvu.

Povodom Dana žena uputili smo poruku da se žene u crnogorskom društvu još uvijek suočavaju sa izazovima nejednakosti, zbog čega dostizanje ravnopravnosti u svim sferama društvenog i političkog života mora ostati u vrhu prioriteta države.

Novinarima i medijskim radnicima čestitali smo 3.maj, Svjetski dan slobode medija, sa željom da uspješno obavljaju svoj posao i da ništa ne ometa ostvarivanje važne uloge koju imaju u društvu.

Povodom Međunarodnog dana podrške žrtvama torture podsjetili smo da žrtve torture imaju pravo na naknadu štete, uključujući kompenzaciju i rehabilitaciju.

Povodom 10. oktobra, Svjetskog dana mentalnog zdravlja, Nacionalni mehanizam za prevenciju torture (NPM) podsjetio je na važnost poštovanja ljudskih prava psihijatrijskih pacijenata.

Uoči obilježavanja Dana tolerancije uputili smo poruku da nije prihvatljivo biti tolerantan na netoleranciju.

Odlučno prijavljivanje i efikasno procesuiranje ključni su koraci za uspješan odgovor društva prema nasilju u porodici i nasilju nad ženama, koji su prema svim pokazateljima i dalje zabrinjavajuće prisutni u Crnoj Gori-saopštili smo povodom Dana borbe protiv nasilja nad ženama.

Obilježavajući Dan osoba sa invaliditetom upozorili smo da se još uvijek suočavaju sa brojnim preprekama i barijerama koje sprečavaju njihovo uključivanje u društvene tokove, iako je određeni napredak postignut, prvenstveno sa stanovišta vidljivosti ove populacije.

Osim putem sajta i saopštenja upućenih medijima, sa javnošću komuniciramo i putem društvenih mreža: Facebook stranice “Djeco pišite Ombudsmanu” i Instangram naloga mreže zlatnih savjetnika Ombudsmana. Putem navedenih naloga na ovim društvenim mrežama plasiraju su informacije i komunicira sa zainteresovanim građanima (uglavnom djecom i mladima) o pitanjima iz oblasti dječjih prava. Prateći komunikacione trendove, zahtjeve novog digitalnog vremena i građana s tim u vezi, prepoznali smo potrebu da putem društvenih mreža komuniciramo i o drugim oblastima rada Zaštitnika. Plan je da tokom 2020.godine otvorimo jedinstven institucionalni profil, na bazi Online komunikacione strategije koju su za potrebe institucije Zaštitnika izradili eksperti koje je angažovao Medijski program Misije OEBS-a u Crnoj Gori, na čemu im i ovom prilikom zahvaljujemo.

Novinari su i u izvještajnoj godini značajno doprinijeli vidljivosti našeg rada i iskazali interesovanje za mišljenja i stavove Zaštitnika o aktuelnim temama, putem više od 120 upita za izjave/gostovanja. Ostvarili smo saradnju sa svim TV kućama sa nacionalnom frekvencijom, takođe sa dnevnim listovima, brojnim

⁶ <http://www.ombudsman.co.me/article.php?id=34113>

<http://www.ombudsman.co.me/article.php?id=34137>

<http://www.ombudsman.co.me/article.php?id=34162>

<http://www.ombudsman.co.me/article.php?id=34191>

<http://www.ombudsman.co.me/article.php?id=34244>

<http://www.ombudsman.co.me/article.php?id=34276>

<http://www.ombudsman.co.me/article.php?id=34281>

<http://www.ombudsman.co.me/article.php?id=34290>

portalima, radio stanicama kao i lokalnim medijima u gradovima u kojima smo organizovali "Dane Zaštitnika" i održali okrugle stolove.

U posljednje vrijeme bilježimo i sve češće zahtjeve da komentarišemo otvorena politička pitanja kao i način medijskog izvještavanja, što je uglavnom izvan mandata ombudsmanskih institucija, na šta smo ukazali i u prošlogodišnjem izvještaju o radu (str. 90 i 91).

Na međunarodnoj konferenciji Mreže tijela za jednakost, čiji domaćin je bio Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, u okviru panela *Mediji i tijela za jednakost – prirodni saveznici ili samo izvor informacija u borbi protiv diskriminacije*, saopšten je stav Institucije da nemamo dilemu da smo s medijima prirodni saveznici, ukoliko jedni i drugi posao obavljamo u skladu sa zakonima i kodeksima kao moralnim i etičkim načelima profesije.

Predstavljajući odnos i saradnju sa medijima na navedenoj konferenciji, između ostalog smo ukazali i na sledeće:

- kada izuzmemo onaj najveći tj. najvidljiviji dio ombudsmanskog posla-postupanja po pritužbama, najveći dio ostale šire misije Zaštitnika poklapa se sa principima dobrog novinarstva: u promociji ljudskih prava, afirmaciji načela i vrijednosti jednakosti, tolerancije i nediskriminacije, edukaciji građana, osvjetljavanju problema, traženju rešenja od nadležnih, podizanju svijesti javnosti, podsticanju promjena, istraživanju kršenja prava, upozoravanju na izvore potencijalnih kršenja, držimo budnim institucije, pozivamo na akciju, upozoravamo, kritikujemo, ukazujemo i td.
- mediji, kao važni agenti društvenih promjena, i kreatori javnog mnjenja, samim tim utiču i na oblast ljudskih prava.
- teorija i praksa govore da su ljudska prava moralni kompas za dobro novinarstvo, te da „dobro novinarstvo umire tamo gdje su ljudska prava slaba“ (*Priručnik za izvještavanje o pitanjima ljudskih prava, Speak Up, Speak Out*)
- mediji nisu samo svjedoci i izvještači o kršenju prava, već mogu i sami postati promoter i/ili izvor kršenja ljudskih prava - to su situacije koje ujedno budu i razlozi naših javnih reagovanja (prenošenje govora mržnje, zadiranje u privatnost, neadekvatna zaštita maloljetnika, podsticanje pristrasnosti i stereotipa, produbljanje konflikta, emisije ili izvještavanja kojima je cilj da se uglavnom novčano pomogne pojedincu i porodicama, pa se tada neprimjereno izvještava o socijalnim prilikama porodica, zdravstvenom stanju i dr. ličnim podacima)
- važno je da imamo uključene i proaktivne medije u oblasti ljudskih prava. Svaka naša preporuka koja se nađe u medijima, dobija šansu za "duži život", utiče da veliki broj građana bude informisan šta se sve može desiti i kako da zaštite svoja prava, a ujedno medijski promovisano mišljenje Zaštitnika predstavlja i pritisak više na donosiocje odluka.

U razgovoru sa novinarima stalno ukazujemo da svaka objavljena preporuka nije "samo" informacija, već ima vrijednost edukacije-ljudi prepoznaju sebe ili nekog svog u datoj situaciji i uče kako da se najbrže i najbolje snađu u nekoj problematičnoj situaciji koja je nastala u odnosu sa organima javne vlasti.

Čini nam zadovoljstvo što novinari i dalje sa značajnim interesovanjem prate i objavljuju mišljenja sa preporukama, koje objavljujemo na web stranici. Imajući u vidu da su u mišljenjima opisani svakodnevni problemi sa kojima se građani suočavaju u ostvarivanju svojih prava i sloboda, kao i ishod u vidu preporuka to je ova forma našeg rada naročito prijemčiva čitaocima. Novinari se takođe često interesuju i o načinu okončanja slučaja, tj o ispoštovanosti datih preporuka.

Objavljivanje preporuka Zaštitnika zapravo je najbolja, tj najefikasnija promocija našeg mandata i doprinosi boljem razumijevanju nadležnosti i mogućnosti koje građani imaju kada nam se obrate.

Neke od primjera ovakvog izvještavanja vidjećete izdvojenim naslovima koje dajemo u nastavku: Napomena-imajući u vidu veliki broj objavljenih tekstova nastojimo da odabranim naslovima ukažemo na raznolikost tema kojima smo se bavili kao i na medije koji su pratili naš rad:

-Baković: Mediji koji prikazuju djecu koja žive u teškim uslovima, povrjeđuju njihovo dostojanstvo
ANTENA M.NET, 15. JANUAR 2019. DRUŠTVO

<http://www.antenam.net/drustvo/107255-bakovic-mediji-koji-prikazuju-djecu-koja-zive-u-teskim-uslovima-povrjeduju-njihovo-dostojanstvo>

-Ombudsman: Najviše kršenja ljudskih prava u oblasti rada i državne uprave
NOVA M, 14. JANUAR 2019. CENTRALNI DNEVNIK (18:15:18)

-Kancelarija ombudsmana utvrdila da je mentalno oboljelom maloljetniku uskraćeno pravo na zdravstvenu zaštitu: Dječak mora na liječenje, ali institucije ne reaguju
POBJEDA, 12. JANUAR 2019. DRUŠTVO (STRANE: 1, 7)

- Ombudsman: Neprihvatljivo vrijeđanje vjerskih i nacionalnih osjećanja
PCNEN, 08. JANUAR 2019. VIJESTI

<http://www.pcnen.com/portal/2019/01/08/ombudsman-neprihvatljivo-vrijeđanje-vjerskih-i-nacionalnih-osjecanja/>

-Zamjenica Zaštitnika, Zdenka Perović za "Vijesti": Nema djelotvornih kazni za torturu nad građanima

ND VIJESTI, 03. JANUAR 2019. CRNA GORA (STRANE: 14, 15); PORTAL VIJESTI
<https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/nema-djelotvornih-kazni-za-torturu-nad-gradanima>

- Zaštitnik-Dati mandat za Rome

VEČERNJE NOVOSTI, 19. FEBRUAR 2019. CG AKTUELNO (23. STRANA)

- Ombudsman će u Baru pokreniti ispitni postupak po sopstvenoj inicijativi
PORTAL FOS MEDIA 16. FEBRUAR 2019. DRUŠTVO

<https://fosmedia.me/infos/drustvo/ombudsman-povodom-situacije-u-baru-obje-strane-da-pokazu-spremnost-za-dijalog>

-Emisija Mozaik, tema Incest, gošća savjetnica Zaštitnika Duška Šljivančanin
RADIO CRNE GORE, 05. FEBRUAR 2019

<https://www.youtube.com/watch?v=a8Gzj4lwSOQ>

- Bjeković: Rasvijetliti pozadinu napada na Igora Tomkića

TELEVIZIJA CRNE GORE, PRVI PROGRAM, 28. MART 2019. DNEVNIK 2 (19:37:09)

-Ombudsman nadgledao postupak- Iz Njemačke deportovana 34 lica
DAN, 05. FEBRUAR 2019. DRUŠTVO (8. STRANA)

-Zastupljenost OSI u svijetu politke i sporta

Izjava zamjenika Zaštitnika Siniše Bjekovića

TELEVIZIJA CRNE GORE, PRVI PROGRAM, 14. MART 2019. HORIZONT (21:02:58)

-Zamjenik Ombudsmana utvrdio diskriminaciju u Domu Zdravlja „Novi Blok Zabjelo”?

Medicinari ismijavali transrodnu osobu

12. MART 2019. DRUŠTVO PORTAL ANALITIKA

<https://portalanalitika.me/clanak/328434/medicinari-ismijavali-transrodnu-osobu>

-Ombudsman utvrdio: Dijete sa komišenima danima čekalo na pregled neurologa

PORTAL RTCG 07. MART 2019

<http://www.rtcg.me/vijesti/drustvo/233057/dijete-s-komisionima-danima-cekalo-na-pregled.html>

-Ombudsman osudio napade na zdravstvene radnike

A1, 09. MART 2019. TOP A1 (17:04:00)

-Tema: Zašto trudnice ostaju bez posla?

Gost emisije zamjenik Zaštitnika Siniša Bjeković

VIJESTI TELEVIZIJA, 24. APRIL 2019. BOJE JUTRA (08:07:56)

-Ombudsman utvrdio da škola u Kotoru nije preduzela mjere povodom maltretiranja u učionici
Udarila učenika, dobila samo opomenu

PORTAL CDM, 20. APRIL 2019 <https://www.cdm.me/drustvo/uciteljica-udarila-ucenika-dobila-samo-opomenu/>

**-Roditelji tvrde da je namješten izbor drugog stranog jezika u školi Risto Ratković
Izjava Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore Šućka Bakovića**

VIJESTI TELEVIZIJA, 15. APRIL 2019. BEZ GRANICA (20:03:02)

-Emisija Okvir - Tema: Tretman djece u medijima

Gošća savjetnica Zaštitnika Duška Šljivančanin

TELEVIZIJA CRNE GORE, PRVI PROGRAM , 14. APRIL 2019. OKVIR (20:05:00)

<http://www.rtcg.me/tv/emisije/informativni/okvir/237414/okvir-14042019.html>

**-Ombudsman utvrdio da djeca sa smetnjama nemaju uslove za obrazovanje i asistente u nastavi
Ne mogu do kabineta**

DAN, 13. APRIL 2019. POVODI (9. STRANA)

-Emisija Argument, tema napad na Igora Tomkića

Gošća emisije zamjenica Zaštitnika Zdenka Perović

TELEVIZIJA CRNE GORE, PRVI PROGRAM , 01. APRIL 2019. ARGUMENT (20:02:38)

Potpisan Memorandum o saradnji zaštitnika građana Srbije i Crne Gore

Portal Danas.rs 29.maj 2019

<https://www.danas.rs/drustvo/potpisan-memorandum-o-saradnji-zastitnika-gradjana-srbije-i-crne-gore/>

-Ombudsman: Da ništa ne ometa važnu ulogu koju novinari imaju u društvu

CAFE DEL MONTENEGRO PORTAL , 02. MAJ 2019. DRUŠTVO

<https://www.cdm.me/drustvo/ombudsman-da-nista-ne-ometa-vaznu-ulogu-koju-novinari-imaju-u-drustvu/>

-Siniša Bjeković, zamjenik Zaštitnika ljudskih prava i sloboda

Žene institucijama ne vjeruju

MONITOR, 28. JUN 2019. DODATAK (D4. STRANA)

-Baković: Nerijetko se krše prava radnika u Crnoj Gori, tome stati na put

NOVA M, 05. MAJ 2019. CENTRALNI DNEVNIK (18:10:18)

-Ombudsman zabrinut zbog tretmana mališana u brakorazvodnim parnicama

Djeca žrtve manipulacije i nestručnosti

DAN, 05. MAJ 2019. DRUŠTVO (8. STRANA)

-Baković zahvalio medijima na saradnji

ANTENAM.NET, 27. JUN 2019. DRUŠTVO

<http://www.antenam.net/drustvo/124711-bakovic-zahvalio-medijima-na-saradnji>

-Zaštitnik-Učeniku slomili vilicu, nastavnica ga poslala kući

PORTAL ANALITIKA, 18.JUN 2019.G.

<https://portalanalitika.me/clanak/337433/u-tuci-u-skoli-uceniku-slomljena-vilica>

-Međunarodni dan borbe protiv dječjeg rada, gošća Snežana Mijušković

TELEVIZIJA CRNE GORE, PRVI PROGRAM , 12. JUN 2019. JUTARNJI PROGRAM (08:31:55)

-Poslanici pohvalili izvještaj ombudsmana o mentalnom zdravlju djece

Naći sistemski pristup za liječenje najmlađih

POBJEDA, 13. JUN 2019. DRUŠTVO (8. STRANA)

-Mišljenje Ombudsmana

Bijelopoljska bolnica diskriminirala osobu sa invaliditetom: Nije dobio posao iako je ispunjavao uslove

PORTAL VIJESTI, 22. JUL 2019. DRUŠTVO

<https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/bijelopoljska-bolnica-diskriminirala-osobu-sa-invaliditetom-nije-dobio-posao-iako-je-ispunjavao-uslove>

-NPM kontrole u Baru

DAN, 02. JUN 2019. DRUŠTVO (8. STRANA)

-DANI ZAŠTITNIKA U TEHNOPOLISU

PORTAL RTV NIKSIC 19.07.2019

<http://www.rtnk.me/me/dru%C5%A1tvo/dani-za%C5%A0titnika-u-tehnopolisu/>

-Ombudsman osudio napad na CPC

PINK M, 22. AVGUST 2019. MINUT DVA (16:03:03)

-Istraživanje Ombudsmana: Gotovo 40 odsto učenika koristi alkohol, svaki peti puši

PRVA, 04. JUL 2019. ŽURNAL (19:16:14)

-Bjeković: Posljedice neusvajanja zakona mogu biti višestruke

PORTAL ANTENAM; 01. AVGUST 2019. DRUŠTVO

<http://www.antenam.net/drustvo/128377-bjekovic-posljedice-neusvajanja-zakona-mogu-biti-visestruke>

-Iz institucije Ombudsmana tvrde da se problemi sve češće rješavaju u toku postupka

TELEVIZIJA CRNE GORE, PRVI PROGRAM , 07. SEPTEMBAR 2019. DNEVNIK 2 (19:55:20)

- V.D. Ombudsmana Zdenka Perović uoči sedme parade ponosa

Atmosfera uoči prajda mirna, negativnih stavova sve manje

DNEVNE NOVINE, 20. SEPTEMBAR 2019. DRUŠTVO (STRANE: 12, 13)

-Ombudsman: "Zabrinuti smo zbog vandalskog napada u Kolašinu"

STANDARD.CO.ME, 01. SEPTEMBAR 2019. DRUŠTVO

<http://standard.co.me/index.php/drustvo/item/57769-ombudsman-zabrinuti-smo-zbog-vandalskog-napada-u-kolasinu>

-Ombudsman utvrdio da je UCG neosnovano spriječio bivšeg ministra kulture da bude izabran za redovnog profesora

Bivšem ministru ugrozili pravo na rad i zvanje

PORTAL CDM, 03. SEPTEMBAR 2019

<https://www.cdm.me/drustvo/bivsem-ministru-ugrozili-pravo-na-rad-i-zvanje/>

-Veliki međunarodni sastanak

Ombudsmani iz regiona na konferenciji u Podgorici

DNEVNE NOVINE, 28. OKTOBAR 2019. DRUŠTVO (14. STRANA)

Zaštitnik u postupku protiv Oš „Olga Golović“ u Nikšiću utvrdio nepravilnosti pri zalošljanju

-Diskriminisali pedagoga sa invaliditetom

DAN, 12. OKTOBAR 2019. POVODI (STRANE: 1, 11)

-Liječenje psihijatrijskih pacijenata u crnogorskim ustanovama neadekvatno"

ANTENAM.NE; 10. OKTOBAR 2019. DRUŠTVO

<http://www.antenam.net/drustvo/135681-lijecenje-psihijatrijskih-pacijenata-u-crnogorskim-ustanovama-neadekvatno>

-Emisija Reflektor. Tema: Izbor Ombudsmana

Gost u studiju zamjenik Zaštitnika, Siniša Bjeković

VIJESTI TELEVIZIJA, 01.OKTOBAR 2019

https://www.youtube.com/watch?v=621e_un7SAA

PREDSTAVNICI OMBUDSMANA OBILAZE SEOSKE I PRIGRADSKE OBRAZOVNE USTANOVE

Neke škole uskoro će ostati bez đaka

POBJEDA, 30. NOVEMBAR 2019. DRUŠTVO (7. STRANA)

-Ombudsman zaključio da je MUP povrijedio pravo stranom državljaninu

Kriju zbog čega je stranac prijatna državi

ND VIJESTI, 29. NOVEMBAR 2019. CRNA GORA (STRANE: 12, 13)

-Upozorenje od Ombudsmana

Bijelopoljska gimnazija povrijedila pravo na zaštitu od nasilja

PORTAL VIJESTI, 30. NOVEMBAR 2019. DRUŠTVO

<https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/bijelopoljska-gimnazija-povrijedila-pravo-na-zastitu-od-nasilja>

-Reagovanje- Ombudsman osudio dešavanja na Zlatici

PORTAL CDM, 26. NOVEMBAR 2019

<https://www.cdm.me/sport/fudbal/ombudsman-osudio-desavanja-na-zlatici/>

**-Ombudsman donio mišljenje za Montenegroerlajn
Diskriminisali pilota**

DAN, 01. NOVEMBAR 2019. DRUSTVO (10. STRANA)

-Zlatni savjetnici Ombudsmana razgovarali sa Đukanovićem

PRVA, 20. NOVEMBAR 2019. ŽURNAL (19:09:57)

-Gost: Siniša Bjeković, ombudsman

VIJESTI TELEVIZIJA, 25. DECEMBAR 2019. BOJE JUTRA (08:09:32)

Bjeković: Vrijeme će pokazati da li je zakon usklađen sa međunarodnim standardima

-Istraživanje ombudsmana o bolestima zavisnosti među djecom pokazalo alarmantne podatke

Svaki treći učenik pije, svaki deseti se drogira

PORTAL STANDARD, 20. DECEMBAR 2019

<http://standard.co.me/index.php/drustvo/item/65416-svaki-treci-ucenik-pije-svaki-deseti-se-drogira>

Mijušković: Prioritet zaštita djece od seksualnog iskorišćavanja

PORTAL VIJESTI, 11. DECEMBAR 2019. DRUŠTVO

<https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/mijuskovic-prioritet-zastita-djece-od-seksualnog-iskoricavanja>

-Bjeković imenovan za Ombudsmana

MINA.NEWS, 17. DECEMBAR 2019. CRNA GORA

<https://www.mina.news/crnagora/bjekovic-imenovan-za-ombudsmana/>

-Emisija argument, posvećena Danu ljudskih prava

Gost u studiju Zdenka Perović

TELEVIZIJA CRNE GORE, PRVI PROGRAM , 09. DECEMBAR 2019. ARGUMENT (20:09:40)

Tema: Dječije prosjačenje, izjava savjetnice Duške Šljivančanin

TELEVIZIJA 777, 03. DECEMBAR 2019. RIJEČ JE O NAMA (21:34:01)

2.3. Saradnja sa institucijama

Ombudsman u okviru svojih nadležnosti prati rad državnih organa, organa državne uprave, lokalne samouprave i lokalne uprave, javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlašćenja. Prethodnih godina radili smo posvećeno da sa ovim subjektima stvaramo klimu razumijevanja i povjerenja, prvenstveno jačanjem autoriteta naših preporuka i praćenjem njihovih realizacija. To je rezultiralo sve većim uvažavanjem i prepoznavanjem kapaciteta institucije da doprinese pozitivnim promjenama i odlukama, što se ogleda i u velikom broju zajedničkih aktivnosti iz svih oblasti našeg mandata.

Sa institucijama, organima i drugim subjektima iz sektora javne uprave tokom 2019.godine bili smo koorganizatori skupova, na njihov poziv imali tematska izlaganja, obuke, predavanja, obavljali zajedničke posjete, obilaske, sprovodili kampanje i druge aktivnosti, od kojih neke navodimo u nastavku:

- Zamjenik Zaštitnika Siniša Bjeković govorio je na otvaranju XI zasjedanja Ženskog parlamenta, posvećenog borbi protiv nasilja nad ženama;
- Zamjenica za prava djeteta Snežana Mijušković učestvovala u jubilarnom, desetom, zasjedanju Dječjeg parlamenta, koji su organizovali Skupština Crne Gore i NVO Centar za prava djeteta;
- Zamjenica koja je obavljala funkciju Zaštitnika/ce, Zdenka Perović, sa savjetnicom Danijelom Brajković učestvovala je u radu 44. sjednice skupštinskog Odbora za ljudska prava, na kojoj je razmatran Izvještaj o radu Kancelarije zastupnika Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava u Strazburu;
- Poslanici Skupštine Crne Gore razmatrali su izvještaj o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za 2018. godinu. Izvještaj je predstavila zamjenica koja je obavljala funkciju Zaštitnika/ce, Zdenka Perović, a u radu sjednice učestvovali su i zamjenici Siniša Bjeković i Snežana Mijušković;

- Zamjenica koja je obavlja funkciju Zaštitnika/ce predstavila je poslanicima Skupštine Crne Gore izvještaj o radu Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture za 2018. godinu;
- Zamjenici Zaštitnika predstavili su godišnji izvještaj o radu za 2018. godinu skupštinskom Odboru za ljudska prava i slobode, koji je jednoglasno podržan;
- Zamjenica za prava djece, mladih i socijalno staranje na šestoj sjednici Prvog redovnog zasijedanja u 2019. godini predstavila je poslanicima Izvještaj "Mentalno zdravlje djece u Crnoj Gori";
- Zamjenik Zaštitnika za zaštitu od diskriminacije učestvovao je na desetom zasijedanju „Ženskog parlamenta“, na Međunarodni dan žena 08.mart;
- Zamjenik Zaštitnika Siniša Bjeković bio je učesnik konferencije povodom obilježavanja 27. januara - Međunarodnog dana sjećanja na žrtve Holokausta, koju su organizovali skupštinski Odbor za ljudska prava i slobode i Odbor za prosvjetu, nauku, kulturu i sport;
- U okviru redovnih sektorskih aktivnosti i obilazaka, zamjenica Zaštitnika Snežana Mijušković sa saradnicima je organizovala prednovogodišnju posjetu, s ciljem da se djeca - zlatni savjetnici Ombudsmana upoznaju sa uslovima u kojima borave i odrastaju djeca bez roditeljskog staranja i da upoznaju nove drugare;
- Zamjenica za oblast prava djece, mladih i socijalno staranje sa saradnicima je posjetila JU Dječiji dom „Mladost“ u Bijeloj kao i JU Dnevni centar za djecu sa smetnjama u razvoju u Budvi;
- Sektor za prava djece, mladih i socijalno staranje obavio je još jednu posjetu dječjem domu „Mladost“ u Bijeloj;
- U susret Međunarodnom danu djeteta, 20. novembru, predstavnice Institucije bile su gošće JPU „Dina Vrbica“-vaspitna jedinica „Jelena Četković“. Savjetnice su sa djecom razgovarale zašto se slavi Dan djeteta, čime se Zaštitnik bavi i šta sve radi kako bi pomogao ostvarivanje dječjih prava;
- Posjetom vaspitnoj jedinici Sunce, javne predškolske ustanove „Ljubica Popović“, institucija Zaštitnika počela je obilježavanje „Dječje nedjelje“;
- Zamjenica Snežana Mijušković sastala se sa direktorom Uprave policije, Veselinom Veljovićem, sa kojim je razgovarala o unaprijeđenju saradnje i djelovanja u zaštiti prava djece, sa aspekta nadležnosti policije;
- Zamjenica koja je obavljala funkciju Zaštitnika do izbora novog/e, Zdenka Perović, sastala se sa direktorom Uprave policije dr Veselinom Veljovićem, u cilju unaprijeđenja saradnje dvije institucije;
- Učenici pravno-administrativnog smjera SEŠ "Mirko Vešović" iz Podgorice, posjetili su instituciju Zaštitnika kako bi na neposredan način saznali više o pravima djece i mladih;
- Zamjenica Zaštitnika i predstavnici Mreže zlatnih savjetnika Ombudsmana, učestvovali su u javnoj raspravi povodom Nacrta Strategije o pravima djece u Crnoj Gori (2019-2023). Konferenciju uz podršku UNICEF-a organizovao Ministarstvo rada i socijalnog staranja;
- Učenici Srednje ekonomsko-ugostiteljske škole iz Bara posjetili su Instituciju, kako bi se upoznali sa njenim nadležnostima i saznali više o ostvarivanju prava djece i mladih u Crnoj Gori;
- Savjetnici Zaštitnika Danijela Brajković i Mensur Bošnjak (Nacionalni mehanizam za prevenciju torture) učestvovali su u radu treće sjednice Savjeta za praćenje sprovođenja Strategije izvršenja krivičnih sankcija (2017-2021) i Akcionog plana za sprovođenje Strategije izvršenja krivičnih sankcija za period 2017-2021, koja je održana u zgradi Vlade;
- Zamjenik Zaštitnika Siniša Bjeković i savjetnice Marijana Sindić i Milica Bogojević učestvovali su na regionalnoj konferenciji koja je bila posvećena obavezi izvršenja odluka Evropskog suda za ljudska prava. Konferenciju je organizovala Kancelarija zastupnika Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava u saradnji sa Programskom kancelarijom Savjeta Evrope u Podgorici;
- Savjetnici iz Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture održali su sastanak sa rukovodiocem Odsjeka za strance, vize i suzbijanje nezakonitih migracija u Upravi policije, Dejanom Bojićem, na kom je dogovoren bliži način saradnje u realizaciji mandata Zaštitnika;
- Zamjenik za zaštitu od diskriminacije govorio je na panelu "Ljudska prava starijih", u okviru završne konferencije "Inicijativa za socijalno uključivanje starijih osoba", koju je organizovao Crveni krst.

2.4. Saradnja sa NVO

Iz godine u godinu naglašavamo značaj uloge koju organizacije civilnog društva imaju u demokratskim društvima, a posebno u mladim, još krhkim demokratijama, u kojima se i dalje radi na uspostavljanju i prihvatanju vrijednosti građanskih društava. Širom svijeta NVO pripada uloga popularno rečeno "influsera", odnosno subjekata koji imaju potencijal da naprave promjenu i izvrše pozitivan uticaj na društvene tokove.

Istraživački rad, svježije ideje, drugačiji pristup, koji često karakterišu inovativne kampanje, promotivne aktivnosti, podsticaj na akciju, obrazložene inicijative za promjenu propisa u mnogim oblastima- neka su od ključnih obilježja djelovanja nevladinih organizacija, globalno, pa tako i u crnogorskom društvu.

Njima pripada važna uloga u artikulaciji interesa, potreba i zahtjeva građana, posebno kada su iz sfere koja se ne veže samo i isključivo za politiku, već kada ima druge i šire društvene dimenzije.

Nesumnjivo da su NVO svojim angažmanom dale najveći doprinos unapređenju transparentnosti rada državnih organa i generalno otvaranju prema javnosti, u protekloj deceniji. Zbog nedostatka razumijevanja uloge civilnog društva u pomenutom periodu i ranije, problema u finansiranju i generalno zahtjevnog posla, nije bilo lako steći i zadržati reputaciju pouzdane i stručne nevladine organizacije. Danas smo srećni što u Crnoj Gori postoji značajan broj NVO koje u svojoj sferi djelovanja bilježe veoma važne rezultate koji su koristili čitavom društvu.

Često se kaže da organizacije civilnog društva nisu ogledalo rada institucija, već da drže ogledalo kako bi institucije mogle bolje i realnije da vide svoj odraz - rezultate i sliku u javnosti.

Za instituciju Zaštitnika nema dileme, NVO pomažu da sistem javne uprave bolje funkcioniše, da pruža bolje usluge i servise, tu je kad ga treba "probuditi" i podstaći na akciju. To je takođe dio naše misije, zbog čega se, iznova ponavljamo, smatramo prirodnim partnerima kako sa civilnim društvom, tako i sa medijima.

Zbog toga nam je posebno značajno kada od njih dobijemo pritužbe, informacije i ukazivanja za postupanje. U protekloj godini, na osnovu saradnje sa NVO i medijima formirali smo više desetina predmeta.

Zaštitnik je pismom podrške dao doprinos aplikaciji Inicijative mladih za ljudska prava (članice Građanske alijanse) u prijavi za međunarodnu nagradu "Vaclav Havel". Sa zadovoljstvom smo primili vijest da su naši dugogodišnji partneri Inicijativa mladih za ljudska prava dobitnici nagrade "za izvanredan doprinos u polju ljudskih prava u Evropi i svijetu".

Tokom 2019. godine pružili smo podršku Centru za razvoj nevladinih organizacija za apliciranje za projekat na konkursu Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori, Evropski instrument za demokratiju i ljudska prava (EIDHR).

Na isti način podržali smo aplikaciju Centra za građansko obrazovanje, takođe za projekat koji finansira EU, u oblasti zaštite od diskriminacije i promociju.

Kroz projekat *Razvojem vještina za bolju zapošljivost OSI* Centra za građansko obrazovanje (CGO), koji sprovodi uz podršku Zavoda za zapošljavanje Crne Gore, u instituciji Zaštitnika na volonterskom stažu bio je kolega Marko Otašević.

Kroz projekat Udruženja mladih sa hendikepom *Učestvovanje sa odlučivanjem*, na volonterskom stažu imali smo kolegu Nemanju Dujovića.

Sa Centrom za prava djeteta (CPD), našim dugogodišnjim partnerima, potpisan je Sporazum o saradnji na polju pružanja podrške afirmaciji i promociji zajedničkih ciljeva i zadataka u oblasti dječjih prava.

Dokument koji su potpisali Zaštitnik Šučko Baković i direktorka CPD Crne Gore Rajka Perović, predviđa da će se saradnja realizovati i u oblasti prava mladih i socijalnog staranja, zaštiti od diskriminacije, manjinskih prava i rodne ravnopravnosti kao i podizanja svijesti kod šire javnosti o potrebi poštovanja ljudskih prava.

Smatramo da u Crnoj Gori postoji još prostora da se radi na jačanju svijesti da NVO nisu po automatizmu neprijateljski nastrojene i da im rad nije usmjeren protiv interesa Vlade i njenih politika, već naprotiv - da su potpora državnoj upravi, da svojim radom utiču na njenu efikasnosti i proaktivnost.

Takođe smatramo da ima još značajnog potencijala i potrebe za češće, tj intenzivnije uključivanje i korišćenje potencijala civilnog društva u kreiranju odluka i javnih politika. Isti je slučaj i odgovornost i kada je ova Institucija u pitanju.

Čini nam zadovoljstvo što je davno prošlo vrijeme isključive komunikacije i odnosa koji su se sa civilnim društvom rešavali putem sredstava javnog informisanja ili društvenih mreža, a sve je više zajedničkih aktivnosti, realizovanih ideja, projekata i akcija. Jedan od najčešćih vidova saradnje ogledao se u uzajamnom odazivanju na pozive za stručne tematske skupove i izlaganja, a u nastavku navodimo primjere koji potkrepljuju navedeno:

- Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, Šučko Baković govorio je na skupu posvećenom obilježavanju 8. aprila, Svjetskog dana Roma, koji su organizovali NVO "Mladi Romi" i Unija slobodnih sindikata Crne Gore;
- Nacionalni mehanizam za prevenciju torture održao je konsultativni sastanak sa predstavnicima nevladinih organizacija, u susret pripremi Plana obilazaka organa, organizacija i ustanova u kojima se nalaze lica lišena slobode i lica kojima je ograničeno kretanje, a koji će biti realizovan tokom 2020. godine. NPM već nekoliko godina zaredom krajem kalendarske godine poziva predstavnike NVO, čije područje djelovanja i interesovanja je vezano za oblasti prevencije i zaštite od torture, u cilju razmjene mišljenja, informacija i sugestija koje mogu doprinijeti unapređenju rada i metodologije NPM-a. U ime NVO prisustvovali su Martina Markolović (HRA), Dejvid Sejdović (Ruka prijateljstva), Marija Radović (Juventas), Vladimir Pavićević (Ruka ruci), Petar Šundić (Profuturo) i Ganija Pajazitaj (Udruženje raseljenih Roma i Egipćana);
- Savjetnica Zaštitnika Dina Knežević učestvovala je kao panelistkinja na nacionalnoj konferenciji pružalaca usluga pravne pomoći, koju je nevladina organizacija LGBT Forum Progres organizovala u okviru projekta "Promocija besplatne pravne pomoći LGBTIQ osobama", podržanog od strane Ministarstva pravde;
- Zaštitnik ljudskih prava i sloboda govorio je na završnoj konferenciji projekta "Osnaživanje stručnih kapaciteta za borbu protiv diskriminacije lica sa invaliditetom", koji je sprovodio Centar za demokratiju i ljudska prava CEDEM, u partnerstvu sa nevladinom organizacijom Ekvista;
- Generalni sekretar Ivan Krkeljić i savjetnica Milena Krsmanović održali su sastanak sa NVO EKVISTA. Poseban predmet interesovanja bio je položaj LGBTIQ zajednice, stepen poštovanja prava, pravne barijere za uživanje prava koja se priznaju partnerima u istopolnim zajednicama, te tretman transrodnih/polnih osoba u procesu tranzicije od strane zdravstvenih radnika u državnim i privatnim zdravstvenim ustanovama;
- Polaznici Putujuće škole tranzicione pravde posjetili su instituciju Zaštitnika i upoznali se sa njenim mandatom i načinom rada. Sa polaznicima Škole Centra za građansko obrazovanje, koja okuplja

studente, istraživače i mlade profesionalce iz različitih sfera razgovarao je zamjenik Zaštitnika Siniša Bjeković;

- Savjetnica Milena Krsmanović bila je panelistkinja na konferenciju koju je organizovao Centar za istraživačko novinarstvo Crne Gore u okviru projekta Istraživanje i medijska kampanja: Ženska prava/radna prava, koji CIN-CG realizuje u partnerstvu sa nedjeljnikom Monitor, uz podršku Ambasade Kraljevine Holandije;
- Na promociji zbirke priča o vršnjačkom nasilju, koja je rezultat istoimenog projekta nevladinih organizacija TNT i Kuća, govorila je zamjenica Zaštitnika za oblast prava djece, mladih i socijalnog staranja, Snežana Mijušković, koja je ukazala na neophodnost veće brige o pitanjima iz ove oblasti;
- Savjetnica u sektoru za zaštitu od diskriminacije Milena Krsmanović govorila je na konferenciji povodom premijere prvog dokumentarno - igranog filma „Duga od tame“, koji govori o napadima na LGBTIQ zajednicu. Film je nastao u okviru projekta „(Ne)Zaštićeni“ koji finansira Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, a sprovodi NVO „35mm“;
- Zamjenica koja je obavljala funkciju Zaštitnice, Zdenka Perović i zamjenik za oblast zaštite od diskriminacije Siniša Bjeković, održali su sastanak sa predstavnicima Srpskog nacionalnog savjeta (SNS), Momčilom Vuksanovićem i Đorđem Brujićem;
- Savjetnica za oblast zaštite od diskriminacije, manjinska prava i rodnu ravnopravnost, Dina Knežević, govorila je na panel predavanju „Ljudska prava u 21. vijeku“, koje je organizovala nevladina organizacija LGBT Forum Progres;
- Vršiteljka dužnosti Zaštitnice, Zdenka Perović i zamjenik Siniša Bjeković sa savjetnicima su učestvovali u sedmoj Povorci ponosa koja je održana u Podgorici . Sedmi podgorički Prajd održan je pod sloganom “Ne preko naših leđa”;
- Zamjenik Bjeković govorio je na panel diskusiji „Mogu li prava i prakse da stanu u istu potrošačku korpu“, koja je organizovana u okviru projekta „Svi smo stvoreni jednaki: ka efikasnoj zaštiti potrošača osoba sa invaliditetom“ (Projekat implementiraju nevladina udruženja Centar za zaštitu potrošača i Savez slijepih Crne Gore);
- On je govorio i na završnoj konferenciji “Zaštita osoba s invaliditetom od diskriminacije - trenutno stanje i izazovi, koju je organizovalo Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore;
- Radna grupa od 12 studenata – učesnika programa studentskog aktivizma „Glas studentima“ posjetila je instituciju Zaštitnika u okviru projekta koji realizuje NVO „Mladi Romi“;
- Zamjenica Snežana Mijušković učestvovala je na panel diskusiji *Prevenција i suzbijanje društveno neprihvatljivog ponašanja kod djece i mladih*, koju je organizovala NVO Centar za prava djeteta Crne Gore;
- Savjetnica za zaštitu od diskriminacije, manjinska prava i rodnu ravnopravnost Jovana Jocović, bila je učesnica Škole ljudskih prava osoba sa invaliditetom za predstavnike institucija, koju je organizovalo Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore (Ulcinj, 19-22.april);
- Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM), u okviru projekta Podrška efikasnom upravljanju mehanizmom krivičnih sankcija u Crnoj Gori organizovao je seminar za zaposlene u instituciji Zaštitnika u oblasti prevencije torture i diskriminacije zatvorenika/ca i pritvorenika/ca, (09. i 10. april Bijelo Polje);
- Zamjenik Bjeković govorio je na okruglom stolu Udruženja mladih sa hendikepom "Učešće osoba s invaliditetom u političkom i javnom životu";
- Zaštitnik je organizovao sastanak sa predstavnicima NVO Spektra i Doma zdravlja PG, povodom pritužbe na odnos medicinskog osoblja tokom primanja zdravstvene zaštite u jednom od podgoričkih domova zdravlja;
- Zamjenik zaštitnika za oblast antidiskriminacije, prava manjina i rodnu ravnopravnost i samostalna savjetnica bili su predavači polaznicima druge generacije Škole ljudskih prava osoba sa invaliditetom. Ova aktivnost organizovana je u okviru projekta „Učestvovanje s odlučivanjem“ (Participation with Decisions – PWDs) od 31. januara do 04. Februara.

2.5. Međunarodna saradnja

Institucija Zaštitnika ustanovljena je kako bi pratila poštovanje i ostvarivanje ljudskih prava utvrđenih Ustavom Crne Gore, zakonima, ali i potvrđenim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava.

Tokom 2019. godine aktivnosti Zaštitnika bile su usmjerene na razvijanju dobrih odnosa i na unapređivanju već uspostavljene saradnje i komunikacije na multilateralnom i bilateralnom planu. Saradnja sa partnerskim i ombudsmanskim institucijama i organizacijama na regionalnom i evropskom nivou unaprijeđena je, kao i sa njihovim specijalizovanim tijelima.

Raduje nas mogućnost što smo i u toku prošle godine bili u prilici da učimo od kolega iz drugih ombudsmanskih institucija, dijelimo znanje, iskustva i pozitivnu praksu učešćem na seminarima, konferencijama, obukama, predavanjima i na zajedničkim projektima, što ima veliki značaj u kontinuiranoj edukaciji službenika.

Najvažnija međunarodna aktivnost u prošloj godini je učlanjenje Institucije u Evropsku mrežu nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava – (ENNHRI), februara 2019.godine. ENNHRI ima više od 40 članica nacionalnih institucija za ljudska prava (NHRI) iz cijele Evrope, uključujući institucije ombudsmana, komisije za ljudska prava i druge institucije srodnog mandata. Misija ENNHRI je podrška i jačanje evropskih nacionalnih institucija za ljudska prava, u cilju efikasne zaštite i promovisanja ljudskih prava, u skladu sa pariskim principima. Vizija ENNHRI je univerzalno i efikasno uživanje ljudskih prava širom Evrope. U okviru mreže postoje radne grupe koje se bave pitanjima iz oblasti ekonomskih i socijalnih prava, azil i migracije, vladavinu prava i komunikacije, a čiji članovi su postali i savjetnici iz institucije Zaštitnika.

Obilježili smo Međunarodni dan ljudskih prava sa partnerima iz međunarodnih organizacija - Delegacijom EU, Savjetom Evrope kao i Ministarstvom za ljudska prava i Građanskom alijansom. Višednevni program obuhvatao je konferenciju posvećenu pravima lica sa intelektualnim poteškoćama, humanitarnu fudbalsku utakmicu, takmičenje „Potraga za ljudskim pravima “ namijenjeno učenicima trećih razreda srednjih škola, simulaciju suđenja za studente pravnih fakulteta kao i učešće u emisiji na Javnom servisu, posvećenoj poštovanju ljudskih prava u Crnoj Gori.

Zaposleni u instituciji Zaštitnika priključili su se globalnoj kampanji „Leave no one behind“, a povodom obilježavanja Međunarodnog dana osoba sa Daunovim sindromom (21. Mart), s ciljem promocije njihovih prava na jednakost i uključenost u zajednicu.

Izveštajnu godinu obilježilo je i potpisivanje memoranduma o saradnji sa partnerima, u cilju razmjene iskustava i najboljih praksi, organizovanja zajedničkih aktivnosti/događaja i generalno unapređenja saradnje u oblastima od zajedničkog interesovanja.

Memorandum o razumijevanju potpisan je sa Zaštitnikom građana Srbije. Memorandumom je uređena saradnja, ne samo kroz postupanje po žalbama i pritužbama državljana Crne Gore i Srbije, nego i kroz razmjenu iskustva, dobrih praksi, sprovođenje projekata, istraživanja, pružanja uzajamne pomoći u zaštiti i promociji ljudskih prava i sloboda, organizovanja uzajamnih posjeta, stažiranja, obuka i sl.

Memorandum o saradnji potpisan je sa Save the Children, organizacijom za Jugoistočnu Evropu, u cilju jačanja i unapređenja buduće saradnje u oblasti prava djeteta.

Baveći se opštim pitanjima na zaštiti i unapređenju ljudskih prava nastavljene su aktivnosti u okviru regionalne mreže za zaštitu životne sredine. Generalni sekretar Zaštitnika Ivan Krkeljić učestvovao je u radu konferencije "Zaštita životne sredine – uloga ombudsmana". Članovi mreže Ombudsmani Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Crne Gore, Kosova, Sjeverne Makedonije, Slovenije i Srbije, nakon radnog sastanka o "Zaštiti životne sredine – Uloga Ombudsmana", potisali su izjavu koja se odnosi na očuvanje životne sredine za buduće generacije, zaštitu ljudskih prava i sloboda u oblasti zdravlja i dobrobiti svih ljudi i cjelokupnog života na planeti. Neke od obaveza članstva su da: institucije članice Mreže u svojim redovnim godišnjim izvještajima posvete jedan dio isključivo pitanjima zaštite životne sredine, na osnovu pojedinačnih predmeta i svojih zapažanja na tom polju; da u zavisnosti od raspoloživog budžeta razmotre mogućnost zapošljavanja stručnjaka za pitanja ekologije i zaštite životne sredine; u svojim javnim nastupima, kada god to tema dozvoljava, vrše promociju zdravih stilova života kao i djelovanja na smanjenju zagađenja i daljeg ugrožavanja prirodnih resursa, što utiče na zdravlje ljudi i ostalih živih bića. Takođe je predviđeno da predsjedavanje Mrežom bude organizovano po principu rotacije i da svaka članica jedne godine organizuje sastanak koji okuplja predstavnike relevantnih vlasti te zemlje, akademske zajednice i nevladinog sektora.

U 2019. godini po prvi put, ostvarili smo saradnju sa Visokim komesarom za ljudska prava Ruske Federacije. Učesnice treće međunarodne konferencije „Zaštita ljudskih prava u Evroaziji: razmjena najboljih praksi ombudsmana“, bile su zamjenice Zaštitnika Zdenka Perović i Snežana Mijušković. Na konferenciji, koja je održana u Moskvi, razmatran je uticaj evroazijskih integracionih procesa na zaštitu ljudskih i građanskih prava i sloboda; o primjeni monitoring mehanizama od strane nacionalnih institucija za ljudska prava i zaštiti prava migranata, izbjeglica i lica bez državljanstva.

U prošloj godini član Radnog tijela Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture Crne Gore (NPM), dr Aleksandar Tomčuk, izabran je za člana Evropskog komiteta za prevenciju torture i nehumanog ili degradirajućeg tretmana ili kazni (CPT).

Tokom godine nastavili smo sa aktivnostima na razvijanju već dobro uspostavljene saradnje i to učestvovanjem na tematskim radionicama, seminarima, treninzima, stručnim skupovima za određene oblasti, razmjenom informacija i najboljih praksi, doprinosom u periodičnom izvještavanju tijela koja prate primjenu međunarodnih ugovora, učestvovanjem u panel diskusijama i dr. Sve ove aktivnosti pomažu da svoje kompetencije podignemo na viši nivo i približimo rad Institucije zainteresovanoj javnosti.

Nastavili smo konkretnu i sadržajnu 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. I ovim putem im zahvaljujemo na dosadašnjoj podršci, koja je imala i ima veliki uticaj na razvoj naših institucionalnih kapaciteta.

U nastavku navodimo realizovane međunarodne aktivnosti tokom 2019.godine:

Zaštitnik Šučko Baković, sa zamjenicom Zdenkom Perović i savjetnicima (NPM) Danijelom Brajković i Mensurom Bošnjakom boravio je u Skadru, gdje su sa predstavnicima relevantnih institucija razgovarali o situaciji na crnogorsko-albanskoj granici u kontekstu migracija. Sastancima su prisustvovali i predstavnici UNHCR Crne Gore i Albanije, Narodnog advokata Albanije i granične policije Crne Gore i Albanije;

Zaštitnik Baković i zamjenik Bjeković učestvovali su u radu regionalne konferencije „Uloga mehanizama za zaštitu ljudskih prava u zaštiti od diskriminacije: koji su efekti preporuka?“, koju je u Sarajevu organizovala institucija Ombudsmana BiH povodom 10 godina od donošenja Zakona o zabrani diskriminacije;

Zaštitnik Baković i zamjenica Zdenka Perović bili su učesnici dvodnevnog sastanka NPM Mreže zemalja jugoistočne Evrope, koja je održana u Skoplju (Sjeverna Makedonija). Skup je bio posvećen ulozi nacionalnih mehanizama za prevenciju torture po pitanju odmazde i zastrašivanja lica lišenih slobode, ali i službenih lica u situacijama nakon posjete i razmjene informacija sa timom NPM-a. Predstavnici NPM-a iz 12 zemalja razmjenili su iskustva o svom radu i specifičnosti na koje su nailazili u odnosu na ovu temu;

Zaštitnik Baković sa zamjenicom Snežanom Mijušković prisustvovao je koktel-večeri, koju je za pobjednike humanitarnog košarkaškog turnira i partnere u obilježavanju Dana ljudskih prava organizovao ambasador EU u Crnoj Gori, Aivo Orav;

Zamjenica koja je obavljala funkciju Zaštitnika, Zdenka Perović i zamjenica Snežana Mijušković bile su učesnice međunarodne konferencije koja je održana u Jerevanu. Domaćin konferencije bila je institucija Ombudsmana Jermenije, koja je obilježila 15 godina rada institucije. Ovaj međunarodni skup bio je povod da se razgovara o položaju ombudsmanskih institucija u Evropi, izazovima sa kojim se suočavaju kao i aktuelnim pitanjima;

Zamjenica koja je obavljala funkciju Zaštitnika Zdenka Perović i savjetnica (NPM) Danijela Brajković prisustvovale su konferenciji organizovanoj povodom obilježavanja 30. godišnjice Evropskog komiteta za prevenciju torture i nehumanog ili degradirajućeg tretmana ili kazni (CPT);

Zamjenica Perović bila je učesnica drugog sastanka NPM mreže zemalja jugoistočne Evrope na kojoj je razmatrana tema "Maloljetnici u mjestima pritvora, koja je održana u Skoplju;

Takođe sa savjetnicom Danijelom Brajković (NPM) učestvovala je na međunarodnoj konferenciji „Measuring and Enhancing the Impact of National Preventive Mechanisms“ organizovanoj u Tbilisiju. Povod za održavanje konferencije bio je obilježavanje 10 godina rada NPM-a Gruzije;

Kao članica Potkomiteta Ujedinjenih nacija za sprečavanje mučenja i drugih svirepih, nečovječnih ili ponižavajućih postupaka ili kazni /SPT/ zamjenica Perović učestvovala je u radu 37-og redovnog februarskog zasjedanja Potkomiteta za prevenciju torture Ujedinjenih nacija (SPT UN), koja je održana u Palati Wilson u Ženevi, sjedištu Visokog Komesara za ljudska prava UN-a kao i u radu 38. zasjedanja Potkomiteta za prevenciju torture Ujedinjenih Nacija (SPT), koje je održano u Ženevi;

Zamjenik Zaštitnika Siniša Bjeković, učestvovao je na drugom regionalnom forumu Promocija primjene Istanbulske konvencije u Zapadnom Balkanu i Turskoj „Integrisane politike, inkluzivno partnerstvo“, koji je održan u Tirani;

Zamjenik Bjeković učestvovao je u radu konferencije "Ujedinjeno za zaustavljanje nasilja prema ženama", koja je održana u Beogradu;

Zamjenica za dječja prava učestvovala je na međunarodnoj konferenciji „Pametne investicije i strategije i partnerstva za sprečavanje i okončanje nasilja nad djecom“, koja je održana u Sofiji (Bugarska);

Zamjenice Mijušković i Perović bile su učesnice Šestog godišnjeg regionalnog foruma vladavine prava u zemljama Jugoistočne Evrope, koji je održan u Dubrovniku. Konferencija, koju su organizovali AIRE Centar i međunarodna organizacija Branitelji građanskih prava /Civil rights defenders/, bila je posvećena temi Djeca i Evropski sud za ljudska prava;

Zamjenica Perović i savjetnica Danijela Brajković (NPM) učestvovala su u trećoj operaciji povratka crnogorskih državljana koji nezakonito borave u EU, odnosno SR Njemačkoj. Operacija je obavljena tokom dana 29.01.2019. godine. U Crnu Goru vraćena su 34 državljanina Crne Gore, u pratnji 30 službenika Granične policije i medicinskog tima;

Samostalna savjetnica Jovana Đurović učestvovala je u radu jedanaeste svjetske konferencije ombudsmana za oružane snage (ICOAF), koja je održana u Sarajevu. U radu konferencije koju su organizovali Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, Kancelarija parlamentarnog vojnog povjerenika BiH i Ženevski centar za upravljanje sigurnosnim sektorom (DCAF) učestvovalo je 170 predstavnika institucija iz 51 države svijeta;

Savjetnik Mensur Bošnjak učestvovao je u radu konferencije „Jačanje kapaciteta institucije i povećanje dostupnosti Zaštitnika građana svim građanima“, čiji domaćin je bila institucija Zaštitnika građana Republike Srbije. Konferencija je održana u Nišu;

Samostalna savjetnica Jelena Nedović prisustvovala je konferenciji "Bolje upravljanje migracijama", koja je sprovedena u okviru projekta "Jačanje regionalnog upravljanja migracijama", koji je naručilo njemačko Federalno ministarstvo za ekonomsku suradnju i razvoj (BMZ), a sproveo Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ);

Savjetnici Zaštitnika Danijela Brajković, Mensur Bošnjak (NPM) i Jovana Jocović (zaštita od diskriminacije), učestvovali su u radionici "Jačanje regionalnog dijaloga i saradnje u odnosu na migracije", u organizaciji regionalne inicijative za migracije, azil i izbeglice (MARRI);

Samostalna savjetnica Milena Krsmanović prisustvovala je regionalnoj konferenciji "Institucionalni okvir zaštite nacionalnih manjina u državama nastalim raspadom SFRJ". Centar za regionalizam iz Novog Sada, uz podršku Hanns Seidel fondacije, organizovao je konferenciju na kojoj je okupio stručnjake iz oblasti prava manjinskih naroda iz svih šest država nastalih raspadom SFRJ;

Nastavljena je saradnja sa Savjetom Evrope u okviru druge faze projekta "Horizontal Facility za zapadni Balkan i Tursku", sa zadatkom promocije anti-diskriminacije i zaštite prava ranjivih društvenih grupa. Samostalna savjetnica Milena Krsmanović učestvovala je u radu konferencije povodom najave druge faze projekta koja je održana u Skoplju. Druga faza programa trajaće do 2022. godine i proširiće opseg inicijative, uključujući po prvi put teme poput slobode izražavanja i slobode medija.

Aktivnosti u okviru mreža:

Članstvo u mrežama koje se bave ljudskim pravima predstavlja efikasno sredstvo u radu institucija za ljudska prava i ima izuzetan uticaj na učvršćivanje već uspostavljene međunarodne saradnje. Angažovanost zaposlenih u mrežnim tijelima pruža mogućnost za poboljšanje znanja o ljudskim pravima putem razmjene najboljih praksi koje su predstavljene na sastancima radnih grupa, na tematskim sastancima generalne skupštine i drugim aktivnostima organizovanim tokom godine.

Predan rad u okviru formiranih mreža nastavljen je i u izvještajnoj godini, i to u okviru: Globalne alijanse nacionalnih institucija za ljudska prava, Regionalne mreže Ombudsmana Zapadnog Balkana, Regionalne mreže NPM za jugoistočnu Evropu, EOI (Evropska Institucija Ombudsmana), CRONSEE (Mreža Ombudsmana za djecu Jugoistočne Evrope), ENOC-a (Evropska mreža Ombudsmana za djecu), ENNHRI-ja (Evropska mreža Nacionalnih Institucija za ljudska prava), EQUINET-a (Evropska mreža tijela za jednakost) i ECRI-ja (Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije).

U nastavku navodimo neke od aktivnosti koje su sprovedene u okviru mreža, a što je detaljnije razrađeno sektorskim djelovima izvještaja.

Zamjenica Snežana Mijušković učestvovala je u radu konferencije Mreže ombudsmana za djecu jugoistočne Evrope /CRONSEE/, koja je bila posvećena zaštiti djece migranata u Tirani;

Ona je sa savjetnicom Duškom Šljivančanin učestvovala u radu 23. godišnje konferencije i generalne skupštine Evropske mreže ombudsmana za djecu /ENOC/. Konferencija je održana u Belfastu (Sjeverna Irska);

Zamjenik za zaštitu od diskriminacije, manjinska prava i rodnu ravnopravnost bio je učesnik glavnog godišnjeg sastanka Mreže tijela za jednakost (EQUINET), koji je održan u Briselu;

Savjetnica iz sektora za zaštitu od diskriminacije, Milena Krsmanović, bila je učesnica prvog sastanka radne grupe EQUINET-a, posvećenog realizaciji projekta o standardima za nacionalne institucije za ljudska prava koje djeluju u zaštiti ravnopravnosti (Antwerpen);

Ona je takođe bila učesnica više skupova koji su u Parizu organizovani u okviru djelovanja EQUINET-a, odnosno Savjeta Evrope (SE). Jedna od aktivnosti bio je sastanak sa komesarkom za ljudska prava SE, Dunjom Mijatović;

Samostalna savjetnica Jovana Jocović učestvovala je u radu konferencije „Uloga NHRI-a u izgradnji mira“, koja je organizovana u okviru projekta HR & Conflict. Cilj skupa bio je uspostavljanje veze između rada na ljudskim pravima i izgradnji mira. Konferencija Evropske mreže nacionalnih institucija za ljudska prava /ENNHRI/ održana je u Zagrebu;

Savjetnik Mensur Bošnjak (NPM), učestvovao je na sastanku radne grupe za azil i migracije, koji je u Madridu organizovala ENNHRI;

On je sa savjetnicom Brajković bio učesnik sastanka radne grupe za azil i migracije, koji je u Zagrebu organizovala Evropska mreža nacionalnih institucija za ljudska prava;

Generalni sekretar Zaštitnika Ivan Krkeljić i savjetnica Jovana Đurović bili su učesnici sastanaka radnih grupa za ekonomsko-socijalna i kulturna prava i komunikacije, koje je u Briselu organizovao ENNHRI;

Samostalna savjetnica za odnose s javnošću i međunarodnu saradnju, Milana Bojović, uspješno je završila sedmodnevnu Akademiju za ljudska prava, na kojoj su razmatrana pitanja iz domena ekonomskih i socijalnih prava. Akademija, koju su tradicionalno organizovali Evropska mreža nacionalnih institucija za ljudska prava i Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR/OSCE) održana je u Veneciji;

Savjetnica Bojović bila je učesnica sastanka radne grupe za komunikacije Evropske mreže tijela za jednakost, koji je održan u Rigi, Letonija;

Tokom 2019.godine Instituciju su posjetili predstavnici više međunarodnih delegacija. Oni su upoznati sa mandatom i načinima rada Ombudsmana, uz razmjenu informacija o konkretnim oblastima koje su bile teme sastanaka .

U nastavku navodimo neke od posjeta:

Specijalna izvjestiteljka UN-a za trgovinu ljudima, posebno ženama i djecom, Marija Gracija Đamarinaro, razgovarala je sa zamjenicom za prava djece, mladih i socijalno staranje, Snežanom Mijušković. Gospođa Đamarinaro boravila je u zvaničnoj posjeti Crnoj Gori, s ciljem da izvrši procjenu stanja u oblasti trgovine ljudima, za potrebe pripreme izvještaja koji će biti predstavljen Savjetu za ljudska prava UN-a u junu naredne godine;

Članovi ekspertske misije Savjeta Evrope posjetili su instituciju Zaštitnika, u okviru programa Unapređenje zaštite ljudskih prava za pritvorene i osuđene osobe u Crnoj Gori (Horizontalni instrument Evropske unije / Savjeta Evrope za zapadni Balkan i Tursku). Predmet posjete bila je procjena zakonodavnog i operativnog okvira Odjeljenja za unutrašnju kontrolu Ministarstva unutrašnjih poslova, u cilju unapređenja metodologije izvještavanja u skladu sa standardima Savjeta Evrope.

Predstavnici Generalnog Direktorata Evropske komisije za susjedsku politiku i pregovore o proširenju, bili su naši gosti povodom održavanja devetog sastanka Pododbora za pravdu, slobodu i bezbjednost između predstavnika Crne Gore i Evropske komisije;

Međunarodna ekspertkinja za dječja prava djeteta, Anki Vandekerkhov, sastala se sa nadležnim sektorom i upoznala sa aktivnostima Zaštitnika u ovoj oblasti;

Zamjenica koja je obavljala poslove Zaštitnice, Zdenka Perović, sastala se sa predstavnikom EU delegacije u Crnoj Gori zaduženim za oblast ljudskih prava i evropske integracije g-dinom Sylvain Manissierom.

Predstavnici institucije Zaštitnika razgovarali su sa delegacijom koizvjestilaca Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope (PSSE) za Crnu Goru u post-monitoring dijalogu. Sastanku su prisustvovali zamjenik za oblast zaštite od diskriminacije, rodnu ravnopravnost i manjinska prava, Siniša Bjeković i generalni sekretar Ivan Krkeljić, dok su članovi delegacije PSSE Lonut-Marian Stroe, Anne Mulder i Alexis Salanson;

Savjetnici iz Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture, Danijela Brajković i Mensur Bošnjak održali su sastanak sa predstavnicima OEBS-a, ekspertom Novakom Gajićem i gospođom Dragicom Vučinić, sa kojima su razgovarali o reformi policije u Crnoj Gori;

Savjetnica Brajković bila je učesnica sastanka Upravnog odbora Horizontalnog projekta II - "Horizontalni program za Zapadni Balkan i Tursku" /Horizontal facility for western Balkans and Turkey" - čija je tema bila Unapređenje ljudskih prava pritvorenih i zatvorenih lica u Crnoj Gori. Na sastanku su predstavljene planirane aktivnosti i diskutovano je o eventualnim korekcijama kako bi realizacija planiranih aktivnosti bila što efektivnija;

U okviru pripreme za odlazak na dužnost šefa Stalne misije Crne Gore pri Savjetu Evrope, sa sjedištem u Strazburu, ambasador Zoran Janković posjetio je instituciju Zaštitnika;

Predstavnici Savjeta Evrope i Jedinice za saradnju i borbu protiv govora mržnje sa zamjenikom Zaštitnika razgovarali su o tehničkim detaljima u procesu planiranja projekta na temu antidiskriminacije na zapadnom Balkanu;

Predstavnici institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore iz sektora za dječja prava učestvovali su u trećoj seriji Vebinara /Webinar/, koje Centrala UNICEF-a iz Njujorka organizuje u cilju povezivanja nezavisnih institucija koje se bave ljudskim pravima;

Savjetnice Zaštitnika, Marijana Sindić i Jelena Nedović, održale su sastanak sa predstavnicima Savjeta Evrope o evaluaciji programa rehabilitacije i reintegracije zatvorenika.

Zaštitnik je popunio GREVIO interaktivni upitnik „8 pitanja 8. marta“, koji je osmišljen kako bi se podigla svijest o Istanbulskoj konvenciji i stekli stavovi što većeg broja ljudi o tome šta misle da su prioriteti u nastojanju da se okonča nasilje nad ženama i devojkicama.

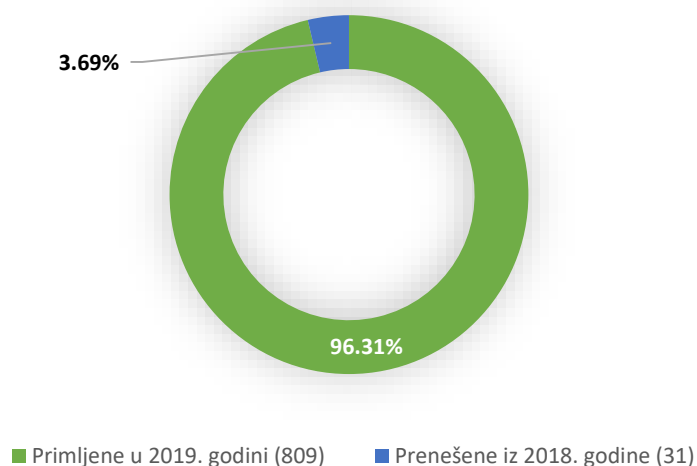
Davanjem odgovora za upitnik, učestvovali smo u istraživanju “50 ključnih pitanja za budućnost Evropske unije”, koje je imalo za cilj da ukaže na interese i brige građana u vezi sa ključnim javnim politikama i politikama Evropske unije, kao i da skrene pažnju donosiocima odluka na ideje građana o budućem razvoju Evropske unije. Istraživanje je bilo dio projekta “You4EU - Učešće građana 2.0”, koji je sproveo Institut Alternativa.

III POSTUPANJE ZAŠTITNIKA PO PRITUŽBAMA I SOPSTVENIM INICIJATIVAMA

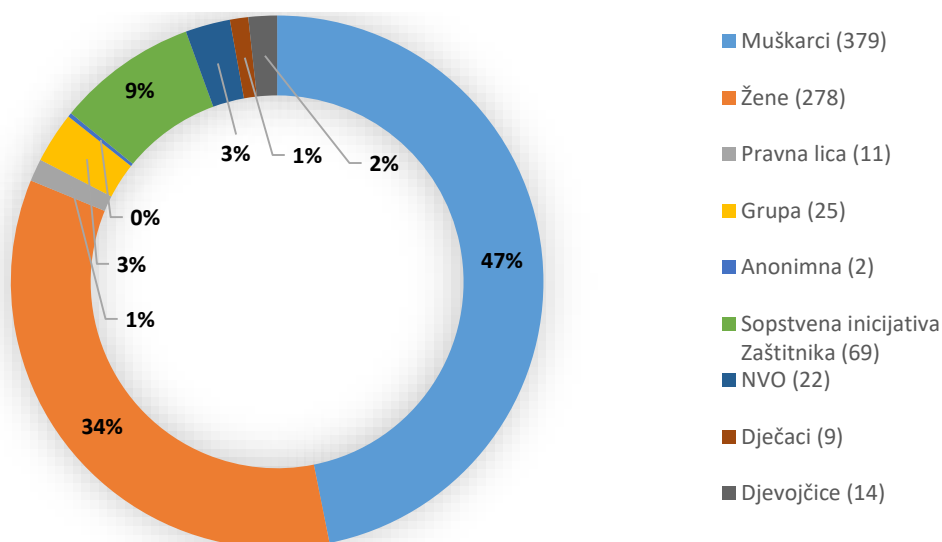
3.1. Statistički pokazatelji o radu Zaštitnika

U 2019. godini, Zaštitnik je imao u radu **840** pritužbi, od kojih su:

- a) 809 primljene u 2019. godini i
- b) 31 prenešene iz 2018. godine



Od 809 predmeta primljenih u 2019. godini, 657 predmeta je formirano po individualnim pritužbama (muškarci 379 i žene 278), 36 po pritužbama grupe građana i pravnih lica (kolektivne), 22 pritužbe nevladinih organizacija, 69 predmeta po sopstvenoj inicijativi, 23 po pritužbama djece i dva (2) predmeta po anonimnim pritužbama.



Od 840 predmeta koji su bili u radu u izvještajnoj godini, postupak je okončan u 796 (94,76%) i to 765 iz 2019. godine i 31 predmet iz prethodne godine.

U 2020. godinu prenešena su 44 predmeta (5,24%), od kojih je većina formirana u decembru 2019. godine, po kojima objektivno nije mogao biti završen postupak.

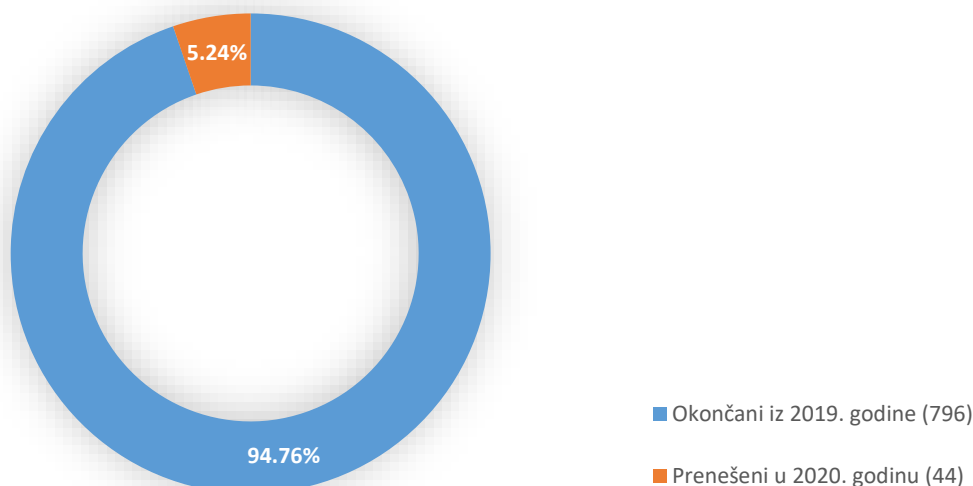


Tabela - Pritužbe u radu u 2019. godini

Pritužbe	840
Primljene u 2019.	809
Prenešene iz 2018.	31
Pritužbe prema podnosiocima - primljene u 2019. godini	809
Muškarci 18+	379
Žene 18+	278
Pravna lica	11
Grupa	25
Anonimna	2
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	69
NVO	22
Dječaci	9
Djevojčice	14
Okončane (ukupno)	796
Okončane iz 2019. godine	765
Okončane iz 2018. godine	31
Prenešene u 2020. godinu	44

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 (266), sudova (93), Državnog tužilaštva (23), Uprave policije (55), javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlaštenja (216), organa lokalne samouprave i lokalne uprave (43) i na rad organa, službi i nosilaca javnih ovlaštenja u drugim državama, privrednih društava, drugih pravnih lica, preduzetnika, fizičkih lica i dr. (113).

3.1.2. Broj pritužbi prema teritorijalnoj pripadnosti podnosilaca

U toku 2019. godine, pritužbe su podnijeli građani iz Glavnog grada, Prijestonice i opština Crne Gore, i to: Podgorica (375), Cetinje (13), Andrijevića (2), Bar (28), Berane (20), Bijelo Polje (50), Budva (38),

Danilovgrad (88), Gusinje (1), Herceg Novi (24), Kolašin (5), Kotor (20), Mojkovac (4), Nikšić (53), Petnjica (3), Plav (6), Pljevlja (16), Rožaje (11), Tivat (12), Tuzi (1), Ulcinj (12) i Žabljak (2).

Zaštitniku su se obraćali i pojedini građani iz drugih država, i to: Srbija (14), Bosna i Hercegovina (2), Hrvatska (2), Rusija (1), Švedska (1), Luxemburg (2), Njemačka (1) i Velika Britanija (2).

3.1.3. Urgencije

I u izvještajnoj godini pojedini subjekti nijesu dostavili traženo izjašnjenje ili su kasnili u dostavljanju izjašnjenja, pa je Zaštitnik bio prinuđen da u 127 predmet uputi 181 urgenciju, radi dostavljanja traženih izjašnjenja.

Tabela – Pregled upućenih urgencija u 2019. godini

Državni organi i organi državne uprave	Broj
Uprava za nekretnine - Područna jedinica Podgorica	2 u 2 predmeta po 1 urgencija
Agencija za nacionalnu bezbjednost	2 u 2 predmeta po 1 urgencija
ZIKS Bijelo Polje	2 u 1 predmetu 2 urgencije
Komisija za povraćaj i obeštećenje u Podgorici	6 u 1 predmetu 4 urgencije i u 1 predmetu 2 urgencije
Ministarstvo održivog razvoja i turizma	10 u 2 predmeta 5 urgencija
Ministarstvo odbrane	3 u 3 predmeta po 1 urgencija
Ministarstvo unutrašnjih poslova	2 u 2 predmeta po 1 urgencija
Vlada CG	5 u 5 predmeta po 1 urgencija
Uprava za nekretnine - Područna jedinica Podgorica	10 u 2 predmeta po 3 urgencije, u 1 predmetu 2 urgencije i u 2 predmeta po 1 urgencija
Drugi državni organi	2 u 2 predmeta po 1 urgencija
Ministarstvo prosvjete	17 u 1 predmetu 3 urgencije, u 1 predmetu 2 urgencije, u 12 predmeta po 1 urgencija
Uprava za nekretnine Bijelo Polje	1 u 1 predmetu 1 urgencija
Uprava za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove	3 u 1 predmetu 3 urgencije
Zavod za školstvo	2 u 1 predmetu 2 urgencije
Vojska RCG	1 u 1 predmetu 1 urgencija
Ministarstvo pravde	3 u 1 predmetu 2 urgencije i u 1 predmetu 1 urgencija
Uprava za nekretnine Područna jedinica Bijelo Polje	1 u 1 predmetu 1 urgencija
Ministarstvo unutrašnjih poslova	11 u 1 predmetu 4 urgencije, u 7 predmeta po 1 urgencija
Komisija za žalbe CG	5 u 1 predmetu 3 urgencije i u 1 predmetu 2 urgencije
Ministarstvo za zaštitu ljudskih i manjinskih prava	1 u 1 predmetu 1 urgencija
Ministarstvo javne uprave	5 u 1 predmetu 4 urgencije i u 1 predmetu 1 urgencija
Ministarstvo rada i socijalnog staranja	7 u 7 predmeta po 1 urgencija

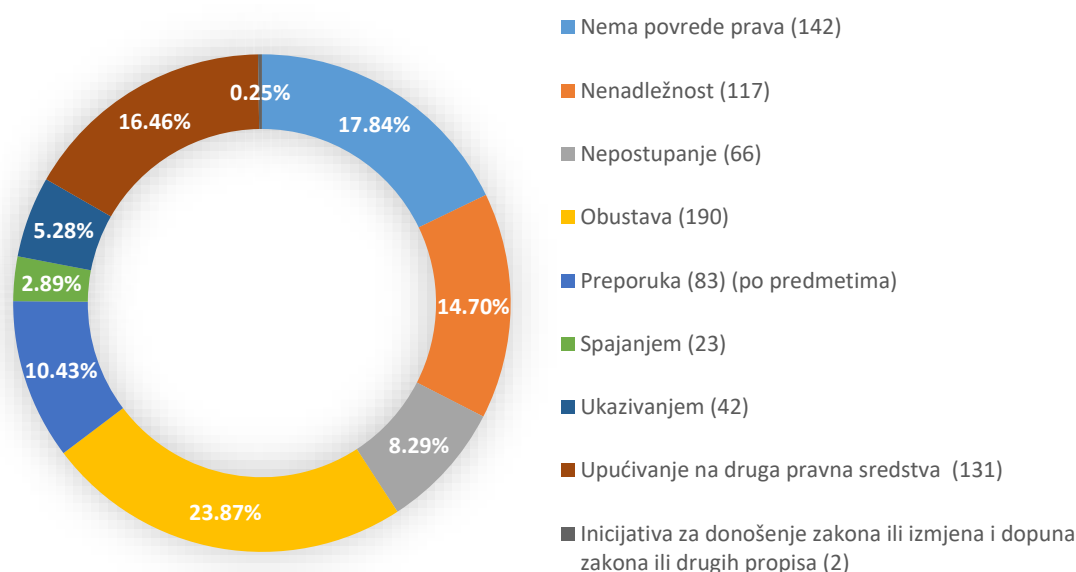
Komisija za povraćaj i obeštećenje u Baru	20	u 3 predmeta po 5 urgencija, u 2 predmeta 2 urgencije i u 1 predmetu 1 urgencija
JU Zavod "Komanski most"	1	u 1 predmetu 1 urgencija
Javne službe i drugi nosioci javnih ovlašćenja		
Bolnica Danilo I - Cetinje	1	u 1 predmetu 1 urgencija
Centar za socijalni rad za opštine Kotor, Tivat i Budva	2	u 2 predmeta po 1 urgencija
Pošta CG Podgorica	1	u 1 predmetu 1 urgencija
Fond PIO - Crne Gore	2	u 2 predmeta po 1 urgencija
JU Osnovna škola "Radojica Perović"	1	u 1 predmetu 1 urgencija
Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore	3	u 3 predmeta po 1 urgencija
Centar za socijalni rad za opštine Kotor, Tivat i Budva - Područna služba Budva	2	u 1 predmetu 2 urgencije
Centar za socijalni rad Podgorica	9	u 9 predmeta po 1 urgencija
Centar za socijalni rad Bar	2	u 2 predmeta po 1 urgencija
Lokalna samouprava i lokalna uprava		
Opština Budva	4	u 1 predmetu 2 urgencije i u 2 predmeta po 1 urgencija
Opština Tivat	3	u 1 predmetu 2 urgencije i u 1 predmetu 1 urgencija
Opština Nikšić	3	u 1 predmetu 2 urgencije i u 1 predmetu 1 urgencija
Komunalna policija Opštine Bar	1	u 1 predmetu 1 urgencija
Uprava policije		
Uprava policije - Centar bezbjednosti Podgorica	5	u 5 predmeta po 1 urgencija
Uprava policije - Centar bezbjednosti Bijelo Polje	3	u 1 predmetu 2 urgencije i u 1 predmetu 1 urgencija
Uprava policije - Odjeljenje bezbjednosti Kotor	1	u 1 predmetu 1 urgencija
Uprava policije - Centar bezbjednosti Berane	1	u 1 predmetu 1 urgencija
Sud		
Privredni sud Crne Gore	2	u 2 predmeta po 1 urgencija
Viši sud u Bijelom Polju	1	u 1 predmetu 1 urgencija
Upravni sud Crne Gore	4	u 1 predmetu 2 urgencije i u 2 predmeta po 1 urgencija
Viši sud u Podgorici	3	u 3 predmeta po 1 urgencija
Osnovni sud u Podgorici	4	u 4 predmeta po 1 urgencija
Tužilaštvo		
Tužilački savjet	1	u 1 predmetu 1 urgencija
Ukupno	181	

3.2. Način okončanja postupka po pritužbama

Od 796 predmeta po kojima je postupak okončan u 2019. godini, u 117 predmeta Zaštitnik nije bio nadležan za postupanje, a u 66 predmeta nijesu postojale procesne pretpostavke za postupanje. U 131 predmetu postupak je okončan upućivanjem na druga pravna sredstva, u 459 slučajeva okončani su nakon sprovedenog ispitnog postupka i u 23 slučaja postupak je sproveden spajanjem predmeta.

Tabela – Način okončanja postupka po pritužbama

Ishod postupka po pritužbama	Broj	Procenat
Nema povrede prava (142)	142	17.84%
Nenadležnost (117)	117	14.70%
Nepostupanje (66)	66	8.29%
Obustava (190) ⁷	190	23.87%
Predmeti u kojima su date preporuke (83)	83	10.43%
Spajanjem (23)	23	2.89%
Ukazivanjem (42)	42	5.28%
Upućivanje na druga pravna sredstva (131)	131	16.46%
Inicijativa za donošenje zakona ili izmjena i dopuna zakona ili drugih propisa (2)	2	0.25%
Ukupno	796	



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

Zaštitnik nije bio nadležan za postupanje u 117 predmeta ili 14,70%, 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 (13); povrede prava u drugim državama (4); zahtjeve za materijalnu, besplatnu pravnu i drugu pomoć (13); zahtjeve za preispitivanje zakonitosti odluka državnih organa (sudovi i dr.) (47), zahtjeve za zastupanje i preduzimanje radnji u postupcima (1), i na druge razloge (39).

⁷ Zbog otklonjene povrede, pokretanje sudskog postupka, nesaradnje stranke, povlačenje pritužbe ili smrti stranke

U 66 predmeta ili 8,29% 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, očigledna zloupotreba prava podnošenja pritužbe (5), pritužba je podnesena po isteku roka od jedne godine od dana učinjene povrede (5), pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku, a ni nakon toga (37) i ista pritužba je ponovljena bez novih dokaza (17).

U 131 predmetu ili 16,46% od ukupnog broja pritužbi po kojima je postupak okončan, podnosioci pritužbi upućeni su da zaštitu svojih prava racionalnije i efikasnije ostvare pred nadležnim državnim organima, korišćenjem redovnih pravnih sredstava koja su im, shodno određenim zakonskim odredbama na raspolaganju.

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

Nenadležnost	117
Pritužba se nije odnosila na državne i druge organe RCG iz čl. 2 Zakona o Zaštitniku	13
Pritužba se odnosila na povrede prava u drugim državama	4
Zahtjev za materijalnu, besplatnu pravnu i drugu pomoć	13
Zahtjeve za preispitivanje zakonitosti odluka državnih organa (sudovi i dr.)	47
Zahtjev za zastupanje i preduzimanje radnji u postupku	1
Ostalo	39
Nepostupanje	66
Anonimna pritužba	2
Očigledna zloupotreba prava podnošenja pritužbe	5
Pritužba je podnesena po isteku roka od jedne godine od dana učinjene povrede	5
Pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku	37
Pritužba ponovljena a nijesu podnijeti novi dokazi	17
Upućivanje na druga pravna sredstva	131

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

3.2.2. Pritužbe okončane nakon sprovedenog ispitnog postupka

Nakon sprovedenog ispitnog postupka okončano je 459 predmeta, odnosno 57,66% od ukupno 796 pritužbi. Od tog broja u 142 slučaja (30,93%), nije utvrđena povreda prava.

U 218 slučajeva ili 47,49% utvrđeno je da postoji povreda prava, od kojih je u 135 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 83 predmeta dao mišljenja sa **217 preporuka** nadležnim organima i drugim subjektima za otklanjanje utvrđenih povreda prava, ostavljajući za to odgovarajuće rokove.

U 55 slučajeva postupak je obustavljen, i to: u 23 predmeta zbog toga što je nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak, u 19 predmeta podnosilac pritužbe nije saradivao u postupku, a njegova

saradnja je bila neophodna, dok su u 12 predmeta podnosioci povukli pritužbe nakon podnošenja i u jednom predmetu podnosilac pritužbe je preminuo pa je postupak obustavljen.

U 42 slučaja Zaštitnik je ukazao na propuste organa javne vlasti u cilju preventivnog djelovanja kako se u budućem radu ne bi ponovili propusti u postupanju.

U dva predmeta Zaštitnik je dao inicijativu za donošenje zakona ili izmjene i dopune zakona ili drugih propisa.

Tabela - Predmeti okončani nakon sprovedenog ispitnog postupka

Utvrđeno da nije bilo povrede prava	142
Utvrđena povreda prava (ukupno)	218
Povreda otklonjena u toku postupka	135
Predmeti u kojima su date preporuke	83
Postupak obustavljen (osim slučajeva u kojima je povreda otklonjena u toku postupka)	55
Nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak	23
Podnosilac povukao pritužbu	12
Podnosilac pritužbe ne saradjuje u postupku	19
Podnosilac pritužbe preminuo.	1
Ukazivanjem	42
Inicijativa za donošenje zakona ili izmjena i dopuna zakona ili drugih propisa	2
Ukupno	459

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 255 pritužbi, na rad sudova 96 pritužbi, na rad Državnog tužilaštva 24, na rad Uprave policije 51 pritužba, na rad javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlaštenja 214, na rad organa lokalne samouprave i lokalne uprave 44 i na rad organa, službi i nosioca javnih ovlaštenja 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	255
Muško 18+	140
Žensko 18+	58
Pravna lica	6
Grupa	9
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	26
NVO	7
Dječaci	3
Djevojčice	6
Sudovi i Ustavni sud	96
Muško	60

Žensko	32
Grupa	2
Anonimna	1
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	1
Državno tužilaštvo	24
Muško	16
Žensko	6
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	2
Uprava policije	51
Muško	25
Žensko	18
Grupa	3
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	5
Javne službe i drugi nosioci javnih ovlašćenja	214
Muško 18+	67
Žensko 18+	92
Pravna lica	2
Grupa	6
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	21
NVO	15
Dječaci	3
Djevojčice	8
Lokalna samouprava i lokalna uprava	44
Muško	15
Žensko	19
Grupa	3
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	7
Drugi organi, organizacije, fizička i pravna lica i drugi slučajevi	112
Muško	49
Žensko	50
Pravna lica	4
Grupa	3
Anonimna	1
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	3
NVO	2
Ukupno	796

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 (809), na rad sudova odnosilo se 86 pritužbi ili 10,63%. Primljene pritužbe odnosile su se na: Vrhovni sud Crne Gore tri (3), Viši sud u Podgorici pet (5), Viši sud u Bijelom Polju tri (3), Privredni sud Crne Gore sedam (7), Apelacioni sud Crne Gore četiri (4), Upravni sud Crne Gore osam (8), Sud za prekršaje Podgorica pet (5), Sud za prekršaje Bijelo Polje - Odjeljenje Kolašin jedna (1), Sud za prekršaje Budva - Odjeljenje Kotor jedna (1), Sud za prekršaje Budva - Odjeljenje Bar (1) i na osnovne sudove (48) .

Na rad Ustavnog suda podneseno je sedam (7) pritužbi.

Postupak je završen u 96 predmeta koji su bili u radu tokom godine, i to u 89 primljenih 2019. godine i sedam (7) 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	89
Nema povrede prava	10
Nenadležnost	35
Ostalo	6
Pritužba se nije odnosila na državne i druge organe RCG	1
Zahtjev za preispitivanje zakonitosti sudske odluke	28
Nepostupanje	7
Anonimna pritužba	1
Pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku	2
Pritužba ponovljena a nijesu podnijeti novi dokazi	4
Obustava	13
Nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak	2
Povreda otklonjena u toku postupka	11
Predmeti u kojima su date preporuke	10
Spajanjem	1
Ukazivanjem	2
Upućivanje na druga pravna sredstva	11
II Ustavni sud CG	7
Nema povrede prava	1
Nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak	1
Upućivanje na druga pravna sredstva	5
Ukupno I+II	96

3.3.1.2. Pritužbe na rad Državnog tužilaštva

Na rad Državnog tužilaštva Crne Gore primljene su 23 pritužbe ili 2,84% od ukupnog broja pritužbi. Pritužbe su se odnosile na Osnovna državna tužilaštva: u Baru (1), u Bijelom Polju (1), u Herceg Novom (1), u Nikšiću (1) i u Podgorici (5), Specijalno državno tužilaštvo (8), Vrhovno državno tužilaštvo Crne Gore (4) i Tužilački savjet (2).

Postupak je završen u 24 predmeta, i to u 22 slučaja iz 2019. godine i dva predmeta iz prethodne godine. U 2020. godinu prenešena je jedna (1) pritužba.

Tabela – Način okončanja pritužbi

Nema povrede prava	5
Nenadležnost	4
Zahtjev za preispitivanje zakonitosti sudske odluke	3
Ostalo	1
Nepostupanje	4
Pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku	3
Pritužba je podnesena po isteku roka od jedne godine od dana učinjene povrede	1
Obustava	3
Povreda otklonjena u toku postupka	3
Predmeti u kojima su date preporuke	4
Upućivanje na druga pravna sredstva	4
Ukupno	24

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 278 pritužbi, što je nešto manje od predhodne godine.

U ovoj izvještajnoj godini postupak je okončan u 255 predmeta, a ostala su 23 nezavršena predmeta (iz 2019. god).

Postupci po pritužbama okončani su na način što je: u 40 slučajeva utvrđeno da nema povrede prava, u 22 slučaja Zaštitnik nije bio nadležan da postupa, u 15 slučajeva Zaštitnik nije postupao iz zakonom utvrđenih razloga (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku i dr.), u 94 predmeta postupak je obustavljen (povreda otklonjena u toku postupka – 71, podnosilac povukao pritužbu i dr), u 16 predmeta dato je mišljenje sa preporukom, u sedam (7) predmeta spajanjem, ukazivanjem u 18 predmeta, dok su u 41 predmetu podnosioci pritužbe upućeni na druga pravna sredstva – na korišćenje redovnih ili drugih pravnih sredstava, jer je ocijenjeno da je to efikasniji način za otklanjanje povreda prava i u dva (2) slučaja Zaštitnik je dao inicijativu za donošenje zakona ili izmjene i dopune zakona ili drugih propisa.

Tabela – Način okončanja postupka

Pritužbe	Broj
Nema povrede prava	40
Nenadležnost	22
Nepostupanje	15

Obustava	94
Preporuka	16
Spajanjem	7
Ukazivanjem	18
Upućivanje	41
Inicijativa za donošenje zakona ili izmjena i dopuna zakona ili drugih propisa	2
Ukupno	255

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 ovlaštenja, koja mogu imati uticaja na ostvarivanje ljudskih prava i sloboda, posebno se evidentiraju u Instituciji.

Na rad Uprave policije primljeno je 55 pritužbi ili 6,79% od ukupnog broja primljenih pritužbi (809). Iz prethodne godine prenešena je jedna (1) pritužba.

Od ukupnog broja pritužbi u radu (56) okončano je 51, od čega 50 iz 2019. godine i jedna (1) iz 2018. godine.

Pritužbe su se uglavnom odnosile na nepostupanje po prijavama građana i njihovim zahtjevima, a u 17 slučajeva odnosile su se na prava lica lišenih slobode.

Postupak po pritužbama okončan je na način što je: u 13 predmeta utvrđeno da nema povrede prava, u pet (5) predmeta Zaštitnik nije bio nadležan da postupa, u sedam (7) 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 11 je utvrđena povreda prava i dato je mišljenje sa preporukom, u jedanom (1) predmetu spajanjem, ukazivanjem u tri (3) predmeta, i u dva (2) slučaja podnosioc pritužbe je upućen na druga pravna sredstva – na korišćenje redovnih ili drugih pravnih sredstava, jer je ocijenjeno da je to efikasniji način za otklanjanje povreda prava.

Tabela – Način okončanja postupka po pritužbama

Pritužbe	Broj
Nema povrede prava	13
Nenadležnost	5
Nepostupanje	7
Obustava	9
Preporuka	11
Spajanjem	1
Ukazivanjem	3
Upućivanje	2
Ukupno	51

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 216 pritužbi, a iz prethodne godine prenijeto je pet (5) pritužbi.

Od ukupnog broja pritužbi u radu (221), postupak je okončan u 214 predmeta (209 iz 2019. i pet (5) iz 2018. godine).

Postupak po pritužbama okončan je na način što je: u 64 predmeta utvrđeno da nema povrede prava, u 15 predmeta Zaštitnik nije bio nadležan da postupa (zahtjev za materijalnu, besplatnu pravnu i drugu pomoć, zahtjev za preispitivanje zakonitosti sudske odluke), u 12 predmeta nije postupano iz zakonom utvrđenih razloga (pritužba je podnesena po isteku roka od jedne godine od dana učinjene povrede, pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku, pritužba ponovljena a nijesu podnijeti novi dokazi), u 47 predmeta postupak je obustavljen (povreda otklonjena u toku postupka – 37, podnosilac povukao pritužbu i dr), u 33 predmeta data su mišljenja sa preporukama, devet (9) predmeta je okončano spajanjem, u šest (6) predmeta ukazivanjem i u 28 predmeta podnosioci pritužbe su upućeni da zaštite svojih prava ostvare pred nadležnim državnim organima, jer je ocijenio da je to efikasnije.

Tabela - Način okončanja postupka po pritužbama

Pritužbe	Broj
Nema povrede prava	64
Nenadležnost	15
Nepostupanje	12
Obustava	47
Preporuka	33
Spajanjem	9
Ukazivanjem	6
Upućivanje	28
Ukupno	214

3.3.2.3. Pritužbe na rad lokalne samouprave i lokalne uprave

Na rad organa lokalne samouprave i lokalne uprave podnešene su 44 pritužbe. Iz 2018. godine prenijete su tri pritužbe, tako da je bilo ukupno u radu 47 pritužbi.

Postupak je okončan u 44 predmeta (41 iz 2019. i tri iz 2018.godine).

Postupak po pritužbama okončan je na način što je: u pet (5) predmeta utvrđeno da nema povrede prava, u jednom (1) predmetu Zaštitnik nije bio nadležan da postupa, u tri (3) predmeta nije postupano iz zakonom utvrđenih razloga (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku, i pritužba ponovljena a nijesu podnijeti novi dokazi), u 12 predmeta postupak je obustavljen (povreda otklonjena u toku postupka – 8), u šest (6) predmeta dato je mišljenje sa preporukom, u dva (2) izvršeno je spajanje, četiri (4) predmeta završena su ukazivanjem i u 11 predmeta podnosioci pritužbi upućeni su da zaštite 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	5
Nenadležnost	1
Nepostupanje	3
Obustava	12
Preporuka	6
Spajanjem	2
Ukazivanjem	4
Upućivanjem	11
Ukupno	44

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 (93), na ostala građanska prava (242), na ekonomska, socijalna i kulturna prava (151), na prava djeteta (179) i zabranu diskriminacije (131).

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

Pravo na pravično suđenje	93
Neizvršavanje sudskih odluka	7
Zloupotreba procesnih ovlašćenja	11
Pravo na suđenje u razumnom roku	33
Pravo na pristup sudu	31
Pravo na odbranu	7
Pravo na javno suđenje	1
Pravo na pravni lijek	3
Ostala građanska prava	242
Prava lica lišenih slobode	80
Pravo na državljanstvo	9
Pravo na lična dokumenta	2
Pravo na ljudsko dostojanstvo i jednakost pred zakonom	2
Pravo na dobru upravu i pravnu zaštitu	80
Pravo na privatnost	4
Pravo na slobodan pristup informacijama	3
Pravo na slobodno kretanje i slobodan izbor boravišta/prebivalište	1
Pravo na slobodu i sigurnost ličnosti	6
Pravo na zdravu životnu sredinu	4
Pravo nasleđivanja	2
Zabrana mučenja i nehumanog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja	22
Pravo obraćanja	8
Ostalo	19
Ekonomska, socijalna i kulturna prava	151
Akcionarsko pravo	1

Povraćaj imovine i obeštećenje	5
Pravo iz oblasti preduzetništva	2
Pravo na rad i pravo iz radnog odnosa	31
Pravo iz socijalne zaštite	41
Pravo na mirno uživanje imovine	34
Pravo na obrazovanje	1
Pravo na penzijsko i invalidsko osiguranje	8
Pravo na stanovanje	2
Pravo na zdravstvenu zaštitu i pravo na zdravstveno osiguranje	26
Prava djetata, mladi i socijalna zaštita	179
Prava djeteta	175
Prava mladih	4
Zabrana diskriminacije	131
Ukupno	796

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

Prava djeteta	175
Pravo na roditeljsko staranje	8
Pravo na izdržavanje	2
Pravo na život, opstanak i razvoj	2
Pravo na ime i državljanstvo	1
Pravo na očuvanje identiteta	1
Nezakonito odvođenje i zadržavanje djeteta u inostranstvu	6
Pravo na izražavanje mišljenja - participacija	5
Pravo na privatnost	2
Odgovornost roditelja	7
Zaštita djece od zlostavljanja i zanemarivanja	7
Zaštita djece bez roditelja	2
Dijete izbjeglica	1
Prava djeteta sa smetnjama u razvoju	8
Pravo na zdravstvenu zaštitu	6
Pravo na socijalnu zaštitu	22
Životni standard	4
Pravo na obrazovanje	35
Pravo na slobodno vrijeme, rekreaciju i kulturne aktivnosti	9
Dječiji rad, posebna zaštita na radu	3
Pravo na zaštitu od seksualnog iskorišćavanja	2
Pravo na zaštitu od otmice i trgovine	1
Pravo na zaštitu od mučenja i nezakonitog ili proizvoljnog lišenja slobode	2
Druga prava djeteta	10
Pravo na lične odnose	16
Vršnjačko nasilje	13

Prava mladih	4
Pravo na zdravstvenu zaštitu	1
Pravo na obrazovanje	2
Pravo na slobodno vrijeme, rekreaciju i kulturne aktivnosti	1
Ukupno	179

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

Rad i zapošljavanje	47
Nacionalna pripadnost	6
Jezik	1
Vjera ili uvjerenje	1
Političko ili drugo mišljenje	1
Pol, promjena pola, rodni identitet	4
Zdravstveno stanje	2
Invaliditet	10
Starosna dob	2
Bračno ili porodično stanje	1
Pripadnosti grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji	6
Druga lična svojstva	5
Bez osnova diskriminacije	8
Socijalna zaštita	10
Zdravstveno stanje	1
Invaliditet	2
Bračno ili porodično stanje	2
Druga lična svojstva	2
Bez osnova diskriminacije	3
Nasilje u porodici	7
Pol, promjena pola, rodni identitet	6
Bračno ili porodično stanje	1
Rodno zasnovano nasilje	7
Pol, promjena pola, rodni identitet	7
Postupci pred organima javne vlasti	18
Nacionalna pripadnost	1
Veza sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom	1
Vjera ili uvjerenje	2
Starosna dob	1
Bračno ili porodično stanje	1
Pripadnosti grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji	2
Druga lična svojstva	2

Bez osnova diskriminacije	8
Postupci pred pravosudnim organima	6
Nacionalna pripadnost	2
Političko ili drugo mišljenje	1
Invaliditet	1
Druga lična svojstva	1
Bez osnova diskriminacije	1
Zdravstvena zaštita	4
Nacionalna pripadnost	1
Zdravstveno stanje	1
Invaliditet	1
Bez osnova diskriminacije	1
Obrazovanje	4
Pol, promjena pola, rodni identitet	1
Bez osnova diskriminacije	3
Sport	5
Druga lična svojstva	5
Imovinsko-pravni odnosi	3
Nacionalna pripadnost	2
Bez osnova diskriminacije	1
Unutrašnji poslovi i policijsko postupanje	3
Nacionalna pripadnost	1
Druga lična svojstva	1
Bez osnova diskriminacije	1
Penzijsko invalidsko osiguranje	4
Bračno ili porodično stanje	1
Druga lična svojstva	3
Govor mržnje	1
Nacionalna pripadnost	1
Javni diskurs/mediji	2
Invaliditet	1
Pripadnosti grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji	1
Pristup dobrima i uslugama	8
Invaliditet	8
Bez područja i oblika diskriminacije	2
Bez osnova diskriminacije	2
Ukupno	146

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

Utvrđena diskriminacija	26
Nije utvrđena diskriminacija	120
Ukupno	146

Od 120 predmeta u kojima nije utvrđena diskriminacija u 15 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.

Manjinska prava	1
Neizvršavanje sudskih odluka	3
Ostalo	1
Pravo na dobru upravu i pravnu zaštitu	3
Pravo na rad i pravo iz radnog odnosa	2
Pravo na zdravstvenu zaštitu i pravo na zdravstveno osiguranje	1
Pravo obraćanja	4
Ukupno	15

3.5. Mišljenja sa preporukama

U 2019. godini, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore je nakon sprovedenog ispitnog postupka u 83 predmeta uputio 217 preporuka nadležnim organima i ustanovama.⁸

Tabela – Pregled datih preporuka po predmetima i organima

Ministarstvo ekonomije	1
Ministarstvo finansija	1
Ministarstvo kulture sporta i medija	1
Ministarstvo unutrašnjih poslova	4
ZIKS Podgorica	2
Skupština CG	1
Komisija za povraćaj i obeštećenje u Podgorici	1
Ministarstvo prosvjete	2
Agencija za sprječavanje korupcije	1
Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava Crne Gore	1
Ministarstvo unutrašnjih poslova - Direktorat za građanska stanja i lične isprave	1
Osnovni sud u Kotoru	2
Osnovni sud u Nikšiću	1
Osnovni sud u Podgorici	3
Privredni sud Crne Gore	2
Upravni sud Crne Gore	2
Osnovno državno tužilaštvo u Herceg Novom	1

⁸ Karakteristična mišljenja sa preporukama su dostupna na web sajtu Zaštitnika <http://ombudsman.co.me/>

Osnovno državno tužilaštvo u Nikšiću	1
Osnovno državno tužilaštvo u Pljevljima	1
Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici	1
Uprava policije	1
Uprava policije - Centar bezbjednosti Bijelo Polje	1
Uprava policije - Centar bezbjednosti Podgorica	6
Uprava policije - Centar bezbjednosti NIKIŠIĆ	1
Uprava policije - Centar bezbjednosti Bar	1
Uprava policije - Centar bezbjednosti Berane	1
Univerzitet Crne Gore	1
Centar za socijalni rad Plav	1
Zavod za zapošljavanje Crne Gore	1
Centar za socijalni rad Podgorica	4
Centar za socijalni rad Nikšić, Plužine i Šavnik	1
JU Osnovna škola "Musa Burzan"	1
JU Osnovna škola "Drago Milović "	1
Centar za socijalni rad Bijelo Polje	1
Fond PIO - Područno odjeljenje Podgorica	1
Fond PIO - Područno odjeljenje Nikšić	1
JU Gimnazija "25. maj" Tuzi	1
Centar za socijalni rad za opštine Kotor, Tivat i Budva	4
JU Osnovna škola "Mileva Lajović Lalatović"	1
Centar za socijalni rad Herceg Novi	1
JZU Opšta bolnica Nikšić	1
JU Osnovna škola "Vuk Karadžić" Berane	1
JU Osnovna škola "21 maj"	1
JZU Opšta bolnica Bijelo Polje	1
JU Osnovna škola "Njegoš" - Kotor	1
JZU Zavod za hitnu medicinsku pomoć - Jedinica Podgorica	1
JU "Dječiji savez" Podgorica	1
JU Srednja mješovita škola "Mladost" Tivat	1
JU OŠ "Olga Golović" Nikšić	1
JU Srednja ekonomsko-ugostiteljska škola - Nikšić	2
JU Dječji dom "Mladost" Bijela	1
JU Gimnazija "Miloje Dobrašinović" Bijelo Polje	1
Opština Berane	1
Opština Nikšić	3
Prijestonica Cetinje	1
Komunalna policija Opštine Pljevlja	1
Privredna društva (AD, DD i slično)	2
Druga pravna lica (Banke, OS društva, Mediji, Uslužne djelatnosti, ...)	1
Ukupno	83

U 2019. godini

- U 39 predmeta (46,98 %) ispunjeno je 110 preporuka (51,16%).
- U 3 (tri) predmeta (3,61 %) nije istekao rok za realizaciju 8 (osam) preporuka (3,72%).
- U 7 predmeta (8,43%) djelimično su ispunjene 22 preporuke (10,23),
- U 16 predmeta (19,27) u kontinuitetu se sprovodi 35 preporuka (16,27), i
- U 18 predmeta (21,68%) nije ispunjeno 40 preporuka (18,60%).

A. Djelimično su ispunjene preporuke date sljedećim organima:

1. U mišljenju od 05.03.2019. godine preporučeno je Ministarstvu finansija-Komisiji za povraćaj i obeštećenje Podgorica:

- da bez daljeg odlaganja, u predmetu podnosilaca pritužbe broj 07-1-01-Up.I-936/1-08 sprovede ponovni postupak i donese zakonitu odluku.

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

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

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

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

4. U mišljenju od 15.04.2019. godine preporučeno je:

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

- da uspostavi kontinuiranu i kvalitetnu saradnju sa obrazovnim ustanovama koje pohađaju učenici koji su smješteni u Domu učenika i obezbijedi efikasnu razmjenu informacija o učenicima koji su smješteni u ovoj ustanovi.
5. U mišljenju od 19.06.2019. godine, preporučeno je Ministarstvu unutrašnjih poslova Crne Gore:
- da bez daljeg odlaganja, dostavi pisani odgovor na zahtjev građanina X.Y, od. 09 marta 2018. godine;
 - da u budućim postupanjima u ovakvim i sličnim situacijama na podnijeti zahtjev, dopis ili inicijativu, blagovremeno dostavi odgovor podnosiocu, saglasno prirodi i formi obraćanja.
6. U mišljenju od 2.07.2019. godine preporučeno je:
- OŠ "Šukrija Međedović", Godijevo - Bijelo Polje:
 - da angažuje sve raspoložive kapacitete u pružanju neophodne podrške učeniku B.O. uz obezbjeđivanje praćenja od strane specijalizovanih lica;
 - da obezbijedi podršku i pomoć asistenta u nastavi u školskoj 2019/2020 godini, vodeći računa o individualnim kapacitetima učenika B.O.;
 - 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 u školskoj 2019/2020 godini učeniku B.O. koji je usmjeren u obrazovni program sa prilagođenim izvođenjem u OŠ "Šukrija Međedović", Godijevo.
 - da u svim budućim slučajevima preduzme neophodne radnje i mjere za sprovođenje redovnog obrazovanja po prilagođenom programu, za svako dijete bez izuzetka, kada to procijeni Komisija za usmjeravanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama.
 - Komisiji za usmjeravanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama, Opština Bijelo Polje:
 - da intezivira praćenje napretka učenika B.O., imajući u vidu sticanje i usvajanje vještina i znanja potrebnih za svakodnevni život, cijeneći djetetov nivo razvoja, potencijal za učenje i usvajanje standarda znanja, lična svojstva, prepreke i otežavajuće faktore sredine;
 - da, u svim budućim slučajevima, sa dužnom pažnjom preispita prostorne, materijalne i kadrovske kapacitete obrazovne ustanove prije usmjeravanja učenika u redovno obrazovanje po prilagođenom programu.
7. U mišljenju, od 31.10.2019. godine preporučeno je Agenciji za sprečavanje korupcije:
- da bez odlaganja u predmetu podnositeljke pritužbe po prijavi sa zahtjevom za zaštitu zviždača sprovede sve procesne radnje i donese akt iz svoje nadležnosti u primjerenom roku.

B. Nijesu ispunjene preporuke date sljedećim organima:

1. U mišljenju od 28.02.2019. godine, preporučeno je Ministarstvu pravde - Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija, da:
- razmotri potrebu angažovanja dodatnog psihijatra i druge načine koji bi omogućili potpunu i blagovremenu psihijatrijsku zaštitu bez izuzetka;
 - razmotri potrebu hitnog uspostavljanja psihijatrijskog odjeljenja (jedinice) u Zavodu;
 - kontinuirano sprovodi psihoterapijsku, psihosocijalnu i radno okupacionu terapiju u tretmanu zatvorenika;
 - razmotri formiranje odjeljenja ili zone bez droge.
 - uključi psihologe u rad zdravstvene službe;
 - osigura dosljednu primjenu preporuke da se u Zavodu uspostavi politika tretiranja zavisnosti od psihoaktivnih supstanci koja je u potpunosti saglasna sa nacionalnom politikom.

2. U mišljenju od 4.05.2019. godine preporučeno je Opštini Berane:
 - da se shodno Odluci Opštine Berane br. 02-030-245 donijete na sjednici održanoj 07.11.2013. godine omogućiti korišćenje zemljišta za proširenje postojećeg groblja na Gradinskom polju, koji dio bi koristili predstavnici islamske romske zajednice;
 - da, ukoliko se navedena Odluka ne može izvršiti u cilju pronalaženja adekvatnog i dugoročnog rješenja, Opština Berane preduzme odgovarajuće aktivnosti na donošenju i iznalaženju rješenja za neku drugu lokaciju za groblje koje bi koristili pripadnici navedene zajednice i isto im ustupe na korišćenje;
 - da nakon izbora lokacije opredijele sredstva u budžetu radi izgradnje neophodne infrastrukture, odnosno privođenja istog namjeni.

3. U mišljenju od 28.05.2019. godine preporučeno je Osnovnom sudu u Podgorici:
 - da bez daljeg odlaganja preduzme sve procesne radnje radi okončanja postupaka i donošenja odluke u predmetu pod poslovnim brojem Rs. br. 79/18.

4. U mišljenju od 26.06.2019. godine preporučeno je Ministarstvu sporta:
 - da, kao organ državne uprave nadležan za oblast sporta, inicira izmjene i dopune Zakona o sportu radi njegovog usklađivanja sa standardima zaštite prava na slobodu udruživanja iznijetih u zaključnoj ocjeni ovog mišljenja, predlaganjem izmjene odredbe o apsolutnoj zabrani osnivanja sportskih organizacija iste vrste sporta od strane više od jednog člana porodice;
 - da predloži da se obavljanje sportskih aktivnosti, a koje imaju za cilj očuvanje, unapređivanje i razvoj psihofizičkih sposobnosti sportskih znanja, zadovoljenje potrebe za kretanjem i igrom, sportsko izražavanje i stvaralaštvo i postizanje sportskih rezultata na svim nivoima, neopravdano ne ograničava djelovanjem u okviru nadležnih nacionalnih sportskih saveza;
 - da predloži preciznije pozicioniranje sportskih organizacija koje nijesu članovi nadležnih nacionalnih sportskih saveza, način registracije, odnosno obim prava i obaveza koji proizilaze iz statusa registrovane sportske organizacije, nezavisno od učlanjenja u savez.

5. U mišljenju od 27.06.2019. godine preporučeno je Fondu za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava:
 - da bez odlaganja preduzme mjere i radnje na izvršenju Odluke o drugoj raspodjeli sredstava projektima br. 1792/17 od 25.07.2017. godine.

6. U mišljenju od 03.07.2019. godine preporučeno je Ministarstvu ekonomije:
 - da u skladu sa zaključkom Vlade Crne Gore preispita sve okolnosti pod kojima su Q.Q., Q.Q., Q.Q., Q.Q., Q.Q., Q.Q., bivšim radnicima Željezare A.D. Nikšić, izmirene obaveze po osnovu dodatnih doprinosa za staž osiguranja koji se računa sa uvećanim trajanjem;
 - da u slučaju utvrđivanja da su obaveze izmirene iz budžetskih sredstava preduzme mjere radi zaštite prava na jednakost podnosilaca pritužbe kojima nije uplaćen beneficirani radni staž po istom osnovu, a spadaju u istu kategoriju kao i naprijed navedeni radnici.

7. U mišljenju od 17.07.2019. godine preporučeno je Univerzitetu Crne Gore:
 - da ubuduće na osnovu objektivnih, mjerljivih i konzistentnih kriterijuma donosi i obrazlaže odluke o izboru kandidata u akademsko zvanje;
 - da prilikom obrazloženja odluka o izboru u zvanje jasno naznači razloge na kojima se odluka temelji, što čini osnov za korišćenje pravnih sredstava kojima se može pobijati takva odluka u zakonom propisanom postupku;
 - da u skladu sa Zapisnikom sa sjednice i mišljenjem Vijeća za umjetnost Univerziteta Crne Gore od 02.07.2018. godine pokrene postupak i jasno definiše Pozorišnu produkciju kao stručno-umjetničku odnosno naučnu oblast.

8. U mišljenju od 19.07.2019. godine preporučeno je JU OŠ „Drago Milović“ Tivat:
- da ukoliko je to moguće u ovoj fazi postupka razmotri mogućnost zapošljavanja podnosioca pritužbe i preduzme sve potrebne mjere u cilju otklanjanja posljedica diskriminatornog postupanja prema podnosiocu pritužbe;
 - da ubuduće vodi računa da u okviru svojih redovnih poslova i aktivnosti obavezno koristi kriterijume koji omogućavaju djelotvornu primjenu pravila pozitivnih mjera iz čl. 22 st. 1 Zakona o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom.
9. U mišljenju od od 16.09.2019. godine preporučeno je:
- Ministarstvu rada i socijalnog staranja:
 - da u Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju uvrsti dopunu člana 43 tog zakona i to na taj način što će eksplicitno predvidjeti da se članom porodice umrlog osiguranika, odnosno korisnika prava iz člana 42 tog zakona smatra i vanbračni drug u cilju otklanjanja nedoumica koje su se do sada pojavljivale prilikom tumačenja tog člana.
 - Fondu penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore:
 - da u svim budućim slučajevima prilikom odlučivanja po zahtjevima za priznavanje prava na porodičnu penziju, a pri tumačenju člana 43 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju ima u vidu osim jezičkog i sva ostala pravila tumačenja prava odnosno zakona, uključujući i praksu Evropskog suda za ljudska prava.
10. U mišljenju od 16.09.2019. godine preporučeno je „Montenegro Airlines-u“ A.D. Podgorica:
- da mišljenje i preporuku Zaštitnika objavi na oglasnoj tabli ili drugom vidnom mjestu u prostorijama tog pravnog subjekta u roku od 15 dana od dana prijema mišljenja sa preporukom, takođe je potrebno da mišljenje i preporuka budu istaknuti najmanje 8 dana na oglasnoj tabli ili drugom vidnom mjestu u prostorijama „Montenegro Airlines-a“ A.D. Podgorica;
 - da ubuduće vodi računa da prilikom određivanja kriterijuma za školovanje ne krši odredbe Zakona o zabrani diskriminacije, odnosno, da se suzdrži od pravljenja razlike ili nejednakog postupanja i propuštanja (isključivanja, ograničavanja ili davanja prvenstva), u odnosu na lica ili grupe lica, koje se zasniva na starosnoj dobi ili bilo kom drugom ličnom svojstvu, a koje nema uporište u jasno ustanovljenom kriterijumu propisanom zakonom ili opštim aktom.
11. U mišljenju od 17.09.2019. godine preporučeno je, Upravi policije da:
- bez daljeg odlaganja, dostavi pisani odgovor na zahtjev X.Y. od 29.12.2016. godine;
 - u budućim postupanjima u ovakvim i sličnim situacijama na podnijeti zahtjev, blagovremeno dostavi odgovor podnosiocu.
12. U mišljenju od 12.10.2019. godine preporučeno je Ministarstvu unutrašnjih poslova, Upravi policije da :
- bez odlaganja, preduzme mjere za identifikaciju i utvrđivanje odgovornosti svih policijskih službenika, koji su dana 03.04.2019. godine, nakon završetka fudbalske utakmice, prema vođi navijača X.X. primijenili prekomjernu fizičku silu i palicu;
 - obezbijedi dosljedno poštovanje nacionalnih propisa, potvrđenih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava, koji se odnose na primjenu policijskih ovlaštenja.
13. U mišljenju od 17.12.2019. godine preporučeno je Sindikalnoj organizaciji OBP CB iz Podgorice:
- da u cilju otklanjanja posljedica diskriminacije bez odlaganja uskladi odredbe Pravilnika o rješavanju stambenih potreba članova Sindikata Uprave policije koje se tiču kriterijuma na osnovu kojih se vrši rješavanje stambenih potreba članova sindikata sa antidiskriminacionim propisima domaćeg i međunarodnog prava.

14. U mišljenju od 25.12.2019. godine preporučeno je D.O.O. "Čistoća" iz Podgorice:
- da ukloni posljedice diskriminacije sadržane u članu 8 Pravilnika o rješavanju stambenih potreba 14748 od 09.10.2018. godine na način što će ujednačiti osnove i visinu umanjenja cijene stana koji se kupuje pod povoljnijim uslovima sa osnovama i visinom navedenim u Pravilniku o rješavanju stambenih potreba lokalnih službenika i namještenika Glavnog grada;
 - da pitanje rješavanja stambenih potreba zaposlenih ne uređuje na način koji zaposlene u Društvu stavlja u nesrazmjerno nepovoljan položaj u odnosu na kadrove koji se smatraju kadrovima od posebnog značaja za poslovanje Društva, kada se to tiče osnova i visine umanjenja cijene stana koji se kupuje pod povoljnijim uslovima.
15. U mišljenju od 30.12.2019. godine preporučeno je Fondu penzijskog i invalidskog osiguranja - PJ Nikšić:
- da bez odlaganja preduzme sve neophodne mjere na obezbjeđivanju uslova za nesmetan pristup, kretanje i boravak u ustanovi, u skladu sa propisima kojima se propisuje uređenje prostora i izgradnja objekata;
 - da od početka samog procesa prilagođavanja objekta konsultuje organizacije osoba sa invaliditetom i stručna lica za oblast pristupačnosti.
16. U mišljenju od 30.12.2019. godine preporučeno je Upravi policije – Centru bezbjednosti Podgorica da:
- preispita svoj stav o zakonitosti primijenjene sile od strane policijskih službenika prilikom privođenja X.Y., dana 28 i 29 juna 2019. godine u Podgorici;
 - pokrene postupak za utvrđivanje odgovornosti policijskog službenika koji je podnosiocu pritužbe X.Y., prilikom privođenja, nanio tjelesne povrede.
17. U mišljenju od 31.12.2019. godine preporučeno je:
- Upravi policije:
 - da Uprava policije bez odlaganja, preduzme sve potrebne mjere i radnje radi otkrivanja lica odgovornih za fizički napad i nanošenje teških tjelesnih povreda X.Y;
 - Osnovnom državnom tužilaštvu u Podgorici:
 - da po krivičnoj prijavi od 02.12.2016. godine, postupi po uputstvu opšteg karaktera Vrhovnog državnog tužilaštva Tu. br. xxx/19, od 7.maja 2019. godine;
 - da Osnovno državno tužilaštvo bez odlaganja, donese odluku u predmetu Kt.br. xxx/16 od 07.03.2016. godine i o tome obavijesti podnosioca pritužbe;
18. U mišljenju od 31.12. 2019. godine, preporučeno je Prijestonici Cetinje - Direkciji za imovinu:
- da bez daljeg odlaganja, po zahtjevu X.X. od 24. juna 2017. godine, okonča postupak, donese odgovarajući akt - odluku i isti dostavi podnosiocu zahtjeva.

C. Podsjećamo da i u ovoj izvještajnoj godini nijesu ispunjene preporuke date u 2018. godini u osam (8) predmeta i da su djelimično ispunjene preporuke u četiri (4) predmeta.

a) 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 XX koji je usmjeren u obrazovni program sa prilagođenim izvodenjem u OŠ “Mihailo Žugić” u Pljevljima;
 - da u svim budućim slučajevima preduzme neophodne radnje i mjere za sprovođenje redovnog obrazovanja po prilagođenom programu, za svako dijete bez izuzetka, kada to procijeni Komisija za usmjeravanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama.
- OŠ “Mihailo Žugić”, Odžak-Pljevlja:
 - da angažuje sve raspoložive kapacitete u pružanju neophodne podrške učeniku 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 intezivira 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 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.

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

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

- da razmotri mogućnost daljeg finansiranja škole za osnovno baletsko obrazovanje „Princeza Ksenija“ u skladu sa članom 139 Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju i zaključkom Odbora za nauku, kulturu i sport od 11.12.2017. godine;
- da u buduće postupa blagovremeno i dostavlja odgovore podnosiocima zahtjeva na podnijete zahtjeve/molbe.

6. 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 ovlašćenja data Porodičnim zakonom u slučajevima kada roditelj zloupotrebljava roditeljska prava ili ih grubo zanemaruje.

7. U mišljenju od 25.9.2018. godine preporučeno je:

- Ministarstvu zdravlja:
 - da hitno preduzme radnje i mjere na obezbjeđivanju adekvatnog medicinskog tretmana XX;
 - da preduzme sve neophodne mjere kako bi se obezbijedila zaštita mentalnog zdravlja djece kao i njihov 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 XX;
 - 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.

8. 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.

b) Djelimično su ispunjene preporuke date sljedećim organima (iz 2018):

1. 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 P.J 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 latinićnog pisma i zaposlenima obezbijedi upotrebu bilo kojeg od dva pisma bez pravljena izuzetaka, osim u slučajevima kada stranka po ćijem zahtjevu se vodi postupak sama zatraži korišćenje jednog od dva pisma u ravnopravnoj upotrebi;
- Upravnoj inspekciji Ministarstva javne uprave:
 - da sprovede postupak inspekcijske kontrole u Upravi za nekretnine – PJ Berane zbog sumnje u postojanje diskriminacije po više osnova, a primarno zbog korišćenja pisma u službenoj upotrebi.

2. 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 ojaća i u kontinuitetu obezbijedi odgovarajuća obuka zaposlenih, koji se bave žrtvama ili poćiniocima svih djela nasilja koja su u vezi sprječavanja i otkrivanja nasilja, potrebama i pravima žrtava, kao i o sprječavanju sekundarne viktimizacije.

3. 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 ućenicima koji se nalaze na školovanju u inostranstvu.

4. 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 ćinjenicu 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/poćetkom druge kalendarske godine osim formalno-pravnog uslova godine rođenja uzme u obzir i procjenu pedagoga/psihologa prilikom raspoređivanja u vaspitne grupe.

D. Podsjećamo da i u ovoj izvještajnoj godini nijesu ispunjene preporuke date u 2017. godini u šest (6) predmeta i da su djelimićno 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 ćilju okonćanja 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 pripremnoj 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 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 raspolaganje;

- 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 uredi i konkretizuje ustavnu garanciju ravnopravnosti ćirilicnog i latinicnog pisma i naćin njenog ostvarivanja utvrđivanjem odgovarajućih obaveza organa javne vlasti u pogledu saćinjavanja sluŹbenih akata i ostvarivanja pisane komunikacije sa građanima;
- da u skladu sa svojim nadležnostima preduzimaju mjere u cilju oćuvanja 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 sluŹbenoj duŹnosti 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 podrućju socijalne zaštite, penzijskog osiguranja, profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja, zaštite ratnih i civilnih Źrtava rata, utvrđivanja psihofizićkog stanja djeteta pri ostvarivanju prava u sistemu obrazovanja, kao i u drugim podrućjima u kojima se prava ostvaruju na temelju nalaza i mišljenja tijela vještaćenja kada je to propisano zakonom ili drugim propisom.

E. Podsjećamo da i u ovoj izvještajnoj godini nijesu ispunjene preporuke date u 2016. godini u ćetiri (4) predmeta i da su djelimićno ispunjene preporuke u pet (5) predmeta.

a) Nijesu ispunjene preporuke date organima iz (2016.godine):

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 prituŹbe;
- da bez odlaganja, dostavi odgovor podnosiocu prituŹbe 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 ovlašćenja.

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 XY, XY i XY;
 - 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 XY,XY i XY putem diskriminatornog ponašanja zasnovanog na političkom opredjeljenju koje nije opovrgnuto u testu dokazivanja diskriminacije.
- Direkciji za inspekcijski nadzor Ministarstva unutrašnjih poslova:
 - da shodno zakonskim ovlašćenjima 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:
 - o Službi zaštite opštine Kolašin,
 - o Sekretarijatu za uređenje prostora, životnu sredinu i stambeno-komunalne poslove opštine Kolašin,
 - o Službi komunalne policije opštine Kolašin,
 - o Službi predsjednice opštine Kolašin,
 - o Sekretarijatu za finansije i opštu upravu.

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

- da podnositeljki priužbe XY (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 XX primijenio neopravdanu fizičku silu;
- Upravi policije:
 - da Uprava policije obezbijedi dosljedno poštovanje nacionalnih propisa, potvrđenih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava, koji se odnose na primjenu policijskog ovlašćenja.

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 materinstva 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. 068/15 od 08.12.2015), kojima se ne može umanjivati nivo prava propisan zakonom i uskladi praksu prilikom tretmana korisnika 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 XY, 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 XY 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.

F. Takođe i u ovoj izvještajnoj godini nijesu ispunjene preporuke iz 2015. godine, date u tiri (3) predmeta, dok su u dva (2) predmetu preporuke djelimično ispunjene:

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

1. U mišljenju od 14.12. 2015. godine, Zaštitnik je preporučio:

- da Ministarstvo unutrašnjih poslova i Uprava policije, bez odlaganja preduzmu mjere za identifikaciju i utvrđivanje odgovornosti svih policijskih službenika, koji su, dana 24. oktobra 2015. godine, prema građaninu XY, primijenili prekomjernu fizičku snagu i gumenu palicu, nanijeli mu teške tjelesne povrede i oštetili njegovu imovinu;
- da Ministarstvo unutrašnjih poslova preduzme 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.

2. U mišljenju od 28.12. 2015. godine, Zaštitnik je preporučio Upravi policije:

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

3. 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 su 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 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.

G. 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, preduzmu 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 2019. godini, podnio dvije inicijative za dopunu zakona, odnosno propisa i jedno mišljenje na nacrt zakona.

4.1. Inicijativa za dopunu Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti

U Inicijativi koja je podnijeta Ministarstvu rada i socijalnog staranja navedeno je:

U Zakonu o socijalnoj i dječjoj zaštiti (Sl.list CG", br. 27/13, 01/15, 42/15, 47/15, 56/16, 66/16, 31/17, 42/17 i 50/17), u članu 60 stav 1 poslije tačke 3), dodaje se nova tačka 3a) koja glasi:

"3a) odmor i rekreacija djece;"

Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti (Sl.list CG", br. 27/13, 01/15, 42/15, 47/15, 56/16, 66/16, 31/17, 42/17 i 50/17), propisano je da se prava iz socijalne i dječje zaštite i obavljanje djelatnosti socijalne i dječje zaštite ostvaruju pod uslovima i na način propisan tim zakonom i da je socijalna i dječja zaštita djelatnost kojom se obezbjeđuju i ostvaruju mjere i programi namijenjeni pojedincu i porodici sa nepovoljnim ličnim ili porodičnim okolnostima, koji uključuju prevenciju, pomoć u zadovoljavanju osnovnih životnih potreba i podršku (čl. 1 i 2 Zakona).

Navedenim zakonom, članom 60 propisano je šta se smatra uslugama u oblasti socijalne i dječje zaštite i utvrđen osnov za bliže propisivanje uslova za pružanje i korišćenje usluga, normativa i minimalnih standarda tih usluga i to:

"Usluge u oblasti socijalne i dječje zaštite su:

- 1) podrška za život u zajednici;
- 2) savjetodavno-terapijska i socijalno-edukativna usluga;
- 3) smještaj;
- 4) neodložne intervencije i
- 5) druge usluge.

Bliže uslove za pružanje i korišćenje usluga, normative i minimalne standarde usluga iz stava 1 ovog člana propisuje nadležni organ državne uprave."

1. Polazeći od činjenice da još uvijek nijesu razvijeni minimalni standardi za pružanje usluge odmora i rekreacije djece, da Ministarstvo rada i socijalnog staranja nije donijelo podzakonski akt na osnovu kojeg će se vršiti licenciranje javnih ustanova za brigu o djeci osnovanih od strane države i lokalne samouprave, Zaštitnik je, radi sagledavanja razloga zbog kojih ti standardi nijesu razvijeni i zbog kojih taj akt još uvijek nije donijet, zatražio izjašnjenje Ministarstva rada i socijalnog staranja. U izjašnjenju Ministarstvo je navelo: da je Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti, članom 104 stav 1, propisano da javnu ustanovu osnivaju država ili opština, a članom 112 stav 1 tačka 4) da je javna ustanova i ustanova za odmor i rekreaciju; da međutim, obavljanje poslova odmora i rekreacije nije propisano kao usluga iz socijalne i dječje zaštite u smislu čl. 60-70 Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti; da za obavljanje navedenih poslova nijesu propisani normativi i standardi, imajući u vidu da oblast socijalne i dječje zaštite nije nadležna da standardizuje, odnosno normira poslove kao što su ugostiteljski i drugi vezani poslovi za tu djelatnost; da takođe, sa organizovanim grupama djece dolaze vaspitači-nastavno osoblje i druga stručna lica koja vode brigu o djeci za period njihovog boravka u ustanovi, a koja nijesu zaposlena u ustanovi za odmor i rekreaciju; da se s tim u vezi, usluga smještaja u ustanovu ne odnosi na poslove odmora i rekreacije, iz kojih razloga ustanove za odmor i rekreaciju nemaju zakonsku obavezu da posjeduju licencu iz oblasti socijalne i dječje zaštite. Takođe ističe, da nema zakonskih preduslova za izdavanje licence u toj oblasti

i da su usluge koje se pružaju u okviru poslova odmora i rekreacije, predmet Zakona o turizmu i ugostiteljstvu i odgovarajućih podzakonskih akata, koji prepoznaje odmarališta kao pružaoca usluge, kojim su utvrđeni standardi za obavljanje te djelatnosti, kao i izdavanje odgovarajućeg odobrenja za rad.

2. Konvencijom o pravima djeteta UN-a, između ostalog, garantovano je: da države-potpisnice treba da osiguraju da se institucije, službe i ustanove odgovorne za brigu o djeci i njihovu zaštitu pridržavaju standarda uspostavljenih od odgovarajućih vlasti, naročito u pogledu sigurnosti, zdravlja, u broju i prikladnosti njihovog osoblja kao i odgovarajućeg nadzora nad njima (čl.3/3). Takođe, garantuje se pravo djeteta na odmor i slobodno vrijeme, na igru i rekreaciju koji odgovaraju starosti djeteta i na slobodno učešće u kulturnom životu i umjetnostima. (čl. 31)

3. Zakonom o socijalnoj i dječijoj zaštiti propisano je i sljedeće:

"Socijalna i dječja zaštita je djelatnost od javnog interesa.

Ostvarivanje javnog interesa u socijalnoj i dječjoj zaštiti obezbjeđuju Crna Gora (u daljem tekstu: država) i lokalna samouprava (u daljem tekstu: opština), pod uslovima i na način propisan ovim zakonom." (čl. 3);

"Djelatnost socijalne i dječje zaštite obavljaju ustanove socijalne i dječje zaštite u skladu sa ovim zakonom.

Ustanova iz stava 1 ovog člana može se osnovati kao javna ili privatna.

Određene poslove socijalne i dječje zaštite može obavljati i drugi oblik organizovanja, u skladu sa ovim zakonom."(čl. 13);

"Ustanova prestaje sa radom, ako:

- 1) ne ispunjava propisane uslove za obavljanje djelatnosti;
- 2) je pravosnažnom sudskom odlukom utvrđena ništavost upisa u Registar;
- 3) ne obavlja djelatnost zbog koje je osnovana;
- 4) je nastupio drugi slučaj utvrđen zakonom ili aktom o osnivanju.

Akt o prestanku rada ustanove donosi osnivač."(čl. 103);

"Javne ustanove su:

- 1) centar za socijalni rad;
- 2) ustanova za djecu i mlade;
- 3) ustanova za odrasla i stara lica;
- 4) ustanove za odmor i rekreaciju." (čl. 112).

"Javna ustanova iz člana 112 stav 1 tačka 4 ovog zakona obavlja poslove odmora i rekreacije za dijete korisnika materijalnog obezbjeđenja, dijete smješteno u ustanovu ili na porodičnom smještaju-hraniteljstvu i dijete za koje se usljed posebnih okolnosti i socijalnog rizika procijeni da mu je potreban ovaj oblik socijalne zaštite."(čl. 117/3);

"Pružalac usluge dužan je da prije otpočinjanja sa obavljanjem djelatnosti pribavi licencu za obavljanje djelatnosti, u skladu sa ovim zakonom.

Licencu iz stava 1 ovog člana izdaje nadležni organ državne uprave, na period od šest godina i obnavlja se u skladu sa ovim zakonom." (čl. 130);

"Licenca za obavljanje djelatnosti upisuje se u Registar licenciranih pružalaca usluga, koji vodi nadležni organ državne uprave." (čl.152/1);

"U budžetu opštine mogu se obezbijediti sredstva za materijalna davanja u socijalnoj i dječjoj zaštiti propisana ovim zakonom i za usluge socijalne i dječje zaštite, kao što su: pomoć u kući, dnevni boravak, usluge narodne kuhinje, odmor i rekreaciju djece, stanovanje uz podršku, smještaj u prihvatilište - sklonište, stanovanje za socijalno ugrožena lica, u skladu sa zakonom i druge usluge u skladu sa svojim materijalnim mogućnostima.

Ukoliko opštine nijesu u mogućnosti da obezbijede sredstva za usluge iz stava 4 ovog člana u njihovom finansiranju učestvovala država, u skladu sa članom 156 ovog zakona." (čl. 154 stav 4 i 5);

"Nadzor nad sprovođenjem ovog zakona vrši nadležni organ državne uprave". (čl. 162);

„Propisi za sprovođenje ovog zakona donijeće se u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.“ (čl. 169/1).

4. Socijalna i dječja zaštita, dakle, djelatnost je od javnog interesa i između ostalog, počiva na principima uvažavanja najboljeg interesa korisnika u ostvarivanju prava, pluralizma usluga i pružalaca usluga socijalne i dječje zaštite koje obavljaju i organizacije civilnog društva i druga pravna i fizička lica, pod uslovima i na način propisanim zakonom.

5. Postoje dvije javne ustanove osnovane od strane lokalne samouprave i države koje se bave odmorom i rekreacijom djece:

- Javna ustanove za brigu o djeci „Dječji savez“ Podgorica organizovana je i nastavila je da radi u skladu sa Odlukom o osnivanju („Sl list CG – opštinski propisi“ br. 52/18) pod uslovima i na način propisan Zakonom i tom odlukom. Ustanovljena je kao ustanova socijalne i dječje zaštite sa teritorije Glavnog grada Podgorice. Djelatnost ustanove je, između ostalog, smještaj i ishrana djece do 15 godina u Dječjem odmaralištu na Veruši, a Statutom ove ustanove utvrđeno je i pružanje drugih ugostiteljskih i turističkih usluga koje doprinose ostvarivanju usluga radi kojih je javna ustanova osnovana. Rješenjem Glavnog grada Podgorice br. 07-UI-040/15-60 od 23.01.2015. godine, JU za brigu o djeci „Dječijem savezu“ odobreno je bavljanje - organizovanje pružanja ugostiteljskih usluga smještaja i ishrane, zatvorenog tipa, vrste odmarališta u poslovnim prostorijama (paviljonima). Predmet poslovanja ustanove je pružanje usluga smještaja, pripremanja i usluživanja hrane i bezalkoholnih pića i napitaka isključivo djeci i zaposlenim.

- Javna ustanova „Lovćen Bečići“, ustanova socijalne i dječje zaštite, organizovana Odlukom o osnivanju kao javna ustanova za odmor i rekreaciju djece („Sl. list CG“ br. 11/06 i 13/14) čija je djelatnost: smještaj djece korisnika materijalnog obezbjeđenja i djece smještene u ustanovu socijalne i dječje zaštite ili na porodičnom smještaju-hraniteljstvu, realizovanje sportsko-rekreativnih, kulturno-zabavnih i vaspitno-obrazovnih aktivnosti i zdravstvena zaštita, koja se obezbjeđuje, u skladu sa propisima o zdravstvenoj zaštiti i zdravstvenom osiguranju.

Obje javne ustanove za odmor i rekreaciju djece „Dječji savez“ Podgorica i „Lovćen – Bečići“ Cetinje, osnovane su kao ustanove socijalne i dječje zaštite i ne posjeduju licencu za obavljanje djelatnosti. Ustanove posjeduju objekte za odmor - odmarališta u kojima su u toku zimskog i ljetnjeg raspusta smještena djeca radi odmora i rekreacije. U odlukama o osnivanju ustanova, nije naznačeno da će obavljati turističku djelatnost.

6. Ministarstvo rada i socijalnog staranja, u izjašnjenju i dopuni izjašnjenja br. 56-434/19-3 od 11.07.2019. godine, ističe da poslovi odmora i rekreacije nijesu propisani kao usluga iz oblasti socijalne i dječje zaštite. Ovakav stav nije u skladu sa propisima i praksom. Naime, u konkretnom slučaju, riječ je o javnim ustanovama socijalne i dječje zaštite čiji je osnivač država.

Glavna djelatnost ovih ustanova je smještaj i ishrana djece radi odmora i rekreacije. Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti u članu 156 propisuje da se „U budžetu opštine mogu obezbijediti sredstva za materijalna davanja u socijalnoj i dječjoj zaštiti propisana ovim zakonom i za usluge socijalne i dječje zaštite, kao što su: pomoć u kući, dnevni boravak, usluge narodne kuhinje, odmor i rekreaciju djece, stanovanje uz podršku, smještaj u prihvatilište - sklonište, stanovanje za socijalno ugrožena lica, u skladu sa zakonom i druge usluge u skladu sa svojim materijalnim mogućnostima. Iz navedenog proizilazi da se u konkretnom slučaju radi o svojevrsnoj usluzi socijalne i dječje zaštite. Takođe, nesporno je da su u javnoj ustanovi za brigu o djeci „Dječji savez“ Podgorica i „Lovćen Bečići“ Cetinje, korisnici usluge djeca. Zapaža se da odredba člana 60 Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, koja ne prepoznaje odmor i rekreaciju kao uslugu nije usklađena sa ovom zakonskom normom.

7. Imajući u vidu da se u konkretnom slučaju radi o pravu djeteta na uslugu boravka do 7 ili više dana u ustanovi koja je organizovana kao javna ustanova u oblasti socijalne i dječje zaštite, smatramo da treba

utvrditi minimalne standarde koji trebaju biti ispunjeni kako bi djeca bila smještena u sigurnoj i bezbjednoj sredini. S toga nije prihvatljiv stav Ministarstva (dat u gore pomenutim izjašnjenjima) da su usluge koje se pružaju u okviru poslova odmora i rekreacije, isključivo predmet Zakona o turizmu, te da u oblasti socijalne i dječje zaštite nijesu propisani uslovi za obavljanje ove djelatnosti. Radi se o ustanovama socijalne i dječje zaštite, a ne o turističko-ugostiteljskim objektima u smislu odredbi člana 69/2 Zakona o turizmu i ugostiteljstvu ("Službeni list Crne Gore", br. 2/18 ,... 13/18), koji propisuje kakvi mogu biti ugostiteljski objekti, prema vrsti korisnika ugostiteljskih usluga.

8. Zaštitnik zapaža da su u studijama o razvoju usluga socijalne i dječje zaštite, odmor i rekreacija djece prepoznati kao usluga, što je u skladu sa ranijim zakonskim rješenjem koje je kao jedno od osnovnih prava iz socijalne i dječje zaštite propisivalo pravo na odmor i rekreaciju.

9. Imajući u vidu da se ipak radi o svojevrsnoj usluzi – radi odmora i rekreacije djece, koja se pruža u javnim ustanovama socijalne i dječje zaštite, potrebno je odmor i rekreaciju djece zakonom propisati kao uslugu. Stoga ove ustanove – sa svojim objektima u kojima odmaraju djeca treba da posjeduju odobrenje/licencu za obavljanje djelatnosti, kao i sve ostale ustanove osnovane bilo od strane javnog ili drugog pružaoca, imajući u vidu činjenicu da su formirane u resoru socijalne i dječje zaštite. Licenciranje je jedan od osnovnih mehanizama za uvođenje i unaprjeđenje sistema kvaliteta u uslugama socijalne i dječje zaštite i ono je u potpunosti uspostavljeno. Na taj način korisnicima je obezbijeđena naznačena usluga po najvišim standardima.

10. Napominjemo, da uslovi za prostor u kojem borave djeca i osoblje koje radi sa djecom trebaju biti jasno definisani standardima za pružanje usluge (prostor, kadar, oprema, proizvodnja i usluživanje hranom i sl.) kako bi se uspostavio kontrolisani i sigurni sistem sprovođenja organizovanog odmora i rekreacije djece.

Ministarstvo je obavijestilo Zaštitnika da će navedenu inicijativu razmotriti prilikom planiranih aktivnosti na izmjenama i dopunama ovog zakona.

4.2. Inicijativa za dopunu Pravilnika o sadržaju baze podataka i sadržaju i načinu vođenja evidencija u socijalnoj i dječijoj zaštiti – (Registra licenciranih pružalaca usluge)

U Inicijativi koja je podnijeta Ministarstvu rada i socijalnog staranja navedeno je:

Pravilnikom o sadržaju baze podataka i sadržaju i načinu vođenja evidencija u socijalnoj i dječijoj zaštiti („Službeni list Crne Gore“ br. 58/13 i 07/16) , odredbom člana 7 propisano je:

„Registar licenciranih pružalaca usluga, sadrži:

- 1) naziv i sjedište pružaoca usluge;
- 2) broj, datum i vrstu licence;
- 3) rok važenja licence sa datumom početka primjene i prestanka važenja licence;
- 4) podatke o obnavljanju licence; i
- 5) podatke o suspenziji i oduzimanju licence".

Zaštitnik je prilikom rada na predmetima, uvidom u Registar licenciranih pružalaca usluga, koji se nalazi na web sajtu Ministarstva rada i socijalnog staranja, primijetio da isti ne sadrži informacije koje su od značaja za potencijalne korisnike usluga.

Naime, navedeni Registar ne sadrži podatke o:

- sjedištu pružaoca usluge kao što su: precizna adresa, kontakt telefon, web sajt, e-mail i dr.;
- vrsti programa koje pružaju i za koji su dobili licencu;
- sredinama – opštinama u kojima se usluga realizuje;

- odgovornom licu i stručnim licima koja pružaju uslugu i dr.

Zaštitnik je takođe primijetio da se Registar licenciranih pružalaca usluga ne ažurira redovno, da pojedini licencirani pružaoci usluga nemaju web sajt niti dostupne kontakte, a što bi bilo neophodno, imajući u vidu da država garantuje građanima da ispunjavaju neophodne uslove za pružanje usluge. Primijećeno je i da Rješenje o izdavanju licence, kao i licenca za bavljanje djelatnosti socijalne i dječje zaštite, nijesu dostupni korisnicima usluga niti zainteresovanoj javnosti, na osnovu čega bi se moglo doći do potrebnih podataka i informacija, a što bi bilo u skladu sa odredbom člana 7 Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti.

Smatramo da se na ovaj način povrjeđuje i načelo dobre uprave. Standard dobre uprave podrazumijeva proaktivan pristup u obavljanju poslova iz svoje nadležnosti, kako se ne bi otežao pravni položaj građana i kršila njihova prava.

Iz svih navedenih razloga Zaštitnik je mišljenja da bi član 7 Pravilnika o sadržaju baze podataka i sadržaju i načinu vođenja evidencija u socijalnoj i dječijoj zaštiti – (Registra licenciranih pružalaca usluge) trebalo dopuniti na način da svi podaci budu dostupni i na raspolaganju svim korisnicima usluga.

Ministarstvo je obavijestilo Zaštitnika da će inicijativu razmotriti i o preduzetim aktivnostima dostaviti povratnu informaciju.

4.3. Mišljenje na Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama (sa javne rasprave)

U Mišljenju koje je dato Ministarstvu javne uprave, navedeno je:

1. Nacrtom Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama, članom 1 predviđeno je da se u Zakonu o slobodnom pristupu informacijama ("Službeni list CG", br. 44/12 i 30/17) u članu 1 stav 2 tač. 2 i 3 mijenjaju i glase:
"2) informacije iz oblasti bezbjednosno obavještajnog sektora, za koje postoji obaveza čuvanja tajne, u skladu sa zakonom;
3) informacije koje su označene stepenom tajnosti čiji su vlasnici međunarodne organizacije ili druge države, kao i informacije organa vlasti, koje su označene stepenom tajnosti, a koje nastaju ili se razmjenjuju u okviru saradnje sa međunarodnim organizacijama ili drugim državama".

Tačkom 2 navedenog člana, informacije iz oblasti bezbjednosno obavještajnog sektora, za koje postoji obaveza čuvanja tajne, u skladu sa zakonima iz te oblasti, široko su isključene od slobodnog pristupa informacijama. U ovim oblastima nijesu bliže klasifikovane informacije na koje se Zakon ne primjenjuje. U tom smislu ovu odredbu treba dodatno razmotriti i po mogućnosti doraditi. Ovo se odnosi i na odredbu tačke 3, jer nije prihvatljivo da su sve informacije koje su označene stepenom tajnosti čiji su vlasnici međunarodne organizacije ili druge države, kao i informacije organa vlasti, koje su označene stepenom tajnosti, a koje nastaju ili se razmjenjuju u okviru saradnje sa međunarodnim organizacijama ili drugim državama, isključene od primjene ovog zakona. Ovo tim prije, što Ustav Crne Gore u članu 51 stav 2 ostavlja mogućnost da se pravo pristupa informaciji može ograničiti samo ako je to u interesu zaštite života, javnog zdravlja, morala i privatnosti, vođenja krivičnog postupka, bezbjednosti i odbrane Crne Gore, spoljne, monetarne i ekonomske politike, tako da zakonom treba preciznije odrediti pravne situacije, kada se i u kojoj mjeri isključuje pristup određenim informacijama u skladu sa Ustavom i međunarodnim standardima i u tim oblastima pristup informacijama ne isključivati na prilično uopšten način.

2. Članom 4, navedenog nacrta zakona, propisano je da se poslije člana 7 dodaje novi član 7a kojim se uvodi "Zabrana zlopotrebe prava na pristup informacijama". Uvođenje ove zabrane neminovno povlači

za sobom i određeni oblik odgovornosti.

Ova odredba glasi:

"Organ vlasti neće omogućiti podnosiocu zahtjeva ostvarivanje prava na pristup informacijama ako podnositelj zahtjeva očigledno zloupotrebljava pravo na pristup informacijama podnošenjem nerazumnog zahtjeva, podnošenjem učestalih zahtjeva za istovrsnim ili već dobijenim informacijama od istog podnosioca zahtjeva, ako traži prevelik broj informacija kojima se onemogućava redovno funkcionisanje organa ili na drugi način zloupotrebljava pravo na pristup informacijama suprotno cilju i svrsi ovog zakona".

Uvođenjem pravnog instituta zabrane zloupotrebe prava na pristup informacijama na citirani način krši se načelo slobodnog pristupa informacijama i omogućava organima vlasti/službeniku za pristup informacijama da arbitramo odlučuju i na taj način dodatno "kazne" građanina ili pravno lice koji osnovano zahtijevaju da ostvare svoje pravo "da zna", u javnom interesu, u situacijama kada se za ostvarivanje tog javnog interesa ulaže njihov novac.

Navedenim odredbama su na uopšten i nejasan način definisani pojmovi/izrazi "nerazumnog zahtjeva", "učestalih zahtjeva", "prevelik broj informacija kojima se onemogućava redovno funkcionisanje organa" i/ili "na drugi način zloupotrebljava pravo na pristup informacijama".

Ukoliko se ostane kod opredjeljenja za uvođenjem instituta zloupotrebe prava na pristup informacijama, ove odredbe potrebno je ponovo preispitati i doraditi na sveobuhvatan način.

3. Članom 9 Nacrta Zakona, u dijelu koji se odnosi na ograničenja pristupa informacijama mijenja se član 14 Zakona, kako slijedi:

"Organ vlasti može ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije, nakon izvršenog testa štetnosti u skladu sa članom 16 ovog zakona, a radi:

- 1) zaštite privatnosti od objelodanjivanja podataka predviđenih zakonom kojim se uređuje zaštita podataka o ličnosti, osim podataka koji se odnose na:
 - javne funkcionere u vezi sa vršenjem javne funkcije, kao i prihode, imovinu i sukob interesa tih lica i njihovih srodnika koji su obuhvaćeni zakonom kojim se uređuje sprječavanje sukoba interesa,
 - sredstva dodijeljena iz javnih prihoda, osim za socijalna primanja, zdravstvenu zaštitu i zaštitu od nezaposlenosti;
- 2) bezbjednosti, odbrane, spoljnje, monetarne i ekonomske politike Crne Gore, koja je označena stepenom tajnosti u skladu sa propisima kojima se uređuje tajnost podataka;
- 3) sprovođenja istrage i gonjenja izvršilaca krivičnih djela, radi zaštite od objelodanjivanja podataka koji se odnose na:
 - sprječavanje izvršenja krivičnog djela,
 - prijavljivanje krivičnog djela i njegovog izvršioca,
 - sadržinu preduzetih radnji u pretkrivičnom i krivičnom postupku,
 - dokaze prikupljene izviđajem i istragom,
 - mjere tajnog nadzora,
 - zaštićenog svjedoka i svjedoka saradnika,
 - efikasnost vođenja postupka;
- 4) vršenja službene dužnosti, radi zaštite od objelodanjivanja podataka koji se odnose na:
 - planiranja inspeksijske kontrole i nadzora od strane organa vlasti,
 - konsultacije unutar i između organa vlasti u vezi sa utvrđivanjem stavova, radi izrade službenih dokumenata i predlaganja rješenja nekog predmeta,
 - rad i odlučivanje kolegijalnih organa,
 - pokretanje i vođenja disciplinskog, sudskog i upravnog postupka,

- međunarodne, odnosno diplomatske odnose;
- 5) zaštite trgovinskih i drugih ekonomskih interesa od objavljivanja podataka koji se odnose na zaštitu konkurencije;
- 6) ako je informacija zaštićena pravom intelektualne svojine u skladu sa zakonom, osim ako je autor, odnosno vlasnik dao svoj pristanak;
- 7) ako je informacija poslovna ili poreska tajna u skladu sa zakonom.
- 8) iz drugih razloga propisanih zakonom".

Upitno je koji su to razlozi koji isključuju pristup informacijama kada se radi o odlukama kolegijalnih organa (tač. 4 al. 3). Kolegijalni organ odlučuje većinom glasova svih članova, ako zakonom nije drugačije propisano. Kada se radi o odlučivanju u upravnim stvarima kolegijalni organ može u pisanom obliku da ovlasti jednog od svojih članova ili nekog od službenika tog organa da, kao ovlašćeno službeno lice, vodi postupak i predloži odluku koju treba da donese kolegijalni organ. S toga se, po našem mišljenju, odluke kolegijalnih organa ne mogu generalno isključivati od slobodnog pristupa informacijama jer odluke tih organa imaju isti pravni smisao i suštinu kao i odluke svih drugih organa vlasti. Takođe, tačkom 4) alinejom 5, na uopšten način od pristupa informacijama ne bi trebalo isključivati cjelokupnu oblast "međunarodnih, odnosno diplomatskih odnosa", dok je tačkom 8), ostavljena mogućnost da se pristup informacijama može ograničiti "iz drugih razloga propisanih zakonom.", što ostavlja mogućnost za isključivanje mnogih podataka i informacija izvan slučajeva propisanih ovim zakonom, a koje je trebalo obuhvatiti odredbama ovog člana zakona.

4. Članom 11 Nacrta Zakona mijenja se član 16 Zakona - Test štetnosti objelodanjivanja informacija, koji glasi:

"Pristup informaciji ograničiće se u mjeri u kojoj je to proporcijalno cilju koji se štiti, ako se na osnovu brižljive ocjene svih okolnosti u svakom pojedinačnom slučaju utvrdi da bi objelodanjivanje informacije prouzrokovalo ozbiljne i izvjesne štetne posljedice po interese iz člana 14 ovog zakona, a koje su većeg značaja od javnog interesa za objelodanjivanjem informacije, osim ako postoji preovlađujući javni interes iz člana 17 ovog zakona.

O zahtjevu za pristup informaciji koja sadrži podatak koji je označen stepenom tajnosti rješava organ vlasti koji je odredio tajnost podataka.

Ako je zahtjev iz stava 2 ovog člana zaprimio drugi organ vlasti, dužan je da bez odlaganja, a najkasnije u roku od 3 dana ustupi zahtjev organu koji je podatak označio stepenom tajnosti i o tome obavijestiti podnosioca zahtjeva.

Test štetnosti ne vrši se za informacije iz člana 14 tačka 1 al. 1 i 2 ovog zakona".

Citiranim odredbama koje nose nadnaslov "Test štetnosti objelodanjivanja informacija", samo je određeno da će se pristup informaciji ograničiti u mjeri u kojoj je to proporcijalno cilju koji se štiti, pod određenim uslovima - ako se u konkretnom slučaju utvrdi da bi objelodanjivanje informacije prouzrokovalo ozbiljne i izvjesne štetne posljedice po interese iz člana 14 ovog zakona, a koje su većeg značaja od javnog interesa za objelodanjivanjem informacije, osim ako postoji preovlađujući javni interes iz člana 17 ovog zakona.

Ovom odredbom, dakle, određeno je samo u kojoj mjeri će se pristup informaciji ograničiti i pod kojim uslovima ali pojmovno nije definisan, odnosno nije uređen tzv "test štetnosti" i procedura njegovog sprovođenja. Postavlja se i pitanje kako kontrolisati da li je "test štetnosti" pravilno sproveden. Bez dalje razrade navedenih odredbi, postojala bi isključiva arbitremost organa javne vlasti, odnosno ovlašćenog službenika u donošenju odluke. S toga smatramo da citirane odredbe treba dalje razraditi i upotpuniti preciznim definisanjem "testa štetnosti" i utvrđivanjem uslova i načina njegovog sprovođenja, koje je moguće detaljnije razraditi i podzakonskim propisom.

5. Članom 18 Nacrta Zakona, pored ostalog, predviđeno je da se u članu 29 poslije stava 3 dodaje novi stav koji glasi:

„Organ vlasti odbiće zahtjev za pristup informaciji ili zahtjev za ponovnu upotrebu informacija ako:

- 1) se ne radi o informaciji u smislu ovoga zakona;
- 2) utvrdi da se radi o zloupotrebi prava iz člana 7a ovog zakona;
- 3) podnositelj zahtjeva ne otkloni nedostatke u skladu sa članom 20 stav 2 ovog zakona;
- 4) organ ne posjeduje informaciju i nema saznanja gdje se nalazi,“, a članom 19, da se u članu 30 stav 5 mijenja i glasi:

"Kada odbija zahtjev za pristup informaciji iz razloga utvrđenih u članu 29 stav 1 tačka 2 i stav 4 ovoga zakona, organ vlasti donosi rješenje sa skraćenim obrazloženjem".

Smatramo da u slučaju kada organ vlasti odbija zahtjev za pristup informaciji iz razloga kad utvrdi da se radi o zloupotrebi prava na pristup informaciji, treba da donose rješenje sa jasnim i potpunim a ne sa skraćenim obrazloženjem, te da navedenu odredbu stava 1 tačka 2 ovog člana treba brisati. Obrazloženje odluke mora sadržati potrebno objašnjenje i razloge kojima se organ vlasti rukovodio prilikom njenog donošenja. Ono omogućava učesnicima u postupku da saznaju razloge na kojima je zasnovana odluka i da odluče da li će je pobijati pravnim sredstvima kako bi zaštitili svoja prava. Davanje obrazloženja predstavlja jamstvo protiv proizvoljnosti i samovolje organa prilikom donošenja odluke i nejednakog postupanja prema strankama i stvaranje povjerenja u profesionalizam i pravičnost. Prema stanovištu Evropskog suda za ljudska prava organi su u obavezi da dovoljno jasno izlože osnove na kojima zasnivaju svoju odluku i time omogućiti stranki da uspješno ostvari pravo na ulaganje pravnog lijeka. Obrazloženje odluke se izvodi i iz razloga pravne prirode jer se pravni stavovi, izraženi u odluci, mogu ispitati samo ako je dato potpuno i logično obrazloženje.

Na važnost obrazloženja pojedinačnih odluka javne vlasti insistira i Savjet Evrope koji je Rezolucijom (77) 31 o zaštiti pojedinaca od akata javne vlasti odredio da kada god akt može povrijediti pravo, slobodu ili interes neke osobe, ona mora biti obaviještena o razlozima na kojima se takav akt temelji.

Na nužnost obrazloženja odluke na istovjetan način pristupa i Evropski kodeks dobrog administrativnog ponašanja (član 18) koji utvrđuje da svaka odluka koja može negativno uticati na prava, obaveze i na zakonu zasnovane interese građana, mora sadržati obrazloženje.

6. Odredbama člana 22 Nacrta Zakona, mijenja se član 34 Zakona koji glasi:

"Protiv akta organa vlasti o zahtjevu za pristup informaciji podnositelj zahtjeva i drugo zainteresovano lice može izjaviti žalbu Agenciji, preko organa vlasti koji je o zahtjevu rješavao u prvom stepenu, u roku od 15 dana od dana dostavljanja rješenja.

Žalba se može izjaviti i kada organ vlasti nije riješio zahtjev za pristup informaciji u roku propisanom zakonom (ćutanje uprave), u kojem slučaju se žalba neposredno izjavljuje Agenciji.

Izuzetno od stava 1 i 2 ovog člana, protiv rješenja kojim je odbijen zahtjev za pristup informaciji koja sadrži podatke koji su označeni stepenom tajnosti ne može se izjaviti žalba, već se može tužbom pokrenuti upravni spor.

Upravni spor se može pokrenuti i ako organ koji je označio podatke stepenom tajnosti ne odluči o zahtjevu u zakonskom roku."

Upitno je koji razlozi opravdavaju onemogućavanje podnosiocu zahtjeva za pristup informaciji kojem je odbijen zahtjev od strane organa vlasti koja sadrži podatke koji su označeni stepenom tajnosti da izjavi žalbu na rješenje, odnosno pravni lijek kojim može zaštititi ostvarivanje svoga prava kod drugostepenog organa - stav 3 ovog člana.

Pravo na žalbu, pripada osnovnim, ustavom zajemčenim pravima građana, a istovremeno, ono je bitan element ostvarivanja ustavnosti i zakonitosti.

Prema Ustavu Crne Gore, "svako ima pravo na pravni lijek protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu ili na zakonom zasnovanom interesu" (član 20). Saglasno Zakonu o upravnom postupku načelo o pravu stranke na pravnu zaštitu protiv svake upravne aktivnosti, odnosno nepreduzimanja takve aktivnosti je šire od ranijeg načela dvostepenosti upravnog rješavanja (prema ranijim propisima) koje je ostalo vezano isključivo za žalbu na rješenje.

Žalba je, dakle, klasičan pravni lijek predviđen u svakom demokratskom pravnom sistemu. Korišćenjem prava na žalbu (ili prigovora) omogućava se pokretanje mehanizma kontrole (tj. preispitivanje) odluke kojom podnosilac žalbe nije zadovoljan, pa želi njeno uklanjanje, odnosno izmjenu u svoju korist.

U sistemu javne uprave, propisima o državnoj upravi, lokalnoj samoupravi i o drugim nosiocima javnih ovlašćenja jasno se prepoznaju i određeni su organi koji odlučuju u žalbenom postupku, odnosno u drugom stepenu. U oblasti slobodnog pristupa informacijama određen je nezavisni nadzorni organ nadležan za zaštitu podataka o ličnosti i pristupu informacijama (Agencija) kojem se može izjaviti žalba i koji odlučuje po žalbi.

S toga, po našem mišljenju, nije opravdano odluku organa vlasti kojom je podnosilac odbijen iz razloga što je informacija označena stepenom tajnosti provjeravati samo u upravnom sporu i na taj način opterećivati sud kao veću instancu pravne zaštite, koji u praksi gotovo i da ne rješava u meritumu, a da zakonitost odluke organa vlasti prethodno nije provjerio organ nadležan za odlučivanje u žalbenom postupku.

Aktivnosti Ministarstva na pripremi navedenog zakona su još uvijek u toku.

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

5.1. Građanska i politička prava

Tokom izvještajnog perioda Zaštitnik je, lično i kao institucija, imao više obraćanja i pritužbi građana, sproveo više postupaka i aktivnosti, utvrdio povrede prava i dao preporuke, podnio zakonodavne inicijative i postigao odgovarajuće rezultate kroz sprovođenje preporuka.

U ovoj godini unaprijeđen je rad sa građanima kroz postupanje i rješavanje većeg broja pritužbi i povećanjem dostupnosti same institucije građanima.

Dnevna evidencija, koja se u ovoj instituciji vodi, govori o velikom broju obraćanja građana Zaštitniku u izvještajnoj godini. Svaki građanin/nka je primljen, bilo da je zakazao dolazak ili nije. Takođe primjetan je i veći broj građana/nki koji su putem telefona, telefaksa i elektronske pošte tražili od Zaštitnika pravne savjete.

Praksa prijema građana pokazala se kao dobra, budući da su građani lično željeli da Zaštitniku izlože svoje probleme sa kojima se susrijeću. Razgovore koje je obavljao Zaštitnik i njegovi savjetnici omogućili su jasniji uvid ne samo u iznijete probleme nego i uvid u rad državnih organa i njihove eventualne propuste. U skladu sa nadležnostima Zaštitnika u nekim slučajevima razgovaralo se sa predstavnicima državnih organa i organa lokalne uprave na čije propuste su podnosioci pritužbe ukazivali u cilju otklanjanja tih nepravilnosti.

Ono što se da primjetiti jeste da je sve više informisanih građana koji zahtijevaju zaštitu i ostvarivanje svojih prava i sve češće se obraćaju Zaštitniku. Bilo je i onih građana koji su od nas očekivali pravne savjete ili zastupanja, obraćali su se nama jer negdje drugo nijesu mogli dobiti relevantne informacije.

Građani su uredno obavještavani o svakoj aktivnosti Zaštitnika po njihovim pritužbama. Kroz odgovore na pritužbe Zaštitnik je pružao i savjetodavnu - pravnu pomoć upućujući ih na nadležne organe, odgovarajuća raspoloživa pravna sredstva i predviđene postupke za ostvarivanje i zaštitu njihovih prava.

5.1.1. Pravo na pravično suđenje

Evropska konvencija o ljudskim pravima predstavlja najznačajniji akt u oblasti zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Primjena i razvoj međunarodnog prava i prakse u oblasti razvoja, garancije i zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda predstavlja osnov za razvoj društva zasnovanog na principima vladavine prava i demokratije.

Prihvatanjem konvencijskog sistema zaštite i obezbjeđenja prava unutar članica zemalja Savjeta Evrope stvoreni su sistemski uslovi za jedinstveni razvoj i zaštitu prava propisanih konvencijom. Neposrednom primjenom međunarodnog prava i prakse, na svim nivoima u okviru organa i sistema vlasti država ugovornica - potpisnica Konvencije, stvoren je osnov za razvoj i zaštitu prava u unutrašnjem nacionalnom okviru.

Postojećim ustavno-pravnim i zakonodavnim okvirom u unutrašnjem pravnom sistemu stvoreni su uslovi da se na nacionalnom nivou obezbijedi djelotvoran sistem garancija, poštovanja i zaštite prava građana pred sudovima i drugim državnim organima.

Ustavom Crne Gore propisano je pravo na pravičnu, javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona, a Zakonom o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku obezbijedena efikasna i djelotvorna zaštita prava na suđenje u razumnom roku.

Pravo na pravično suđenje, pored prava na suđenje u razumnom roku podrazumijeva i pravo na pristup pravdi, pravo na pravnu pomoć, pravo na pravnu sigurnost, pravo na procesnu ravnopravnost i pravo na obrazloženu odluku.

Standardi kojima se u nacionalnim pravnim okvirima obezbjeđuje zaštita prava na suđenje u razumnom roku, u skladu sa praksom Evropskog suda za ljudska prava, predstavlja osnov garancije i zaštite prava građana na djelotvoran pristup pravdi i djelotvorno izvršenje pravde.

Pravo na pravično suđenje znači pravo na blagovremeno postupanje i odlučivanje, pravo na obrazloženu odluku i efikasno izvršenje pravde u svim postupcima, pred organima državne vlasti.

Statistika predmeta u postupcima pred Zaštitnikom

U izvještajnoj 2019. godini Zaštitnik je imao u radu predmete koji su se odnosili na rad i postupanje sudova. Pritužbe su se odnosile na dugotrajnost sudskih postupaka, pristup sudu, pravo na pravni lijek i neizvršavanje sudskih odluka. Pritužbe su se u najvećem broju odnosile na pamični, krivični i izvršni postupak, u manjem na stečajni postupak i upravni spor.

U periodu od 01.01. do 31.12.2019. godine u radu je bilo 100 predmeta, od čega je sedam (7) predmeta prenijeto iz 2018. godine i završeno. Postupak je okončan u 96 predmeta od kojih je 89 iz 2019. godine i sedam (7) iz 2018. godine, dok su četiri (4) predmeta prenijeta u 2020. godinu, jer su većinom formirani u decembru 2019. 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 2020. godini.

U periodu od 01.01. do 31.12.2019. godine primljene su 93 pritužbe koje su se odnosile na rad sudova i to: Vrhovnog suda Crne Gore tri (3), Višeg suda u Podgorici pet (5), Višeg suda u Bijelom Polju tri (3), Privrednog suda Crne Gore sedam (7), Apelacionog suda Crne Gore četiri (4), Upravnog suda Crne Gore osam (8), Suda za prekršaje Budva - Odjeljenje Kotor jedna (1), Suda za prekršaje Budva - Odjeljenje Bar (1) i na osnovne sudove 48. Na rad Ustavnog suda podnešeno je sedam (7) pritužbi.

Pritužbe su se odnosile u najvećem broju na postupanje Osnovnog suda u Podgorici - 14 predmeta, Osnovnog suda u Kotoru - 11 predmeta i Osnovnog suda u Herceg Novom devet (9) predmeta.

Postupajući po pritužbama na rad sudova tokom 2019. godine u deset (10) predmeta je utvrđena povreda prava i data su mišljenja sa preporukom; u deset (10) predmeta nije utvrđena povreda prava; u 11 slučajeva utvrđena je povreda prava koja je otklonjena u toku postupka; u jedanaest predmeta podnosioci pritužbe su upućeni na korišćenje drugih pravnih sredstava, jer je ocijenjeno da je to efikasnije; u

Rezultati postupanja u ovim predmetima, pokazuju da sudovi prepoznaju važnost blagovremnog i hitnog postupanja u predmetima, uz poštovanje procesno-pravnih garancija stanaka u postupku, kako bi se obezbijedila zaštita prava na suđenje u razumnom roku i djelotvoran pristup pravdi.

dva (2) predmeta postupak je okončan ukazivanjem; u 28 predmeta Zaštitnik nije bio nadležan za preispitivanje pravilnosti i zakonitosti sudskih odluka; u jednom (1) predmetu pritužba se nije odnosila na državne organe i druge organe Crne Gore; u šest (6) predmeta Zaštitnik nije bio nadležan da postupi; u jednom (1) predmetu pritužba je bila anonimna; u dva (2) podnosiocima pritužbe nije saradivao i pritužbu nije dopunio u ostavljenom roku, a ni nakon toga; u četiri (4) predmeta pritužba je ponovljena, a nisu dostavljeni novi dokazi; u dva (2) nakon podnošenja pritužbe pokrenut je sudski postupak, pa je postupak obustavljen, dok je u jednom (1) predmetu postupak spojen. U predmetima koji su se odnosili na rad Ustavnog suda Crne Gore Zaštitnik je utvrdio da nema povrede prava u jednom (1) predmetu, u jednom (1) je postupak obustavljen, a u pet su (5) podnosioci pritužbe upućeni na druga pravna sredstva.

Rezultati postupanja u ovim predmetima, pokazuju da sudovi prepoznaju važnost blagovremnog i hitnog postupanja u predmetima, uz poštovanje procesno-pravnih garancija stranaka u postupku, kako bi se obezbijedila zaštita prava na suđenje u razumnom roku i djelotvoran pristup pravdi.

Zaštitnik konstatuje da je potrebno nastaviti sa kontinuiranom primjenom pravnih sredstava kojima se u postupku pred sudovima, kao i drugim državnim organima, obezbjeđuje zaštita prava na suđenje u razumnom roku.

U predmetima u kojima je Zaštitnik postupao i utvrdio povredu prava na suđenje u razumnom roku pred redovnim sudovima Zaštitnik je u tim predmetima dao preporuku nadležnim sudovima da preduzmu procesne radnje radi okončanja postupaka i donošenja odluke.⁹

Primjer:

XY je podnijela pritužbu na rad Privrednog suda Crne Gore, zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku iz čl.6 st.1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Zaštitnik je u ispitnom postupku utvrdio da se Osnovni sud u Kotoru Rješenjem P.br.1478/16 od 15.03.2017. godine oglosio stvarno nenadležnim za postupanje u predmetnoj pravnoj stvari i dostavio spise predmeta na dalje postupanje Privrednom sudu Crne Gore. Privredni sud Crne Gore je dopisom P.br-439/17 od 28.04.2017. godine spise predmeta vratio Osnovnom sudu u Kotoru, iz razloga što rješenje, kojim se taj sud oglosio nenadležnim, nije postalo pravosnažno. Ujedno, obavijestio je Osnovni sud u Kotoru da, nakon što se izvrši potrebna dostava rješenja, spise vrati Privrednom sudu na dalje postupanje. Osnovni sud u Kotoru spise predmeta P.br.1478/16/13 vratio je Privrednom sudu Gore dana 13.06.2019. godine. Zaštitnik je, u odnosu na postupanje Osnovnog suda u Kotoru, utvrdio povredu prava na suđenje u razumnom roku iz čl.6 st.1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i dao preporuku Osnovnom sudu u Kotoru da ubuduće u postupku dostavljanja svih pismena postupa hitno i sprovodi postupak bez neopravdanog odugovlačenja i u razumnom roku.

U pritužbama koje su se odnosile na rad i postupanje Upravnog suda Crne Gore u kojima je utvrđena povreda prava na suđenje u razumnom roku Zaštitnik je ukazao na praksu i standarde Evropskog suda za ljudska prava koji se odnose na osnov povrede odnosno zaštite prava na suđenje u razumnom roku u upravno-sudskom postupku .

⁹ https://www.ombudsman.co.me/docs/1576572177_30092019-preporuka-dg.pdf

Primjer:



XY je podnio pritužbu koja se odnosila na rad Upravnog suda zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku iz čl.6 st.1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Zaštitnik je u ispitnom postupku utvrdio da je u predmetu Upravnog suda Crne Gore U.br.431/2018 po tužbi podnosioca, upravni spor pokrenut prije više od 1 godine i 6 mjeseci, a postupak još uvijek nije pravosnažno okončan. Dužina trajanja postupka u predmetnom upravno-sudskom postupku u jednom (sudskom nivou nadležnosti) nije ispunila zahtjev razumnog roka. Ovo imajući u vidu da se radi o prekomjernom trajanju postupka u jednostavnom predmetu, kojim se preispitivala pravilnost i zakonitost rješenja tuženog, kojim je odlučivano o zahtjevu podnosioca pritužbe za zabilježbom spora, te utvrđeni interes podnosioca, kojim je ukazano da rješavanja pitanja spora od značaja na sprovođenje plana reorganizacije, a u skladu sa utvrđenim rokovima za namirenje povjerilaca u postupku stečaja, a koji postupak je hitan. Zaštitnik je utvrdio povredu prava na suđenje u razumnom roku i dao preporuku Upravnom sudu Crne Gore da bez odlaganja u predmetu U.br.431/2008 riješi upravni spor i donese odluku.

Zaštitnik je u svom postupanju posebno ukazao da su učesnici u postupku odlučivanja po molbama za uslovni otpust dužni da blagovremeno i hitno preduzimaju procesne mjere i radnje i postupak sprovedu bez odugovlačenja i u razumnom roku¹⁰.

U postupcima koji su vođeni pred Zaštitnikom, 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 obustavljan.

U pritužbama u kojima se ukazivalo na pravilnost i zakonitost u postupanju predsjednika suda i sudija stranke su upućivane da zaštitu prava po tom osnovu mogu ostvariti podnošenjem pritužbe Sudskom savjetu.

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.

Tokom 2019. godine Zaštitnik je imao u radu 23 pritužbe koje su se odnosile na rad Državnih tužilaštava. Pritužbe su se odnosile na rad Osnovnog državnog tužilaštva u Baru (1), Bijelom Polju (1), Herceg Novom (1), Nikšiću (1) i Podgorici (5), Specijalnog državnog tužilaštva (8), Vrhovnog državnog tužilaštva Crne Gore (4) i Tužilačkog savjeta (2).

Ukupan broj okončanih predmeta je 24 i to: 22 predmeta iz 2019. godine i dva (2) predmeta koja su prenijeta iz 2018. godine. U 2020. godinu prenešena je jedna (1) pritužba.

Postupajući po pritužbama na rad Državnog tužilaštva tokom 2019. godine u četiri (4) predmeta utvrđena je povreda prava i donijeto mišljenje sa preporukom; u pet (5) predmeta nije utvrđena povreda prava; u tri (3) je povreda otklonjena u toku postupka; u četiri (4) predmeta stranke su upućene na druga pravna sredstva; u tri (3) predmeta Zaštitnik nije bio ovlašćen za preispitivanje zakonitosti sudske odluke, dok u jednom (1) nije bio nadležan za postupanje; u tri (3) predmeta pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku; u jednom (1) pritužba je podnijeta po isteku roka od jedne godine, od dana učinjene povrede.

Pritužbe su se odnosile na odugovlačenje postupka po krivičnim prijavama i neodgovaranje na zahtjeve, kojima su se građani obraćali Državnom tužilaštvu, kao i na pravo na pristup pravdi.

¹⁰ https://www.ombudsman.co.me/docs/1576572557_02082019-ukazivanje-pg.pdf

Primjer:



XY je podnijela pritužbu na rad Vrhovnog državnog tužilaštva Crne Gore zbog povrede prava na pristup sudu iz čl.6 st 1 Evropske Konvencije o ljudskim pravima.

Vrhovno državno tužilaštvo, postupajući po inicijativi podnositeljke za podnošenje zahtjeva za zaštitu zakonitosti, nije donijelo rješenje, već samo obavještenje da nema osnova za podizanje zahtjeva za zaštitu zakonitosti. Zaštitnik je podsjetio da je Evropski sud za ljudska prava zahtjev za zaštitu zakonitosti, koji je bio propisan Zakonikom o krivičnom postupku (koji je prestao da važi 26.08.2010. godine) ocijenio nedjelotvornim, iz razloga što je zahtjev mogao podnijeti samo državni tužilac (Alković protiv Crne Gore, br.66895/10, 5. decembar 2017. godina, stav 50). Saglasno izloženom stavu ESLJP, važeći Zakonik o krivičnom postupku, pored prava na zahtjev za zaštitu zakonitosti, kao vanredno pravno sredstvo, propisuje i pravo da okrivljeni koji je osuđen na безусловnu kaznu zatvora od jedne godine ili težu kaznu ili kaznu maloljetničkog zatvora i njegov branilac mogu u određenim, zakonom propisanim slučajevima, pisanim i obrazloženim predlogom tražiti od Vrhovnog državnog tužilaštva da podigne zahtjev za zaštitu zakonitosti protiv pravosnažnih sudskih odluka. Dakle, u tom slučaju Vrhovno državno tužilaštvo dužno je da po predlogu donese rješenje, koje u postupku po žalbi preispituje Vrhovni sud Crne Gore, pa oštećenom kao tužiocu, nije povrijeđeno pravo na pristup sudu iz čl. 6 st.1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.¹¹

Zaštitnik je u svom postupanju ukazao i podsjetio na obavezu Državnog tužilaštva da bez neopravdanog odlaganja donosi odluke o krivičnoj prijavi i o tome obavijesti podnosiocce krivičnih prijava.

Zaštitnik konstatuje da je Državno tužilaštvo blagovremeno postupalo i donosilo odluke po krivičnim prijavama.

Zaštitnik je Vrhovnom državnom tužilaštvu dao preporuku da u predmetima po krivičnim prijavama protiv nepoznatih učinilaca krivičnih djela, a radi jedinstvene primjene zakona, donese Uputstvo opšteg karaktera za postupanje tužilaca u tim predmetima.

Vrhovno državno tužilaštvo Crne Gore je ispoštovalo preporuku Zaštitnika i donijelo Uputstvo opšteg karaktera Tu.br.292/19 od 07.05.2019.godine.

U predmetima koji su se odnosili na pritužbe na rad rukovodilaca Državnog tužilaštva i državnih tužilaca stranke su upućivane da pravo, po tom osnovu, mogu ostvariti podnošenjem pritužbe Tužilačkom savjetu.

I tokom 2019. 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.

Prema informaciji koju je dostavio **Sudski savjet** u 2019. godini sudovi u Crnoj Gori primili su 92.984 predmeta. Ukupno u radu imali su 131.956 predmeta, od kojih je riješenih 92.305 (70,73%), a neriješenih 38.190 (29,26%). Procenat riješenih predmeta u odnosu na priliv predmeta je 100,84%.

Zaštitnik konstatuje da su, u poređenju sa prethodnom godinom, sudovi imali u radu manji broj predmeta za 5,44% i jednak stepen efikasnosti u rješavanju predmeta.

¹¹ https://www.ombudsman.co.me/docs/1581508852_18072019-misljenje-sud.pdf

Prema informacijama iz **Vrhovnog suda Crne Gore** procenat riješenih predmeta je 88,60%, neriješenih 11,39%, dok je u višim sudovima procenat riješenih 83,10%, a neriješenih 16,90%. U Osnovnim sudovima procenat riješenih predmeta je 71,84%, a neriješenih 28,15%.

Broj podnijetih kontrolnih zahtjeva u 2019. godini je 758, dok je broj riješenih predmeta 720 (na predmete suda 181). U četiri (4) predmeta zahtjev je odbačen zbog neuređenja; odbijen kao očigledno neosnovan u 500 predmeta; odbijen kao neosnovan u 117 predmeta; na drugi način je riješeno 15 predmeta; u 17 predmeta zahtjev je usvojen; u 50 predmeta stranke su obaviještene da će se u roku od 4 mjeseca postupiti u predmetu ili donijeti odluka; u deset (10) predmeta su povučeni zahtjevi; u sedam (7) predmeta stranke su obaviještene o određivanju roka za preduzimanje procesnih radnji zbog neopravdanog odugovlačenja postupka i odlučivanja u predmetima, dok je 38 neriješenih predmeta.

Zaštitnik primjećuje da je u 2019. godini procenat izjavljenih kontrolnih zahtjeva u odnosu na prethodnu godinu veći za 45,64%. Zaštitnik konstatuje značajno povećani procenat broja kontrolnih zahtjeva, što ukazuje na to da su stranke u postupku upoznate i da koriste pravna sredstva za zaštitu prava na suđenje

Procenat izjavljenih kontrolnih zahtjeva u 2019.godini veći u odnosu na prethodnu godinu za 45,64%.

u razumnom roku. Ukupan procenat riješenih predmeta je 95%, pa Zaštitnik ocjenjuje da su sudovi efikasno postupali, donosili odluke i preduzimali procesne mjere i radnje u cilju ubrzanja postupka i zaštite prava na suđenje u razumnom roku. Imajući navedeno u vidu,

Zaštitnik konstatuje da je potrebno nastaviti sa kontinuiranom primjenom instituta kontrolnog zahtjeva, u skladu sa praksom Evropskog suda za ljudska prava.

Vrhovni sud Crne Gore je u 2019. godini imao u radu 78 predmeta po tužbi za pravično zadovoljenje. Neriješenih predmeta na dan 01.01.2019. godine je bilo šest (6). Do 31.12.2019. godine primljena su 72 predmeta, što je ukupno u radu činilo 78 predmeta. Do 31.12.2019. godine riješen je 71 predmet, dok je sedam (7) predmeta u radu. U 34 predmeta utvrđena je povreda i dosuđena naknada; tužbeni zahtjev je odbijen u sedam (7); tužba je odbačena u 23 predmeta, dok je u sedam (7) odlučeno na drugi način. Iznos naknade nematerijalne štete zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku iznosi 50.000 eura. U 2018. godini iznos naknade bio je 41.500 eura.

Zaštitnik primjećuje da je u 2019. godini broj predmeta po tužbi za pravično zadovoljenje bio veći u odnosu na 2018. godinu za 10%. Procenat uspjeha u sporu po tužbi za pravično zadovoljenje iznosio je 43,58%, pa ocjenjuje da su građani u značajnom procentu ostvarivali pravo na naknadu nematerijalne štete zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku. Takođe, iznos koji je ostvaren po osnovu pravičnog zadovoljenja zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku je veći za 20.84%, u odnosu na 2018. godinu.

U odnosu na besplatnu pravnu pomoć, prema podacima, koje je dostavio Sudski savjet, u 2019. godini sudovima je podnijeto 487 zahtjeva za besplatnu pomoć. Sudovi su usvojili 416 zahtjeva; odbili 56 zahtjeva; odbacili jedan (1) zahtjev; obustavili postupak u 18 predmeta, dok je u radu 78 predmeta. Ukupan iznos sredstava isplaćenih po osnovu besplatne pravne pomoći iznosi 191.412,58 eura. Najveći broj zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć podnijet je u Podgorici i Rožajama.

Zaštitnik konstatuje da je broj podnijetih zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć u ovoj godini manji za 24.49%, dok je procenat iznosa na ime sredstava isplaćenih po osnovu besplatne pravne pomoći veći za 16.73%, u odnosu na 2018. godinu. Procenat usvojenih zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć u odnosu na ukupan priliv zahtjeva u prošloj godini iznosi 85.42%, pa Zaštitnik konstatuje da je građanima omogućeno ostvarivanje prava na pristup pravdi odnosno zaštitu prava pred nadležnim sudovima u Crnoj Gori.

Zaštitnik konstatuje da je broj podnijetih zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć u ovoj godini manji za 24,49% u odnosu na prethodnu godinu kada je podnijeto 645.

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

Prema podacima Komore Javnih izvršitelja u 2019. godini podnijeto je 40 pritužbi na rad javnih izvršitelja, a pokrenuta su četiri (4) disciplinska postupka, od čega je u jednom (1) predlog odbijen kao neosnovan, u dva (2) postupka disciplinski predlog je usvojen, odnosno kao djelimično osnovan, pa su javni izvršitelji obavezani na plaćanje novčane kazne, dok je četvrti u toku. Navedeni podaci, ukazuju da je broj pritužbi na rad javnih izvršitelja, u odnosu na prošlu izvještajnu godinu manji za 27,7%.

Zaštitnik ukazuje da je potrebno kontinuirano i organizovano sprovoditi i unapređivati sistem izvršenja u pogledu ostvarenja prava građana na djelotvorno i blagovremeno izvršenje pravde, uz obavezno i redovno vršenje nadzora nad radom i postupanjem javnih izvršitelja i drugih učesnika u izvršnom postupku.

I u 2019. 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 u 2019. godini ukupan broj primljenih ustavnih žalbi iznosi 2.154. U istom periodu riješene su 1.192 ustavne žalbe i to: 18 predmeta iz 2015. godine, 126 iz 2016. godine, 185 iz 2017. godine, 523 iz 2018. godine, a 340 predmeta iz 2019. godine. Broj ustavnih žalbi u radu je 3.311 i to: tri (3) predmeta iz 2015. godine, 39 iz 2016. godine, 284 iz 2017. godine, 1.166 iz 2018. godine i 1.819 predmeta iz 2019. godine.

Imajući u vidu izloženu statistiku o broju neriješenih predmeta, povećanja broja predmeta po ustavnim žalbama u 2018. godini, u odnosu na prethodne godine (od 130%), te približno isti broj, odnosno priliv predmeta i u 2019. godini, a posebno cijeneći okolnost da je značajno smanjen broj neriješenih predmeta iz prethodnih godina (2015, 2016, 2017) Zaštitnik konstatuje da Ustavni sud treba da nastavi i uloži dodatne napore radi smanjenja broja predmeta.

Zaštitnik podsjeća da su prema stavu Evropskog suda za ljudska prava, države dužne da na nacionalnom nivou urede i organizuju svoje pravne sisteme tako da obezbijede poštovanje člana 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima. Međutim, iako se ova obaveza odnosi i na Ustavni sud, prema stavu Evropskog suda, ona se ne može tumačiti na isti način, kao za redovni sud. Njegova uloga čuvara Ustava, čini da je neophodno da Ustavni sud ponekad uzme u obzir i druge okolnosti osim pukog hronološkog redoslijeda unosa predmeta na listu, kao što je priroda predmeta i njegov značaj u političkom i socijalnom

smislu. Nadalje, dok čl. 6 zahtijeva da sudski postupak bude ekspeditivan, on takođe naglašava opšti princip ispravnog sprovođenja pravde¹².

Zaštitnik ukazuje da podnosioci ustavne žalbe više ne mogu ostvariti zaštitu povrede prava na suđenje u razumnom roku u postupku po tužbi za pravično zadovoljenje, kada se povreda prava odnosi na dugo trajanje postupka pred Ustavnim sudom.

Naime, prema stavu Vrhovnog suda Crne Gore učesnici u ustavnosudskim postupcima zaštitu prava na suđenje u razumnom roku mogu ostvarivati podnošenjem predstavke Evropskom sudu za ljudska prava¹³.

Prema podacima Kancelarije Zastupnika Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava u 2019. godini, prema Izvještaju Suda za ljudska prava u Strazburu, podnijeto je 427 predstavki.

Evropski sud za ljudska prava je u toku 2019. godine donio tri (3) presude protiv Crne Gore i to: *Šaranović protiv Crne Gore*, *Bigović protiv Crne Gore* i *KIPS DOO i Drekalović protiv Crne Gore* (just satisfaction).

Pored navedenih presuda, Evropski sud za ljudska prava je u 2019. godini odlučio u četiri (4) predmeta putem odluke i to u predmetima: *Kićović protiv Crne Gore* i *Vidaković protiv Crne Gore*, gdje su donijete odluke o neprihvatljivosti predstavke, predmetima *Puhalo protiv Crne Gore*, u kojoj je Evropski sud donio odluku kojom je skinuo predstavku sa liste predmeta, dok je u predmetu *Dragović protiv Crne Gore*, Evropski sud donio odluku na osnovu potpisane jednostrane deklaracije.

Tokom 2019. godine Kancelariji Zastupnika komunicirano je sedam (7) predmeta od strane Evropskog suda za ljudska prava. Najveći broj predstavki odnosio se na povredu čl. 3 (zabrana mučenja, nečovječnog i ponižavajućeg postupanja) i čl. 13 Evropske konvencije (pravo na djelotvorni pravni lijek). Jedan (1) predmet se odnosio na povredu čl. 11 (sloboda okupljanja i udruživanja), jedan (1) na povredu čl. 8 Konvencije (pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života), dok se u jednom (1) predmetu podnosilac žalio na povredu čl. 5 (pravo na slobodu i sigurnost), a u jednom (1) na čl. 1 Protokola br. 1 uz Evropsku konvenciju (zaštita imovine).

Podnosiocima predstavki je tokom 2019. godine na osnovu pravosnažnih presuda i jednostranih deklaracija isplaćeno ukupno 19.160,00 eura, na ime dosuđenog pravičnog zadovoljenja, odnosno materijalne i nematerijalne štete. Preciznije 16.500,00 eura isplaćeno je po osnovu pravosnažnih presuda i 2.660,00 eura po osnovu jednostranih deklaracija.

Zaštitnik konstatuje da je broj predstavki koje su građani podnijeli protiv Crne Gore za 34.27% veći u odnosu na 2018. godinu, pa podsjeća na značaj i važnost poštovanja, zaštite i ostvarenja prava u okvirima nacionalnog pravnog sistema.

Prema podacima Advokatske komore Crne Gore u 2019. godini protiv advokata podnijeto je 39 disciplinskih prijava. Od naznačenog broja podnijetih prijava okončano je postupanje u 27 prijava, dok su preostale u postupku rješavanja. Zbog neosnovanosti odnosno zastarjelosti pokretanja disciplinskog postupka odbačene su 23 prijave, dok je postupajući disciplinski tužilac u četiri (4) slučaja pokrenuo disciplinske postupke protiv prijavljenih advokata. U dva (2) predmeta koji se odnose na postupanje po žalbama pred Višim disciplinskim sudom postupci su u toku, dok je u jednom predmetu optužba odbijena, a u drugom slučaju utvrđena je disciplinska odgovornost advokata.

¹² Presuda Evropskog suda Süßmann protiv Njemačke, od 16.09.1996. godine, predstavka br.20024/92

¹³ <http://sudovi.me/me/web/pravosudje/vrhs/o?id=Qz0bO>

Zaštitnik ukazuje da je Advokatska komora dužna da postupke po prijavama koji se odnose na rad advokata sprovodi efikasno uz kontinuirano unaprjeđivanje sistema odgovornosti i odlučivanja u disciplinarnim postupcima, koji se vode pred Komorom.

Preporuke Zaštitnika:

- Sudovi treba u svom radu da nastave sa kontinuiranom primjenom i unaprjeđenjem sistema zaštite prava na suđenje u razumnom roku i prava na djelotvoran pristup pravdi, u skladu sa praksom Evropskog suda za ljudska prava;
- Državno tužilaštvo treba da nastavi sa efikasnim, blagovremenim i djelotvornim postupanjem i odlučivanjem po krivičnim prijavama građana;
- Ministarstvo pravde i Komora javnih izvršitelja treba da nastave sa kontinuiranim unaprjeđenjem sistema organizovanja, rada i odgovornosti javnih izvršitelja, radi ostvarenja prava građana na djelotvorno izvršenje pravde;
- Advokatska komora Crne Gore treba da nastavi sa preduzimanjem mjera koje jačaju odgovornost advokata, kao i efikasne i djelotvornije postupanje po prijavama na rad advokata.

5.1.2. Pravo na dobru upravu i pravnu zaštitu

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore je u izvještajnoj godini imao u radu 85 pritužbi (jedna prenešena iz prethodne godine), koje su se odnosile na povredu prava na dobru upravu i pravnu zaštitu.

Muškarci su podnijeli 49 pritužbi, žene 28, jednu (1) je podnijela grupa građana, a jednu (1) pritužbu NVO.

Postupak je okončan u 80 predmeta, dok su pet (5) predmeta ostala u radu.

I u ovoj izvještajnoj godini uočeno je da su problemi na koje su ukazivali podnosioci pritužbi slični problemima na koje je ukazivano u ranijim izvještajima.

Podnosioci su se žalili na neažurno postupanje po njihovim zahtjevima, žalbama, ukazujući da upravni postupci pokrenuti pred organima uprave vode se suprotno načelima zakona o upravnom postupku, na nedonošenje odluka u zakonskim rokovima, na dugotrajnost postupaka odlučivanja u drugom stepenu, višestrukim vraćanjem predmeta prvostepenim organima na ponovno odlučivanje (tkz "ping pong" odlučivanje), neprofesionalno postupanje službenika, upućivanje stranaka od jednog do drugog organa, nedjelotvornost u radu i kršenje procesnih odredaba kojim je regulisan upravni postupak, kršenje principa pomoći neukoj stranci.

Takođe su izražavali nezadovoljstvo odlukama nadležnih organa javne uprave, osporavajući njihovu zakonitost.

Analizirajući podnijete pritužbe zapaža se da su postupci po pojedinim zahtjevima dugo trajali i da organi nijesu poštovali zakonom utvrđene rokove za odlučivanje. U nekom broju predmeta nadležni organi su postupak okončali tek nakon intervencije Zaštitnika. Ponekad je bilo potrebno uputiti urgencije nadležnim organima kako bi donijeli odluku u skladu sa svojim zakonskim ovlaštenjima.

Primjer:

- SS iz Podgorice, žalio se na rad Ministarstva unutrašnjih poslova, da mu nije odgovoreno po njegovoj žalbi. U toku ispitnog postupka kod Zaštitnika, Ministarstvo je dostavilo podnosiocu pritužbe odgovor po žalbi i time otklonilo povredu prava.
- MM iz Petnjice žalila se na rad Ministarstva prosvjete, da joj nije postupljeno po zahtjevu kojim je tražila nostrifikaciju inostrano stečenog obrazovanja. U toku ispitnog postupka Ministarstvo prosvjete donijelo je rješenje kojim je podnositeljki pritužbe priznata diploma o stečenom visokom obrazovanju i time otklonilo povredu prava.

Uočeno je da su u nekim slučajevima građani samo dopisom obaviješteni da im je zahtjev usvojen ili nije, bez donošenja odgovarajućeg upravnog akta, dok u nekim slučajevima stranka nije ni na jedan način obaviještena o ishodu postupanja po njenom zahtjevu, čime joj je uskraćena mogućnost preispitivanja odluke, odnosno korišćenja pravnog sredstva i eventualno pokretanje upravnog spora.

Primjeri:

- MM. iz Nikšića, žalila se na rad Ministarstva unutrašnjih poslova, da joj je od strane službenice Ministarstva usmenim putem saopšteno da nakon izvršenih bezbjedonosnih provjera ne može odraditi pripravnički staž u tom organu i da je zatražila pismeno obrazloženje te odluke, ali da istu do dana obraćanja Zaštitniku nije dobila. Zaštitnik je utvrdio da je pritužba osnovana i da je podnositeljki pritužbe povrijeđeno pravo na dobru upravu i pravnu zaštitu i dao mišljenje¹⁴ sa preporukom.
- SS iz Podgorice žalila se na rad Privrednog suda CG da joj nije dostavljen odgovor u vezi njenog zahtjeva. Zaštitnik je utvrdio da je pritužba osnovana i da je podnositeljki pritužbe povrijeđeno pravo na odgovor i dao mišljenje¹⁵ sa preporukom.
- CC iz Podgorice podnio je pritužbu Zaštitniku navodeći da od Uprave policije i Osnovnog državnog tužilaštva u Podgorici, povodom paljenja njegovih vozila nije dobio obavještenje o postupanju policije i nadležnog tužilaštva u vezi predmetnih događaja. Zaštitnik je utvrdio da je pritužba osnovana, da su podnosiocu pritužbe povrijeđena njegova prava i dao mišljenje¹⁶ sa preporukom.

Takođe zapaženo je da se u nekim slučajevima po nekoliko puta predmeti vraćaju prvostepenim organima, na ponovni postupak i odlučivanje, da u ponovnom postupku prvostepeni organ često ne otklanja povrede prava na koje mu je ukazao drugostepeni organ ili donosi skoro istovjetno rješenje ili drugostepeni organ javne uprave ne postupi ili djelimično postupi po presudi 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.

Sve ovo ukazuje da organi javne uprave još uvijek u dovoljnoj mjeri ne obezbjeđuju efikasnu zaštitu prava i na zakonu zasnovanih interesa fizičkih i pravnih lica.

Primjer:

- BB, iz Bara žalio se na rad Ministarstva unutrašnjih poslova, navodeći da to Ministarstvo ne postupa po primjedbama i stavovima Upravnog suda i u ponovnom postupku nije donio novu odluku. Zaštitnik je utvrdio da je pritužba osnovana i da je podnosiocu pritužbe povrijeđeno pravo na dobru upravu i pravnu zaštitu i dao mišljenje¹⁷ sa preporukom.

¹⁴ Mišljenje Zaštitnika http://www.ombudsman.co.me/docs/1562679608_26062019-prpeoruka-mup.pdf

¹⁵ Mišljenje Zaštitnika http://www.ombudsman.co.me/docs/1579006998_23122019-preporuka-ps.pdf

¹⁶ Mišljenje Zaštitnika http://www.ombudsman.co.me/docs/1580202795_31122019-preporuka-odt.pdf

¹⁷ Mišljenje Zaštitnika http://www.ombudsman.co.me/docs/1562679608_26062019-prpeoruka-mup.pdf

Zaštitnik podsjeća da sistem javne uprave treba da bude transparentniji i pristupačniji svim građanima. Javna uprava mora biti dobro organizovana i pripremljena za poštovanje ljudskih prava i sloboda i stvaranje mogućnosti za ostvarivanje ovih prava.

Dobra uprava i ljudska prava isprepleteni su na takav način da su nerazdvojni i osnažuju jedni druge. Ona je blisko povezana sa ljudskim pravima i slobodama i sada je široko priznata kao standard demokratskog upravljanja.

Javna uprava u izvršavanju vlastitih obaveza prema građanima treba da vodi računa o poboljšanju kvaliteta svog rada tako da odluke koje utiču na prava ili interese pojedinaca budu zasnovane na zakonu; da se odluke po zahtjevu ili žalbi građana donose u razumnom roku i to bez odlaganja i da organi u svom radu poštuju princip jednakog tretmana. Dok god administracija ne postane funkcionalno, organizaciono i informatički povezana, a službenici stručni, visoko motivisani i još više odgovorni za svoj rad, nezakonitosti i propusti u radu biće brojni, nezadovoljstvo građana svakodnevno, a administrativan postupak izuzetno dug, jer se često okonča tek poslije prigovora, žalbi, urgencija, tužbi, pritužbi i drugih predstavlki pred domaćim, sudskim, vansudskim i međunarodnim institucijama.

Organi javne uprave moraju se u svom radu rukovoditi principima dobre uprave. Princip dobre uprave je princip rada savremene javne uprave kojim se teži da građanima pruži veću sigurnost u njihovim odnosima sa upravom, odnosno njenim službenicima, tako što se uspostavljaju dodatna pravila i principi ponašanja uprave prema građanima koja svoj položaj usmjerava ka njima i ostvarivanju njihovih prava i pravnih interesa, jer je u demokratskom društvu građanin "vrhovni gospodar". Zato se u jednoj savremenoj pravnoj državi ne traži samo zakonitost postupanja javne uprave već i pravedno i dobro postupanje uprave koja je antipod njenog lošeg postupanja.

Postupajući po pojedinih pritužbama, u svojim obraćanjima brojnim organima uprave, kao i preporukama, Zaštitnik je ukazivao da nadležni organi uprave treba da postupaju u skladu sa zakonom, odgovorno, nepristrasno, djelotvorno i blagovremeno, što sve predstavlja standard dobrog postupanja.

Zaštitnik zapaža da su i dalje česti slučajevi u postupanju i praksi organa javne uprave koji nijesu u skladu sa principima dobre uprave.

I u ovom izvještaju Zaštitnik ukazuje da je neophodno nastaviti aktivnosti na podizanju svijesti zaposlenih o principima dobre uprave i uspostavljanje efikasnog sistema odgovornosti u javnom sektoru, zbog neblagovremenog, nezakonitog rada i kršenja prava građana.

Takođe potrebno je da organi uprave unaprijede ostvarivanje pisane komunikacije sa građanima, što između ostalog podrazumijeva dosljednu primjenu propisa, a posebno da se obezbijedi potpuna i dosljedna primjena propisa o upravnom postupku prilikom odlučivanja o pravima i obavezama i pravnim interesima građana, kako u prvostepenom tako i u drugostepenom postupku.

Potrebna je pravilna kvalifikacija primljenih podnesaka i blagovremeno odlučivanje i dostavljanje pisanih odgovora podnosiocima zahtjeva.

Zaštitnik je mišljenja da je jako važna edukacija službenika u vezi sa dosljednom i ujednačenom primjenom ZUP-a u svim situacijama kada su za to ispunjeni zakonski uslovi i da je neophodno da organi javne uprave ojačaju svoje kapacitete i osnaže mehanizme kontrole i nadzora rada javne uprave.

U malom broju slučajeva organi su ignorisali zahtjev Zaštitnika ne obavještavajući ga o razlozima zbog kojih nije odlučeno po zahtjevima podnosioca pritužbi, niti izražavajući svoj stav o osnovanosti pritužbe.

Zaštitnik ukazuje da je, a budući da je institucija Zaštitnika ustanovljena između ostalog i u cilju promovisanja dobre uprave i vladavine prava i da su organi u postupku dužni postupati na način kako je to propisano Zakonom o Zaštitniku, za uspješno funkcionisanje Institucije od posebnog značaja izgradnja dobrih odnosa i saradnje sa državnim organima i institucijama u Crnoj Gori.

Kao i u ranijim izvještajnim godinama, Zaštitnik ukazuje na problem neefikasne sudske kontrole uprave, s obzirom da nadležni organi uprave ne postupaju u skladu sa pravnim shvatanjima i primjedbama iznijetim u odlukama suda donešenim u upravnim sporovima.

Primjetna je praksa, a na šta mnogi građani ukazuju, da Upravni sud CG, u upravnim sporovima, ispitujući zakonitost upravnog akta, uglavnom poništava akte i predmete vraća na ponovni postupak i odlučivanje. Uglavnom sud ne odlučuje meritorno, kad to stranka zahtijeva i kad priroda upravne stvari dozvoljava (spor pune jurisdikcije) i u slučajevima kada je u istom sporu već poništen upravni akt ili tuženi javno pravni organ nije postupio po presudi.

Ovakvim postupanjem povrjeđuje se pravo stranaka na odlučivanje u razumnom roku, jer se postupci vode i po nekoliko godina. Stranka iako koristi sva raspoloživa pravna sredstva, ostaje bez zaštite i konačne odluke. U onim slučajevima kada je očigledno nepostupanje organa po uputstvima sudske odluke, stranka ostaje bez moralne satisfakcije, jer nadležni organ koji ne poštuje primjedbe i stavove suda ne bude sankcionisan.

Statistika Upravnog suda Crne Gore i za 2019. godinu¹⁸, najslikovitije govori o zakonitosti i kvalitetu rada javne uprave. Prema podacima Suda, koje smo pribavili i u izvještajnoj godini za 2019. godinu, tom sudu podnijeto je ukupno 6.492 tužbi. Od ukupnog broja riješenih predmeta Sud je u 2.970 predmeta tužbu odbio i potvrdio upravni akt (rješenje) ili 45,74%. Tužba je usvojena i poništen je upravni akt u 1.423 predmeta ili 21,91%.

Zbog "ćutanja uprave" podnešeno je 1.923 tužbe ili 29, 62%. U 110 predmeta ili 1,69 % naloženo je donošenje rješenja, dok je u ostalim predmetima tuženi organ naknadno donio rješenje.

Dakle, u postupanju po tužbama Upravni sud je u 1. 533 ili 23, 61%, utvrdio nezakonitost upravnih akata i postupanje od strane organa javne uprave (državne i lokalne).

U poređenju sa prethodnom godinom, u kojoj je Upravni sud u 1.518 predmeta ili 16,6% utvrdio nezakonitost upravnih akata i postupanja od strane organa javne uprave, u izvještajnoj godini zabilježen je rast broja nezakonitih akata i postupanja javne uprave.

Imajući u vidu ove statističke pokazatelje evidentno je da je u ovoj izvještajnoj godini Upravni sud Crne Gore utvrdio nezakonitost upravnih akata i postupaka javne uprave u većem broju slučajeva, što predstavlja razlog za zabrinutost.

I u 2019. godini nastavljene su aktivnosti na reformi javne uprave i u toj oblasti ostvaren je određeni napredak. Proces reforme javne uprave se sprovodi na osnovu Strategije za reformu javne uprave 2016-2020 i Akcionog plana za implementaciju strategije 2018-2020.

U oblasti državne službe i ljudskih resursa donijet je Zakon o državnim službenicima i namještenicima i Zakon o lokalnoj samoupravi koji su stupili su na snagu u julu 2018.godine. Cilj donošenja ovih zakona

¹⁸ Podaci dostavljeni na traženje Zaštitnika 04.02. 2020. godine.

je da na nivou centralne vlade i na nivou lokalnih uprava obezbijede zapošljavanje i razrješenje na osnovu rezultata. U izvještajnom periodu donijeti su određeni podzakonski akti i sprovedene su obuke o novim postupcima na centralnom i lokalnom nivou.

U državnoj upravi postoje jedinice za upravljanje ljudskim resursima. Međutim, neophodno je ojačati njene kapacitete. Ministarstvo javne uprave trebalo bi da obezbijedi centralnu koordinaciju i kontrolu kvaliteta njihovog rada.

U oblasti organizacije državne uprave donijet je novi Zakon o državnoj upravi u novembru mjesecu 2018. godine. Zakon predviđa jasnu organizaciju i tipologiju ovlašćenja u javnoj upravi, te kriterijume za uspostavljanje i reorganizaciju tijela državne uprave, državnih agencija i fondova, uz nekoliko izuzetaka. Takođe predviđa i jasnije definicije poslova koja vrše ministarstva, državni sekretari i rukovodeći kadar u ministarstvima.

U januaru 2019. godine, Vlada je usvojila akcioni plan za usklađivanje specijalnih zakona sa Zakonom o državnoj upravi. U izvještajnom periodu u cilju potpune implementacije Zakona o državnoj upravi donijeta je Uredba o kriterijumima za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju poslova u organima državne uprave, Uredba o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave i Uputstvo o načinu vršenja kancelarijskog poslovanja.

U narednom periodu izazov će predstavljati obezbjeđivanje nezavisnosti određenih tijela, naročito kada je to potrebno po pravnoj tekovini EU.

U izvještajnom periodu, Ministarstvo javne uprave je nastavilo sa aktivnostima na koordinaciji i praćenju sprovođenja kratkoročnih mjera i otpočelo praćenje sprovođenja srednjoročnih mjera Plana optimizacije javne uprave 2018-2020.

S ciljem mjerenja ostvarenog učinka primjene optimizacije, Vlada je u martu 2019. usvojila Analizu efekata kratkoročnih mjera Plana optimizacije u 2018. godini. Analiza je pokazala da su efekti mjera optimizacije imali pozitivan uticaj na usporavanje trenda rasta zaposlenosti u javnoj upravi, a da se nisu negativno odrazili na ukupan rast zaposlenosti.

Vlada je 25. VII 2019. usvojila Izvještaj o realizaciji Plana optimizacije javne uprave 2018-2020. za period 1. I - 31. III 2019, a 24. X 2019 i Izvještaj o realizaciji Plana optimizacije javne uprave 2018-2020. za period 1. IV - 30. VI 2019.

Zaštitnik pohvaljuje aktivnosti koje su sprovedene u reformi javne uprave. Iako je ostvaren određeni napredak i dalje treba djelotvorno raditi na obezbjeđivanju profesionalizacije, depolitizacije i optimizacije državne uprave, implementaciji rukovodne odgovornosti, uključujući i delegiranje donošenja odluka.

Zaštitnik takođe, pohvaljuje aktivnosti koje su sprovedene na usaglašavanju velikog broja posebnih zakona sa Zakonom o upravnom postupku. Manji broj posebnih zakona nalazi se u fazi donošenja, odnosno usaglašavanja.

Od kupnog broja okončanih predmeta (80) u osam (8) slučajeva nije utvrđena povreda prava, u 17 slučajeva povreda prava je otklonjena u toku postupka, u devet (9) slučajeva data su mišljenja sa preporukom. U sedam (7) predmeta postupak je okončan ukazivanjem, a u 21 upućivanjem na druga pravna sredstva, jer je ocijenjeno da će podnosioci na taj način efikasnije zaštititi svoja prava. U sedam (7) slučajeva Zaštitnik nije bio nadležan za postupanje (zahtjev za preispitivanje zakonitosti odluke, zahtjev za zastupanje i preduzimanje radnji u postupku, pritužba se odnosila na postupanje organa u drugim državama). U pet (5) slučajeva Zaštitnik nije mogao da postupa (nijesu iscrpljena druga pravna

sredstva, pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku, pritužba ponovljena a nijesu podnijeti novi dokazi), u četiri (4) slučaja postupak je obustavljen jer su podnosioci pritužbe povukli pritužbu i nakon podnošenja pritužbe pokrenut je sudski postupak, a dva (2) predmeta okončana su spajanjem.

Preporuke Zaštitnika:

- da organi uprave unaprijede ostvarivanje pisane komunikacije sa građanima, što između ostalog podrazumijeva dosljednu primjenu propisa, a posebno da se obezbijedi potpuna i dosljedna primjena propisa o upravnom postupku prilikom odlučivanja o pravima i obavezama i pravnim interesima građana, kako u prvostepenom tako i u drugostepenom postupku;
- neophodno je kontinuirano nastaviti sa sprovođenjem edukacije službenika u vezi sa dosljednom i ujednačenom primjenom ZUP-a;
- da Vlada Crne Gore nastavi sa jačanjem kapaciteta javne uprave i mehanizama kontrole i nadzora javne uprave;
- da se nastave aktivnosti na podizanju svijesti zaposlenih o principima dobre uprave i uspostavljanju efikasnog mehanizma odgovornosti zaposlenih u javnom sektoru;
- da se nastave i ubrzaju aktivnosti na daljoj profesionalizaciji, depolitizaciji javne uprave i dosljednom sprovođenju Strategije reforme javne uprave;
- da se nastave aktivnosti na implementaciji Plana optimizacije javne uprave;
- da organi javne uprave u vođenju postupka dosljedno poštuju načela dobre uprave, da o zahtjevima građana odlučuju u zakonskom roku, da odluke budu jasne i argumentovano obrazložene, strankama razumljive i da sadrže sve zakonom predviđene elemente.

5.1.3. Statusna prava građana

U 2019. godini Zaštitniku su podnijete četiri (4) pritužbe u kojima su građani ukazivali na probleme i poteškoće sa kojima su se suočavali u postupku za sticanje crnogorskog državljanstva i izdavanje dozvole za privremeni i stalni boravak.

Građani su se žalili na dugo trajanje postupaka po njihovim zahtjevima, na pasivan odnos u postupanju organa prema presudama Upravnog suda i na nezadovoljstvo odlukama organa.

Određeni broj građana tražio je od Zaštitnika savjetodavnu i pravnu pomoć u vezi ostvarivanja njihovih statusnih prava. Zaštitnik ih je upućivao na nadležne organe, na pravna sredstva koja su im stajala na raspolaganju i na predviđene postupke za ostvarivanje i zaštitu njihovih prava.

Muškarci su podnijeli 3 pritužbe, a grupa građana 1 pritužbu.

Nakon sprovedenih ispitnih postupaka u jednom (1) slučaju nije utvrđena povreda prava. U jednom slučaju (1) povreda prava je otklonjena u toku ispitnog postupka, u jednom (1) slučaju Zaštitnik nije bio nadležan za postupanje, jer je podnosilac tražio preispitivanje zakonitosti odluke organa, a u jednom (1) slučaju dato je mišljenje sa preporukom.

Ministarstvo unutrašnjih poslova je u izjašnjenjima povodom pritužbi u pojedinim slučajevima obavještavalo Zaštitnika da se neki postupci ne mogu okončati dok podnosioci zahtjeva ne dostave svu potrebnu dokumentaciju i ne dopune svoje zahtjeve i dok se ne pribavi mišljenje nadležnih organa o postojanju smetnji iz razloga nacionalne, odnosno unutrašnje bezbjednosti.

Primjeri:

- T.T iz Podgorice žalila se na rad Ministarstva unutrašnjih poslova zbog nepostupanja po njenom zahtjevu za izdavanje dozvole za stalni boravak.

U toku ispitnog postupka Ministarstvo unutrašnjih poslova podnositeljki pritužbe je odobrilo stalni boravak i time otklonilo povredu prava.

- GG. iz Podgorice žalio se na rad Ministarstva unutrašnjih poslova, navodeći da to Ministarstvo u postupku izvršenja presude Upravnog suda CG, kojom je poništeno rješenje Ministarstva, donijelo rješenje kojim je odbijen njegov zahtjev za prijem u crnogorsko državljanstvo, ignorišući primjedbe i stavove Upravnog suda.



Zaštitnik je utvrdio da je pritužba osnovana i dao mišljenje¹⁹ sa preporukom.

5.1.4. Pravo na slobodu izražavanja

Crna Gora garantuje pravo na slobodu izražavanja Ustavom, medijskim zakonima i ratifikovanim međunarodnim dokumentima (Evropska konvencija o ljudskim pravima i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima). Ovo pravo uključuje slobodu posjedovanja mišljenja, primanja i prenošenja informacija i ideja, bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice.

Ustavom Crne Gore jemči se i sloboda štampe kao i drugih vidova javnog obavještanja, pravo na odgovor i pravo na ispravku neistinite, nepotpune ili netačno prenijete informacije, kojom je povrijeđeno nečije pravo ili interes, kao i pravo na naknadu štete prouzrokovane objavljivanjem netačnog podatka ili obavještenja. Sloboda izražavanja može se ograničiti samo pravom drugoga na dostojanstvo, ugled i čast i ako se ugrožava javni moral ili bezbjednost Crne Gore.

O slobodi izražavanja govori se kao o svetom pravu demokratskih društava. Ovo pravo građanima obezbjeđuje informacije od javnog značaja i sve druge informacije koje pomažu da se bolje shvati funkcionisanje sistema i da se u njemu građani najbolje snađu.

Zaštitnik u izvještajnoj godini nije imao pritužbi građana ovim povodom. Međutim, kada govorimo o slobodi izražavanja ona je neraskidivo vezana sa slobodom štampe, odnosno medija, i tu je situacija znatno drugačija. Naime, kao i prethodnih godina, imali smo obraćanja građana, predstavnika civilnog sektora i samih medijskih poslenika-nezadovoljnih načinom izvještavanja određene medijske kuće ili pak više njih. Više puta smo pojasnili javnosti i strankama koje nam se obrate ovim povodom da Zaštitnik nema mandat da djeluje u odnosu na privatne medije, s izutkom kada je u pitanju zaštita od diskriminacije. Iako, nismo imali pritužbi na slobodu izražavanja, u sektoru za zaštitu od diskriminacije imali smo jedan predmet koji se odnosio na govor mržnje po osnovu nacionalne pripadnosti, kao i dva koja su se odnosila na javni diskurs/medije po osnovu invaliditeta i pripadnosti grupi/pretpostavke o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji. U ovim predmetima nije utvrđen govor mržnje, odnosno povreda prava zasnovana na diskriminatornom osnovu.

Prema svim dostupnim izvorima informacija koje godinama pratimo i konsultujemo, kao i na osnovu praćenja medijske scene, ali i onog na šta nam ukazuju stranke koje nam se obraćaju, i ove godine konstatujemo da se osjetne promjene nabolje u ovoj oblasti i dalje ne dešavaju.

Medijski nadzor podstiče dobro upavljanje, drži budnim odgovorne i nadležne organe, službe, institucije i druge nosioce javnih ovlašćenja. Rad novinara obezbjeđuje pokretačku snagu demokratizacije društva. Mediji u ime građana pitaju, saznaju, ukazuju, prozivaju i na druge načine djeluju da obezbijede

¹⁹ Mišljenje Zaštitnika http://www.ombudsman.co.me/docs/1562679608_26062019-prpeoruka-mup.pdf

informacije od javnog značaja. Samo kad su mediji slobodni da poslove obavljaju bez pritiska bilo koje vrste, možemo govoriti o punoj slobodi štampe. Podrška nezavisnim medijima i nezavisnom novinarstvu ne smije biti samo deklarativna.

Iako sloboda izražavanja nije apsolutno pravo, bezbjednost novinara mora biti apsolutna.

Zbog situacije u vezi sa koronavirusom, koja je aktuelna u vrijeme kada pripremamo ovaj izvještaj, nismo dobili određene podatke na koje se tradicionalno pozivamo i koji nam pomažu da damo potpuniji osvrt na stanje u ovoj oblasti. To je ovog puta bio slučaj sa informacijama iz Uprave policije kao i Medijskog tijela za samoregulaciju.

U nastavku navodimo podatke relevantnih organizacija koji su bili dostupni javnosti.

Na sajtu Vlade Crne Gore 25.04.2019. godine objavljen je izvještaj o radu **Komisije za praćenje postupanja nadležnih organa u istragama slučajeva prijetnji i nasilja nad novinarima, ubistava novinara i napada na imovinu** medija, za period od 23. maja 2018. do 23. februara 2019. godine. U zaključku Izvještaja je ukazano da je, i pored obaveze iz čl. 7 Odluke o obrazovanju Komisije da se izvještaj o radu dostavlja Vladi na svaka četiri mjeseca, to učinjeno za devetomjesečni period "usljed nemogućnosti da se na adekvatan način bavi najdrastičnijim napadom na novinarsku profesiju otkad je formirana i slučajem koji je izazvao ogromno interesovanje domaće i inostrane javnosti, kao i relevantnih institucija".

"Razlozi za nedostavljanje dokumentacije o istrazi ranjavanja novinarku Olivere Lakić više od devet mjeseci, do danas nisu navedeni, već samo ocjene tužilaštva da je za ostvarivanje funkcije Komisije dovoljno da se upozna sa aktivnostima nadležnih organa u predmetnom slučaju, uskraćujući zapravo ovom tijelu realizaciju osnovnog zadatka - da prati postupanja nadležnih organa (policije, tužilaštva, suda) u istragama slučajeva prijetnji i nasilja nad novinarima, ubistava novinara i napada na imovinu medija".

Povodom Dana novinara Crne Gore (23. januar) svoje viđenje i svojevrsan presjek stanja u ovoj oblasti dala su relevantna strukovna udruženja.

Iz Sindikata medija Crne Gore ukazali su da se na izmjene medijskih zakona predugo čeka, te da samim tim nije dat ni osnov za bilo kakve promjene na bolje²⁰.

„Po pitanju bezbjednosti novinara/ki i rješavanju ranijih slučajeva napada na novinare/ke takođe ništa nije urađeno. U 2019. godini smo obaviješteni da su neki od najznačajnijih starih slučajeva (ubistvo Duška Jovanovića, primjera radi) vjerovatno konačno zatvoreni ali na štetu žrtvi, novinara i slobode medija, jer oni neće biti rasvijetljeni. To javno priznanje neuspjeha je došlo sa najviših adresa i sada je jasno da će neki od najtežih slučajeva napada na novinare teško biti riješeni i da niko zbog grešaka u istragama i dalje nije snosio odgovornost. Ni jedan pomak u starim istragama nije napravljen“, kazali su iz SMCG.

Od pozitivnih događaja istakli su donošenje Kolektivnog ugovora u Javnom servisu Radio i Televizije Crne Gore (RTCG) koji je popravio materijalni položaj dijela zaposlenih u RTCG, ali da to nije dovoljno. „Putem Javnog servisa i dalje nisu krenuli privatni mediji zato ih pozivamo da konačno počnu da se ponašaju odgovorno prema svojim zaposlenima i počnu sa pregovorima u vezi kolektivnih ugovora na nivou medija“. Kao pozitivno su iz Sindikata istakli i to što su analize o poslovanju medija pokazale da novca u medijskoj djelatnosti u Crnoj Gori ima, da vodeći mediji posluju pozitivno i da cifre kojima

²⁰ <http://www.sindikatomedija.me/index.php/saopštenja2/535-hapsenjima-i-krsenjem-prava-zaposlenih-se-bori-za-slobodu-medija>

upravljaju tokom godine nisu beznačajne. Uprkos tome, smatraju da su medijski radnici i dalje prilično slabo plaćeni.

Iz Društva profesionalnih novinara kazali su da, iako je sloboda medija visoko na ljestvici agende vlasti, slobodno okruženje i uslovi za njihov rad to nisu²¹.

“Uz sve lošije plate, problematične radne ugovore u dijelu medija, neriješene napade i prijetnje, kao i pritiske na pojedine kolege, omalovažavanje profesije, ovogodišnji Dan, dočekujemo i uz bojazan da nas uhapse zbog širenja panike... Za nas koji smo u ovom poslu već decenijama, nije bilo težeg i izazovnijeg perioda za rad. Zato apelujemo - ne veselite se hapšenju kolega i ne stajte na stranu vlasti, opozicije, pojedinaca, crkve, ili bilo koga drugog. Držimo se zajedno novinari”, saopšteno je iz DPN. Smatraju da se “ugrijana društvena klima”, predizborna kampanja “koja prerasta u politički sukob dvije susjedne države”, prelamaju preko novinara i njihovog posla. Apelovali su na kolege da ne šire dezinformacije u cilju nečijeg političkog interesa. “Izvještavajmo u duhu dobre vjere i u skladu sa pažnjom koja se očekuje od odgovornog novinara koji piše o pitanjima od javnog interesa”.

Društvo profesionalnih novinara predstavilo je u 2019. godini istraživanje “Položaj novinarki u crnogorskim medijima”²², koje je pokazalo da je novinarstvo ženska profesija, da su žene u većini na rukovodećim mjestima, glavne i odgovorne urednice i direktorice programa ali i urednice redakcija. Prema istraživanju, polovina ih je na poziciji generalnih ili izvršnih direktorica.

U Media centru su izrazili žaljenje zbog toga što na međunarodni Dan slobode medija nisu u prilici da ukažu na bilo šta afirmativno što se tiče medijske sfere, a posebno medijskih sloboda u Crnoj Gori. Poručili su da su uvjeravanja nadležnih da će se ozbiljno pristupiti rješavanju slučajeva napada na novinare i imovinu medija ostala deklarativna, “ jer se ni u jednom od težih slučajeva nije mrdnulo ni pedalj naprijed”.

“Uzurpacija je nacionalni javni medij pretvorila u otvoreno propagandno glasilo vlasti i osujetila pokušaj transformacije RTCG u medij koji će služiti građanima i građankama i biti etalon profesionalnih i etičkih novinarskih standarda”, naveli su iz ove organizacije²³.

Iz medijskog savjeta za samoregulaciju ukazali su da značaj novinarstva, odnosno objavljivanja istinite i tačne informacije posebno dobija na važnosti, “u ovom vremenu kada se ponovo povampiraju ideologije krvi i tla”²⁴. Zbog toga su pozvali sve zaposlene u medijima da ne dozvole grube zloupotrebe novinarske profesije, da ne daju logistiku širenju lažnih vijesti ili pak pripremi terorističkih akcija. Saopšili su da se već dugo u Crnoj Gori relativizuje odgovornost novinarske profesije i opstruira funkcionisanje samoregulacije, pod geslom da je u novinarstvu sve dozvoljeno. “Nažalost to je gruba neistina i koliko je sloboda medija bitna toliko je i odgovornost za napisanu ili izrečenu riječ još veća. Zato još jednom apelujemo na sve novinare da poštuju etički Kodeks i da ostanu posvećeni profesionalnom i etičkom novinarstvu”.

Probleme na koje ukazuje struka prepoznaje i međunarodna zajednica, pa se tako u **Izvještaju Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019.** godinu kaže da „ostaju bojazni vezane za slobodu izražavanja i ukupnu klimu medijskih sloboda, posebno u vezi sa istragama napada na novinare i politički pritisak na javni servis RTCG”²⁵.

²¹ <https://dpncg.me/aktuelnosti/389-neka-duzna-paznja-i-solidarnost-budu-nas-prioritet>

²² <https://dpncg.me/galerija/382-novinarke-na-kljucnim-mestima-u-medijima-ali-losije-placene>

²³ <https://m.cdm.me/drustvo/media-centar-nista-afirmativno-sto-se-tice-medijske-sfere/>

²⁴ <http://www.medijskisavjet.me/index.php/mne/aktuelnosti>

²⁵ <https://www.eu.me/mn/pregovori-o-pristupanju/dokumenti-pregovori/category/57-izvjestaji-o-napretku>

“Crna Gora je postigla određeni nivo spremnosti u oblasti slobode izražavanja. Tokom izvještajnog perioda nije ostvaren napredak, a ranije date preporuke tek treba da budu predmet rada. Bilo je određenih dešavanja u istrazi slučaja kada je pucano na istraživačkog novinara u maju 2018. godine, dok važni stari predmeti napada na novinare i dalje nisu riješeni”, navodi se u ovom dokumentu.

Iz EK su naveli da je nastavljeno političko miješanje u nacionalni javni servis i Agenciju za elektronske medije (AEM), što ostaju pitanja za ozbiljnu zabrinutost. Ocijenili su da je medijska scena i dalje visoko polarizovana, da još uvijek postoje i izazovi u razumijevanju uloge slobodnih medija, te da mehanizmi samo-regulacije ostaju slabi.

“Kako bi riješila ove nedostatke, Crna Gora treba naročito da: značajno pojača i tretira kao prioritet nastojanja 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; podrži uspostavljanje djelotvornih samo-regulatornih mehanizama”, smatraju u EK. Takođe procjenjuju da je napredak u rješavanju nasilja nad novinarima i medijima i dalje veoma ograničen i da stari predmeti ostaju neriješeni. Od vlasti očekuju da pokažu nultu toleranciju za prijetnje i napade na medije, kao i da se suzdrže od davanja izjava koje mogu da stvore okruženje koje nije pogodno za slobodu izražavanja. Naveli su da je potrebno uložiti više napora da se uspostave djelotvorni mehanizmi samoregulacije, sa ciljem da se poboljšaju profesionalni standardi u medijskom izvještavanju i da se stvori klima gdje se ne može zloupotrebjavati sloboda izražavanja. Takođe, smatraju da djelotvorna i jednaka primjena revidiranog etičkog kodeksa novinara tek treba da se postigne.

U izvještaju **Reportera bez granica**, koji svake godine procjenjuje stanje medijskih sloboda u 180 zemalja svijeta, Crna Gora u 2019. godini zauzima 104. mjesto²⁶. Evropska unija i Balkan zabilježili su drugo najveće pogoršanje (1.7 posto) u svojoj regionalnoj ocjeni koja je mjerila nivo ograničenja i kršenja.

U izvještaju o ljudskim pravima **State Department**²⁷ je naveo da Ustav Crne Gore predviđa slobodu izražavanja, uključujući štampu, cijeneći da je vlada generalno poštovala ta prava. Kao značajne probleme izdvoji su “neriješenost napada na novinare, političko uplitanje u rad javnog servisa, kampanje vladinih tabloida kao i nepravedno postupanje i ekonomski pritisak vladinih ministarstava i agencija na nezavisne i propozicione medije”. Ukazano je da su nezavisni mediji generalno izrazili širok raspon političkih i društvenih stavova, uključujući i članke i programe kritične prema vlastima. Između ostalog se kaže da su i dalje ozbiljan problem neriješeni napadi iz prethodnih godina i atmosfera zastrašivanja protiv medija kritičnih prema vladi. Takođe se navodi da Vlada nije ograničavala ili ometala pristup internetu ili cenzurisala online sadržaj, kao i da nije bilo zvaničnih izveštaja da je Vlada nadgledala privatne online komunikacije bez odgovarajućeg zakonskog ovlaštenja.

Na osnovu svega navedenog i **Zaštitnik** ostaje pri ocjenama iznijetim u prethodnim izvještajima i ne konstatuje značajne pozitivne promjene u ovoj oblasti. Ponovo se pokazalo da u izazovnim vremenima, kada na dnevni red dođu neke osjetljivije teme koje dijele javnost i izazivaju negativnu društvenu atmosferu, posebno dolazi do izražaja i podijeljenost medijske zajednice. Smatramo da nije dobro što je vidljiv uticaj politike na medije, odnosno što se to održava na način izvještavanja i uređivanja sadržaja. U tim i takvim okolnostima iznova se aktuelizuje pitanje neriješene samoregulacije, neprihvatanje jedinstvenih pravila ponašanja i profesionalne odgovornosti.

Ono što ostaje razlog za ozbiljnu zabrinutost su pojedinačni slučajevi ugrožavanja fizičkog i psihičkog integriteta novinara, uz neriješene slučajeve iz ranijeg perioda. S punim pravom se ova konstatacija

²⁶ <https://www.slobodnaevropa.org/a/reporteri-bez-granica-balkan-srbija-crna-gora-pad/29888322.html>

²⁷ <https://www.state.gov/reports/2019-country-reports-on-human-rights-practices/montenegro/>

pominje iznova od relevantnih subjekata u domaćim i međunarodnom izvještajima i ocjenama stanja, jer pitanje apsolutne bezbjednosti stoji kao preduslov svih drugih prava novinara i očekivanja javnosti da svoju misiju obavljaju profesionalno i sveobuhvatno.

Kao što su navela strukovna udruženja, postoji i dalje nezadovoljstvo visinom zarada, ugovorima, brojem zaposlenih i radnim uslovima. Ovi problemi su izraženi i kod lokalnih javnih emitera.

A nacionalni javni servis, Radio Televizija Crne Gore i dalje se na meti kritika nalazi najčešće zbog spočitavanja političkog uticaja, te neuravnoteženog izvještavanja. Savjet kao i menadžmet RTCG-a treba da preduzme sve moguće mjere i radnje kako bi jačao povjerenje javnosti u profesionalan i odgovoran rad.

Vlada je 31.10.2019. godine utvrdila Predlog zakona o nacionalnom javnom emiteru Radio televizije Crne Gore, kojim je predviđeno uvođenje ombudsmana i Upravno finansijskog odbora. Predlog, kako je objašnjeno, sadrži sve normativne pretpostavke potrebne za institucionalno politički i finansijski nezavisan Javni servis. Iz Vlade su saopštili da je tokom izrade dokument u tri navrata bio predmet međunarodne monitoring ekspertize, te da je u potpunosti usaglašen sa standardima Savjeta Evrope. Ministar kulture Aleksandar Bogdanović kazao je da Predlog zakona sadrži sve normativne pretpostavke potrebne za institucionalno, politički i finansijski nezavisan javni servis, pri čemu su ojačani postojeći i definisani novi instituti. Kako je istakao, novim aktom dodatno su definisana pitanja konflikta interesa članova Savjeta, te kriterijuma za njihov izbor²⁸.

Generalno posmatrano, sami novinari, odnosno medijska zajednica u Crnoj Gori prepoznaje i priznaje potrebu za unaprjeđenjem profesionalnih standarda i poštovanjem pravila struke i zakonske regulative. Kada govorimo o medijskim zakonima, saglasni smo sa konstacijama da se na njihove izmjene isuviše dugo čeka, budući da su dobra zakonodavna rješenja neophodna baza za unaprjeđenje stanja i postupanja u praksi.

U posljednje vrijeme sve više se govori o medijskoj pismenosti, odnosno potrebi da se šira zajednica bolje upozna sa njenim konceptom, zbog uticaja medija na glavne demokratske procese. Medijski pismeni građani svjesni su da mediji utiču na društvo kreirajući javno mnjenje i sposobniji su da na bazi informacija koje primaju razviju svoja shvatanja, kritičke stavove i vrednovanja. Budući da su tzv. novi mediji, prvenstveno društvene mreže, otvorili veliko polje nekontrolisane slobode izražavanja, neophodno je da se o medijskoj pismenosti prevashodno edukuju mladi i djeca. Obilje neprimjerenog sadržaja, uvredljivog i neprihvatljivog načina izražavanja i dalje ostaje prisutno i na internet portalima, a građanima i dalje nisu na raspolaganju efikasni mehanizmi zaštite. U rješavanju ovih pitanja posebno moramo imati u fokusu djecu, koja su naročito ranjiva kategorija i koja su, i dalje, nedovoljno zaštićena kako od štetnih medijskih sadržaja, tako i u samom izvještavanju o njima, počev od zaštite privatnosti, najboljeg interesa djeteta i niza drugih prava.

Savjet Agencije za elektronske medije odlučio je da reemitovanje pojedinih sadržaja, koji se emituju u okviru programa TV Happy i TV Pink M iz Srbije, bude ograničeno na tri mjeseca zbog promovisanja mržnje, netrpeljivosti i diskriminacije prema pripadnicima crnogorske nacionalnosti. „Razlog za tu odluku su programi u kojima se promoviše mržnja, netrpeljivost i diskriminacija prema pripadnicima crnogorske nacionalnosti“, obrazložili su iz SAEM²⁹. Pri tome je, kako su obrazložili, korišćeno pogrdno, uvredljivo ili uznemiravajuće izražavanje koje podstiče intenzivne negativne emocije, iskazivanje neprijateljstva ili

²⁸ <http://www.rtcg.me/vijesti/drustvo/257586/vlada-utvrdila-predlog-zakona-o-rtcg.html>

²⁹ <http://www.rtcg.me/vijesti/drustvo/268568/aem-ograniceno-emitovanje-programa-tv-happy-i-pink-m.html>

želju za diskriminacijom, kao i omalovažavanje ili obezvrjeđivanje pripadnika crnogorske nacionalnosti, negiranjem njihovog nacionalnog identiteta.

„Učestalim emitovanjem, posebno naglašenim u periodu od kraja decembra 2019. godine, emiteri su pokazali namjeru da se spornim sadržajima utiče ne samo na osjećanja i emocije osoba prema kojima su ovi neprihvatljivi sadržaji usmjereni, već i da izazove reakciju prema njima, uključujući one koje mogu imati za posljedicu (cilj) izazivanje ili podržavanje nasilja“. U AEM su ocijenili da je na taj način zloupotrijebljeno pravo na slobodu izražavanja.

Smatramo da je proaktivna uloga AEM u ovom smislu jedan od najvažnijih karika za pokretanje lanca odgovornosti i poštovanja profesionalnih standarda elektronskih medija, koji su u današnje vrijeme dominantan način informisanja građana.

Govoreći o značaju medijske pismenosti, treba naglasiti da bi usvajanje znanja o ovom konceptu zasigurno uticalo i na smanjenje dezinformacija i lažnih vijesti, o kojima se takođe u posljednje vrijeme sve više govori. Međutim, hapšenje novinara zbog objavljivanja lažnih vijesti mora biti krajnja nužna mjera, upotrijebljena nakon što su iscrpljene sve druge mogućnosti i trajati najkraće moguće.

Ipak, iako su prema standardima međunarodnog prava veoma široke granice uživanja i poštovanja slobode izražavanja i medijskih sloboda, Zaštitnik u kontinuitetu ukazuje da one svakako podliježu ograničenju i nisu apsolutne. Iako tumačenje ovih normi u osjetljivim i tenzičnim društvenim momentima može biti teže i kompleksnije, potrebno je da restriktivne mjere borbe sa dezinformacijama budu primijenjene i obrazložene samo u krajnje opravdanim uslovima, u skladu sa međunarodnom praksom, standardima i preporukama u ovoj oblasti. Takvo postupanje neophodno je iz razloga da se ne bi ugrozilo ili ograničilo pravo na slobodu izražavanja, kao jedno od temeljnih vrijednosti demokratskih društava i preduslova za ostvarivanje brojnih drugih prava i sloboda.

U situacijama kada neke teme dijele društvo i proizvode čitav niz povezanih događaja, zadatak svih koji na bilo koji način participiraju na javnoj sceni i kreiraju društveni diskurs jeste da daju svoj maksimum kako bi doprinijeli stabilizaciji odnosa, demokratskom odgovoru i najboljem rješenju za sve aktere u smirivanju tenzija. Uloga medija u ovom procesu je veoma važna i zato se Zaštitnik pridružuje apelu medijskih uduženja i organizacija koji su pozvali kolege novinare na profesionalno izvještavanje i poštovanje zakonskih i strukovnih pravila i principa.

S tim u vezi, očekujemo da medijska zajednica u što skorije vrijeme kreira i pokrene aktivnosti u cilju suzbijanja dezinformacija i jačanja medijske pismenosti. Zaštitnik podsjeća da je sloboda izražavanja novinara “ograničena” profesionalnim kodeksom, javnim interesom i poštovanjem ostalih ljudskih prava, budući da se nijedno pravo ne smije koristiti radi kršenja drugih ljudskih prava.

5.1.5. Prava lica lišenih slobode

Lica lišena slobode su se obraćala Zaštitniku podnescima u pisanoj formi, putem sandučića postavljenim u UIKS-u ili putem pošte. Pritužbe su dostavljane i preko rodbine ili NVO elektronskom poštom, telefonski ili neposredno u Instituciji. Takođe, pritužbe su primane i prilikom neposrednog obraćanja lica u UIKS-u, kada predstavnici Zaštitnika dođu na razgovor sa drugim podnosiocima pritužbi. Isto tako, imajući u vidu jedinstveni mandat Institucije, prilikom preventivnih aktivnosti NPM-a³⁰ primani su pisani podnesci zatvorenika/pritvorenika po kojima postupaju savjetnici angažovani na poslovima zaštite od torture, a sve u cilju omogućavanja lakšeg pristupa Zaštitniku i zaštiti prava ovih lica. Ovo potvrđuje tezu da je za

³⁰ Nacionalni mehanizam za prevenciju torture

podizanje svijesti o mehanizmima zaštite prava, među zatvorenicima i službenicima, jako važno prisustvo predstavnika Zaštitnika na terenu, u sredinama gdje borave lica lišena slobode.

Najveći broj lica lišenih slobode, ne razumiju u potpunosti funkcionisanje pravnog sistema i mehanizama zaštite prava. Naime, ova lica ne znaju kojem organu da se obrate kada je u pitanju povreda njihovih prava. U navedenim slučajevima predstavnici Zaštitnika licima lišenim slobode pružaju pravne savjete, upućuju ih kojem organu da se obrate u vezi svojih eventualnih povreda prava kao i dostupnim mehanizmima zaštite prava. U svim slučajevima obraćanja, licima lišenim slobode se pomaže kako bi lakše ostvarili svoja prava i eventualno bilo udovoljeno njihovim legitimnim i opavdanim zahtjevima, koji su u skladu sa Zakonom i Pravilnikom ³¹, uz stalnu podršku, prisutnost i vidljivost.

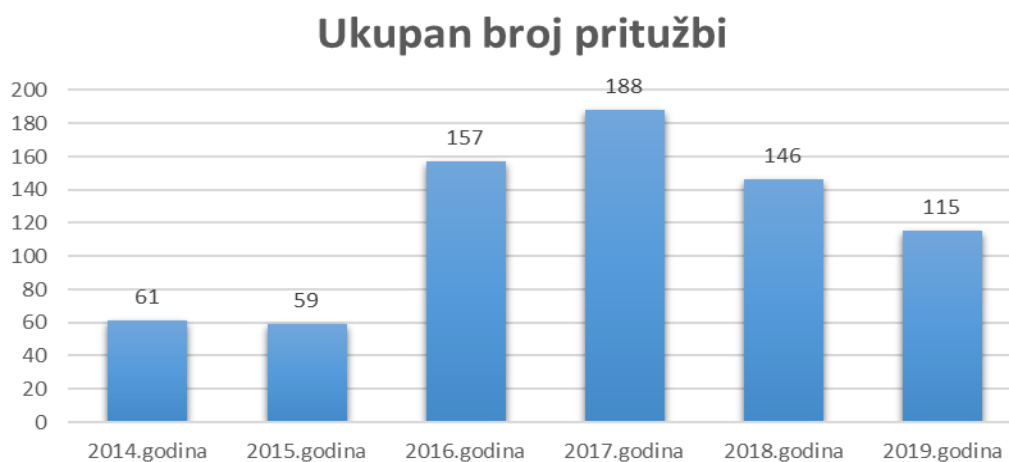
U najvećem broju slučajeva lica lišena sloboda imaju potrebu za usmenim obraćanjem i predstavljanjem svojih problema.

Zatvorenicima su određene kazne zatvora različitog vremenskog trajanja za različita krivična djela. Odsustvo slobode uzrokuje specifično psihičko stanje, izolaciju i distanciranje od uobičajenih društvenih uslova života, raznovrsnih civilizacijskih događanja i vremenskog toka objektivne stvarnosti, te su razgovori sa predstavnicima Zaštitnika jedan od inače ograničenih prilika za podršku licima lišenim slobode. Stiče se utisak da je psihološka podrške, unutar ustanove, i dalje nedovoljna.

Statistički podaci o pritužbama

Broj pritužbi se iz godine u godinu mijenja, te je 2015. godine zabilježen najmanji broj pritužbi lica lišenih slobode, 2017. godine najveći, dok je 2019. godine zabilježen pad u odnosu na prethodnu godinu (prikaz na grafikonu 1).

Grafikon broj 1



U izvještajnoj godini formirano je ukupno 115 predmeta, 105 po pritužbama, a u 10 predmeta, postupak je pokrenut po sopstvenoj inicijativi. Žene su podnijele 23 pritužbe.

³¹ Pravilnik o kućnom redu u Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija ("Službeni list Crne Gore", br. 032/16 od 20.05.2016), Zakon o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti ("Službeni list Crne Gore", br. 036/15 od 10.07.2015),

Pritužbe su se odnosile na rad: Uprave za izvršenje krivičnih sankcija (UIKS)³² (78), Uprave policije (16), Specijalne bolnice za psihijatriju u Kotoru (4), Vojske RCG (1), organ nije određen (1) i sudove opšte nadležnosti (15). Pritužbe na rad sudova obrađene su u posebnom dijelu ovog Izvještaja, u okviru poglavlja Pravo na pravično suđenje.

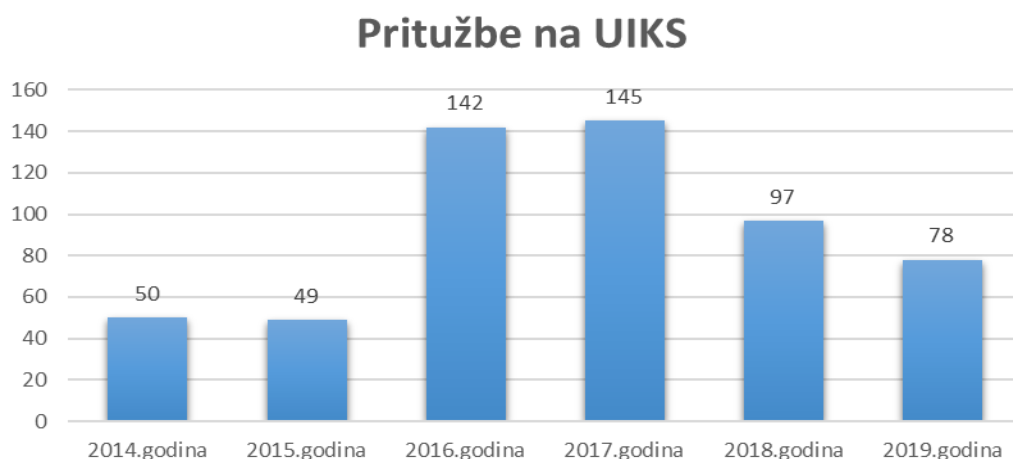
Po sopstvenoj inicijativi, a povodom informacija iz medija, od NVO ili na drugi način, formirani su predmeti: na rad UIKS-a (3), Uprave policije (6) i na rad Specijalne bolnice za psihijatriju u Kotoru (1).

Iz prethodne 2018. godine prenešen je jedan predmet, koji se odnosio na Upravu policije - CB Podgorica. Predmet je okončan u prvom kvartalu 2019. godine.

Statistički podaci pokazuju da je u izvještajnoj godini, od strane lica lišenih slobode, najviše pritužbi podnijeto na rad UIKS-a (78).

a) Pritužbe na UIKS

Grafikon broj 2



Na prethodnom grafikonu, prikazan je broj pritužbi podnesenih Instituciji zaštitnika na UIKS, od 2014. godine do 2019. godine.

Primjetno je, da je tokom 2019. godine nastavljen blagi pad broja pritužbi, što je očekivano s obzirom na proaktivan rad Nacionalnog preventivnog mehanizma (NPM), prisustvo predstavnika Zaštitnika na terenu i prakse lica lišenih slobode, da u jednoj pritužbi navode povrede iz više različitih područja. Brzo rješavanje problema i otklanjanje nepravilnosti u okviru zatvorskog sistema pokazatelj je dobre saradnje, autoriteta i povjerenja između Zaštitnika i uprave UIKS-a.

Pritužbe su se odnosile na: pravo na zdravstvenu zaštitu (14), zabranu mučenja, odnosno neljudskog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja (4), zabranu diskriminacije (1), zakonitost sudskih odluka i postupaka (1) i na druga prava lica lišenih slobode (58), kao što su razvrstavanje po sobama, premještaj u drugu zatvorsku jedinicu, nedostatak sredstava za higijenu, prekid izdržavanja kazne, odsustvo radnog angažovanja, nedostatak aparata, uslovni otpust, reklasifikacija.

Sve pritužbe, koje su se odnosile na rad UIKS-a su okončane.

Postupci po pritužbama okončani su na sledeći način: u dva (2) predmeta utvrđena je povreda prava, pa je Zaštitnik dao preporuke za otklanjanje utvrđenih nepravilnosti, u sedam (7) slučajeva nije utvrđena

³² Zakon o izvršenju kazne zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti SI.CG br.36/15 i 18/19, član 7.

povreda prava. I u ovim predmetima Zaštitnik je sačinio mišljenja, u kojima je konstatovao utvrđene činjenice i obrazložio svoj stav. U 33 slučaja postupak je obustavljen, jer je u toku postupka otklonjena povreda prava ili je udovoljeno zahtjevu podnosioca pritužbi (omogućavanjem adekvatne ili tražene zdravstvene zaštite, radnim angažovanjem, premještanjem u drugu prostoriju, reklasifikacijom u povoljniju klasifikacionu grupu, omogućavanjem vanredne šetnje ili posjete i sl.), u četiri (4) 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 zabrinuta rodbina, ali su se lica izričito protivili da Zaštitnik postupa po pritužbama, navodeći da nema razloga. U sedam (7) slučajeva podnosioci nijesu saradivali u postupku, nakon podnošenja pritužbe i razgovora sa predstavnicima Institucije. U pet (5) slučajeva je ponovljena pritužba istovjetnog sadržaja, po kojima je već postupano i postupci su završeni; u devet (9) slučajeva Zaštitnik nije mogao postupati (nije bio nadležan), jer se obraćanje odnosilo na preispitivanje zakonitosti sudske odluke, u jednom slučaju, nije bio nadležan za postupanje jer se radilo o zahtjevima za materijalnu, pravnu i drugu pomoć, u dva (2) slučaja takođe nije mogao postupati, jer je pokrenut sudski postupak, dok su u šest (6) slučajeva 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: 24 na premještanje u drugu prostoriju, organizacionu jedinicu ili zatvor, sedam (7) na nedostatak radnog angažovanja, sedam (7) otežano dobijanje uslovnog otpusta, tri (3) na nedostatak sredstava za ličnu higijenu, četiri (4) na otežan prelazak u povoljnije klasifikacione grupe, dva (2) na otežane kontakte sa porodicom, sedam (7) na loše smještajne uslove i ostvarivanje prava na higijenski paket, dva (2) na nedovoljnu uključenost u socijalne i kulturne aktivnosti i dva (2) na dugo čekanje na razgovor sa realizatorima tretmana.

U ovoj izvještajnoj godini, Odsjek za rad UIKS-a (instruktori za rad i radno angažovani zatvorenici) u objektima u Spužu i Bijelom Polju, izvršio je adaptacije i rekonstrukcije u određenim paviljonima i unaprijedio uslove boravka u paviljonima "A" (karantin, dnevni boravak, sanitarni čvor) i "B" (kupatila, prostorije, krov), teren za šetnju, tri prostorije za pritvorena lica, kuhinju i sportski poligon.

Maloljetnički zatvor - ukupne površine 170m², snabdjeven je opremom za kulturne, sportske i obrazovne aktivnosti i ispunjava međunarodne standarde o smještaju maloljetnika u zatvoru, **ali i dalje nije u funkciji.**

Zaštitnik ponovo podsjeća, da treba preduzeti dodatne napore i da se obezbijedi potreban kadar koji nedostaje - specijalizovani vaspitači, psiholozi i socijalni radnici, kako bi se maloljetnicima na izdržavanju kazne zatvora obezbijedili uslovi, usluge i servisi podrške, u skladu sa standardima.

Iako je povećan broj radno angažovanih zatvorenika (po preliminarnim podacima 350 u odnosu na ukupan broj 1027 zatvorenika³³), uslovi za radno angažovanje svih zainteresovanih zatvorenika nijesu obezbijeđeni. Zaštitnik podsjeća da je radno angažovanje osuđenih višestruko korisno jer obezbjeđuje strukturiranje dnevnih aktivnosti (lica lakše zaborave svoja razočaranja, probleme, strahove i na konstruktivan način ispune slobodno vrijeme) razvija odgovornost, samodisciplinu i daje doprinos ekonomskoj sposobnosti osuđenih lica. Sa rehabilitacionog stanovišta, zatvorski programi zapošljavanja su usmjereni na pripremu osuđenih da se ponovo uključe u zajednicu nakon otpusta, te da lakše pronađu

³³ Podaci dobijeni od predstavnika UIKS-a, prilikom postupanja po pritužbama;

zaposlenje u zajednici.³⁴ Učešćem u radnom programu osuđeni dobijaju, stiču radno iskustvo, uče se društvenim vrijednostima, uočavaju vrijednost rada, stiču odgovornost i poštovanje drugih. Zarada koju dobijaju je višestruko korisna, daje se za alimentaciju, pomoć porodicama, a određena suma novca se čuva i koristi nakon otpusta osuđenih (U.S. Department of Justice, 2016). Međutim, slaba motivacija, nedostatak radnih mjesta, sirovina i materijala za rad i dalje predstavlja problem, te nažalost i dalje tokom obilaska Zatvora, zatičemo mali broj osuđenih lica koji su radno angažovani.

“Skupio sam skromnu sumu novca na račun (depozit) u zatvoru, jer sam radno angažovan....”³⁵

O premještanju na izdržavanje kazne u drugu prostoriju, organizacionu jedinicu ili zatvor odlučuju načelnik ili direktor zatvora. Zaštitnik ocjenjuje da je premeštaj za zatvorenika značajan iz mnogobrojnih razloga posebno u poluotvoreno odjeljenje izvršavanja kazne ili u drugi zatvor, koji je teritorijalno bliži mjestu stanovanja zatvorenika.

Poluotvoreni uslovi izdržavanja kazne zatvora sličniji su životu na slobodi od zatvorenih, blizina stanovanja omogućava češće kontakte s vanjskim svijetom (porodica, rodbina, prijatelji). Inače, boravak zatvorenika u poluotvorenim uslovima olakšava povratak, rehabilitaciju i reintegraciju zatvorenika u društvenu zajednicu nakon izdržane kazne.

„Osuđeno lice traži premještanje iz KPD-a u Zatvor Bijelo Polje: premještanje znači meni i mojoj porodici (češće posjete supruge i djece, manji troškovi)...”³⁶

Budući da izbor zatvora ili odjeljenja nije pravo zatvorenika, u pritužbama koje su se na to odnosile, Zaštitnik je postupao, u svim slučajevima, posebno kada ocijeni, da se mjesto izdržavanja kazne zatvora negativno odražava na ostvarivanje pojedinih prava. U najvećem broju slučajeva Uprava je izlazila u susret zatvorenici, uz neposrednu pomoć Zaštitnika, koji u ovim slučajevima, na neki način pregovara i navodi pozitivne razloge za ispunjenje potrebe zatvorenika.³⁷ U svakom slučaju Uprava zatvora, možemo reći gotovo u 100 %, ovih slučajeva udovolji zahtjevima zatvorenika.

Institut uslovnog otpusta je od velikog značaja za osuđena lica. Naime, osuđenik koji ispunjava propisane uslove za uslovni otpust sa izdržavanja kazne zatvora, može podnijeti molbu za uslovni otpust sudu, koji je donio odluku u prvom stepenu. Osuđenici su sudovima podnijeli ukupno 618 molbi za uslovni otpust, od čega je 295 ili 47% pozitivno riješeno. Osuđenici smješteni u Kazneno-popravnom domu uputili su 308 molbi za uslovni otpust, a za 113 osuđenika je odobren. Osuđenici iz Zatvora za kratke kazne podnijeli su 173 molbe, a za njih 111 je odobren uslovni otpust.

“Sud mi nije odobrio uslovni otpust, iako sam dobio pozitivno mišljenje iz zatvora”³⁸

Zaštitnik je imao u radu sedam (7) pritužbi, u odnosu na prethodno navedenu problematiku, a uglavnom su se odnosile na preispitivanje odluke sudova o molbama za uslovni otpust osuđenih lica. U svojim obraćanjima većina se pozivala na pozitivno mišljenje iz UIKS-a. Zaštitnik ukazuje podnosiocima

³⁴ (Lacity, Rottman & Carmel, 2014);

³⁵ Mišljenje Zaštitnika br.319/19 od 12.06.2019.godine.

³⁶Predmet br. 614/19 od 04.11.2019.godine.

³⁷ (Uprava: “Ne može, nije mu ostalo šest mjeseci do završetka kazne”, predstavnici Zaštitnika: “da se izade u susret zatvoreniku, nije disciplinski kažnjavan, radno je angažovan, porodičan čovjek, ima petoro djece, prvi put je u zatvoru, nije bezbjedonosno interesantno lice i sl.).

³⁸ http://www.ombudsman.co.me/docs/1576572557_02082019-ukazivanje-pg.pdf

pritužbe u kojim slučajevima, shodno Krivičnom zakoniku,³⁹ sud može uslovno otpustiti osuđenog, s tim da odredba ostavlja sudu mogućnost da, iako je recimo izveštaj koji mu dostavlja Zatvor u kojem osuđeni izdržava kaznu pozitivan, odbije molbu za uslovni otpust, iz drugih taksativno navedenih razloga. Sud može, ali ne mora, uslovno otpustiti osuđenog, jer uslovni otpust nije pravo, već zakonska mogućnost. Nadalje, upoznaje osuđena lica, **da nema ovlaštenja da preispituje** zakonitost sudskih odluka, niti postupa po pritužbama koje se odnose na sudski postupak ili kada se radi o rješenju ili presudi Suda, koja je pravosnažna i izvršna. Naime, Zaštitnik ima mandat da postupa po pritužbama, koje se odnose na odugovlačenje postupka, zloupotrebu procesnih ovlaštenja ili neizvršavanje sudskih odluka. Zakonitost sudskih odluka i postupka koji je prethodio njihovom donošenju ocjenjuju više sudske instance u postupku po redovnim, odnosno vanrednim pravnim sredstvima.

Primjeri:

- Osuđeni X.Y. tražio je premještanje iz sobe X u sobu Y u KPD-u Spuž. Nakon razgovora između predstavnika Zaštitnika i Uprave UIKS-a, zahtjev podnosioca pritužbe je pozitivno riješen.
- Osuđeni X.Y. tražio je premještanje iz B paviljona u poluotvoreno odjeljenje u KPD-u Spuž. Uprava Zatvora se složila sa predlogom Zaštitnika i premjestila ovo lice u drugi paviljon.
- Osuđeni X.Y. je u pritužbi tražio da mu uprava UIKS-a omogući prelazak iz KPD-oma u Zatvor za kratke kazne Bijelo Polje. Zaštitnik je konstatovao da je Uprava Zavoda, udovoljila zahtjevu podnosioca pritužbe.

Od ukupno 58 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 32 slučaja povreda prava je otklonjena u toku postupka. U 11 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.

Poseban problem predstavlja ostvarivanje prava na zdravstvenu zaštitu. Imajući u vidu da se zdravstvena zaštita garantuje svim građanima, kao i da se, shodno važećim propisima, u zatvoru formiraju službe za zdravstvenu zaštitu, iste su dužne da redovno i sa pažnjom prate zdravstveno stanje lica lišenog slobode i da mu obezbijede pružanje zdravstvene zaštite, kakvu bi to lice imalo, da je na slobodi. U tom pogledu treba imati u vidu, da je licu u zatvoru bitno smanjena lična inicijativa u obezbjeđivanju zdravstvene zaštite, te bi shodno tome službe za zdravstvenu zaštitu u zavodima trebalo da sa pojačanom pažnjom prate započete mjere liječenja. Trebalo bi da proaktivno kontaktiraju sa zdravstvenim ustanovama i službama van zavoda, a kako se ne bi propuštalo neophodno pružanje blagovremene zdravstvene zaštite, imajući u vidu da lice lišeno slobode nije u mogućnosti da ostvari neposredan kontakt sa zdravstvenim ustanovama van zatvora.

Preporuke Zaštitnika:

Zdravstvene službe u zatvorima bi trebale obezbijediti: redovna savjetovanja za ljekarom opšte prakse i sa specijalistom, vanbolničko liječenje uz nadzor, stomatološku njegu, stacionar, direktnu podršku u potpunosti opremljene službe, hitne intervencije. Rastući trend integracije zatvorske zdravstvene zaštite sa službama zdravstvene zaštite u široj zajednici, Savjet Evrope smatra korakom u pravom smjeru.¹

“Osuđeno lice smatra da tretman zatvorenika zavisnika u zatvoru nije adekvatan”⁴⁰

³⁹ Krivični zakonik Crne Gore ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 70/03, 13/04, 47/06, "Službeni list Crne Gore", br. 40/10, 25/10, 73/10, 32/11, 64/11, 40/13, 56/13, 14/15, 42/15, 58/15, 44/17, 49/18, 3/20), član 37.

⁴⁰ http://www.ombudsman.co.me/docs/1560509053_28022019-preporuka-ziks.pdf

Zaštitnik i dalje primjećuje da je značajan broj zatvorske populacije, koja pati od poremećaja mentalnog zdravlja i infektivnih bolesti povezanih sa korištenjem psihoaktivnih supstanci. Uobičajeno je, da je zatvorsko okruženje štetno za zatvorenike, koji pate od ozbiljnih poremećaja mentalnog zdravlja i hroničnih infektivnih bolesti. Podsjećamo, da je Zaštitnik kao NPM 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 Upravi za izvršenje krivičnih sankcija. U tom izvještaju, Zaštitnik se bavio tretmanom zavisnika od psihoaktivnih supstanci i naveo da psihijatrijski tretman treba da podrazumijeva širok spektar terapijskih, rehabilitacionih i rekreativnih aktivnosti; da radna terapija treba da bude sastavni dio programa rehabilitacije i da osigura motivaciju, razvoj vještina učenja i međuljudskih odnosa, usvajanje specifičnih sposobnosti i unapređenje slike o sebi. Nadalje je navedeno da se liječenje u Zavodu uglavnom svodi na medikamentozni tretman, a da se za zavisnike od psihoaktivnih supstanci sprovodi određeni vid psihoterapijskog tretmana, individualnog ili grupnog, ali koji je ograničenog dometa.

Tretman zatvorenika –zavisnika u zatvoru, otvara niz pitanja, počev od okruženja u kojem se sprovodi mjera liječenja, kadrovskih pretpostavki, zatim do načina izvršenja odnosno efekata koji liječenje u zatvorskom okruženju stvara. Zatvorsko okruženje u kojem se tretman vrši i motivacija za uključivanje u tretman predstavlja ključni element liječenja bolesti zavisnosti, a iskustva pokazuju da zatvorenici u pravilu imaju vrlo malo motivacije za takvo liječenje, te u najvećem broju slučajeva redovno liječenje posmatraju kao sredstvo manipulacije. Motivacija zatvorenika, uglavnom je vrlo slaba⁴¹ jer stanje zavisnosti mijenja način razmišljanja, u smislu da se sve podređuje nabavljanju sljedeće doze droge, zbog čega čini silnu štetu samom zatvoreniku zavisniku, a i zatvoru uopšte.

Zaštitnik je mišljenja, da služba za tretman od samog prijema lica na izdržavanje kazne treba da tretman zatvorenika tretira kroz rad na pobuđivanju intrinzične motivacije, kako bi zatvorenici shvatili benefite (lakši prelazak u povoljniju klasifikacionu grupu, uslovni otpust ili neki drugi benefiti predviđeni zakonom) učešća u programima, koji se sprovode u zatvoru. Broj sprovedenih programa nije pokazatelj adekvatnog tretmana zatvorenika-zavisnika, ali ostanak u programu (retention rate) se smatra najboljim primjerom, prihvaćenosti programa od strane zatvorenika.

Očito je da zatvor ne može samostalno odgovoriti na sve moguće zdravstvene potrebe zatvorenika, te zdravstvene usluge koje se ne mogu pružiti u zatvoru treba obezbijediti u koordinaciji sa obližnjim bolnicama u zajednici. Značajni dio Trećeg opšteg izvještaja Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT) posvećen je organizaciji zdravstvenih usluga u zatvorskom okruženju.

Zatvorenici su se kao i prethodnih godina žalili na nedovoljan broj pregleda od strane zatvorskog ljekara, na neprepoznavanje primarnih potreba od strane zatvorskih ljekara, neblagovremeno ukazivanje ljekarske pomoći, nedostatak i nepostojanje ljekova (obezbjeđuju ih od kuće), nepovjerenje između ljekara i pacijenta, nedovoljnu opremljenost zatvorskih ambulanti, nepravilnu dijagnostiku, neobaveštavanje o sopstvenom zdravstvenom stanju posle pregleda, lošu komunikaciju, odsustvo privatnosti pri pregledu i sl.

⁴¹ https://www.ombudsman.co.me/docs/1571736180_publicacija---zbirka-izlaganja-e.pdf

Primjeri:



- Osuđeno lice X.Y podnio je pritužbu na rad i postupanje Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija (ZIKS-a).

U pritužbi i razgovoru je između ostalog naveo: da je, dugi niz godina, korisnik psihoaktivnih supstanci; da mu je Sud odredio izvršenje mjere obaveznog psihijatrijskog liječenja i čuvanja u zdravstvenoj ustanovi, a ne u zatvoru i da se bolest zavisnosti u zatvor, ne liječi adekvatno.

Iako je zapažen napredak i dodatno ulaganje u tretman zatvorenika kojima je izrečena mjera bezbjednosti obavezno liječenje narkomana, Zaštitnik je dao preporuke i to:

Ministarstvu pravde - Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija, da

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

- Razmotri potrebu hitnog uspostavljanja psihijatrijskog odjeljenja (jednice) u Zavodu.

- Kontinuirano sprovodi psihoterapijsku, psihosocijalnu i radno okupacionu terapiju u tretmanu zatvorenika.

- Razmotri formiranje odjeljenja ili zone bez droge.

- Uključi psihologe u rad zdravstvene službe.

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

- Povodom prijave od strane načelnika Istražnog zatvora XX da je došlo do incidenta u Istražnom zatvoru u Spuzi, kada su zatvorenici X.Y i Y.Z zadobili povrede⁴².

date su preporuke Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija, da

a) Ljekari Zavoda ljekarske preglede kod lica kojih uoče povrede na tijelu sprovode u skladu sa Istarskim protokolom i uočene povrede fotografišu i

b) Uprava Zavoda obezbijedi dosledno poštovanje nacionalnih propisa, potvrđenih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava, koji se odnose na lica lišena slobode, odnosno obezbijedi poštovanje njihovih prava.

- Osuđeno lice X.Y podnijelo je pritužbu na rad i postupanje Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija (ZIKS-a).

U pritužbi i razgovoru je između ostalog naveo: da mu je Sud odredio izvršenje mjere obaveznog psihijatrijskog liječenja i čuvanja u zdravstvenoj ustanovi, a ne u zatvoru i da se bolest zavisnosti-alkoholizma u zatvor, ne liječi adekvatno.

Iako je zapažen napredak i dodatno ulaganje u tretman zatvorenika kojima je izrečena mjera bezbjednosti obavezno liječenje alkoholičara Zaštitnik je dao preporuke i to:

Ministarstvu pravde - Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija, da

- Kontinuirano sprovodi psihoterapijsku, psihosocijalnu i radno okupacionu terapiju u tretmanu zatvorenika.

- Uključi psihologe u rad zdravstvene službe.

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

- 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 ljekara, a tiču se liječenja i praćenja terapije, ispoštovane.

- Osuđeni X.Y. 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.

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 sedam (7) je nakon pokretanja postupka otklonjena povreda prava, odnosno udovoljeno je zahtjevu, (omogućena fizikalna terapija ili druga terapija koja je tražena, pregled ljekara po izboru, premještanje u zdravstvenu ustanovu po izboru, smještanje u psihijatrijsku kliniku, konzilijarni pregled, specijalistički pregled) dok je u tri (3) slučaja postupak obustavljen jer su podnosioci povukli pritužbu (naveli su da su pritužbe podnijeli bez osnova, u stanju metadonske krize).

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

⁴²http://www.ombudsman.co.me/docs/1560432937_14032019-preporuka-ziks.pdf

nadležnom organu, identifikacija odgovornih službenih lica i utvrđivanje njihove disciplinske odgovornosti. Ovakvo postupanje/nepostupanje Uprave UIKS-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. Nakon tri i po godine trajanja sudskog postupka i pet godina od torture nad zatvorenicima izrečena je prvostepena presuda Osnovnog suda u Danilovgradu, kojom je utvrđena odgovornost svih službenika UIKS-a, okrivljenih za mučenje zatvorenika.

Međutim, ove godine je primijećen pozitivan pomak u postupanju Uprave nakon incidentnih događaja. Slučajevi su odmah propisno evidentirani, prijavljeni Upravi policije i nadležnom tužilaštvu, a u okviru UIKS-a su pokrenuti i 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 tolerisati.

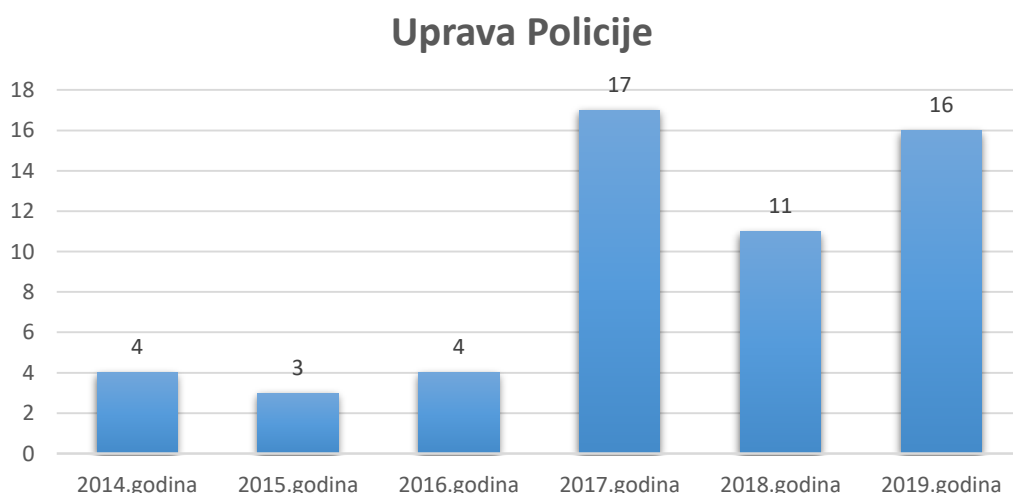
e) Pritužbe na rad Uprave policije

“Odgovaraću za krivično djelo koje sam počinio, toga sam svjestan i s tim nemam problema. Međutim, želim da vas upoznam kako su se policijski službenici odnosili prema meni”⁴³

Tokom Izvještajne godine, Zaštitnik je imao u radu (16) pritužbi na rad Uprave policije, jedna (1) je prenešena iz prethodne godine. Pritužbe su se odnosile: pet (5) na druga prava lica lišenih slobode (zdravstvena zaštita, pristup toaletu, obavještenje porodice, obavještenje advokata), devet (9) na zabranu mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja i dvije (2) na neosnovano lišenje slobode.

Pritužbe su podnesene na rad: CB Podgorica (9), CB Bijelo Polje (2), CB Berane (2), i po jedna, CB Bar, OB Ulcinj i OB Plav.

Grafikon broj 3



Grafikon broj 3 predstavlja broj pritužbi koje su se odnosile na rad Uprave policije za period od 2014.godine do 2019.godine.

⁴³http://www.ombudsman.co.me/docs/1581415452_30120219-prpeoruka-cb.pdf

U izvještajnom periodu značajan broj pritužbi odnosio se na prekoračenje u primjeni ovlaštenja policijskih službenika u postupcima u kojima se koristi fizička snaga i druga sredstva prinude i koji rezultiraju oduzimanjem slobode građanina. Shodno Zakonu⁴⁴ i CPT preporukama, upotreba sredstava prinude se treba koristiti samo srazmjerno i nužno, da bi se osobe koje se ponašaju nasilno i/ili agitirano, dovele pod kontrolu. Upotreba nesrazmjerne sile predstavlja rezultat nestručnosti i nemara, a u najtežem slučaju i namjere. Navedene situacije se dešavaju kada policijski službenici nijesu u mogućnosti da riješe situaciju u kojoj se nalaze bez nepotrebnog pribjegavanja sili, a nekada policijski službenici svojim postupkom uslovljavaju potrebu za primjenom sile.

U ovakvim slučajevima, Zaštitnik ukazuje da policijski službenici treba da postupaju sa dužnom pažnjom i krajnje profesionalno, primjenjujući isključivo neophodnu silu za realizaciju legitimnih mjera i radnji. Naime, u jednom slučaju podnositelj pritužbe⁴⁵ je naveo da se upotreba sredstava prinude nastavila i nakon savladavanja otpora, a drugi⁴⁶ da su tjelesne povrede nastale nakon primjene sredstava prinude. Iako je Uprava policije negirala ove navode tvrdeći, da su povrede nastale prilikom remećenja javnog reda i mira i tuče između više osoba, podnosioci pritužbe su privedeni u policijsku stanicu sa vidljivim povredama. Veliki broj navoda o neprofesionalnom i nedoličnom ponašanju policijskih službenika, zbog nedostatka dokaza ostaje nepotvrđen, neprocesuiran i nekažnjen, jer se činjenice utvrđuju na temelju⁴⁷ izjava policijskih službenika i lica lišenih slobode, koje su po pravilu suprotne.⁴⁸ U tim slučajevima, Zaštitnik u skladu sa svojim nadležnostima ustupa predmetno postupanje nadležnom Tužilaštvu.

Policijski službenici trebali bi s posebnim obzirom postupati prema ranjivim kategorijama, kao i primjenjivati policijska ovlaštenja, kojima se u najmanjoj mogućoj mjeri zadire u prava i slobode. Zabrinjava i stav Uprave policije o zakonitosti upotrebe sredstava prinude-fizičke sile prema licima starije životne dobi, mentalno oboljelima, trudnicama.

Zaštitnik zapaža da policijski službenici još uvijek nisu dovoljno obučeni u pogledu zaštite ljudskih prava, osobito u obavljanju poslova i primjeni ovlaštenja prema ranjivim grupama, posebno licima starije životne dobi, mentalno oboljelim licima, trudnicama.

U tri (3) predmeta utvrđena je povreda prava, pa je Zaštitnik dao preporuke za otklanjanje utvrđenih nepravilnosti, u tri (3) predmeta nije utvrđena povreda prava, u jednom (1) slučaju pritužba je bila ponovljena bez novih činjenica i okolnosti koje bi bile od uticaja na odluku, u tri (3) 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 i u jednom slučaju pružanjem pravne pomoći.

⁴⁴ Zakon o unutrašnjim poslovima ("Sl. list CG" br. 44/12 i 36/13), član 26.

⁴⁵ http://www.ombudsman.co.me/docs/1581411199_12102019-prpeoruka-up.pdf

⁴⁶ http://www.ombudsman.co.me/docs/1581415452_30120219-prpeoruka-cb.pdf

⁴⁷ <http://www.kontrolapolicije.me/sites/default/files/lzvjestaji/Ocjena%20gra%C4%91anske%20kontriole%20policije%20povodom%20pritu%C5%BEbe%20gra%C4%91anina%20%C4%8C.K%20%20iz%20H.Novo>

⁴⁸ Mišljenje Zaštitnika br. 79/19 od 14.03.2019.godine, 316/19 od 21.10.2019.godine, br.557/19 od 17.12.2019.godine i dr.

Primjeri:

X.Y⁴⁹ se obratila pritužbom koja se odnosila na rad i postupanje policijskih službenika Uprave policije- Centra bezbjednosti Podgorica. U pritužbi je, između ostalog, navela: da je bila smještena u prostoriji za zadržavanje u CB Podgorica; da prostorija nije imala adekvatne materijalne uslove i pristup vodi; da joj nije omogućen pristup toaletu i da u prostorijama za zadržavanje nije bilo službenika ženskog pola.

Zaštitnik je dao preporuku Upravi policije- Centru bezbjednosti Podgorica:

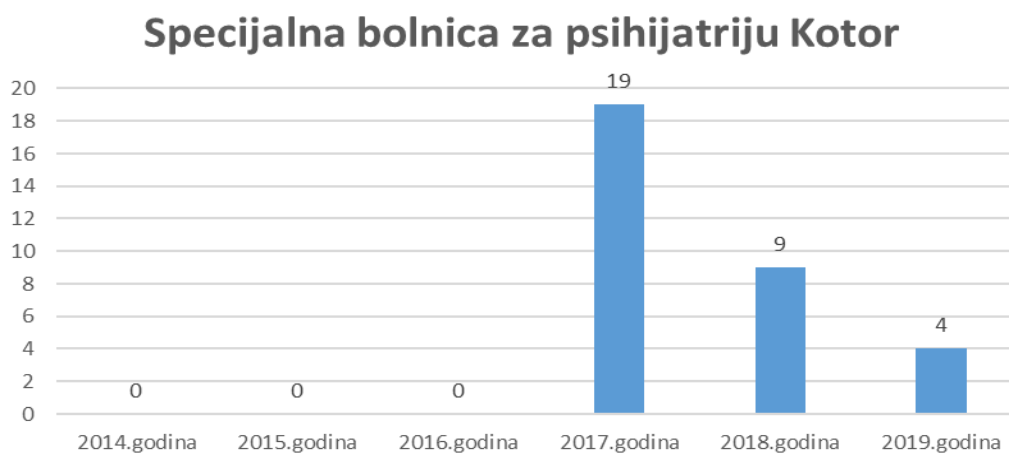
- da u svim slučajevima zadržavanja lica ženskog pola u prostorijama za zadržavanje, obezbijedi prisustvo službenog lica istog pola.

X.Y⁵⁰ se obratila pritužbom koja se odnosila na rad i postupanje policijskih službenika Uprave policije i na loše uslove u Specijalnoj Bolnici Kotor.

Podnositeljka pritužbe je slala mejlove prijeteće sadržine izvršnom direktoru X banke, X.Y, zbog problema oko kredita. Tokom prikupljanja obavještenja od građanina u CB Budva, ponovila je prijetnje, te su policijski službenici, vodeći se ovlaštenjima i činjenicom o ranijim prijetećim porukama i riječima ove građanke, preduzeli "razumne preventivne mjere zbog postojanja sumnje i neposrednog rizika po život ili tjelesni integritet drugog lica"

c) Pritužbe na rad Specijalne bolnice za psihijatriju u Kotoru

Grafikon broj 4



Grafikon broj 4 se odnosi na broj pritužbi za period od 2014.godine do 2019.godine.

Pritužbe su se odnosile: dvije (2) na druga prava lica lišenih slobode, jedna (1) na nasilje između pacijenata i jedna (1) na neosnovano lišenje slobode –prinudna hospitalizacija.

Postupci su okončani na sledeći način: u dva (2) slučaja Zaštitnik nije utvrdio povredu prava, u jednom (1) slučaju podnosilac nije saradivao u postupku, nakon podnošenja pritužbe i razgovora sa predstavnicima Institucije, u jednom (1) slučaju postupak je obustavljen, jer je u toku postupka otklonjena povreda prava ili je udovoljeno zahtjevu podnosioca (omogućavanjem posjete).

⁴⁹ http://www.ombudsman.co.me/docs/1579872976_30122019-preporuka-up.pdf

⁵⁰ http://www.ombudsman.co.me/docs/1560512099_27032019-misljenjebd.pdf

Primjeri:

X.Y⁵¹ se obratila pritužbom koja se odnosila na loše uslove u Specijalnoj Bolnici Kotor.

Podnositeljki pritužbe ukazano je da Zaštitnik kao Nacionalni mehanizam za prevenciju torture (NPM), obilazi mjesta gdje se nalaze ili se mogu nalaziti lica lišena slobode ili kojima je ograničeno kretanje između ostalih i ovu Bolnicu i da je sveobuhvatno materijalno stanje, poštovanje prava pacijenata obrađeno u godišnjim Izveštajima NPM-a za 2015, 2016 i 2017⁵² .godinu, i s tim u vezi su date preporuke, koje su se odnosile na Bolnicu.

-Gračanka X.Y⁵³ u ime sina X.Y, koji se nalazio u Specijalnoj Bolnici za psihijatriju Kotor, podnijela je pritužbu na rad i postupanje Bolnice. U pritužbi i razgovoru je između ostalog navela: da je njen sin (X) pretrpio nasilje od službenika obezbjeđenja koji radi u Bolnici, Y; da taj službenik maltretirao, vrijeđao, tukao i druge pacijente; da je bila zabrinuta za njegovo zdravstveno stanje jer da su uslovi u kojima boravi nehumani; da nema ormar, police za lične stvari i drugo.

Ustanovljeno je da je sin podnositeljke pritužbe, X.Y imao verbalni sukob sa pacijentom X.Y, a ne sa službenikom zaduženim za fizičko obezbjeđenje imovine i lica u Bolnici, kako je navedeno u pritužbi i da je Bolnica preduzela sve mjere i radnje iz svoje nadležnosti i obavijestila nadležne o incidentu. (tužilaštvo).

Uslovi smještaja u Bolnici nijesu na odgovarajućem nivou i u suprotnosti su s propisanim standardima te preporukama CPT-a, nerijetko ugrožavaju pravo na privatnost, ograničavaju slobodu kretanja, otežavaju liječenje i rehabilitaciju, a u određenim slučajevima može se raditi i o ponižavajućem postupanju. Stoga je nužno pristupiti adaptaciji, proširenju postojećih prostora i rasterećenju postojećih kapaciteta.

Više o stanju poštovanja ljudskih prava pacijenata, biće prikazani u Izveštaju NPM-a.

U jednom (1) slučaju Zaštitnik je ustanovio, da se slučajevi nasilja među pacijentima u Bolnici, dešavaju i da su neprihvatljivi. Ispitivanje postojanja slučajeva nasilja među pacijentima, kao i odgovora osoblja na to nasilje veoma je važno za ocjenu postojanja zlostavljanja u ustanovi, zbog toga što izostanak reakcije osoblja može predstavljati podstrek zlostavljanja. I pacijenti i osoblje nagovjestili su da povremeno dolazi do slučajeva nasilja među pacijentima, opet u vezi sa nedovoljnim brojem zaposlenih. Obaveza države da brine o osobama smještenim u ustanovi uključuje obavezu njihove zaštite od ostalih pacijenata koji mogu da im naškode. Ovo zahtijeva odgovarajuće prisustvo osoblja sve vrijeme, uključujući noću i vikendima. Osoblje treba da bude odgovarajuće obučeno i spremno da interveniše kada je to potrebno.”

⁵⁴

Osoblje od samog prijema na liječenje pacijenta treba da obazrivo postupa, prilikom rasporeda i smještaja pacijenta i donošenja odluke o miješanju pacijenata.

Zaštitnik ukazuje da bilo koji vid nasilja između pacijenata u psihijatrijskim odjeljenjima predstavlja veliki problem, ne samo zbog potencijala za povredu pacijenata već i zbog kontra-terapijskih efekata i mjera za sprečavanje nasilja. Nedovoljan broj osoblja i prisustvo externog privremenog⁵⁵ osoblja predstavlja jedan od ključnih faktora koji može dovesti do ove pojave.

Shodno tome, Zaštitnik ocjenjuje da sve osobe koje rade sa pacijentima, a posebno zdravstveni radnici, moraju obratiti pažnju na znakove koji upućuju na moguće predstojeće nasilje i preduzeti mjere, koje će svakom pacijentu osigurati poštovanje prava tokom boravka u Bolnici.⁵⁶

⁵¹http://www.ombudsman.co.me/docs/1560512099_27032019-misljenjebd.pdf

⁵² http://www.ombudsman.co.me/docs/1525433591_final---npm.pdf

⁵³ http://www.ombudsman.co.me/docs/1560513747_25032019-misljenje-ko.pdf

⁵⁴ CPT, Izveštaj o posjeti Ukrajini, 2009, stav 178.

⁵⁵ U Bolnici u Dobroiti je angažovana privatna agencija za obezbjeđenje sudskog odjeljenja

c) Pritužba na rad Vojne policije Vojske Crne Gore

Zaštitnik je imao u radu jednu pritužbu, koja se odnosila na tzv. druga prava lica lišenih slobode. (privremeno oduzimanje predmeta bez dostavljanja potvrde podnosiocu pritužbe). Postupak je okončan mišljenjem, kojim nije utvrđena povreda prava, jer je utvrđeno da je podnosilac ipak bio obaviješten.

Kao i u slučaju drugih zemalja, za policijske poslove u vojsci tradicionalno se obrazuje posebna – vojna policija. Njena osnovna uloga je, prema tome, da obavlja policijske poslove u vojsci i ministarstvu nadležnom za odbranu. Kao i civilna policija, vojna policija obavlja poslove istog (policijskog) tipa, ali su njeni poslovi po obimu i vrsti uži od poslova civilne policije, zbog čega bi bilo preciznije reći da vojna policija obavlja određene policijske poslove koji se obuhvataju pojmom vojnopolijski poslovi. Osim što su poslovi vojne i civilne policije razdvojeni u funkcionalnom smislu i sadržinski djelimično različiti, između te dvije organizacije postoji i dosledno izvedena organizacijska podvojenost: vojna policija se organizuje unutar vojske i podređuje ministarstvu nadležnom za odbranu, a civilna policija najčešće kao sastavni deo ministarstva nadležnog za unutrašnje poslove.

Postupanje vojne policije se ograničava na vojsku, vojne objekte i prostor na kom se vojska nalazi radi obavljanja svojih zadataka i aktivnosti, kao i na objekte i zaposlene u organu državne uprave za poslove odbrane (Ministarstvo odbrane). Zaštitnik, od ustanovljenja Institucije do sada, nije imao u radu pritužbe na rad Vojne policije Vojske Crne Gore.

d) 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 214 lica lišenih slobode, na povjerljiv način bez prisustva službenih ili drugih lica. Održano je 16 sastanaka sa predstavnicima Uprave i organizacionih jedinica UIKS-a i izvršeno 28 obilazaka pojedinih prostorija.

Kao i prethodne izvještajne godine, Zaštitnik je u kontinuitetu imao dobru saradnju sa Upravom UIKS-a, što je rezultiralo otklanjanjem povreda prava, nepravilnosti ili udovoljavanjem zahtjevima i potrebama zatvorenika, odmah u toku postupka.

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 posebno osjetljiva tema, pod posebnom je pažnjom Zaštitnika.

U svakom pojedinačnom slučaju navoda na povredu psihičkog i fizičkog integriteta lica lišenih slobode od strane službenih lica, Zaštitnik ukazuje da je potrebno, da se o tim navodima odmah obavijeste nadležni organi i sprovedu sve neophodne mjere i aktivnosti u cilju ispitivanja osnovanosti navoda, sprječavanja odmazde prema izvoru informacije i utvrđivanja odgovornosti službenih lica.

Shodno pozitivnim propisima i međunarodnim standardima državni organi su dužni da preventivno pristupe ovom problemu zatim, službena lica da se uzdrže od bilo kog oblika zlostavljanja. Prije svega, organi su dužni da sprovedu hitnu, nepristrasnu i efikasnu istragu i utvrde da li je do zlostavljanja zaista došlo, uvijek kada lice lišeno slobode ukaže, da je bilo zlostavljano, ili kada organi na drugi način dođu do informacija, koje ukazuju na to da je do zlostavljanja došlo.

Postupajući po pritužbama zatvorenika predstavnici Zaštitnika su došli do zaključka da obezbjeđenje u zatvoru nije sklono fizičkom zlostavljanju. Naime, obilazeći pojedine prostorije zavoda, između ostalog, primijećeno je da prilikom ulaska zatvorskog osoblja u prostorije u kojima zatvorenici borave, isti sporo ustaju sa kreveta na kojim sjede ili leže, a obraćanje je korektno, što ukazuje na opuštenu atmosferu, slobodan režim i nepostojanje straha kod zatvorenika, koji inače karakteriše stroge zatvorske režime. Dodatno, zdravstveni radnici koji rade u zatvorima su upoznati s važnom ulogom koju imaju u zaštiti ljudskih prava osoba lišenih slobode, shodno međunarodnim standardima, koje donosi i Istambulski protokol⁵⁷.

Međutim, u policijskom sastavu Zaštitnik primjećuje, da je još uvijek prisutna solidarnost među policijskim službenicima i još uvijek nije stvorena atmosfera da se nezakonito postupanje ili prekoračenje ovlašćenja, prijavljuje, ponesu i adekvatno sankcioniše. Standardima Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT)⁵⁸, ističe se kako je potrebno jasno razumijevanje da krivica za nezakonita postupanja obuhvata ne samo učinioca, već i one koji su znali ili su trebali znati za takva postupanja, a nisu ih spriječili ili prijavili.

Od ukupnog broja predmeta (13) koji su bili u radu u 2019. godini (jedan prenešeni), pet (5) slučajeva u vezi sa zabranom mučenja i drugih oblika nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja od strane ZIKS-a, šest (6) na Upravu policije, dvije (2) na Specijalnu bolnicu 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 sarađivali u postupku.

Zaštitnik je stava da nema mjesta toleranciji na zlostavljanje. Crnogorske institucije moraju da nastave da unapređuju nacionalne mehanizme zaštite ljudskih prava i snažno afirmišu nultu toleranciju prema svim slučajevima torture. Iskorjenjivanje zlostavljanja u policijskoj, zatvorskoj službi i sprečavanje nekažnjivosti predstavljaju osnovne vrijednosti svakog demokratskog društva. Takođe, transparentnost, odgovornost i otvorenost MUP-a i Uprave policije je jako bitna kako bi se građani ohrabрили da prijavljuju zlostavljanje i neprofesionalno postupanje policijskih službenika. Zaštitnik ukazuje da je potrebno da se osiguraju efikasni mehanizmi kontrole.

⁵⁷ Priručnik o djelotvornoj istrazi i dokumentovanju mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/training8Rev1en.pdf>

⁵⁸ Evropski komitet za sprečavanje mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja

Primjeri:

- Povodom događaja u Nikšiću, od 03.04.2019. godine, nakon fudbalske utakmice Sutjeska - Budućnost, snimaka i informacija objavljenih u medijima o postupanju policije u odnosu na navijače FK „Budućnost“, Zaštitnik je u skladu sa članom 28. stav 2. Zakona o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore formirao predmet po sopstvenoj inicijativi i započeo ispitni postupak.

Zaštitnik je ocijenio, da je vođa navijača X.Y. bio žrtva lošeg postupanja policijskih službenika i da su policijski službenici prekomjerno primijenili fizičku silu prema njemu i zlostavljali ga - nečovječnim i ponižavajućim postupanjem. Policijski službenici su van svake sumnje primijenili silu veću od one koja je bila apsolutno neophodna (član 3. Kodeksa UN).

Zaštitnik je dao preporuke:

a) Ministarstvu unutrašnjih poslova, Upravi policije da bez odlaganja, preduzme mjere za identifikaciju i utvrđivanje odgovornosti svih policijskih službenika, koji su dana 03.04.2019. godine, nakon završetka fudbalske utakmice, prema vođi navijača X.Y. primijenili prekomjernu fizičku silu i palicu;

b) Ministarstvu unutrašnjih poslova, Upravi policije da obezbijedi dosljedno poštovanje nacionalnih propisa, potvrđenih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava, koji se odnose na primjenu policijskog ovlašćenja.

- Lice lišeno slobode X.Y. Instituciji Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, podnijelo je pritužbu na postupanje policijskih službenika Centra bezbjednosti (CB) Podgorica. U pritužbi je između ostalog naveo: da je u noći između 28. i 29. juna 2019. godine, ispred ugostiteljskog objekta „X“ u Podgorici, brutalno prebijen od strane policijskih službenika; da su ga maltretirali, vrijeđali i udarali rukama u predjelu glave; da je, usljed torture zadobio povrede.

Zaštitnik je ocijenio da je X.Y. bio žrtva lošeg postupanja policijskih službenika i da su policijski službenici prekomjerno primijenili fizičku silu prema njemu, prilikom lišenja slobode – zlostavljajući ga nečovječnim i ponižavajućim postupanjem i dao preporuke:

Upravi policije – Centru bezbjednosti Podgorica:

a) da preispita svoj stav o zakonitosti primijenjene sile od strane policijskih službenika prilikom privođenja X.Y., dana 28 i 29. juna 2019. godine u Podgorici;

b) da pokrene postupak za utvrđivanje odgovornosti policijskog službenika koji je podnosiocu pritužbe X.Y., prilikom privođenja, nanio tjelesne povrede.

5.2. Ekonomska, socijalna i kulturna prava

Ekonomska, socijalna i kulturna prava spadaju u red najvažnijih ljudskih prava.

U pristupnom procesu EU, Crna Gora uspostavila je dobar pravni i institucionalni okvir za ostvarivanje ovih prava. Međutim, nedovoljna ekonomska razvijenost države i nedostatak finansijskih sredstava negativno utiče na ostvarivanje ovih prava u punom obimu.

Država ima obavezu da svojim građanima osigura ostvarenje minimalnog stepena svakog ekonomskog, socijalnog i kulturnog prava, koja garantuju međunarodni instrumenti - Međunarodni pakt o ekonomskim i socijalnim i kulturnim pravima i Evropska socijalna povelja, bez obzira na stepen njene ekonomske razvijenosti.

Iako većina ovih prava se može realizovati samo postepeno, to ne mijenja obavezu države da ta prava i realizuje. Obaveza i odgovornost države je da kontinuirano preduzima mjere za stvaranje uslova i obezbjeđivanje potrebnog nivoa ekonomskih i socijalnih prava.

Analizom dostavljenih pritužbi, razgovora sa građanima i statističkih pokazatelja primjetno je da i dalje ne mali broj građana živi na ivici siromaštva i suočava se sa društvenom isključenošću.

Iako su nadležni organi preduzimali niz aktivnosti i mjera u cilju zaštite prava najosjetljivih i najugroženijih kategorija stanovništva, još uvijek državni mehanizmi socijalne zaštite i staranja ne uspijevaju da obezbijede dovoljno pomoći, u onoj mjeri, u kojoj je to neophodno za ostvarivanje minimuma egzistencije za ove kategorije stanovništva.

Takođe, 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.

Posljedice ekonomske krize još se osjećaju i pogađaju kako zaposlene koji za svoj rad primaju minimalne plate, tako i zaposlene koji ih ne primaju, one čiji su računi uprkos isplata plata blokirani, one koji su nezaposleni i bez mogućnosti da se zaposle.

Socijalno stanje pojedinih kategorija građana je najviše vidljivo iz neposrednih kontakata sa građanima koji nerijetko traže od Zaštitnika finansijsku pomoć i savjet kako da se zaposle i obezbijede uslove za stanovanje.

Budući da siromaštvo ugrožava sve aspekte ljudskog postojanja i dostojanstva, Zaštitnik i u ovom izvještaju ponovo ukazuje, da je na državi odgovornost i obaveza da stalno preduzima mjere za obezbjeđivanje potrebnog nivoa ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava.

Kao i ranijih godina, i u ovoj izvještajnoj godini najveći broj pritužbi odnosio se na pravo na rad i prava iz radnog odnosa, pravo na imovinu i mirno uživanje imovine, pravo iz penzijskog i invalidskog osiguranja, pravo na zdravstvenu zaštitu, pravo na socijalnu zaštitu, pravo na povraćaj imovine i dr.

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 učestvuje u društvenom životu. Ovo pravo garantovano je Ustavom Crne Gore i mnogim međunarodnim dokumentima.

Društvena i privredna sigurnost predstavlja važan aspekt ljudske sigurnosti. U tom smislu pravo na rad i prava radnika igraju odlučujuću ulogu u ostvarenju ljudske sigurnosti. Ljudi koji nemaju mogućnost raditi zavise od socijalne pomoći. Pravo na rad kao standard ljudskih prava seže mnogo dalje od pukog preživljavanja, zbog toga što zadovoljenje osnovnih potreba nije dovoljno za povećanje ljudske sigurnosti. Rad ne smije samo osigurati preživljavanje i blagostanje, nego je takođe povezan s odnosom i učestvovanjem čovjeka u društvu. Nezdravi ili nepravični uslovi rada, nezaposlenost osim što vode ličnoj nesigurnosti stvaraju nesigurnost i nestabilnost u društvu. Zbog tih razloga promovisanje standarda dostojnog rada predstavlja preduslov za povećanje ljudske sigurnosti.

U 2019. godini Zaštitnik je imao u radu 32 pritužbe u kojima su podnosioci ukazivali na povrede prava na rad i prava iz radnog odnosa.

Muškarci su podnijeli 18 pritužbi, žene 11, grupa građana jednu (1) pritužbu, jednu (1) je podnijelo pravno lice, a jedna (1) pritužba je bila anonimna.

Postupak je okončan u 31 predmetu.

I u ovoj izvještajnoj godini najčešći razlozi obraćanja građana su povrede njihovih prava na rad i iz radnog odnosa u privatnom sektoru.

Građani su se uglavnom žalili na prestanak radnog odnosa, neisplaćivanje zarada, odnosno neredovnog isplaćivanja zarada, otpremnina i drugih naknada, neprijavlivanje radnika na fondove za penzijsko i invalidsko osiguranje, uključujući i neuplaćivanje doprinosa za penzijsko i zdravstveno osiguranje, sporost nadležnih organa u postupcima ostvarivanja prava iz radnog odnosa, dugo vođenje stečajnih postupaka,

nemogućnost izmirenja potraživanja radnika nakon okončanja stečajnog postupka, nemogućnost izvršenja pravosnažnih sudskih odluka u radnim sporovima, nedovoljna zaštita na radu, nezakoniti prekovremeni rad, neplaćanje prekovremenog rada, na nepravilnosti prilikom zapošljavanja, zbog konkursnih procedura prilikom prijema u radni odnos.

Problemi sa kojima su se tokom izvještajnog perioda susretali zaposleni slični su onima na koje su ukazivali Zaštitniku ranijih godina. Usljed nedostatka finansijskih sredstava i straha od gubitka posla, zaposleni svoje nezadovoljstvo prijavljuju najčešće tek onda kada ostanu bez posla i kada je dokazivanje prava moguće u sudskom postupku.

I dalje je česta pojava da neki poslodavci izbjegavaju svoje zakonske i ugovorene obaveze u pogledu isplate zarada i drugih primanja zaposlenima, blagovremeno ne uplaćuju doprinose za zdravstveno penzijsko i invalidsko osiguranje ili uopšte ne uplaćuju doprinose, čime njihov ionako težak položaj čine još težim. Zbog takvog propusta poslodavaca zaposleni gube ili im se umanjuju druga prava koja su im Ustavom i zakonom garantovana.

Neuplaćivanjem doprinosa i neprijavlivanjem radnika na obavezno socijalno osiguranje od strane poslodavca zaposleni ne mogu u potpunosti regulisati staž osiguranja i ne mogu ostvariti pravo na penziju, u skladu sa godinama rada.

U nastojanjima da nadležnima skrenemo pažnju na takvo stanje, i očekujući da se ovakvi problemi prevaziđu, to se često završava bezuspešno.

Zaštitnik ukazuje na potrebu uspostavljanja efikasnijeg sistema naplate obračuna i uplate doprinosa. U tom smislu trebala bi se razmotriti mogućnost jačanja kapaciteta poreskih uprava, posebno u dijelu stvaranja uslova za efikasniji nadzor nad uplatom doprinosa, blagovremenog preduzimanja mjera u cilju ispunjenja obaveze obavješćavanja osiguranika o statusu uplate doprinosa. Na taj način bi se osigurala informisanost osiguranika o njihovom statusu i stekli uslovi za prevenciju kršenja prava.

Važna prepreka, naročito u dijelu kontrole naplate doprinosa, jeste neodgovarajući pristup podacima, odnosno razmjena podataka između različitih strana uključenih u naplatu doprinosa. Zaštitnik ponovo ukazuje da nadležni organi (inspekcija rada, Poreska uprava, fondovi za zdravstveno penzijsko i invalidsko osiguranje) treba da ostvare djelotvorniju, pravovremenu i efikasniju saradnju i da ažurno razmjenjuju informacije koje se tiču prava zaposlenih po osnovu rada. Neophodno je obezbijediti efikasnost postojećih kontrolnih organa, kao i da se u većoj mjeri pokreću i vode postupci kontrole po službenoj dužnosti, da se u okviru inspekcijanskog nadzora, naročita pažnja posveti blagovremenom otkrivanju "rada na crno" i preduzimanju djelotvornih mjera prema poslodavcima koji na ovaj način građane radno angažuju.

Rad na crno (neregistrovan rad, neprijavljen rad, neformalna zaposlenost i sl.) i dalje je prisutan i njime se krše principi dostojanstvenog rada i ugrožava ostvarivanje osnovnih socio- ekonomskih prava. U privatnom sektoru zaposleni i dalje nerijetko rade bez isplaćenih zarada, pristaju na male zarade preko tekućeg računa, a ostatak zarade primaju na "ruke", pristaju na nezakoniti prekovremeni rad i rad noću.

U praksi se takođe pokazalo da su radno vrijeme i njegovo trajanje najčešće kršena prava iz radnih odnosa od strane poslodavaca. Vrlo su rijetki poslodavci koji se pridržavaju zakonskih odredbi o trajanju propisanog radnog vremena. Radnici, posebno u sektoru trgovine i uslužnim djelatnostima, praktično nemaju radno vrijeme, ne postoje evidencije o prisustvu odnosno odsustvu radnika sa posla, ne plaća se prekovremeni rad, a od radnika se očekuje da su uvijek i u svako doba na dispoziciji poslodavcu i da kvalitetno obavljaju rad, zavisno od potreba poslodavca. Zbog nedovoljnih radnih mjesta, teških

materijalno-socijalnih uslova, stanja u privredi i sl., radnici su, u suštini, prisiljeni da pristaju na ovakve uslove i obavljaju rad toliko dugo koliko se od njih zahtijeva.

Takođe u praksi postoje slučajevi da se uprkos propisanim obavezama poslodavca da obezbijedi sigurnost i mjere zaštite na radu radnicima, radnici suočavaju sa neadekvatnim radnim uslovima bez posebnih mjera zaštite, sigurnosne opreme i sl, što opet dovodi do ugrožavanja zdravlja i života radnika prilikom obavljanja poslova na radnom mjestu.

Zaštitnik smatra da je potrebna brza i efikasna reakcija inspeksijskih službi prema nesavjesnim poslodavcima i djelotvornije ispitivanje njihove odgovornosti, kao i sankcionisanje u slučajevima povrede zakona na štetu zaposlenih.

Takođe, neophodna je veća inicijativa inspekcije 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.

Inspeksijski nadzor ima izuzetnu važnost pri sprovođenju propisa na kojima se zasniva zaštita prava fizičkih i pravnih lica. Kroz inspeksijski nadzor organi vlasti nadziru sprovođenje propisa, otklanjaju eventualna kršenja i sankcionišu odgovorna lica. Odsustvo inspeksijskog nadzora ili neblagovremeno postupanje negativno se odražava na pravnu sigurnost zaposlenih i zaštitu njihovih prava i pravnih interesa. S toga je izuzetno važno da postupanje inspeksijskih službi bude efikasno, blagovremeno i u skladu sa zakonskim propisima.

Zaštitnik je i u ovoj izvještajnoj godini od Uprave za inpeksijske poslove zatražio i dobio podatke u vezi sa postupanjem Inspekcije rada u oblasti rada i radnih odnosa⁵⁹. Prema ovim podacima Inspekcija rada u 2019. godine, pokrenula je 6. 981 inspeksijski nadzor (redovni i po podnijetim inicijativama). Od ukupno izvršenih inspeksijskih pregleda utvrdila je 3. 027 nepravilnosti, zbog kojih je donijela 1.307 ukazivanja i 19 rješenja za otklanjanje nepravilnosti. Podnijeta su 2. 807 prekršajna naloga (pravnim licima, odgovornim licima u pravnom licu i preduzetnicima) i tri zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka.

Iako se zapaža aktivniji rad inspekcije rada, Zaštitnik ponovo ukazuje da je neophodno veće angažovanje inspekcije na njenom proaktivnom djelovanju, kako bi se spriječile povrede prava na rad i po osnovu rada i zaštitila prava zaposlenih.

Nedovoljan broj inspektora otežava rad inspekcije rada i to je jedan od razloga što inspekcije u dovoljnoj mjeri ne postupaju po službenoj dužnosti.

Zaštitnik ukazuje da je potrebno nastaviti sa jačanjem kapaciteta inspeksijskih organa, kontinuirano sprovoditi stručna usavršavanja, kako bi inspekcije što kvalitetnije i djelotvornije vršile inspeksijski nadzor.

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.

U izvještajnoj godini potpisan je Memorandum o razumijevanju između Vlade Crne Gore, socijalnih partnera i Međunarodne organizacije rada o Programu dostojanstvenog rada za 2019 - 2021. godinu.

⁵⁹ Podaci dostavljeni Zaštitniku 10. 02. 2020. godine.

Riječ je o drugom Programu dostojanstvenog rada za Crnu Goru koji je zaključen uz podršku Međunarodne organizacije rada u cilju promocije i unapređivanja međunarodnih standarda rada u Crnoj Gori.

Ovim programom prepoznata su tri prioriteta, a to su jačanje mehanizama socijalnog dijaloga i kolektivnog pregovaranja, stvaranje povoljnih uslova za zapošljavanje i održivo preduzetništvo i formalizacija neformalne ekonomije.

Očekivanja su da će se punom realizacijom ovog programa unaprijediti uslovi rada i zapošljavanja, odnosno doprinijeti otvaranju većeg broja radnih mjesta, boljim radnim pozicijama i dostojanstvenom radu.

Određeni broj građana žalio se Zaštitniku na rad organa u javnom sektoru, ukazujući na nepravilnosti prilikom zapošljavanja i sprovođenja oglasnih procedura, nepravilnosti pri prijemu korisnika stručnog osposobljavanja za određenu oblast djelatnosti, nepostupanja po zahtjevu za ovjeru formulara za kredit i sl.

Jedan broj pritužbi odnosio se na Fond rada, zbog neisplaćivanja otpremnine.

Primjeri:

- P.P. iz Podgorice žalio se na rad Uprave za izvršenje krivičnih sankcija, navodeći da je Komisija za ocjenu radne sposobnosti Doma zdravlja Podgorica dala nalaz i mišljenje da nije sposoban za posao obezbjeđenja, za neposredan rad sa osuđenim licima, za rad na visini i rad noću; da je vd direktora ZIKS-a donio Uputstvo kojim je oslobođen vršenja gore pomenutih poslova; da je, uprkos tome, od neposrednih starješina dobijao naloge koje je izvršavao; da je radio sa osuđenim licima, sprovođenje pritvorenih lica, obezbjeđenje osuđenih lica bez sredstava prinude i dr.

Nakon sprovedenog ispitnog postupka Zaštitnik je ukazao⁶⁰ Upravi za izvršenje krivičnih sankcija, za ubuduće, da ukoliko zaposleni obavljaju poslove pretresa vozila-kamiona na prijavnici na visini većoj od jednog metra, isti predstavljaju poslove sa posebnim uslovima rada i zaposleni moraju ispunjavati posebne uslove - zdravstveno stanje: uredna funkcija lokomotornog sistema, organa za ravnotežu, uredan vid i sluh, - psihička sposobnost: perceptivna sposobnost, - godine života: zaposleni stariji od 18 godina, - pol - kontraindikacija: žena za vrijeme trudnoće.

- ŠŠ iz Andrijevice žalio se na rad Ministarstva unutrašnjih poslova, navodeći da je Ministarstvo na osnovu javnog oglasa od 2017. godine, za radno mjesto mlađi policijski inspektor za suzbijanje imovinskog kriminaliteta i potražnu djelatnost odlukom izabrao kandidata kojeg uopšte nema na rang listi, dok njega kao prvorangiranog zaobilazi; da je protiv te odluke uložio sva raspoloživa pravna sredstva i da Ministarstvo nakon dvije presude Upravnog suda CG i rješenja Komisije za žalbe odugovlači donošenje zakonske odluke.

Zaštitnik je utvrdio da je pritužba osnovana i dao mišljenje⁶¹ sa preporukom.

- TT iz Podgorice žalila se na rad JU Komanski most Podgorica, zbog nepostupanja direktora te ustanove po njenom zahtjevu za ovjeru formulara za ovjeru kredita.

U toku ispitnog postupka podnositeljki pritužbe od strane direktora JU Komanski Most ovjeren je formular i time je otklonjena povreda prava na koju je ukazala u pritužbi.

- VV iz Bijelog Polja žalio se na rad Fonda rada, zbog nepostupanja po zahtjevu za isplatu potraživanja.

U toku ispitnog postupka Fond rada donio je odluku po predmetnom zahtjevu i i time otklonio povredu prava.

I u ovoj izvještajnoj godini pojedini građani su se obraćali Zaštitniku sa zahtjevima da im se pomogne jer nijesu znali kojem organu prijaviti moguće nezakonitosti. U tim slučajevima građani su upućivani na nadležne inspekcije. U nekim slučajevima kada se radilo o otkazu ugovora o radu upućivani su na zaštitu

⁶⁰ ukazivanje http://www.ombudsman.co.me/docs/1583402294_16162019-misljenje-vs.pdf

⁶¹ Mišljenje Zaštitnika http://www.ombudsman.co.me/docs/1581341963_21062019-prpeoruka-mup.pdf

prava kod poslodavca i na sudsku zaštitu i na besplatnu pravnu pomoć za one koji nemaju dovoljno materijalnih sredstava za angažovanje advokata.

Po pritužbama koje su se odnosile na rad privrednih društava Zaštitnik je, iako nije imao neposredan mandat za postupanje, tražio od nadležnih inspekcija da sprovedu inspeksijski nadzor i preduzmu zakonom propisane mjere.

Od ukupno okončanih (31) predmeta u četiri (4) slučaja nije utvrđena povreda prava. U tri (3) slučaja povreda prava je otklonjena u toku ispitnog postupka. U 10 slučajeva 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 utvrđena je povreda prava i dato je mišljenje sa preporukom, a u dva (2) slučaja dato je mišljenje sa ukazivanjem. U šest (6) slučajeva Zaštitnik nije bio nadležan za postupanje (pritužba se odnosila na postupanje privrednih društava, na preispitivanje zakonitosti odluke, podnosioci pritužbe tražili su od Zaštitnika da u njihovo ime preduzima radnje u postupku pred nadležnim organom), u pet (5) slučajeva Zaštitnik nije mogao da postupa (pritužbe nijesu dopunjene u ostavljenom roku, a ni nakon isteka tog roka, pritužba ponovljena a nijesu podnijeti novi dokazi. U jednom (1) slučaju postupak je obustavljen, jer podnosilac pritužbe nije sarađivao u postupku, dok u jednom (1) slučaju pritužba je bila anonimna.

Preporuke Zaštitnika:

- da se ostvari kvalitetnija saradnja između Poreske uprave, Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje i inspekcije rada i ažurno razmjenjuju informacije koje se tiču prava zaposlenih, kao i da se razmotri mogućnost stvaranja efikasnijih mehanizama kako bi poslodavci ažurno uplaćivali zarade i doprinose za obavezno socijalno osiguranje zaposlenima;
- da se preduzmu sve aktivnosti radi unapređenja položaja inspektora za rad, kroz zapošljavanje većeg broja inspektora;
- 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 i povrjeđuju njihova druga prava;
- da se obezbijedi veći broj preventivnih nadzora i mjera u oblasti zaštite na radu i bezbjednosti na radu;
- da Vlada i resorno ministarstvo nastave sa aktivnostima na vođenju socijalnog dijaloga sa predstavnicima zaposlenih i poslodavaca, radi zaštite socijalnih, ekonomskih i prava iz radnog odnosa.

5.2.2. Pravo na imovinu i mirno uživanje imovine

Pravo na imovinu kao osnovno ljudsko pravo je važno i utiče na sva druga prava i kao takvo zahtijeva posebnu pažnju i posvećenost u regulisanju i osiguravanju uživanja ovog prava vlasnicima.

Pravo svojine i i pravo na neometano uživanje imovine zajamčeni su Ustavom Crne Gore i međunarodnim instrumentima. Ustavna garancija na neometano uživanje imovine data je u cilju zaštite ovog prava od akata javne vlasti kojima se ukidaju, ograničavaju ili ometaju prava vlasnika na korišćenje, plodouživanje ili raspolaganje.

Zbog povrede prava na imovinu i mirno uživanje imovine u 2019. godini Zaštitnik je imao u radu 34 pritužbe, od kojih je jedna (1) prenešena iz prethodne godine.

Muškarci su podnijeli 23 pritužbe, žene 9, a jedan (1) predmet je formiran po sopstvenoj inicijativi.

I u ovoj izvještajnoj godini, najveći broj pritužbi odnosio se na dugo trajanje upravnog postupka kod prvostepenih i drugostepenih organa, na neblagovremeno odlučivanje i nedonošenje odluka organa u zakonskom roku, na upis prava na nepokretnostima, građenje objekata, dogradnje ili rekonstruisanje objekata, uzurpacije, neefikasnost nadležnih inspekcija (komunalne, građevinske).

Obračanja Zaštitnika odnosila su se i na neefikasnost u postupanju nadležnih organa lokalne uprave po njihovim zahtjevima za legalizaciju objekata.

U slučajevima gdje je postupak eksproprijacije pokrenut pritužbe građana odnosile su se na dugo trajanje tih postupaka.

Postupajući po pritužbama i na osnovu razgovora sa građanima Zaštitnik je zapazio da su se građani u ostvarivanju svojih prava i u ovoj izvještajnoj godini susrijetali sa istim i sličnim problemima kao i ranijih godina. Naime, pojedini organi državne uprave, lokalne uprave i lokalne samouprave ignorisanjem podnijetih zahtjeva ili zanemarivanjem upustava drugostepenog organa, i dalje postupaju proizvoljno i suprotno interesima građana, iako je zakonom jasno propisana obaveza preispitivanja, kao i rokovi odlučivanja o svakom podnijetom zahtjevu.

Takođe, zapaža se da prvostepeni i drugostepeni organi prilikom vođenja postupka ne poštuju načela upravnog postupka i dobre uprave, da se pojedini postupci više puta ponavljaju, (ping pong odlučivanje), da nadležni organi ne vrše kontrolna ovlašćenja u potrebnoj mjeri ili ih neredovno vrše, da građani nijesu u dovoljnoj mjeri informisani o njihovim pravima i na zakonu zasnovanim interesima, kao i mogućnostima koja im stoje na raspolaganju radi zaštite njihovih prava.

Primjetan je broj građana koji se obratio Zaštitniku ukazujući na nezadovoljstvo postupanjem pojedinih područnih jedinica Uprave za nekretnine, zbog neblagovremenog postupanja, neprofesionalnog i nezakonitog postupanja službenika, kršenja načela upravnog postupka i dobre uprave, nedosljedne primjene Zakona o upravnom postupku i višestrukog ponavljanja postupaka.

Na osnovu sprovedenih ispitnih postupaka konstatovano je da su pojedina obraćanja građana bila opravdana i da se rokovi za odlučivanje kako od strane prvostepenog tako i drugostepenog organa prekoračuju.

Postupanjem Zaštitnika po pritužbama zbog neodlučivanja u zakonom propisanim rokovima većem broju građana omogućeno je efikasnije ostvarivanje njihovih prava. Nakon saznanja da je pokrenut postupak pred Zaštitnikom, nadležni organi su preduzimali neophodne mjere iz svoje nadležnosti u cilju efikasnog i blagovremenog postupanja i time otklanjali propuste u svom radu.

Postupak je okončan u 32 predmeta. U četiri (4) slučaja nije utvrđena povreda prava. U četiri (4) slučaja povreda prava je otklonjena u toku ispitnog postupka. U jednom (1) slučaju donijeto je mišljenje sa ukazivanjem. U 10 slučajeva 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 Zaštitnik, nije mogao da postupa jer nijesu iscrpljena druga pravna sredstva. U četiri (4) slučaja Zaštitnik je obustavio postupak (nakon podnošenja pritužbe pokrenut je sudski postupak, podnosilac pritužbe povukao pritužbu, podnosilac pritužbe nije saradivao u postupku). U osam (8) slučajeva Zaštitnik nije bio nadležan za postupanje i preduzimanje radnji u postupku (zahtjevi su se odnosili za materijalnu i drugu pomoć, preispitivanje zakonitosti odluke).

Primjeri:



-XX iz Cetinja žalio se na rad Prijestonice Cetinje - Direkcije za imovinu navodeći da se tom organu obratio sa zahtjevom za sklapanje ugovora o otkupu stana, shodno odluci lokalnog parlamenta, koja je objavljena u Službenom listu, da Direkcija čeka povratnu informaciju od strane Ministarstva finansija u vezi otkupa stanova, kako bi se preduzeli dalji koraci u vezi za rješavanje tog pitanja: da do dana podnošenja pritužbe nije dobio nikakvu pisanu informaciju, odnosno obavještenje šta je preduzeto u vezi naprijed navedenog.

Zaštitnik je utvrdio da je pritužba osnovana i da su podnosiocu pritužbe povrijeđena njegova prava i dao mišljenje ⁶² sa preporukom.

- XX iz Rožaja, žalila se na rad Uprave za nekretnine - Područne jedinice Rožaje, zbog višestrukog ponavljanja postupka u upravnom postupku koji je pokrenut po njenom zahtjevu.

Nakon sprovedenog ispitnog postupka Zaštitnik je dao mišljenje⁶³ da je podnositeljki pritužbe povrijeđeno pravo na dobru upravu.

- XX iz Podgorice žalio se na rad Ministarstva održivog razvoja - Direktorata za inspekcijske poslove, navodeći da ta inspekcija nije postupila po inicijativi za vršenje inspekcijskog nadzora.

U toku ispitnog postupka urbanističko građevinski inspektor Direktorata za inspekcijske poslove izvršio je inspekcijski nadzor i o ishodu svog postupanja obavijestio podnosioca pritužbe. Na taj način otklonjena je povreda prava na koju je ukazano u pritužbi.

-XX iz Sombora žalila se na rad Uprave za nekretnine - Područne jedinice Herceg Novi, zbog nepostupanje po njenom zahtjevu, kojim je tražila da joj se dostavi informacija i odgovarajuća dokumentacija na osnovu koje je upisan teret na nepokretnosti.

U toku ispitnog postupka, Područna jedinica Herceg Novi, postupila je po zahtjevu XX, dostavljanjem tražene informacije i odgovarajuće dokumentacije i na taj način otklonjena je povreda prava na koju je ukazala podnositeljka pritužbe.

- XX iz Podgorice žalila se na rad Uprave za nekretnine - Područne jedinice Podgorica, ukazujući da ta Područna jedinica nije postupila po njenom zahtjevu za ispravku rješenja.

U toku ispitnog postupka, Područna jedinica Podgorica, donijela je rješenje kojim je usvojila zahtjev podnositeljke pritužbe i na taj način otklonila povredu prava.

Jedan broj građana ukazivao je na poteškoće koje stvara nelegalna gradnja i na neažurno postupanje nadležne inspekcije po zahtjevima za vršenje inspekcijskog nadzora.

Kao i u svojim prethodnim godišnjim izvještajima Zaštitnik i u ovom izvještaju ukazuje da je neophodno da organi javne uprave, lokalne uprave i jedinice lokalne samouprave posvete pažnju efikasnijem i ekonomičnijem postupanju 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 nepravilnosti u svom radu i da nedostatke u radu koji dovode do povrede ili uskraćivanja prava otklanjaju blagovremeno čim im na to ukažu građani.

Zaštitnik takođe ukazuje da je u cilju jačanja preventivne funkcije nadležnih inspekcija u oblasti uređenja prostora i izgradnje objekata, neophodno da organi državne uprave kroz svoju nadzornu ulogu sprovede pojačani nadzor, zapošljavanje dovoljnog broja službenika i kroz stručno usavršavanje zaposlenih doprinose povećanju nivoa stručnosti i efikasnosti u suzbijanju nelegalne gradnje i njenih negativnih posljedica.

⁶² Mišljenje Zaštitnika http://www.ombudsman.co.me/docs/1580460812_31122019-preporuka-ct.pdf

⁶³ http://www.ombudsman.co.me/docs/1576574583_25112019-misljenje-un.pdf

Preporuke Zaštitnika:

- da se unaprijede kapaciteti prvostepenih i drugostepenih organa u cilju obezbjeđivanja kvaliteta i efikasnosti njihovog rada;
- da se sprovede edukacije službenika u vezi sa dosljednom i ujednačenom primjenom ZUP-a;
- da Uprava za nekretnine obezbijedi da Područne jedinice, poštujući opravdana i razumna očekivanja građana, blagovremeno odgovore na zahtjeve i obraćanja građana, vodeći računa da ih pravilno i potpuno informišu o njihovim pravima i obavezama;
- da jedinice lokalne samouprave obezbijede blagovremen i koordinisan rad svih svojih organa u službi, vršeći poslove nadzora nad njihovim radom i utvrđivanja pojedinačne odgovornosti zaposlenih za nastale propuste;
- da Ministarstvo održivog razvoja i turizma kroz svoju nadzornu ulogu u cilju jačanja preventivne funkcije nadležnih inspekcija u oblasti uređenja prostora i izgradnje objekata, sprovodi pojačani nadzor nad radom inspekcija;
- da nadležne inspekcije u oblasti zaštite prostora i izgradnje objekata, efikasnije postupaju po inicijativama građana i preduzimaju sve zakonom propisane mjere u cilju suzbijanja nelegalne gradnje;
- da se povećaju kapaciteti inspeksijskih organa, unaprijedi kvalitet i efikasnost njihovog rada.

5.2.3. Povraćaj imovinskih prava i obeštećenje

U 2019. godini zbog povrede imovinskih prava i obeštećenja podnijete su samo četiri (4) pritužbe. Dvije (2) pritužbe podnijele su osobe ženskog pola, po jednu (1) pritužbu podnijela je osoba muškog pola i grupa građana.

U jednom (1) slučaju Zaštitnik nije bio nadležan za postupanje (pritužba se odnosila na preispitivanje zakonitosti odluke organa), u jednom slučaju (1) nakon podnošenja pritužbe pokrenut je sudski postupak, a u dva (2) slučaja postupak je okončan ukazivanjem.

Iako je podniet izuzetno mali broj pritužbi, Zaštitnik je i u ovoj izvještajnoj godini posvetio dužnu pažnju povraćaju imovinskih prava i obeštećenju.

Kao i ranijih godina na zahtjev Zaštitnika Ministarstvo finansija dostavilo je zbirni Izvještaj o radu za 2019. godinu Komisija za povraćaj i obeštećenje u Podgorici, Baru i Bijelom Polju, sa izvještajem Komisije za ujednačavanje postupka i obavijestilo Zaštitnika da u odnosu na preporuke Zaštitnika koje su date u Posebnom izvještaju o ostvarivanju prava na povraćaj imovinskih prava i obeštećenje za 2011. godinu ukazuje da Komisija za ujednačavanje postupka redovno obilazi regionalne Komisije za povraćaj i obeštećenje u Podgorici, Baru i Bijelom Polju i da je konstatovala da su svim komisijama u radu ostali složeniji i obimniji predmeti, da je imajući u vidu broj predmeta koje Komisije za povraćaj i obeštećenje imaju u radu, Ministarstvo kadrovski ojačalo iste na način što je uvećan broj stručnih saradnika u svakoj od Komisija, kako u 2018. godini tako i u 2019. godini, što je rezultiralo poboljšanjem učinka odnosno rezultata rada i da u vezi sa preporukom Zaštitnika koja se odnosi na profesionalizaciju komisija, po ocjeni ovog Ministarstva, pomenuta profesionalizacija nije potrebna, a ista nije finansijski opravdana.

Prema ovom izvještaju, od stupanja na snagu Zakona o povraćaju oduzetih imovinskih prava i obeštećenju do 31. decembra 2019. godine, nadležne Komisije imale su u radu 10.852 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 2019. godine Regionalne komisije riješile su ukupno 8.242 zahtjeva ili 76,00% (Podgorica 3.052, Bar 2.328 i Bijelo Polje 2.862 zahtjeva). Od 1. januara 2019. godine do 31. decembra 2019. godine, Regionalne

komisije riješile su ukupno 487 zahtjeva i to: Podgorica 151; Bar 95 i Bijelo Polje 241 zahtjeva. Od ukupno primljenih 10.852 zahtjeva bivših vlasnika, do 31. decembra 2019. godine, nadležne komisije riješile su ukupno 8.729 predmeta ili 80.00%, (Podgorica 3.203, Bar 2.423 i Bijelo Polje 3.103 zahtjeva), dok je 2.123 ili 20 % zahtjeva ostalo u radu (Podgorica 470, Bar 149 i Bijelo Polje 1.504).

Komisija za ujednačavanje postupka imala je u radu ukupno 500 predmeta i svi predmeti su završeni.

U izvještajnoj godini zabilježen je neznatan rast ukupno okončanih postupaka po zahtjevima bivših vlasnika pred Komisijama u Podgorici, Baru i Bijelom Polju.

Iako Komisije u Podgorici i Baru imaju manji broj predmeta u radu (Podgorica 4,33%, Bar 1,37%), po kojima postupak nije okončan taj broj takođe je značajan imajući u vidu vrijeme podnošenja zahtjeva i ukupno trajanje postupaka.

Komisija u Bijelom Polju i dalje ima velik broj predmeta po kojima postupak nije okončan (13, 85%). Evidentno je da je ova Komisija u svom dosadašnjem radu imala veliki broj zahtjeva, kao i da je rješavala mali broj zahtjeva na godišnjem nivou.

Postupci povraćaja oduzetih imovinskih prava i obeštećenja po zahtjevima bivših vlasnika pred ovom Komisijom sporo se rješavaju i ukoliko se ne poveća njena ažurnost u postupanju postupci će trajati više godina, što je neprihvatljivo i predstavlja razlog za zabrinutost.

Ovakvim postupanjem Komisije onemogućava se građanima da ostvare svoja zakonom propisana prava ili 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 u ovom izvještaju Zaštitnik podsjeća da je u 2011. godini sačinio Poseban izvještaj o ostvarivanju prava na povraćaj imovinskih prava i obeštećenje, koji je razmotrila i prihvatila Skupština Crne Gore. U tom izvještaju ukazano je da se proces povraćaja oduzetih imovinskih prava i obeštećenja odvija veoma sporo i da se dugim trajanjem postupaka za povraćaj imovinskih prava i obeštećenje građanima onemogućava da ostvare svoje Zakonom propisano pravo na povraćaj i obeštećenje. Time se istovremeno građanima koji imaju pravo na povraćaj onemogućava sticanje prava svojine na nepokretnoj imovini koja je predmet povraćaja, pa i korišćenje prava koja čine to pravo (korišćenje, ubiranje plodova i raspolaganje). S druge strane, građanima koji imaju pravo na obeštećenje onemogućava se ostvarivanje prava na obeštećenje u razumnom roku. Donošenjem odgovarajućih odluka u razumnom roku komisije za povraćaj i obeštećenje bi okončale nesigurnost u kojoj se nalaze u pogledu ostvarivanja svojih prava, ne samo podnosioci zahtjeva za povraćaj i obeštećenje, već i obveznici povraćaja i obeštećenja. Zaštitnik je polazeći od utvrđenog stanja dao preporuke nadležnim organima da preuzmu sve neophodne radnje i mjere za kontinuirano funkcionisanje komisija za povraćaj i obeštećenje, da Ministarstvo finansija obezbijedi odgovarajući broj stručnih saradnika za ažurno obavljanje stručnih poslova za potrebe komisija, srazmjernu broju predmeta u radu, da Ministarstvo finansija razmotri potrebu profesionalizacije komisija za povraćaj i obeštećenje, radi ažurnog obavljanja povjerenih im poslova, da komisije ubrzaju svoj rad po preostalim predmetima, da komisije rješavaju preostale zahtjeve po redoslijedu prispeća i da se Uprava za nekretnine Crne Gore, kao organ koji izvršava rješenja o povraćaju nepokretnosti, obaveže na vođenje evidencije o izvršenim povraćajima nepokretnosti.

Ministarstvo finansija preduzelo je određene aktivnosti na realizaciji preporuka datih u Posebnom izvještaju o ostvarivanju prava na povraćaj imovinskih prava i obeštećenje, povećalo je broj stručnih saradnika u svim komisijama i obezbijedilo adekvatne prostorne i tehničke uslove.

Međutim, neophodno je da Komisije ubrzaju svoj rad po preostalim predmetima, a naročito Komisija u Bijelom Polju, kako bi se otklonilo višegodišnje trajanje postupaka i čekanje podnositelaca zahtjeva u ostvarivanju njihovih prava.

Preporuka Zaštitnika:

-- da regionalne komisije ubrzaju svoj rad po preostalim zahtjevima za povraćaj i obeštećenje i okončaju postupke po tim zahtjevima, a naročito Komisija u Bijelom Polju.

5.2.4. Pravo na zdravstvenu zaštitu i zdravstveno osiguranje

U 2019. godini Zaštitnik je primio 27 pritužbi, koje su se odnosile na povrede prava na zdravstvenu zaštitu i zdravstveno osiguranje.

Kao i prethodnih godina, određeni broj pritužbi podnijela su lica lišena slobode, koja se nalaze u pritvoru ili na izdržavanje kazne zatvora u Upravi za izvršenje krivičnih sankcija (14 pritužbi).

Postupanje Zaštitnika po pritužbama lica lišenih slobode analizirano je u dijelu ovog izvještaja koji se odnosi na prava lica lišenih slobode.

Ostalih 13 pritužbi koje se ne odnose na zdravstvenu zaštitu lica lišenih slobode podnijeli su muškarci 16, žene 10 pritužbi, a jedan predmet je formiran po sopstvenoj inicijativi.

Postupak je okončan u 26 predmeta.

U postupanju po pritužbama koje se ne odnose na zdravstvenu zaštitu lica lišenih slobode u 10 slučajeva povreda je otklonjena u toku postupka. U jednom (1) slučaju nije utvrđena povreda prava. U dva (2) slučaja stranka je povukla pritužbu, pa je postupak obustavljen, a u jednom (1) Zaštitnik nije postupao pritužba je ponovljena, a nijesu podnijeti novi dokazi.

U postupanjima po pritužbama koje nijesu podnijela lica lišena slobode u šest slučajeva (6) podnosioci pritužbi su upućeni na druga pravna sredstva, jer je ocijenjeno da će na taj način efikasnije ostvariti zaštitu svojih prava. U dva (2) slučaja nije utvrđena povreda prava. U dva (2) slučaja povreda prava otklonjena je u toku ispitnog postupka kod Zaštitnika. U jednom (1) slučaju Zaštitnik nije bio nadležan za postupanje (zahtjev za preispitivanje zakonitosti odluke). U jednom (1) slučaju postupak je okončan ukazivanjem.

I u ovoj izvještajnoj godini podnijet je mali broj pritužbi zbog povrede ovog prava (pritužbe koje nijesu podnijete od strane lica lišenih slobode).

Pritužbe građana su se uglavnom odnosile na poteškoće u zakazivanju specijalističkih pregleda, na kvalitet pruženih zdravstvenih usluga, zaštiti prava na privatnost, ostvarivanja prava na lijekove i na uskraćivanje upućivanja na liječenje u inostranstvo.

Primjeri:



- XX iz Cetinja žalila se na neprofesionalan odnos u postupanju ljekara JZU OB "Danilo I" Cetinje i na kršenje njenih prava propisanih članom 27 Zakona o pravima pacijenata i članom 8 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda. Nakon ispitnog postupka po ovoj pritužbi Zaštitnik je dao mišljenje⁶⁴ sa ukazivanjem.

- XX iz Mojkovca, u ime svoje majke XX podnio je pritužbu na rad Ministarstva zdravlja ukazujući da je njegova majka osiguranica Fonda PIO i da je oboljela od posebne bolesti; da je konzilijum ljekara donio odluku kojom je odobrio određenu terapiju i liječenje; da je ta odluka upućena Komisiji Ministarstva zdravlja, jer je lijek na osnovnoj listi lijekova, ali sa posebnim režimom odobravanja; da je Komisija Ministarstva zdravlja odlučujući po odluci konzilijuma odbila primjenu terapije. Ministarstvo zdravlja je u toku ispitnog postupka pred Zaštitnikom odobrilo primjenu lijeka za XX i time otklonilo povredu prava

-XX iz Nikšića, u ime svoje ćerke XX podnijela je pritužbu na rad Fonda za zdravstveno osiguranje Crne Gore, ukazujući da se pismenim zahtjevom obratila Fondu za zdravstveno osiguranje Crne Gore, za refundaciju sredstava ali da odgovor nije dobila.

Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore - Područna jedinica u Nikšiću, u toku postupka pred Zaštitnikom postupila je po zahtjevu i donijela rješenje, te na taj način otklonila povredu prava na koju je ukazano u pritužbi.

- XX podnijela je pritužbu Zaštitniku na rad Fonda za zdravstveno osiguranje CG, ukazujući da u okviru procedure za refundaciju troškova po osnovu odrađene laboratorijske analize Fond traži i kopiju rezultata analize od privatne zdravstvene ustanove, kao i kopiju izvještaja specijalite koji je predložio da se analiza uradi i da se na taj način zadire u privatnost pacijenata. Zaštitnik je pedmetnu pritužbu sa pratećom dokumentacijom dostavio Agenciji za zaštitu ličnih podataka, radi postupanja u okviru svojih nadležnosti u dijelu pritužbe koji odnosi na zaštitu podataka o ličnosti.

Agencija je obavijestila Zaštitnika da je Fond za zdravstveno osiguranje otklonio nepravilnosti na koje je Agencija ukazala u postupku inspekcijskog nadzora, na način što je na obrascu zahtjeva za refundaciju troškova dodat tekst u vidu obavještenja osiguranom licu, kako da postupi ukoliko želi da zaštiti svoje lične podatke. Uz ovo obavještenje dostavljen je novi obrazac zahtjeva za naknadu troškova.

Građani su se u većini slučajeva zbog povrede prava iz zdravstvene zaštite obraćali Zaštitniku prava pacijenata i nadležnom Ministarstvu.

Zaštitnik je od Ministarstva zdravlja zatražio i dobio podatke o prigovorima pacijenata podnijetim zaštitnicima prava pacijenata u zdravstvenim ustanovama i Ministarstvu zdravlja⁶⁵. Prema podacima Ministarstva zdravlja u 2019. godini, podnijeto je ukupno 3.481 prigovora zaštitnicima prava pacijenata i Ministarstvu zdravlja. Zaštitnicima prava pacijenata u zdravstvenim ustanovama podnijeto je 3.338 prigovora, dok je Ministarstvu zdravlja podnijeto 143 prigovora. Najveći broj prigovora se odnosio na Klinički centar Crne Gore (1.931), Dom zdravlja Podgorica (1.138) i Opštu bolnicu Berane (58).

I u ovoj izvještajnoj godini Zaštitnik je posebnu pažnju posvetio praćenju stanja u vezi funkcionisanja i efekata elektronskog zakazivanja specijalističkih pregleda sa primarnog na sekundarni i tercijalni nivo u javnim zdravstvenim ustanovama (projekat elektronskog zakazivanja specijalističkih pregleda započeo je u junu 2017. godine).

U cilju unapređenja sistema elektronskog zakazivanja pregleda u ovoj izvještajnoj godini (jul mjesec 2019. godine) donijeta je jedinstvena Platforma za zakazivanje specijalističkih pregleda na sekundarnom i tercijalnom nivou zdravstvene zaštite. Ova Platforma nastala je kao potreba za iznalaženjem novih rješenja u cilju kontinuiteta i dostupnosti zdravstvene zaštite osiguranicima i smanjenja liste čekanja za specijalističke preglede. Platforma ima za cilj da omogući dostupnost svih termina za specijalističke preglede u Opštim bolnicama i Kliničkom centru Crne Gore.

⁶⁴ http://www.ombudsman.co.me/docs/1579249371_25112019-ukazivanje-ct.pdf

⁶⁵ Podaci dostavljeni 13. 02. 2020. godine

Platforma je nastala nakon analize stanja za prethodni period koja je pokazala da se u prethodnom periodu na pregled specijalista, čekalo veoma dugo, da su nedostajali termini za specijalističke preglede iz određenih oblasti, da su pacijentima izdavani uputi bez zakazanog termina, da su neki termini dogovarani u direktnom kontaktu sa ljekarima, da su termini za zakazivanje puštani jednom mjesečno zbog čega nijesu mogle da se zadovolje potrebe pacijenata, a što je opravdano izazvalo njihovo nezadovoljstvo.

Jedna od novina koja je predviđena Platformom jeste da će ljekari u Opštim bolnicama i Kliničkom centru imati mogućnost da prvi kontrolni pregled zakažu pacijentima koje prate, kao i sve vrste pregleda u okviru grane kojom se bave. U slučaju da nema dostupnih termina za specijalistički pregled u najbližoj bolnici u roku od 30 dana otvara se meni koji omogućava da se pacijent uputi u bilo koju drugu bolnicu u kojoj je moguće pregled obaviti ranije.

S obzirom da je ova inovacija u elektronskom zakazivanju specijalističkih pregleda tek započela rano je dati ocjenu njenog konačnog efekta.

Međutim, bez obzira što će se zasigurno na samom početku realizacije ove Platforme pojaviti izvjesne dileme i otpori i da je moguće da dođe do određenog nesnalaženja, očekuje se da će ista doprinijeti lakšem ostvarivanju zdravstvene zaštite svakog pojedinca u sistemu, što će predstavljati veće zadovoljstvo kako korisnika zdravstvenih usluga tako i ljekara kao pružaoca tih usluga.

5.2.5. Pravo iz penzijskog i invalidskog osiguranja

U 2019. godini, Zaštitnik je imao u radu osam (8) pritužbi zbog povrede prava iz oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja.

Muškarci su podnijeli tri (3), žene pet (5) pritužbi.

Postupak je okončan u svim predmetima.

Pritužbe su se odnosile na rad Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore i organa nadležnih za poslove iz oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja u drugim državama.

Podnosioci pritužbi žalili su se na teškoće u ostvarivanju prava na penziju izražavajući nezadovoljstvo na način obračuna i isplate penzija, na dugo trajanje upravnih postupaka i na ostvarivanje prava na penziju po osnovu staža osiguranja ostvarenog u bivšim jugoslovenskim republikama.

Nakon završenog postupka po pritužbama, u dva (2) slučaja povreda prava je otklonjena u toku ispitnog postupka. U jednom (1) slučaju je dato mišljenje sa ukazivanjem. U dva (2) slučaja 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 (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku, a ni nakon isteka tog roka. U jednom (1) slučaju pritužba se odnosila na povredu prava od strane organa u drugoj državi, a u jednom (1) slučaju Zaštitnik nije bio nadležan za postupanje (podnosilac tražio preispitivanje zakonitosti odluke).

Primjer:

- XX iz Podgorice, žalila se na rad Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja navodeći: da je primala Francusku porodičnu penziju i da joj je više od godinu dana penzija obustavljena i da ne zna iz kojih razloga više je ne prima; da je Fond penzijskog i invalidskog osiguranja CG tražio od nadležnog organa u Francuskoj da se uspostavi isplata penzije ali da na taj zahtjev još uvijek nema odgovora.

Fond penzijskog i invalidskog osiguranja CG obavijestio je Zaštitnika da se francuskom nosiocu osiguranja obratio sa zahtjevom za dostavljanje informacije ali da taj Fond ne dostavlja odgovor.

Nakon toga Zaštitnik je od Ministarstva vanjskih poslova zatražio da preko crnogorskog diplomatskog predstavništva u Francuskoj posreduje u cilju pomoći građanki XX i dostavljanja traženih informacija od francuskog nosioca osiguranja Fondu penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore.

Ministarstvo vanjskih poslova - Generalni direktorat za konzularne poslove i dijasporu, obavijestilo je Zaštitnika da je Ambasada Crne Gore u Parizu pribavila odgovor od francuskog nosioca osiguranja i da je potrebno da XX dostavi popunjen obrazac potvrde o životu, kako bi joj isplata penzije bila nastavljena. Zaštitnik je podnositeljku pritužbe uputio da francuskom nosiocu osiguranja dostavi tražene podatke.

U vezi ostvarivanja prava na penziju po osnovu staža osiguranja ostvarenog u bivšim jugoslovenskim republikama, Zaštitnik ukazuje 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 praksa je Zaštitnika da pritužbe građana dostavlja na nadležno postupanje ombudsmanima u drugim državama.

Institucije ombudsmana blagovremeno i ažurno postupaju po dostavljenim pritužbama i o ishodu postupanja obavještavaju Zaštitnika.

Bilo je slučajeva da je i Zaštitnik postupao po zamolnicama ombudsmana iz okruženja.

Primjer:

-Institucija Ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine, prosljedila je Zaštitniku žalbu XX, u kojoj se navodi da je podnosilac žalbe podnio zahtjev Federalnom zavodu za penzijsko i invalidsko osiguranje za pokretanje ino postupka za ostvarivanje prava na penziju od strane Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja CG; da je Fond BIH pokrenuo postupak prema Fondu PIO Crne Gore kako bi se pribavili dokazi bitni za ostvarivanje prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja za imenovanog, ali da Fond PIO CG ne postupa po tom zahtjevu.

U toku ispitnog postupka Fond penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore donio je rješenje kojim je XX, priznato pravo na srazmjernu starosnu penziju i na taj način otklonio povredu prava na koju je ukazano u žalbi/pritužbi.

U cilju sagledavanja stanja zaštite prava građana u ovoj oblasti, u ovoj izvještajnoj godini Zaštitnik je od Ministarstva rada i socijalnog staranja zatražio određene podatke.

Tražene podatke Ministarstvo nije dostavilo Zaštitniku.

5.3. Pravo na zdravu životnu sredinu

Briga o životnoj sredini je prioritet svakog društva. Od trenutka kada čovjek počne da razmišlja o svom životnom okruženju, kada počne da okruženje čuva i da se osjeća njegovim dijelom, a njegova savjest preraste u ekološku etiku, može se govoriti o zaštiti životne sredine.

Zaštita životne sredine ima i kulturnu dimenziju, koja podrazumijeva brigu i čuvanje određenih lokaliteta za budućnost, što predstavlja kako dio kulturne i ekonomske baštine određene zemlje, tako i očuvanje evropskog identiteta.

Zaštita životne sredine podrazumijeva ne samo zaštitu prirode, već i prisustvo čovjeka u prirodi. Ona ne znači samo sačuvati pejzaž, već ona ima mnogi veću dimenziju a to je sačuvati karakter ljudi na određenom području.

Zaštita životne sredine mora postati jedna od glavnih preokupacija svakog građanina i svih subjekata društva. Nepoštovanje i kršenje ljudskih prava koja se odnose na zaštitu čovjekove okoline predstavljaju globalnu opasnost za opstanak ljudi i utiču na sve veće zagađenje i poremećaje prirodnih činilaca od suštinskog značaja za kvalitet života čovjeka.

Ustavno pravo na zdrav život obuhvata zaštitu okoline, prirode i zdravlja od štetnih uticaja iz okoline najčešće uzrokovanim ljudskim aktivnostima koje potiču iz prometa i industrije, upotrebe hemikalija, spaljivanja, poljoprivrede, deponija i drugih izvora.

Crna Gora postigla je određeni nivo spremnosti u oblasti zaštite životne sredine, ostvarila određeni napredak u usklađivanju zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU, unaprijedila normativni i institucionalni okvir za ostvarivanje prava na zdravu životnu sredinu.

U oblasti horizontalnog zakonodavstva Vlada Crne Gore usvojila je Akcioni plan Nacionalne strategije za usklađivanje sa pravnom tekovinom EU i njeno implementiranje u oblasti životne sredine i klimatskih promjena za period 2018-2020. Međutim, potrebno je i dalje ostvariti napredak u sprovođenju ostalih horizontalnih direktiva EU, kao što su Direktiva o eko - kriminalu i Direktiva o odgovornosti za štetu u životnoj sredini. Takođe je neophodno insistirati na dijalogu između civilnog društva i Vlade kako bi se ostvarilo djelotvorno učešće javnosti i konsultacije u procesu donošenja odluka.

Ono na šta treba takođe ukazati jeste da je neophodno da se ubrzaju aktivnosti na implementaciji Nacionalne strategije za transponovanje, implementaciju i sprovođenje pravne tekovine EU u oblasti životne sredine i klimatskih promjena, a posebno u sektorima otpada, voda i zaštite prirode.

Kada je riječ o zaštiti životne sredine i zdravlja ljudi od negativnog uticaja zagađenja vazduha nivo usklađenosti pravnog okvira sa pravnom tekovinom EU je u dobroj mjeri ostvaren.

Vlada Crne Gore je u julu 2019. godine, usvojila Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije upravljanja kvalitetom vazduha za 2018, kojim se konstatuje da je u oblasti smanjenja emisija zagađujućih materija u vazduh realizovano 75% mjera, 67% mjera vezanih za unapređenje pravnog i 50% mjera za unapređenje strateškog okvira u oblasti zaštite vazduha.

U septembru 2019. godine, završen je projekat „Jačanje kapaciteta za upravljanje kvalitetom vazduha u Crnoj Gori“ (IPA/2014/032-803.09/ME/AirQuality). Kao rezultat projekta izvršena je redovna revizija zona kvaliteta vazduha, a broj automatskih stanica za praćenje kvaliteta vazduha povećan je sa 7 na 10. Dodatno, nabavljena je nova mjerna i analitička oprema koja omogućava bolju teritorijalnu i vremensku pokrivenost podacima, kao i praćenje prekograničnog uticaja zagađenja vazduha.

Ministarstvo održivog razvoja i turizma pripremiло je nacrt Programa kontrole zagađivanja vazduha u skladu sa Direktivom 2016/2284/ EU o smanjenju emisija određenih zagađujućih materija u vazduh na nacionalnom nivou. Nacrt programa sadrži detaljnu analizu troškova smanjenja emisija koja će u skladu

sa zahtjevima Zajedničke pozicije EU za Poglavlje 27 predstavljati osnov za pregovore o obavezama Crne Gore u pogledu smanjenja emisija zagađujućih materija obuhvaćenih Direktivom 2016/2284/EU.

U ovoj izvještajnoj godini građani su opravdano bili uznemireni čestim pojavama zagađenja vazduha u pojedinim opštinama u Crnoj Gori. Stoga je Zaštitnik kao i ranijih godina posebnu pažnju posvetio praćenju kvaliteta vazduha i stanja životne sredine u tim opštinama i aktivnostima i mjerama koje su nadležni organi preduzimali za zaštitu zdravlja i zaštitu životne sredine.

Prema podacima Agencije za zaštitu životne sredine o prekoračenjima srednjih dnevnih dozvoljenih koncentracija zagađujućih materija, kvalitet vazduha tokom januara mjeseca bio je dominantno pod uticajem visokih srednjih dnevnih koncentracija PM10 čestica. U Podgorici je bilo 10 dana sa prekoračenjima, u Nikšiću 12 i u Baru 3 dana su koncentracije PM10 čestica bile iznad propisane granice. U februaru mjesecu u Pljevljima je evidentiran najveći broj prekoračenja srednjih dnevnih koncentracija PM10 čestica, gdje je 20 dana srednja dnevna koncentracija bila iznad granične vrijednosti. Izmjeren je i povećan sadržaj benzo(a)pirena u PM10 česticama. U martu je u Pljevljima evidentiran najveći broj prekoračenja srednjih dnevnih koncentracija PM10 čestica, gdje je 24 dana srednja dnevna koncentracija bila iznad granične vrijednosti. Izmjeren je i povećan sadržaj benzo(a)pirena u PM10 česticama. U oktobru mjesecu rezultati praćenja kvaliteta vazduha u proširenoj Državnoj mreži ukazuju na značajno pogoršanje u odnosu na prethodne mjesece. Početak sezone grijanja i povećane emisije zagađujućih materija u vazduh, uslovili su pojavu prekoračenja srednje dnevne koncentracije PM10 čestica, najviše u Pljevljima 21 dan, u Bijelom Polju 11 dana, Podgorici 9 dana i u Nikšiću 6 dana sa prekoračenjem. Registrovana su i prekoračenja jednočasovne koncentracije SO₂ u urbanoj zoni Pljevalja (10 prekoračenja) i značajna variranja koncentracije ovog polutanta na obje mjerne stanice na teritoriji pljevaljske opštine. Tokom novembra, prekoračenja srednje dnevne koncentracije PM10 čestica registrovana su najviše u Bijelom Polju 23 dana, zatim u Pljevljima 13 dana, Podgorici 6 i u Nikšiću 9 dana sa prekoračenjem. Povećana je i srednja mjesečna koncentracija benzo(a)pirena u uzorcima PM10 čestica. Kvalitet vazduha tokom decembra karakterišu prekoračenja srednjih dnevnih koncentracija PM10 čestica iznad dozvoljene granične vrijednosti i to: u Bijelom Polju (24 dana), Pljevljima (21 dan), Podgorici (16) dana i Nikšiću (14) dana. Laboratorijski rezultati ukazuju i na visok sadržaj benzo(a)pirena u uzorcima PM10 čestica.

Zaštitnik i u ovom izvještaju ukazuje, a imajući u vidu razmjere i dugotrajnost ovog problema, kao i činjenicu da pojava zagađenja vazduha nesumnjivo negativno utiče na čovjeka i njegovo zdravlje i ima za posljedicu ugrožavanje ostalih elemenata životne sredine, da je neophodno da nadležni organi aktivnije pristupe predlaganju i preduzimanju hitnih i konkretnih mjera u cilju smanjenja zagađenja vazduha.

Na ovaj problem ukazujemo duži niz godina pri čemu smo osim konstatacije o zagađenju i pored dobrog normativnog okvira za zaštitu životne sredine u Crnoj Gori, upozoravali da se u praksi dešavaju incidenti, ali da zbog nedovoljno razvijene ekološke svijesti, nedovoljne informisanosti građana o pravu na zdravu životnu sredinu, pravu na učešće u odlučivanju o pitanjima koja se tiču životne sredine, kao i pravu na pristup pravdi za zaštitu tih prava reakcija je isuviše blaga. Posebno treba skrenuti pažnju na uzročnike visokog stepena zagađenja pojedinačno po gradovima i jedinicama lokalne samouprave, (prekomjerno zagađenje zbog sadejstva grijanja domaćinstava, emisije iz stacionarnih izvora i nepovoljni vremenski uslovi), i na obavezu preduzimanja hitnih kratkoročnih ali i dugoročnih mjera u cilju njihovog suzbijanja.

Vlada sa lokalnim samoupravama, privredom i građanima odgovorno mora učestvovati u rješavanju problema koji neminovno zahtijeva dugoročnu posvećenost svih kako bi se došlo do trajnog rješenja.

Međutim, i pored određenih administrativnih i tehničkih mjera koji nadležni organi preduzimaju Zaštitnik ponovo ukazuje da je neophodno bez odlaganja pristupiti sprovođenju zajedničkih mjera državnih i lokalnih organa, u skladu sa njihovim nadležnostima i planovima zaštite životne sredine, svakodnevno informisati građane o prognozama stanja kvaliteta vazduha u zavisnosti od meteoroloških uslova, koje će sadržati i preporuke građanima, naročito vulnerabilnim grupama, o načinu ponašanja i prilagođavanja životnih i radnih aktivnosti stanju kvaliteta vazduha i obavještavati javnost o realizaciji smanjenja negativnog uticaja na životnu sredinu.

U cilju zaštite zdravlja građana i životne sredine, nadležni inspekcijски organi treba da kontinuirano vrše inspekcijски nadzor svih registrovanih zagađivača u gradovima u Crnoj Gori, preduzimaju mjere u skladu sa zakonom, a naročito mjere odgovornosti, u cilju sprečavanja akcidentnog stanja i unapređenja kvaliteta vazduha.

Takođe je neophodno ojačati administrativne kapacitete na državnom i lokalnom nivou, a naročito ekološke inspekcije.

Kada je riječ o upravljanju otpadom crnogorsko zakonodavstvo je djelimično usklađeno sa pravnom tekovinom EU. Potrebno je uložiti dodatne napore u pogledu strateškog planiranja i investicija kako bi se sprovela Nacionalna strategija 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.

Kao osnov za uspostavljanje sistema upravljanja otpadom izrađen je i Državni plan upravljanja otpadom za period 2015-2020. godine.

Određeni napredak postignut je u upravljanju komunalnim otpadom i odvojenom sakupljanju otpada u opštinama Gusinje, Danilovgrad i Tivat.

Zaštitnik ukazuje da odlaganje komunalnog otpada i dalje predstavlja ozbiljan problem. Na određenim deponijama koje ne ispunjavaju uslove za dozvole, tehničku opremljenost, način prhivata i odlaganja, godinama se nekontrolisano odlaže otpad, bez primjene ekoloških standarda i tehničkih kriterijuma za njegovo odlaganje, čime se ugrožava zdravlje ljudi i životna sredina.

Zaštitnik smatra da 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.

Potrebno je hitno djelovanje kako bi se riješilo pitanje nelegalnog odlaganja otpada i korišćenja privremenih lokacija za odlaganje u svim opštinama, kao i uspostaviti infrastrukturu za odvojeno sakupljanje i recikliranje otpada.

Zaštitnik i u ovom izvještaju naglašava da posebnu pažnju treba posvetiti sprovođenju lokalnih planova za upravljanje otpadom, 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 cilju tehničke i administrativne podrške u sprovođenju nadležnosti za upravljanje komunalnim otpadom.

Takođe, neophodno je jačati svijest građana o potrebi odgovornog odnosa prema prirodi, a istovremeno je neophodno jačati kapacitete nadležnih državnih organa radi preduzimanja preventivnih mjera u cilju pravilnog upravljanja otpadom i mjera odgovornosti.

I u 2019. godini, na osnovu dostupnih informacija iz medija i kontakata sa građanima, Zaštitnik je zapazio da na pojedinim područjima Glavnog grada Podgorice (Karabuško polje, Ćemovsko polje, Dinoša i dr.) je i dalje izražen problem odlaganja i paljenja otpadnih guma, što za posljedicu ima zagađivanje vazduha na širem području i ugrožavanje zdravlja ljudi.

Zaštitnik ponovo podsjeća da je obaveza 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. Svi nadležni organi moraju djelotvornije preduzimati mjere u cilju suzbijanja ove pojave i sankcionisanja zagađivača.

U zaštiti od buke nastavljeno je sa daljim usklađivanjem propisa sa direktivama EU. Ministarstvo održivog razvoja i turizma donijelo je Uputstvo za provođenje zakonskih mjera i radnji za zaštitu od buke u/iz ugostiteljskih objekata od elektroakustičkih i/ili akustičkih uređaja.

Uputstvom se razrađuje procedura u nadzoru i održavanju komunalnog reda i inspekcijeskog nadzora za zaštitu od buke, kao i preduzimanje upravnih aktivnosti, mjera i upravnih radnji u cilju izvršavanja Zakona o turizmu i ugostiteljstvu, Pravilnika o graničnim vrijednostima buke, načinu mjerenja buke unutar i van ugostiteljskih objekata i načinu upotrebe i uslovima koje mora da ispunjava limitator jačine zvuka i drugih propisa u cilju njihove implementacije kod zaštite od buke u/iz ugostiteljskih objekata i na otvorenom prostoru od elektroakustičkih i akustičkih uređaja.

Glavni grad Podgorica je u julu 2019. godine, donio Akcioni plan zaštite od buke za teritoriju Glavnog grada Podgorice i Opštine u sastavu Glavnog grada Golubovci do 2024.

I u ovoj izvještajnoj godini Zaštitniku su se obraćali građani ukazujući na problem komunalne buke. Građani su ukazivali da buka dolazi iz različitih izvora, noćnih klubova do glasnih uređaja iz proizvodnih objekata, stambenih objekata, izražavajući sumnju i bojazan u ispravnost i tačnost mjerenja od strane nadležne inspekcije nivoa buke, kao i na sumnju da se mjerenje buke često vrši po unaprijed dogovorenom vremenu ili lokaciji, u uslovima niže visine buke od one koja je stvarno prisutna. Na problem buke naročito se ukazivalo za vrijeme turističke sezone u primorskim gradovima. Stanje zaštite od komunalne buke je i dalje nezadovoljavajuće. Povodom obraćanja i pritužbi građana Zaštitnik se obraćao nadležnim inspekcijским organima i Komunalnoj policiji, tražeći da se izvrši inspekcijски nadzor, odnosno mjerenje nivoa buke u ili u blizini određenih ugostiteljskih objekata. Međutim, rezultati tih mjerenja u skoro svim slučajevima su ukazivali da je nivo buke u vrijeme mjerenja bio u propisanim granicama, što ukazuje da su vlasnici ugostiteljskih objekata "na neki način" prethodno bili upoznati da će se izvršiti kontrola i mjerenje. Za efikasnu zaštitu od buke presudno je njeno mjerenje. Ukoliko mjerenje nije izvedeno u stvarnim uslovima, na lokaciji koja je buci najizloženija, te u vremenu i sa opremom koja proizvodi najaču buku, ono ne može pokazati stvarnu opterećenost bukom niti se mogu odrediti potrebne mjere zaštite.

Po mišljenju Zaštitnika, a na šta je ukazivano i u ranijim izvještajima, utvrđene vrijednosti komunalne buke i njihov trend porasta zahtijevaju preduzimanje odgovarajućih mjera i aktivnosti na nivou države. 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, što podrazumijeva ograničavanje radnog vremena, ugradnju limitatora nivoa buke i odgovarajuću zvučnu izolaciju.

U izvještajnoj godini donijet je Pravilnik o graničnim vrijednostima buke, načinu mjerenja buke unutar i van ugostiteljskih objekata i načinu upotrebe i uslovima koje mora da ispunjava limitator jačine zvuka. Ovim pravilnikom propisuju se granične vrijednosti nivoa buke za sve vrste ugostiteljskih objekata, način mjerenja buke unutar i van ugostiteljskih objekata, način upotrebe i uslovi koje mora da ispunjava limitator jačine zvuka.

Zaštitnik ukazuje da je neophodno da nadležne inspekcije, u cilju sprovođenja zakonitosti zaštite od buke, kontinuirano prate i kontrolišu izvršenje mjera i radnji koje su naredili, i da uvijek u redovnom postupku po službenoj dužnosti prate ispunjenost uslova tehničke ispravnosti i funkcionalnosti instaliranog limitatora jačine zvuka.

Takođe je neophodno 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.

U 2019. godini Zaštitnik je u radu imao četiri (4) predmeta zbog povrede prava na zdravu životnu sredinu.

Muškarci su podnijeli dvije (2) pritužbe, žene jednu (1), a jedan predmet formiran je po sopstvenoj inicijativi.

Pritužbe su se odnosile na zagađenje vazduha industrijskom proizvodnjom, komunalnu buku i odlaganje komunalnim otpadom.

Primjeri:

-- Nakon saznanja iz elektronskih medija o mogućoj povredi prava na zdravu životnu sredinu i ugrožavanja zdravlja ljudi, od strane fabrike ŠIK "Lim, koja se bavi proizvodnjom peleta u mjestu Zaimovića livade Opština Bijelo Polje, Zaštitnik je pokrenuo postupak po sopstvenoj inicijativi i od Odsjeka za ekološku inspekciju zatražio da ga obavijesti da li je povodom konkretnog slučaja izvršila inspeksijski nadzor na predmetnoj lokaciji, i ukoliko jeste kakav je ishod tog nadzora.

Ekološka inspekcija obavijestila je Zaštitnika da je nakon izvršenog inspeksijskog nadzora donijela rješenja kojima je naložila vršenje emisijskih, odnosno imisijskih mjerenja kod subjekta nadzora doo ŠIK "Lim"; da su predmetna mjerenja trebala biti izvršena pri punom proizvodnom kapacitetu rada pogona za proizvodnju peleta, a nakon dobijanja saglasnosti na Elaborat o procjeni uticaja na životnu sredinu; da je postupajući po predmetnim rješenjima subjekt nadzora, nakon ugradnje filtera, nadležnom organu lokalne uprave Opštine Bijelo Polje dostavio Elaborat o procjeni uticaja na životnu sredinu za pogon za proizvodnju peleta sa zahtjevom za dobijanje saglasnosti; da je nakon održanih javnih rasprava i rada komisije za ocjenu Elaborata, lokalna uprava donijela odluku - rješenje kojim nije data saglasnost na elaborat; da je i drugostepeni organ u postupku po žalbi donio rješenje kojim je potvrdio rješenje prvostepenog organa; da doo Šik "Lim" nije nastavio proizvodnju peleta od 30. 04. 2019. godine, pa iz tog razloga se nijesu mogla izvršiti mjerenja naložena predmetnim rješenjima; da je 12. 12. 2019. godine, inspeksijskim nadzorom kod subjekta nadzora D.o.o. Šik "Lim" konstatovano da pogon za proizvodnju peleta ne radi i da neće raditi do pribavljanja potrebne dokumentacije i odobrenja od nadležnog organa.



- XX iz Tivta, žalila se zbog ugrožavanja prava na zdravu životnu sredinu usljed velike buke koja se stvara sa sportskog terena - košarkaškog igrališta "Parking" koji se nalazi u Njegoševoj ulici u Tivtu.

U toku ispitnog postupka Komunalna policija Opštine Tivat obavijestila je Zaštitnika da će kontrolisati sporni teren i vršiti komunalni nadzor i održavati komunalni red, kao i da će biti sprovedene sve mjere i radnje u cilju rješavanja naznačenog problema.

- XX, iz Herceg Novog, žalio se na rad Uprave za inspeksijske poslove - Odsjeka za ekološku inspekciju, zbog nepostupanja po njegovoj inicijativi za vršenje inspeksijskog nadzora u servisnoj zoni - naselje Bajkovina u Igalu, zbog svakodnevnih ekoloških incidenata.

U toku ispitnog postupka Ekološka inspekcija izvršila je inspeksijski nadzor i dostavila odgovor podnosiocu pritužbe o ishodu svog postupanja, i na taj način otklonila povredu prava na koju je ukazano u pritužbi.

Preporuke Zaštitnika:

- da nadležni organi aktivnije pristupe predlaganju i preduzimanju hitnih i konkretnih mjera u cilju smanjenja zagađenja vazduha;
- da se bez odlaganja pristupi sprovođenju zajedničkih mjera državnih i lokalnih organa, u skladu sa njihovim nadležnostima i planovima zaštite životne sredine;
- da se građani svakodnevno informišu o prognozama stanja kvaliteta vazduha u zavisnosti od meteoroloških uslova, koje će sadržati i preporuke građanima, naročito vulnerabilnim grupama, o načinu ponašanja i prilagođavanja životnih i radnih aktivnosti stanju kvaliteta vazduha i obavještava javnost o realizaciji smanjenja negativnog uticaja na životnu sredinu;
- da u cilju zaštite zdravlja građana i životne sredine, nadležni inspeksijski organi kontinuirano vrše inspeksijski nadzor svih registrovanih zagađivača u opštinama u Crnoj Gori, preduzimaju mjere u skladu sa zakonom, a naročito mjere odgovornosti, u cilju sprečavanja akcidentnog stanja i unapređenja kvaliteta vazduha;
- da Ministarstvo održivog razvoja i turizma preduzme mjere u cilju jačanja preventivne funkcije nadležnih inspekcija;
- da se unaprijede kapaciteti inspeksijskih organa, a naročito ekološke inspekcije;
- da se preduzmu sve potrebne mjere na sanaciji postojećih deponija, uređenju i izgradnji deponija u skladu sa ekološkim standardima i uspostavi infrastruktura za odvojeno sakupljanje i recikliranje otpada;
- da se prati i analizira sprovođenje lokalnih planova za upravljanje otpadom, kao i jačanje finansijskih i administrativnih kapaciteta na lokalnom/opštinskom nivou;
- da Ministarstvo održivog razvoja i turizma unaprijedi saradnju sa jedinicama lokalnih samouprava u cilju tehničke i administrativne podrške u sprovođenju nadležnosti za upravljanje komunalnim otpadom;
- da Ministarstvo održivog razvoja i turizma koristi sve raspoložive mehanizme u cilju pružanja finansijske podrške jedinicama lokalne samouprave u oblasti upravljanja otpadom;
- da se nastavi sa aktivnostima u cilju povećanja ekološke svijesti građana o potrebi odgovornog odnosa prema prirodi;
- da Komunalna policija vrši stalni inspeksijski nadzor, prati i kontroliše izvršenje mjera i radnji koje su naređene tokom inspeksijske kontrole nivoa 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 DJECE MLADIH I PRAVA IZ SOCIJALNE ZAŠTITE

U 2019. godini, Zaštitnik je imao u radu 238 predmeta iz oblasti prava djeteta, mladih i socijalne zaštite, od kojih su dva prenešena iz 2018. godine. U odnosu na prethodnu godinu, za iste oblasti, taj broj je veći za 25. Od tog broja 185 predmeta odnosilo se na prava djeteta, 41 na prava iz socijalne zaštite, 5 na prava mladih, dok se u ostalim slučajevima radilo o zahtjevima za savjet, pitanjima i sl.

U sektoru koji se bavi pravima djeteta, pravima mladih i socijalnom zaštitom, posljednjih godina zapaža se trend rasta broja pritužbi: 2014 – 138; 2015 – 151; 2016 – 154; 2017 – 172; 2018 – 209; 2019 – 236. Pritužbe su podnijeli: muškarci (59), žene (81), grupe (5), pravna lica (5) dječaci (9), djevojčice (14), NVO (18). Po sopstvenoj inicijativi postupano je u 45 predmeta ili 20 % od ukupnog broja. Pritužbe su se odnosile na: organe državne uprave (56), javne službe i druge nosioce javnih ovlaštenja (122) sudove (10), državno tužilaštvo (3), lokalnu samoupravu i lokalnu upravu (9) i na druge organe, organizacije, pravna lica (30). Postupak je okončan u 226 predmeta ili 95 %, a 12 predmeta je prenijeto u 2020. godinu, koji su zaprimljeni krajem godine.

Tabela – Pregled okončanih pritužbi u 2019. godini, po subjektima na čiji rad su se odnosile

Državni organi, organi državne uprave i druge organizacije	50
Ministarstvo pravde	2
Ministarstvo rada i socijalnog staranja	12
Ministarstvo unutrašnjih poslova	2
Ministarstvo zaštite životne sredine i uređenja prostora	1
Ministarstvo zdravlja	3
Ministarstvo održivog razvoja i turizma	1
Ministarstvo prosvjete	20
Uprava za inspeksijske poslove	2
Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije	2
Centar za tražioce azila Spuž	1
Ministarstvo unutrašnjih poslova - Direktorat za građanska stanja i lične isprave	1
Ministarstvo sporta i mladih	4
Zavod za socijalnu i dječju zaštitu	1
Ustavni i redovni sudovi	8
Osnovni sud u Bijelom Polju	1
Osnovni sud u Herceg Novom	1
Osnovni sud u Kotoru	4
Osnovni sud u Nikšiću	1
Osnovni sud u Podgorici	1
Državno tužilaštvo	3
Sud za prekršaje Podgorica	1
Osnovno državno tužilaštvo u Herceg Novom	1
Osnovno državno tužilaštvo u Bijelom Polju	1
Uprava policije	5
Uprava policije	1

Uprava policije - Centar bezbjednosti Podgorica	1
Uprava policije - Centar bezbjednosti Bar	1
Uprava policije - Centar bezbjednosti Berane	1
Uprava policije - Centar bezbjednosti Budva	1
Javne službe i drugi nosioci javnih ovlašćenja	119
Centar za socijalni rad Ulcinj	2
Centar za socijalni rad Mojkovac	1
JU Srednja Škola "Vaso Aligrudić" Podgorica	1
Centar za socijalni rad Podgorica	27
Centar za socijalni rad Berane	3
Centar za socijalni rad Nikšić, Plužine i Šavnik	4
Centar za socijalni rad Nikšić	5
Centar za socijalni rad Pljevlja	1
JU Osnovna škola "Vuk Karadžić"	1
Centar za socijalni rad Rožaje	3
JU Osnovna škola "Musa Burzan"	1
JU Osnovna škola "Drago Milović "	1
Centar za socijalni rad Bijelo Polje	6
Centar za socijalni rad Cetinje	3
JP Vodovod i kanalizacija – Podgorica	1
JU Centar za djecu i mlade Ljubović	1
JU Gimnazija "25. maj" Tuzi	1
Centar za socijalni rad za opštine Kotor, Tivat i Budva	10
JPU "Đina Vrbica"	1
JU Osnovna škola "Radojica Perović"	1
JZU Dom zdravlja Podgorica	1
JU Osnovna škola "Sutjeska"	1
JU Osnovna škola "Štampar Makarije"	3
Centar za socijalni rad Bar	6
JU Srednja stručna škola Rožaje	1
JU Obrazovni centar Šavnik	1
Centar za socijalni rad Herceg Novi	1
JU Osnovna škola "Jugoslavija"	1
JU Osnovna škola "Risto Ratković"	1
JU Srednja pomorska škola Kotor	1
JU Osnovna škola "Vuk Karadžić" Berane	1
JU Osnovna škola "21 maj"	1
JU Osnovna škola "Salko Aljković" Pljevlja	2
JU Osnovna škola "Nedakusi"	1
JU Gimnazija "Stojan Cerović" Nikšić	2
Centar za socijalni rad za opštine Kotor, Tivat i Budva - Područna služba Budva	3
JU Osnovna škola "Njegoš" – Spuž	1
JU Osnovna škola "Branko Božović"	1
JU Osnovna škola "Mahmut Lekić"	1
JU Dom učenika i studenata Podgorica	1
JU "Gimnazija" – Kotor	1

JU Osnovna škola "Njegoš" – Kotor	2
JU "Dječiji savez" Podgorica	1
JU Srednja mješovita škola "Mladost" Tivat	1
Centar za socijalni rad Danilovgrad	2
JU Srednja stručna škola Pljevlja	1
JU Osnovna škola "Ivan Vušović"	1
JU Srednja ekonomsko-ugostiteljska škola - Nikšić	1
JU Dječji dom "Mladost" Bijela	2
JU Osnovna škola "Pavle Rovinski" Podgorica	1
JU Gimnazija "Miloje Dobrašinović" Bijelo Polje	1
Lokalna samouprava i lokalna uprava	9
Opština Bar	2
Opština Budva	1
Opština Herceg Novi	1
Opština Kotor	1
Opština Nikšić	2
Glavni grad Podgorica	2
Drugi organi, organizacije, fizička i pravna lica i drugi slučajevi	30
Organ nije određen	16
Zahitjevi (za Informacije, pravnu, finansijsku i drugu pomoć)	11
Organi, službe i nosioci javnih ovlaštenja u drugim državama	2
Privredna društva (AD, DD i slično)	1
Ukupno	226

„Budućnost naše djece će odražavati stavove koje mi imamo danas, kao i postupke prema njima. Prije 30 godina, skoro sve zemlje na svijetu obavezale su se da će zaštititi i unaprijediti prava djece. Konvencija o pravima djeteta predstavlja viziju svijeta u kojem svako dijete ima mogućnost da postigne svoj puni potencijal bez diskriminacije, da je zaštićeno, poštovano i da ima mogućnost da učestvuje u donošenju odluka koje utiču na njegov život.“⁶⁶

PRAVA DJETETA

Ovaj dio izvještaja predstavlja uvid u stanje prava djeteta sa aspekta aktivnosti Institucije u toku 2019. godine, stoga ovom prilikom pozivamo sve organe/institucije/ustanove da djeluju u cilju zaštite i djelotvornijeg ostvarivanja dječjih prava.

U 2019. godini, okončano je 175 predmeta od zaprimljenih 183 predmeta koji su se odnosili na prava djeteta.

⁶⁶ <https://www.unicef.org/>

Tabela – način okončanja predmeta u 2019. godini, prava djeteta

Nema povrede prava	46
Nenadležnost	16
Pritužba se nije odnosila na državne i druge organe	3
Pritužba se odnosi na povrede prava u drugim državama	2
Zahtjev za materijalnu, pravnu i drugu pomoć	9
Zahtjev za preispitivanje zakonitosti sudske odluke	1
Zahtjev za zastupanje i preduzimanje radnji u postupku	1
Nepostupanje	10
Pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku	3
Pritužba ponovljena a nijesu podnijeti novi dokazi	1
Obustava	45
Nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak	4
Podnosilac povukao pritužbu	1
Povreda otklonjena u toku postupka	40
Preporuka	22
Spajanjem	9
Ukazivanjem	9
Upućivanje na druga pravna sredstva	22
Inicijativa za donošenje zakona ili izmjena i dopuna zakona ili drugih propisa	2
Ukupno	175

U ukupnom broju pojedinačnih predmeta, nijesmo iskazali pružanje informacija, uputstava i savjeta u direktnom kontaktu sa građanima u prostorijama ili telefonskim putem. Ipak, treba istaći da je riječ o više od hiljadu razgovora godišnje.

Ističemo da rad sektora koji se bavi pravima djeteta zahvaljujući brojnim aktivnostima zaposlenih, iz godine u godinu prima sve veći broj pritužbi i zahtjeva građana, kao i interesovanja medija, te samim tim dato je više preporuka i inicijativa za unaprjeđenje zaštite prava djece.

Prema podacima Monstat-a⁶⁷ u Crnoj Gori je u 2018. godini bilo 622 227 stanovnika, od čega je djece (sredinom 2018. godine) **136 357 ili 21,9%** od ukupnog broja. Taj broj je za 1.062 djece manji u odnosu na 2017. godinu. (Podaci za 2019. godinu još uvijek nijesu dostupni.) Stopa prirodnog priraštaja iznosi 1,2 promila, a prisutan je trend njenog smanjenja od 2015. godine kada je iznosila 1,7 promila (2016 - 1,8, 2017 -1,4)⁶⁸.

Predmeti su se u najvećem broju odnosili na ostvarivanje sledećih prava: statusna prava; pravo na život sa roditeljima i održavanje ličnih odnose sa roditeljima; izdržavanje; zaštitu od zlostavljanja i zanemarivanja; zdravlje i zdravstvenu zaštitu; socijalnu zaštitu; obrazovanje, slobodno vrijeme, odmor i rekreaciju; ekonomsku zloupotrebu djece; zaštitu djece od seksualnog iskorišćavanja.

⁶⁷ www.monstat.org Procjene stanovništva i osnovni demografski pokazatelji, 2018. godina

⁶⁸ http://monstat.org/userfiles/file/publikacije/cg2019/CG%20u%20brojkama%202019_Part1_Part1.pdf

6.1. Statusna prava

Pravo djeteta na regulisanje statusa obezbjeđuje se ostvarivanjem prava na prijavu rođenja, na lično ime i državljanstvo, regulisanje boravišnog statusa djece stranaca; pravo na lične isprave, pravo na međunarodnu zaštitu.

U toku 2019. godine određeni broj roditelja isticao je teškoće u ostvarivanju prava na regulisanje boravka njihove djece. Takođe, činjenica je da postoji jedan broj djece koja nijesu upisana u matične registre rođenih (određeni broj romske i egipćanske djece). Upis u matični registar rođenih, koji je obaveza roditelja, prvi je korak u proceduri regulisanja ličnih dokumenata ove djece i potreban je da bi dijete dobilo državljanstvo i ostvarilo druga prava. Djeca koje sa rode u bolnicama/zdravstvenim ustanovama registruju se po automatizmu. Međutim, djeca porodica RE zajednice se nerijetko rađaju van navedenih ustanova, pa su njihova rođenja u manjem broju registrovana, uglavnom zbog nedovoljne svijesti o značaju matičnih evidencija, te zbog neposjedovanja ličnih isprava roditelja.

Djeca koja nijesu upisana u matične registre teško ostvaruju prava kao što su: zdravstvena zaštita, socijalna i dječja zaštita, obrazovanje i dr. Prema podacima od ukupnog broja RE djece koja su pohađala osnovnu školu, 10% nije bilo upisano u matične knjige. „U matičnu knjigu rođenih upisano je 96% djece iz romskih naselja u Crnoj Gori, a koja su mlađa od pet godina. Od ovog broja, 4% djece je registrovano kod nadležnih državnih organa, ali nemaju izvod iz matične knjige rođenih.“⁶⁹

Obraćali su se roditelji nakon razvoda braka ili odsustva drugog roditelja, čija djeca imaju državljanstvo drugih država, kao i lica iz grupacije raseljenih i interno raseljenih koja borave u Crnoj Gori. U nekoliko slučajeva, Zaštitnik je zapazio da stranke i pored toga što su neuke, nijesu upućene na adekvatan način od strane službenika organa uprave, pa postupak traje duže, stranke izlažu nepotrebnim i suvišnim troškovima ili sa teškoćama (ne)dolaze do ostvarivanja prava iz statusnih pitanja.

Zapaža se da se u Crnoj Gori nalazi jedan broj raseljenih i interno raseljenih lica iz bivših jugoslovenskih republika, koja još uvijek nijesu regulisala svoj status, odnosno ostvarila status stranca sa stalnim nastanjenjem, zbog neposjedovanja ličnih dokumenata zemlje porijekla.

Zakonom o vanparničnom postupku⁷⁰, propisan je način utvrđivanja vremena i mjesta rođenja za osobe koje nijesu upisane u matične registre rođenih i čije vrijeme i mjesto rođenja ne može da se dokaže na način predviđen propisima kojima se uređuje vođenje matičnih knjiga. Zakonom je predviđena procedura utvrđivanja, kao i organ nadležan za ovu proceduru, mjesno je nadležan svaki stvarno nadležni sud.

Podsjećamo na ranije date preporuke da se nastave započete aktivnosti upisa sve djece u matične registre rođenih.

intenzivirati aktivnosti na identifikaciji djece koja nijesu upisana u registre rođenih

putna isprava

Problem u vezi sa izdavanjem ličnih dokumenata/putne isprave, bio je predmet pažnje u nekoliko slučajeva. Roditelji i djeca, isticali su da dijete ne može da dobije putnu ispravu, jer ne može da pribavi saglasnost od drugog roditelja iz različitih razloga: duža odsutnost roditelja, boravak u drugoj državi, nesaradnja sa organom starateljstva, kao i izričito protivljenje roditelja za putnu ispravu. Zbog nedobijanja

⁶⁹ Istraživanje višestrukih pokazatelja u romskim naseljima Crnoj Gori (MICS) sprovela je Uprava za statistiku tokom 2018

⁷⁰ „Sl.list RCG“, br. 27/06, „Sl. list CG“, br. 073/10, 020/15, 75/18, 067/19

saglasnosti djeteta ne može da ide na ljekarske preglede u susjedne države, zajedničke odmore sa roditeljem, na sportska takmičenja i sl. Takođe, ima slučajeva kada se do drugog roditelja objektivno ne može doći (npr. drugi roditelj duže vrijeme nije u Crnoj Gori ili nije poznato gdje se nalazi). Zaštitnik je mišljenja da ovakve situacije treba razriješiti u najboljem interesu djeteta i u cilju ostvarivanja njegovih prava, kao i da treba razmotriti svaki pojedinačan slučaj. Podsjećamo na stav Evropskog suda za ljudska prava, da se pri odlučivanju o vršenju roditeljskih prava mora uspostaviti pravična ravnoteža između interesa djeteta i roditelja i da se pri tome posebna važnost mora dati najboljem interesu djeteta, koji zavisno od njegove prirode može nadjačati interes roditelja.⁷¹

Na osnovu relevantnih zakonskih propisa proizlazi da je za izdavanje putne isprave za dijete potrebna saglasnost oba roditelja. Kada roditeljsko pravo vrši jedan od roditelja, zahtjev za izdavanje putne isprave, za dijete mlađe od 18 godina, podnosi roditelj kojem je dijete povjereno na čuvanje ili vaspitanje, uz pisanu saglasnost drugog roditelja. Ukoliko se drugi roditelj protivi izdavanju putne isprave, odnosno putovanju u drugu državu, Ministarstvo unutrašnjih poslova postupa na način utvrđen propisima o vršenju roditeljskog prava. Naime, ukoliko jedan roditelj ne želi dati saglasnost za izdavanje putne isprave za dijete, drugi roditelj ima mogućnost da kod nadležnog suda pokrene odgovarajuće postupke. Tužbu za zaštitu prava djeteta, saglasno Porodičnom zakonu, mogu podnijeti i dijete, državni tužilac i organ starateljstva. Takođe, roditelj (kao i dijete) ima pravo da podnese predlog za ograničenje roditeljskog prava u dijelu davanja saglasnosti za putnu ispravu. Zaštitnik zapaža da organ starateljstva veoma rijetko koristi navedeno ovlaštenje, te najčešće, po automatizmu obavještava roditelje da oni mogu pokrenuti postupak. Organ starateljstva ima širok dijapazon ovlaštenja i on u svakom građanskom sudskom postupku može da ima procesne uloge i funkcije razne vrste koje treba da omoguće da se propisana porodično pravna zaštita i ostvari u faktičkim životnim odnosima.

Ističemo primjer dobre prakse gdje je u jednom slučaju nakon upućene preporuke, organ starateljstva pokrenuo postupak izmjene odluke o vršenju roditeljskog prava, odnosno podnio tužbu za izmjenu odluke, u cilju zaštite prava i najboljeg interesa djeteta, nakon čega je sud usvojio tužbu i donio odluku, koja je kasnije potvrđena od strane drugostepenog suda.

Zaštitnik je takođe imao u radu i predmet koji se odnosio na nemogućnost izvršenja presude o predaji djeteta ocu koji živi u Republici Srbiji, jer je majka oduzela djetetovu putnu ispravu. Kroz komunikaciju sa predstavnicima Granične policije i izvršnom sutkinjom nadležnog suda, obaviješteni smo da je u međuvremenu dječaku i njegovom ocu odobren prelazak granice, nakon čega je podnosilac – otac povukao pritužbu.

Primjer:

1. XY se žalila na nemogućnost ostvarivanja prava na putnu ispravu za sina, radi odlaska na sportska takmičenja u drugu državu. Imajući u vidu da u konkretnom slučaju nije uređeno pitanje vršenja roditeljskog prava, Zaštitnik je dao preporuku organu starateljstva da preduzme sve potrebne mjere i radnje shodno odredbama Porodičnog zakona, u cilju zaštite prava i ostvarivanja najboljeg interesa za mal. dijete.⁷²



⁷¹ S. protiv NJ. br. 30943/96 st. 66, 8. jula 2003. godine

⁷² http://www.ombudsman.co.me/docs/1578647429_23122019-prpeoruka-hn.pdf

6.2. Pravo na život sa roditeljima i održavanje odnosa sa roditeljima

„Pravni sistem sigurno ne može da poništi štetu koju činite kad progovorite loše o svom bivšem, ili se borite jedni protiv drugih na sudu, samo zato što možete, ili trebate biti "u pravu". Sudije i advokati ne mogu popraviti slomljena srca djece uhvaćena usred strašnog razvoda“.⁷³

Prema podacima Monstat-a⁷⁴, prisutan je trend rasta broja razvedenih brakova u Crnoj Gori. U 2015. godini razvedeno je 577 brakova, 2016 – 703, 2017 – 765 i 2018. broj razvedenih brakova je iznosio 849.

Kao i prethodnih godina, porodični odnosi između roditelja i djece u brakorazvodnim postupcima i lični odnosi djeteta/djece sa roditeljem sa kojim ne živi, bili su predmet postupanja u brojnim pritužbama. Obraćali su nam se roditelji, otac ili majka, u nemogućnosti da ostvare kontakte sa svojim djetetom/djecom i najčešće je bilo riječi o slučajevima visokokonfliktnih prekida porodične zajednice. Strankama je ukazivano na važnost roditeljske saradnje i uspostavljanja dogovora, kao i o posljedicama partnerskih konflikata na dobrobit djeteta.

Zbog loše komunikacije između roditelja, te zbog pretjeranog kritikovanja postupka drugog roditelja, veoma često se ne može postići dogovor oko pitanja koja se tiču djeteta. Takođe, nerijetko roditelji jedan drugog prijavljuju različitim institucijama. Uočava se da pojedini roditelji nijesu spremni da prihvate svoj dio odgovornosti za određeno stanje u porodici, te kada se suoče sa mišljenjem organa starateljstva ili suda sa kojim se ne slažu, ponovo prijavljuju drugog roditelja, podnose prijave protiv predstavnika organa starateljstva, sudija i sl. Nerijetko traže ponovna vještačenja, razgovore sa djecom, psiholozima. Smatramo da je takvo, višestruko izlaganje djece različitim vrstama opservacije, nužno ograničiti, naročito u slučajevima kada roditelji pokazuju sklonost ka manipulativnom ponašanju koje ugrožava najbolji interes djeteta. Cilj ovakvog manipulativnog ponašanja roditelja je otuđenje djece od drugog roditelja, iz razloga lične „osvete“ bivših supružnika.

Zaštitnik smatra da je nužno osigurati bragovremeno i djelotvorno izvršenje sudske odluke koje su donijete na osnovu procjene najboljeg interesa djeteta, a konkretno u pitanju su odluke o vršenju roditeljskog prava i održavanju ličnih odnosa sa roditeljem sa kojim dijete ne živi. Roditelji koji ne poštuju važeću sudsku odluku i sprečavaju njeno sprovođenje, nanose štetu svom djetetu i dovode ga u nepovoljan položaj. Za očekivati je da će Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izvršenju i obezbjeđenju⁷⁵, kojim su, između ostalog precizirana i dopunjena sredstva izvršenja, doprinijeti poboljšanju stanja u ovoj oblasti.

Ukazujemo da kod izmjenjenih životnih okolnosti postoji mogućnost pokretanja postupka izmjene odluke o vršenju roditeljskog prava i održavanja ličnih odnosa djece sa roditeljima.

Organ starateljstva ima značajnu ulogu u zaštiti djece u situacijama izraženih konflikata između roditelja. Uočava se da pojedini centri za socijalni rad nemaju dovoljno stručnih kapaciteta, tako da izostaje blagovremeno preduzimanje mjera i radnji, pa imamo situacije kada dijete/djeca već više mjeseci (i godina) ne ostvaruju 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. Nekorišćenjem ovlašćenja indirektno se doprinosi otuđenju djeteta od roditelja, a izostaju odgovarajuće reakcije prema roditelju koji sprečava kontakte djeteta sa drugim roditeljem i onemogućava sprovođenje sudske odluke. Mjere centra za socijalni rad moraju biti blagovremene i efikasne.

⁷³ <https://www.womansdivorce.com/dk-simoneau.html> DK Simoneau – Split family living expert

⁷⁴ Crna Gora u brojkama 2019

⁷⁵ ("Sl. list CG", br. 36/11, 28/14, 20/15, 22/17, 076/17)

Podsjećamo i na značajnu ulogu suda, koji je nadležan da izvršava kako odluke o predaji djeteta radi vršenja roditeljskog prava, tako i odluke o održavanju ličnih odnosa. 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 mjesto stavljaju svoje vlastite želje i potrebe. Uloga organa starateljstva je u tim slučajevima nezamjenjiva.

Analizirajući predmete koje je imao u radu, Zaštitnik konstatuje potrebu uspostavljanja različitih usluga podrške namijenjenih djeci i roditeljima. Za sada je uspostavljena usluga „Porodični saradnik“ sa ciljem da se u saradnji sa Ministarstvom rada i socijalnog staranja i centrima za socijalni rad izgrade resursi koji će omogućiti porodicama da razviju svoje snage kako bi djeca odrastala u prirodnoj sredini, u svojoj porodici. Projekat „Porodični saradnik“ sprovodi se u šest opština (Podgorica, Bijelo Polje, Budva, Tivat, Kotor i Herceg Novi). Licencirani pružalac usluge je NVO „Porodični centar“ Kotor. Između ostalog, aktivnosti koje se vrše u ovom centru mogu pomoći u poboljšanju interakcije roditelj - dijete, poboljšanju vještina roditeljstva, kao i pružiti podršku roditeljima/starateljima. Suština rada sa porodicama je da porodični saradnik tokom posjeta porodici procjeni i zajedno sa porodicom i voditeljem slučaja isplanira i realizuje niz aktivnosti koje će doprinijeti boljem funkcionisanju porodice, pružanje praktične podrške u rješavanju životnih, svakodnevnih problema i savjetodavno-edukativne aktivnosti u cilju jačanja roditeljskih kapaciteta. Zaštitnik je u nekoliko predmeta preporučivao organu starateljstva da razmotri mogućnost upućivanja stranaka na ovu uslugu. Bilo bi značajno da se ovaj vid podrške porodicama, pruža i u ostalim opštinama.

Pojedini građani iznosili su primjedbe na neadekvatne uslove u kojima se odvijaju kontakti roditelja i djeteta, ističući da se radi o neuslovnim prostorima i neprilagođenim za tu namjenu. U jednom konkretnom slučaju dato je mišljenje sa preporukom nadležnom centru za socijalni rad *da se shodno prostornim i materijalnim mogućnostima, opremi zasebna prostorija po preporučenim karakteristikama za potrebe rada sa djecom, kao i za kontakte djece sa roditeljem i drugim srodnicima sa kojim ne žive* (odlukom suda su uređeni načini održavanja ličnih odnosa djeteta i oca, kao i babe i djede po ocu sa djetetom u prostorijama organa starateljstva). Međutim, iz izvještaja centra proizilazi da prostorni problem tog centra egzistiraju od 2013. godine, te i pored aktivnosti koje su preduzimate, Zaštitnik je konstatovao da preporuka nije u cjelosti ispoštovana. Predstavnici ovog centra, suočeni sa tim problemom, stranke-roditelje upućuju da sami organizuju kontakte na drugom mjestu, premda narušeni roditeljski odnosi, kao i pravosnažne odluke suda, navode centar kao mjesto odvijanja ličnih odnosa. Ovaj problem treba što prije riješiti, kako ne bi došlo do čekanja još nekoliko godina, naročito imajući u vidu činjenicu da se radi o opštini koja ima sve veći broj stanovnika (Budva).

Primjeri: U jednom slučaju Zaštitnik je ustanovio da majka ne ostvaruje u kontinuitetu lične odnose sa svojom djecom, što ukazuje i na nemogućnost da na adekvatan način vrši svoje roditeljsko pravo i da bar djelimično učestvuje u realizaciji roditeljskih obaveza i odgovornosti, čime joj je onemogućeno pravo na dom i porodicu garantovano članom 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima. Zaštitnik je dao preporuku nadležnom centru za socijalni rad.⁷⁶

⁷⁶ http://www.ombudsman.co.me/docs/1560760296_28052019-preporuka-bd.pdf

Preporuke Zaštitnika:

- osnaživati centre za socijalni rad kroz dodatne edukacije zaposlenih;
- koristiti ovlaštenja data Porodičnim zakonom u cilju ostvarivanja prava i zaštite najboljeg interesa djece;
- obezbijediti da svi organi starateljstva imaju adekvatnu prostoriju za susrete djece i roditelja;
- uspostaviti različite usluge podrške djeci i roditeljima.

Pravo na pravično suđenje u razumnom roku

Zaštitnik je u radu imao predmete koji su se odnosili na dugo trajanje postupka u porodično-pravnim sporovima, radi vršenja roditeljskog prava i izdržavanja djece. Zapaža se da pojedini postupci traju i do četiri i više godina, a da nema pravosnažne presude.

Primjeri:

- U jednom slučaju Zaštitnik je ustanovio da je postupak radi vršenja roditeljskog prava i izdržavanja djece pokrenut 1.08.2017. godine, a više od dvije godine nije okončan. Primjećuje se da je sud donio privremenu mjeru radi davanja izdržavanja za djecu, a sve u cilju kako bi preduprijeđio eventualni nastanak štetnih posledica za djecu usled dužeg trajanja postupka. Takođe, Sud je postavio mal. djeci stranaka lice za podršku. Imajući u vidu da postupak radi vršenja roditeljskog prava u kontinuitetu pred prvostepenim sudom traje skoro dvije godine, a podnositeljka pritužbe svojim ponašanjem nije doprinijela trajanju postupka, Zaštitnik je dao preporuku nadležnom sudu.⁷⁷

- U jednom predmetu, postupak za razvod braka i vršenje roditeljskog prava pokrenut je pred nadležnim sudom u februaru 2014. godine. Predmet je nakon dva zakazana ročišta prekinut, iz razloga što je suprug podnio tužbu za poništaj braka, koja je prethodno pitanje za parnicu za razvod braka. Postupak za poništaj braka trajao je pet godina i šest mjeseci, nakon čega je okončan u septembru 2019. godine, povlačenjem tužbe od strane supruga. Iz spisa predmeta proizilazi da se podnositeljka pritužbe nije protivila povlačenju tužbe. Uočava se da je za vrijeme prekida parničnog postupka P. ...14/14, sud donosio četiri privremene mjere o kontaktima djece i majke, imajući u vidu da su djeca parničnih stranaka ostala da stanuju kod oca. Privremenom mjerom uređeni su kontakti djece i majke, u prisustvu trećeg lica, koji su se određeni period redovno odvijali. Zaštitnik je mišljenja da postupci ovakve vrste iziskuju posebnu hitnost iz razloga očuvanja porodičnih odnosa, te je saglasno tome, dao preporuke. Takođe je i činjenica da suprug može ponovo da podnese tužbu za poništaj braka, a što bi iznova predstavljalo prethodno pitanje za parnicu o razvodu braka.⁷⁸

6.3. Pravo na izdržavanje

Pravo na izdržavanje predstavlja osnovno pravo djeteta koje je proklamovano domaćim i međunarodnim dokumentima koje je Crna Gora ratifikovala. Dužnost roditelja je da izdržavaju svoju maloljetnu djecu, da brinu o njihovim potrebama. Ova obaveza roditelja prestaje smrću roditelja ili djeteta, emancipacijom djeteta (stupanje u brak starijeg maloljetnika) i punoljetstvom, izuzev u slučaju redovnog školovanja ili nesposobnosti za rad. Sve je više mehanizama kojima se osigurava realizacija tog djetetovog prava. Međutim, Zaštitnik zapaža da u određenim slučajevima, zbog različitih okolnosti, djeca teško ostvaruju pravo na izdržavanje, te dolazi do situacije kada otežano zadovoljavaju osnovne životne potrebe.

Zapaža se nedostatak mehanizama kojima bi se omogućila praćenje procesa izbjegavanja izdržavanja. Kao jedna mogućnost je kažnjavanje dužnika. Događa se da nakon izrečene novčane kazne ili odsluženja kazne zatvora, nesavjesni roditelj i dalje ne uplaćuje novac na ime izdržavanja, te je potrebno ponovo sprovesti postupke, čije je ponovno pokretanje mukotrpno. Nedavanje izdržavanja je kršenje prava djeteta i obaveza države je da obezbijedi efikasan sistem izvršenja zakonske obaveze roditelja. Ukoliko nije u mogućnosti da nađe načine za naplatu alimentacije od strane roditelja, država je dužna da

⁷⁷ http://www.ombudsman.co.me/docs/1564577910_16072019-preporuka-osp.pdf

⁷⁸ http://www.ombudsman.co.me/docs/1577365004_29112019-preporuka-ko.pdf

obezbjedi zakonsko izdržavanje iz budžeta. Organ starateljstva po predlogu drugog roditelja ili po službenoj dužnosti preduzima mjere da se djetetu obezbijedi privremeno izdržavanje, po propisima o socijalnoj i dječjoj zaštiti, dok onaj roditelj koji je obavezan da daje dopinos to ne počne da izvršava. Nakon toga, organ starateljstva može tužbom pred nadležnim sudom tražiti nadoknadu troškova od dužnika izdržavanja.

6.4. Pravo na izražavanje mišljenja

U izvještajnom periodu djeca su se u malom broju slučajeva obraćala Zaštitniku pritužbama u odnosu na nemogućnost ostvarivanja prava na participaciju. Broj pritužbi Zaštitniku svakako ne oslikava stepen poštovanja određenog prava, ali u 2019. godini primjećujemo poseban značaj koji je ukazao na ostvarivanju dječje participacije na različitim nivoima.

Naime, u 2019. godini obilježavao se jubilej - 30 godina od usvajanja UN Konvencije o pravima djeteta. Cijela godina je bila posvećena djeci, na način što su im date prilike da iskažu svoje mišljenje na različite načine i u različitim formatima, da budu pitana i da pitaju, kao i da učestvuju u donošenju određenih dokumenata.

Djeca u Crnoj Gori su tokom 2019. godine bila uključena u pripremanje, sačinjavanje, usvajanje kao i promociju “*Strategije za ostvarivanje prava djeteta u Crnoj Gori sa Akcionim planom (2019-2023)*”. U pripremi ovog dokumenta dječji glas je uključen sakupljanjem mišljenja i stavova djece širom Crne Gore na različite teme koje se odnose na njihovo djetinjstvo i odrastanje. Djeca su bila u prilici da kažu šta misle o obrazovanju i njegovom kvalitetu, socijalnoj politici, siromaštvu, nasilju i drugim važnim temama. Djeca su ovaj proces osvježila promovisujući ga na sebi svojstven način, putem društvenih mreža, te su na taj način pokazala svojim vršnjacima kako mogu i treba da se uključe u donošenje odluka koje se djece direktno tiču. Zaštitnik je mišljenja da sa ovom praksom treba nastaviti prilikom pripreme i usvajanja dokumenata koja se odnose na djecu, održavajući standard po kom ona zaista učestvuju u kreiranju dokumenta i njihov glas ima ulogu i značaj, a izbjegavajući uključivanje djece u cilju ispunjavanja određene forme.

U izvještajnom periodu, djeca su na različitim nivoima pozivala “odrasle” na poštovanje dječjih prava. Organizovane su brojne manifestacije i programi u kojima su učestvovala djeca: u obrazovnim ustanovama, lokalnim učeničkim parlamentima, Skupštini Crne Gore, kao i sastanak sa Predsjednikom Crne Gore. U ovim aktivnostima od djece su se mogle čuti različite inicijative ali i pozivi na akciju, kada su u pitanju: obrazovni programi i uslovi u obrazovnim ustanovama, siromaštvo, neadekvatno zdravlje, zagađena životna sredina, zanemarivanje talentovane djece, socijalna inkluzija i sl.

U 2019. godini djeca okupljena iz učeničkih parlamenata i Mreže Zlatnih savjetnika Ombudsmana učestvovala su u kreiranju propagandnog materijala “*Ja se zovem dijete*”, kojim se promoviše pristup pravdi djece u Crnoj Gori. Brošuru su djeca sačinila na njima prilagođenom jeziku u cilju pružanja vršnjacima informacije kome, kada i zašto mogu da se obrate u svim situacijama kada imaju problem, pitanje, dilemu ili im treba pomoć. Brošura je dizajnirana uz pomoć i konsultaciju sa djecom, jer oni najbolje znaju šta je njima prihvatljivo i interesantno i šta bi im skrenulo pažnju da brošuru zaista i pročitaju. Djeca su učestvovala i u promociji pristupa pravdi u seoskim školama, gdje su mogli da svojim vršnjacima daju informaciju kome i zašto mogu da se obrate, da ih upoznaju sa pravima koja imaju i ohrabre ih da izraze svoje mišljenje u svakoj situaciji koja ih se tiče.

Zaštitnik smatra da je pokretanje djece na akciju, kao i inicijative koje dolaze od djece, a pozivaju “odrasle” i donosiocima odluka na akciju, poželjno – uvijek, a ne samo u godini važnih jubileja. Djeci treba obezbijediti pravovremene informacije u skladu sa uzrastom i interesovanjima, podsticati ih na formiranje sopstvenog

mišljenja u vezi sa stvarima koje ih se direktno tiču i obezbijediti prostor gdje bi to mišljenje slobodno mogli i izraziti.

6.5. Pravo na zaštitu od zlostavljanja 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. Svaki oblik nasilja nad djecom predstavlja nedopustive radnje i smatra se jednim od najtežih oblika ugrožavanja i povrede prava djeteta. Svaki oblik nasilja nad djecom predstavlja nedopustive radnje i smatra se jednim od najtežih oblika ugrožavanja i povrede prava djeteta. S tim u vezi, pritužbe koje ukazuju na eventualno nasilje, zlostavljanje i/ili zanemarivanje djeteta imaju prioritet u radu.

Komiteta za prava djeteta u svojim zaključnim zapažanjima Crnoj Gori, između ostalog, izrazio je zabrinutost zbog: visoke rasprostranjenosti i tolerancije nasilja nad djecom i vrlo nizak nivo izvještavanja nadležnim organima; kao i opšteg nedostatka razumijevanja o tome šta predstavlja nasilje nad djecom i ograničenu sposobnost profesionalaca da identifikuju i adresiraju slučajeve nasilja.⁷⁹

Zaštitnik ističe da su ključni elementi zaštite djece, odnosno organi/ustanove koji primjenjuju Zakon o zaštiti od nasilja u porodici: sudstvo, tužilaštvo, policija, ustanove socijalne i dječje zaštite, zdravstvene ustanove, kao i obrazovno-vaspitne ustanove. Postupanja navedenih organa treba da su usmjerena na postizanje najboljeg interesa djeteta. Istovremeno, pomenuti organi dužni su da primjenjuju i druge propise i dokumenta koji se odnose na prava i zaštitu djece.

Evidentno je da su tokom prethodnog perioda preduzete mnoge aktivnosti relevantnih činilaca: u predškolskom vaspitanju i obrazovanju sprovedena je analiza „Kontinuirani profesionalni razvoj vaspitača u Crnoj Gori” čije se preporuke odnose i na zaštitu djece od nasilja, formiran je Tim za zaštitu škola od vandalizma i neprihvatljivog ponašanja (prosvjeta, policija, MUP), održani seminari za sudije, socijalne radnike, advokate i lica za podršku na temu “Procjena i utvrđivanje najboljih interesa djeteta u postupcima iz porodičnih odnosa”. Takođe, pri JU Dječji dom „Mladost” uspostavljena je usluga „Prihvatište za zaštitu djece od nasilja u porodici”, Zavod za socijalnu i dječju zaštitu započeo je istraživanje o procedurama zaštite djece u porodicama u riziku i izdvojene iz porodice, a izrađen je i Protokol za postupanje zdravstvenog sektora u cilju zaštite djece od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja. Sve ove aktivnosti potvrđuju namjeru nadležnih da na različitim nivoima unaprijede postupanje kako u dijelu prevencije, ranog otkrivanja tako i u dijelu reakcije i zaštite eventualne žrtve.

Zaštitnik podsjeća da je jedna od generalnih smjernica u zaštiti djece od nasilja, da lica koja brinu o djeci uzimaju u obzir dječja mišljenja i stavove o pitanjima koja se njih tiču, što je i načelo utvrđeno u Konvenciji o pravima djeteta UN-a. Ova smjernica naročito je važna u situacijama gdje je potrebno zaštititi dijete. U jednom slučaju koji se odnosio na sumnju u tjelesno kažnjavanje djece u ustanovi, zapaženo je da predstavnici te ustanove, kao ni nadležne inspekcije nijesu na odgovarajući način uvažili, niti saslušali mišljenja djece u vezi čijih prava je i podnijeta pritužba. Na ovaj način, nije omogućeno djeci da daju svoj glas o pitanju koje se direktno na njih odnosi i kojim bi obezbijedili svoju participaciju u postupku. Takođe podsjećamo na jedan od ciljeva Strategije za prevenciju i zaštitu djece od nasilja sa akcionim planom 2017-2021, koji navodi potrebu kreiranja sistema za monitoring, evaluaciju i istraživanja. Među aktivnostima prepoznata je i potreba razvoja i primjena programa čiji je fokus podrška djeci iz osjetljivih grupa za jačanje vještine samozaštite od svih oblika nasilja, te je shodno tome potrebno osnažiti djecu iz osjetljivih grupa u kojoj su i djeca bez roditeljskog staranja, za prepoznavanje, odbranu i prijavljivanje

⁷⁹ <http://www.ombudsman.co.me/img-publications/24/final-preporuke-komiteta2018.pdf>

svih oblika nasilja. U cilju nezavisnog monitoringa dobra je praksa uspostavljanje saradnje sa organizacijama civilnog društva koje se bave pravima djeteta. U konkretnom slučaju, Zaštitnik je dao mišljenje sa preporukama nadležnim organima.⁸⁰

Vršnjačko nasilje

Vršnjačko nasilje je i u 2019. godini bilo pod budnom pažnjom Zaštitnika. Obraćali su se roditelji/djeca zbog nasilja koje se događalo uglavnom u obrazovnim ustanovama ili u njihovom neposrednom okruženju.

Na osnovu rada po pritužbama i rezultata neposrednog rada sa djecom (radionice u osnovnim školama, fokus grupe, konsultacije sa Zlatnim savjetnicima Ombudsmana), uočava se da su vršnjačko nasilje i nasilna komunikacija prisutna među djecom, a najvidljivije u obrazovnim ustanovama i virtuelnoj realnosti (on line svijetu).

Predmeti koje smo imali u radu odnosili su se na različite oblike vršnjačkog nasilja, a koji su za posledicu nerijetko imali teške tjelesne povrede.

Zaštitnik izražava zabrinutost zbog činjenice da su, i pored niza različitih programa, kampanja, protokola, strategija⁸¹ koje višestranu tretiraju ovu oblast i usmjerene su na suzbijanje pojave nasilja među djecom i prevenciju nasilne komunikacije, djeca sve tolerantnija na nasilje, te se stiče utisak da ono eskalira.

Podsjećamo na obaveze obrazovnih ustanova, da u skladu sa usvojenim dokumentima, uputstvima i pravilnicima, pravovremeno i udruženo reaguju na prve znake promjena u ponašanju učenika kako bi preduprijedili usloznjavanje problema a uz pomoć stručnih radnika i servisa socijalne i zdravstvene zaštite pomogli učenicima djelujući na uzrok u cilju ostvarivanja najboljeg interesa učenika i spriječavanja posledice u svakom pojedinačnom slučaju. U konkretnim slučajevima smo primjetili da su obrazovne ustanove dug vremenski period upoznate sa postupcima učenika koji se mogu okarakterisati kao poremećaj u ponašanju te da su se incidentne situacije prevazilazile sankcijama u vidu: prebacivanja učenika iz jednog odjeljenja u drugo, iz jedne škole u drugu, ili izricanjem vaspitnih mjera u vidu ukora ili smanjivanjem ocjene iz vladanja. Uprkos činjenicama da su ovakve mjere nedjelotvorne, u određenim slučajevima, nije tražena pomoć i podrška drugih službi. U situacijama kada ne ispunjava uslove (uzrast) za izricanje neke od vaspitnih mjera, obrazovne ustanove često ne izražavaju spremnost da na drugi način pomognu učeniku u rešavanju problema. Obrazovne ustanove su dužne da omoguće učeniku neophodnu restituciju, pomoć i ispravljanje greške prije nego kažnjavanje, čak i u slučajevima kada zakon omogućava izricanje mjere učeniku. Zaštitnik podsjeća na neophodnost intezivne psihološko-pedagoške podrške djeci koja ispoljavaju neprihvatljivo ponašanje u cilju provjeravanja uzroka takvog ponašanja i pružanja adekvatne pomoći. Zapažamo da u pojedinim obrazovnim ustanovama broj stručnih radnika (psihologa, pedagoga i dr.) nije dovoljan ili ga uopšte nema, te u tom smislu podsjećamo na ranije date preporuke koje se odnose na jačanje psiho-socijalnih službi. Podsjećamo da škole nisu samo obrazovne ustanove i ne smiju zanemarivati veoma važnu vaspitnu funkciju koju imaju.

I pored prisutnog problema vršnjačkog nasilja u okviru obrazovnih ustanova, Zaštitnik je primijetio da se školska medijacija nedovoljno koristi, iako je kao mogućnost, formalizovana u obrazovnom sistemu. Kao pilot projekat, osnovani su medijatorski klubovi u dvije osnovne škole. Organizovani su i treninzi o školskoj

⁸⁰ http://www.ombudsman.co.me/docs/1580479492_30122019-preporuka-db.pdf

⁸¹ Ministarstvo prosvjete je donijelo Program za suzbijanje nasilja i vandalizma u školama od 2019. do 2021. godine, koji je predstavljen direktorima škola i javnosti. Otvorena je SOS linija u Ministarstvu prosvjete, a i određena osoba u Zavodu za školstvo koja će se baviti vršnjačkim nasiljem.

Uputstvo Ministarstva prosvjete „Podjela odgovornosti i postupanje u cilju prevencije i u slučajevima pojave nasilja“.

medijaciji, sa ciljem upoznavanja nastavnika sa pojmom školske medijacije, njenim načelima i prednostima za što uspješnije rješavanje eventualnih sukoba u školi, upoznavanje sa pojmom medijatora, njihovom ulogom i vještinama koje treba da posjeduju i upoznavanje sa fazama u postupku medijacije, načinom komunikacije i pisanjem sporazuma.⁸² Zaštitnik je mišljenja da programe školske medijacije treba uvrstiti kao obavezne u svim obrazovnim ustanovama, kao jedan od načina adekvatnog reagovanja na pojavu nasilja i prevenciju ponavljanja nasilničkog ponašanja od strane učenika.

Nacionalno zakonodavstvo, kao i Konvencija UN o pravima djeteta, obavezuju državu da zaštiti dijete od svih vidova tjelesnog, seksualnog i emocionalnog zlostavljanja, zanemarivanja i eksploatacije, kao i da se pri održavanju discipline u školama aktivnosti i mjere sprovode bez odlaganja uz poštovanje ljudskog/dječjeg dostojanstva. Stoga smo mišljenja da je neophodno intezivno raditi kako sa učenicima tako i sa nastavnim kadrom u cilju edukacije o različitim oblicima nasilja i štetnosti posledica koje nasilje ostavlja na pojedinca, posebno na dijete. U slučajevima kada se prava djeteta ipak povrijede nasilnim i nedozvoljenim postupanjem u obrazovnoj ustanovi, pedagoško psihološka služba mora sprovoditi programe sa djecom u cilju otklanjanja posledica takvog postupanja.

U pojedinim slučajevima zapaženo je da nije ostvarena dobra komunikacija i saradnja centra za socijalni rad i škole, nakon nasilja koje je prijavljeno. Takođe, bilo je i slučajeva kada se nije mogao realizovati prepis učenika, koji je po vaspitnoj mjeri trebao biti premješten u drugu školu iz razloga što nijedna škola nije htjela da da saglasnost za to. Činjenica da kod određenog učenika postoje teškoće (neko lično svojstvo) ne smije nikako predstavljati uslov za upis/prepis učenika u školu, imajući u vidu odredbe Zakona o osnovnom obrazovanju, koje propisuju da je osnovno obrazovanje i vaspitanje dostupno svim licima i ne može biti neposredno ili posredno ograničeno po bilo kom osnovu.

Primjeri:

- Podnositelj pritužbe – učenik, zbog prekršaja (neprijemnog ponašanja) učinjenog prema nastavnici, trebao je biti isključen iz škole. U međuvremenu dogodilo se i vršnjačko nasilje prema njemu od strane kćerke nastavnice, koja je takođe učenica iste škole. Tokom ispitnog postupka zapazili smo da je fizičko nasilje učenice prema učeniku prijavljeno školi, ali se škola nije izjašnjavala u vezi sa učinjenim nasilnim postupkom među učenicima, kao i da predmetna nastavnica ne prepoznaje nasilnu komunikaciju i fizičko nasilje među učenicima kao problem. Preporuke su upućene obrazovnoj ustanovi i Ministarstvu prosvjete.⁸³

- U jednom slučaju, utvrđeno je da je došlo do propusta u postupanju uprave škole, koja nije preduzela potrebne radnje i mjere nakon nasilja koje se dogodilo. Umjesto toga, škola je kao jedino rješenje nasilnog incidenta, na sjednici odjeljenjskog vijeća izrekla vaspitnu mjeru – ukor, učeniku koji je nasilje počinio nad drugim učenikom. Upućene su preporuke obrazovnoj ustanovi, Ministarstvu prosvjete i Zavodu za školstvo.⁸⁴

- Postupak je pokrenut po obraćanju roditelja učenika koji izražava poremećaje u ponašanju te je zbog toga promijenio nekoliko škola, a takođe, prebacivan je iz odjeljenja u odjeljenje u istoj školi. Iako su obrazovna ustanova i nadležni centar za socijalni rad preduzimali niz radnji i mjera, zaključeno je da su ispustili adekvatnu procjenu učenika. Organi su bili dužni aktivno uključiti zdravstvene i druge službe podrške i pomoći, kao i nadležnu komisiju za procjenu posebnih obrazovnih potreba učenika, te u skladu sa rezultatima procjene preduzeti adekvatne radnje i mjere u cilju obezbjeđivanja adekvatnog obrazovanja učenika. Mišljenje sa preporukama je upućeno obrazovnoj ustanovi, centru za socijalni rad i komisiji za usmjeravanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama.⁸⁵

⁸² www.posredovanje.me

⁸³ http://www.ombudsman.co.me/docs/1579616410_25032019-preporuka-qq.pdf

⁸⁴ http://www.ombudsman.co.me/docs/1574861026_25102019-preporuka-bp.pdf

⁸⁵ http://www.ombudsman.co.me/docs/1579614940_09092019-preporuka-pg.pdf

- Ispitni postupak pokrenut je po sopstvenoj inicijativi, na osnovu medijskih izvještavanja o incidentu kada je u dvorištu jedne srednje škole došlo do ranjavanja učenika od strane vršnjaka hladnim oružjem, a djelo je klasifikovano kao pokušaj ubistva. Zaštitnik zapaža da je ovaj incident centru bezbjednosti prijavljen anonimno od strane građanina, iako se nasilje dogodilo u dvorištu škole, što navodi na zaključak da u dvorištu nije bio dežurni nastavnik. Nakon prijavljivanja incidenta, policijski službenici su prema nalogu Državnog tužioca i Višeg državnog tužioca sproveli radnje i mjere u skladu sa utvrđenom procedurom. Škola nije obavijestila centar za socijalni rad, niti roditelje o događaju, već su to učinile druge službe. Imajući u vidu ozbiljnost situacije i tešku posledicu koje je nasilje prouzrokovalo u okviru ove škole, smatramo da treba kontinuirano organizovati radionice kojima bi bili obuhvaćeni svi učenici. Naročito imajući u vidu da se vršnjačko nasilje u ovoj školi dešava i da je nekoliko puta prijavljivano policiji kao i činjenicu (o kojoj je Zaštitnik upoznat kroz druge slučajeve) da su učenici ove škole, koji su smješteni u domu učenika, bili akteri nemilih događaja, upravo kao i dječak koji je počinio nasilje u konkretnom slučaju. Uputili smo mišljenje sa preporukama obrazovnoj ustanovi, Ministarstvu prosvjete, domu učenika.⁸⁶

Nasilje putem interneta

Mnoge su prednosti korišćenja interneta: brza dostupnost informacija, lakše učenje, brzo pregledavanje aktuelnih vijesti, predstavlja svojevrsan izvor zabave, omogućava komunikaciju, bez obzira gdje se nalazi, razmjenu informacija s vršnjacima, podstiče razvoj kreativnosti i dr. Istovremeno postoje i određene opasnosti od ovih savremenih oblika komunikacije, kao na primjer: izloženost djece neprimjerenim seksualnim sadržajima, uznemirujućim i neprijateljskim porukama, govoru mržnje, pretjerano i dugotrajno korišćenje interneta i elektronsko nasilje među djecom - koje predstavlja bilo kakav oblik uznemiravanja (višestruko slanje poruka) putem interneta ili mobilnog telefona, s ciljem da povrijedi, uznemiri, ili učini štetu djetetu koje se ne može zaštititi od takvih postupaka.

Zaštitnik se bavio i temom nasilja među djecom posredstvom informacionih tehnologija (cyberbuling). Imajući u vidu da današnje generacije djece pripadaju digitalnim generacijama za pretpostaviti je da se nasilje iz školskog dvorišta dijelom preselilo u online prostor.

Smatramo da je obaveza obrazovnih ustanova i drugih subjekata da se posvete novim medijima i pomognu djeci da na bezbjedan način odrastaju u digitalnom okruženju. Školi između ostalog, pripada i obaveza prevencije, bez obzira što se nasilje događa u virtuelnom svijetu. Važno je djecu edukovati i dati im podršku kako bi se pronašli ispravno i kako bi usvajali nenasilne načine komuniciranja. Granica između virtualnog svijeta i fizičkog svijeta nekad je tanka, jer komunikacija koja počne u virtualnom svijetu često se nastavlja u fizičkom i obrnuto. Interakcije u virtuelnom svijetu utiču i na interakcije i odnose i u realnom, a djeca i mladi ova dva svijeta ne doživljavaju odvojenim, za razliku od odraslih. U tom smislu od značaja je priručnik „Uloga škole u prevenciji i intervenciji u slučajevima elektronskog vršnjačkog nasilja“ koji je objavljen na portalu za nastavnike⁸⁷ i namijenjen je djeci, njihovim roditeljima i nastavnicima. Priručnik, pored informacija o elektronskom vršnjačkom nasilju i njegovim specifičnostima, objašnjava ulogu škole kroz preventivne, ali i mjere intervencije. Takođe, izrađene su i predstavljene „Smjernice o postupanju u slučajevima elektronskog vršnjačkog nasilja za zaposlene u vaspitno-obrazovnom sistemu“.⁸⁸ Smjernice, između ostalog, sadrže upute kome se obratiti u slučajevima elektronskog nasilja, pa su adrese za to Internet i mobilni servis provajderi, policija, CIRT⁸⁹, kao i Zaštitnik - odnosno njegovo hrabro sanduče⁹⁰.

Međutim i pored preduzetih radnji i mjera u cilju sistematičnog djelovanja u cilju unapređivanja sigurnosti djece na internetu, Zaštitnik nije zadovoljan načinom postupanja i raspoloživim kapacitetima službi koje garantuju zaštitu djeteta od nepoželjnih sadržaja na internetu. Naime CIRT kao služba osnovana sa

⁸⁶ http://www.ombudsman.co.me/docs/1579610434_26122010-preporuka-br.pdf

⁸⁷ <http://www.skolskiportal.edu.me/>

⁸⁸ Publikacija je štampana u okviru projekta „Upoznajmo i prepoznamo e-nasilje“ koji je tokom 2019. godine realizovalo NVO Djeca Crne Gore u saradnji s Volonterskim klubom Gimnazije „Slobodan Škerović“.

⁸⁹ Tim za odgovor na računarske incidente – www.cirt.me

⁹⁰ www.ombudsman.co.me/siguraninternet/

jasnim ciljem zaštite maloljetnika u online svijetu, prema mišljenju Zaštitnika i neposrednim saznanjima nema dovoljno kapaciteta da na adekvatan način odgovori svim zahtjevima građana. Osim toga, u pojedinačnim predmetima u kojima smo se obraćali CIRT službi, ona nije bila u mogućnosti da ukloni povredu prava na privatnost koja je nastala putem interneta, pozivajući se na politike samih internet platformi, odnosno politike funkcionisanja društvenih mreža. Ovakvo postupanje u mnogome obeshrabruje građane i djecu i unosi sumnju u efikasnost rada ove službe, a građanima ne ostavlja mogućnost zaštite na drugi način.

Smatramo da se digitalnim okruženjem treba više i ozbiljnije pozabaviti, te unaprijediti servise i službe koji će aktivno djelovati preventivnim programima, kako bi doprinijeli efikasnoj zaštiti djece na internetu. S tim u vezi, podsjećamo na preporuke koje je Evropska mreže ombudsmana za djecu (ENOC) usvojila na svojoj generalnoj skupštini u vezi sa zaštitom djece u digitalnom okruženju i uloji ombudsmana u tom procesu:

- Osigurati da sva djeca imaju pristup digitalnom okruženju bez diskriminacije;
- Preduzeti sve neophodne korake da se zaštite djeca od nasilja, eksploatacije i zlostavljanja u svim oblicima u digitalnom svijetu;
- Prepoznati da se pravo djece na obrazovanje širi i na digitalno okruženje i da se podrži razvoj digitalnih vještina kod djece;
- Obezbjediti podršku roditeljima i starateljima u njihovoj ulozi čuvara dječjih prava u digitalnom okruženju, kako bi djeci omogućili da iskoriste mogućnosti koje pruža digitalno okruženje, istovremeno smanjujući potencijalne rizike;
- Osigurati pristup djeci i mladima, njihovim roditeljima i starateljima, postupcima prijavljivanja i slanja pritužbi prilagođenih djeci, kao i pravnim postupcima. Ovo, između ostalog, uključuje osnaživanje regulatora kako bi preduzeli efikasne mjere u vezi sa štetnim, nasilnim ili uvredljivim sadržajem i osiguravanje da postupci prijavljivanja i žalbi, kao i pravna sredstva budu efikasni.

Primjeri:

Roditelji djevojčica koje su nastupale na karnevalu izvodeći tradicionalnu tačku mažoretke, pritužbu su podnijeli u vezi sa zloupotrebom fotografije djevojčica sa javnog nastupa. Naime nepoznate osobe su u digitalnom programu zamijenila lica djevojčica likovima aktualnih političara te fotografiju kao takvu objavili na društvenim mrežama. Fotografija je mnogo puta podijeljena i izazvala niz neprijatnih, uvredljivih i ponižavajućih komentara. Roditelji su se više puta obraćali policiji, CIRT-u i ministarstvima sa zahtjevom da se fotografija ukloni. Zaštitnik je dobio odgovor da su nadležne službe preduzele sve radnje i mjere iz svoje nadležnosti – ostalo je da društvena mreža facebook ukloni fotografiju, ukoliko ona bude u suprotnosti sa njihovom zvaničnom politikom.



Preporuke Zaštitnika:

- promovisati elektronsku (digitalnu) pismenost;
- sprovesti aktivnosti na prevenciji poremećaja zavisnosti od interneta;

6.6. Usvojenje i hraniteljstvo

Država je saglasno Konvenciji o pravima djeteta, kao i domaćim propisima, dužna osigurati brigu i zaštitu svakom djetetu tako da ono živi u svojoj biološkoj porodici, a ukoliko to nije moguće, potrebno mu je osigurati alternativnu brigu, što može uključivati smještaj djeteta kod usvojitelja, hranitelja ili ako je neophodno, smještaj u ustanovu socijalne i dječje zaštite.

Dijete bez roditeljskog staranja i dijete čiji je razvoj ometen prilikama u sopstvenoj porodici može biti smješteno u drugu porodicu radi čuvanja, njege i vaspitanja. Nadležni organ starateljstva, donosi rješenje o porodičnom smještaju - hraniteljstvu. Hraniteljstvo je prioritetni oblik alternativne porodične brige o djeci.

U toku su aktivnosti Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu na izradi i akreditaciji programa obuke za hranitelje.

U Analizi primjene Strategije razvoja hraniteljstva u Crnoj Gori 2012-2016⁹¹, kojom su istovremeno precizirane dalje aktivnosti u cilju unaprjeđenja, odnosno razvoja i promovisanju ove značajne usluge, zapaženi su određeni nedostaci u oblasti usluge porodičnog smještaja, kao posebnog oblika zaštite djece.⁹² Između ostalog, ističe se da ne postoji kontinuitet u posjetama stručnih radnika centara za socijalni rad i pružanja stručne podrške i da se stoga stiče utisak da su hraniteljske porodice „prepuštene same sebi“.

Prema podacima Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu (novembar 2019.godine) u Crnoj Gori bilo je ukupno 367 djece na hraniteljstvu, od čega 312 u srodničkim porodicama, a 55 u nesrodničkim porodicama. Od ukupnog broja devetoro djece je sa smetnjama u razvoju, a 10 mlađe od tri godine.

Preporuke Zaštitnika:

- Pružati stručnu podršku hraniteljima;
- Promovisati različite oblike hraniteljstva, kako bi se kvalitetno odgovorilo na raznorodne potrebe djece.

6.7. Zdravlje i zdravstvena zaštita

Upotreba i zloupotreba psihoaktivnih supstanci je sve izraženija, naročito među djecom i mladima, Odgovornost za ovu situaciju treba prihvatiti i pomoći djetetu i mladoj osobi da se oslobodi zavisnosti prije nego što nastanu trajne teške posljedice na zdravlje, ličnost i ukupan status osobe.

Imajući u vidu značaj zdravlja djece za njihov razvoj i društvo u cjelini, Zaštitnik je tokom izvještajne godine, sproveo anketno istraživanje i sačinio poseban Izvještaj *“Djeca i bolesti zavisnosti u Crnoj Gori”*⁹³, kako bi se utvrdila rasprostranjenost bolesti zavisnosti kod djece osnovnoškolaca i srednjoškolaca u Crnoj Gori.

Rezultati istraživanja ukazuju da, manje ili više učestalo, preko 37% ispitanih učenika koristi alkohol, svaki četvrti ide u kladionicu, te više nego svaki peti koristi cigarete. Podaci ukazuju da učenici u Crnoj Gori puše cigarete i koriste marihuanu na nivou prosjeka EU. Alkohol, međutim, značajno rjeđe koriste, dok u većoj mjeri koriste teške droge u odnosu na prosjek EU zemalja. Podaci takođe ukazuju da rizičan period ponašanja učenika počinje u šestom razredu osnovne škole i traje do drugog razreda srednje škole, te im se u tom periodu mora posvetiti najviše pažnje. Preko 25% učenika iznosi stav da je do droge, ukoliko se želi doći, potrebno od pola sata do nekoliko sati, što ukazuje na visok stepen dostupnosti. U centralnom regionu učenici koriste teške droge nešto češće nego u ostala dva regiona, dok je značajno veći stepen zloupotrebe teških droga u Nikšiću u odnosu na ostale opštine. Sva dosadašnja istraživanja, kao i relevantne teorije, ukazuju da neposredna socijalna sredina, posebno roditeljska porodica kao faktor primarne socijalizacije, utiču na formiranje ličnosti i stavova kod djece, uključujući i uticaj na njihova nepoželjna ponašanja.

⁹¹ www.zsdz.me

⁹² „Status hranitelja nije profesionalizovan (da hranitelji nemaju status zaposlenih, niti socijalno i zdravstveno osiguranje), te je to jedan od razloga za slabu motivaciju. Posebno je slaba motivacija za bavljenje urgentnim i hraniteljstvom uz intenzivnu podršku.“ Predstavnik centra za socijalni rad, učesnik fokus grupe, prilikom izrade Analize primjene strategija razvoja hraniteljstva

⁹³ <http://www.ombudsman.co.me/img-publications/26/izvjestaj-10.06.2019.pdf>

Na osnovu rezultata istraživanja upućene su preporuke Vladi Crne Gore, ministarstvima prosvjete, zdravlja, rada i socijalnog staranja, sporta i mladih, kao i ministarstvu kulture i lokalnim samoupravama. U radu smo imali predmete koji su se odnosili na ostvarivanje zaštite djece sa smetnjama u razvoju. Djeca sa smetnjama u razvoju i dalje nemaju dostupnu i adekvatnu zdravstvenu zaštitu, kako zbog nedovoljne razuđenosti mreže zdravstvenih ustanova (seoska i ruralna područja) tako i zbog deficita ljekara specijalista posebno u manjim gradovima. Jedan predmet se odnosio na rad Centra za autizam pri Kliničkom centru Crne Gore – nedostatak adekvatnog kadra, ljekara specijalista i specijalizovane podrške, neopravdano dugo čekanje na pregled i nesvrshodni razmaci između dva tretmana i sl. Ovom prilikom podsjećamo da smo u *Izveštaju o mentalnom zdravlju djece u Crnoj Gori* analizirali uslove rada i kadrovske kapacitete ovog zdravstvenog centra i dali preporuke relevantnim subjektima u cilju unapređenja uslova rada i kvaliteta pružanja usluga.

Zapaža se da jedna od važnijih mjera Strategije za prevenciju i zaštitu djece od nasilja 2017-2021⁹⁴ - Formiranje odjeljenja dječje i adolescentne psihijatrije, nije realizovana.⁹⁵ Ova činjenica je i dalje jedan od izazova, kao i razvijanje kvalitetnih usluga za rad s počiniocima nasilja.

*„Ustanove i psihoterapijska pomoć za djecu koja su patila zbog nasilja u porodici bili su neadekvatni, a nije bilo ni centara za bračno ili porodično savjetovanje. Vlasti su ponekad maloljetne žrtve nasilja u porodici smještale u dječju popravnu ustanovu Centar za djecu i mlade „Ljubović“ ili u sirotište Dječji dom u Bijeloj.“*⁹⁶

Zapaža se da je zahvaljujući javnoj kampanji i anagžmanu Ministarstva zdravlja i zdravstvenog sistema uopšte, posljednjih godina zabilježen porast obuhvata vakcinacije djece, te se i dalje stremi da svako dijete bude zaštićeno od zaraznih bolesti.⁹⁷

- Pojačati angažovanje zdravstvenih institucija u edukaciji djece i mladih o zdravlju i činiocima koji utiču na zdravlje;
- Sprovoditi kontinuirane edukacije djece i mladih o opasnostima od bolesti zavisnosti, korišćenjem kreativnih metoda (razgovor sa bivšim zavisnicima i sl.);
- Pojačati kontrolu prodaje alkohola i cigareta djeci, kao i izricanje strožijih kazni za one koji krše ovu zakonsku odredbu;
- Vršiti češće inspeksijske kontrole koje će provjeravati prisustvo djece u kladionicama, kao i izricanje većih kazni za one koji krše ovu zakonsku odredbu;

6.8. Socijalna zaštita kod djece

Ciljevi razvoja definisani Nacionalnom strategijom održivog razvoja do 2030. godine ističe potrebu obezbijeđenja pravednog pristupa kvalitetnom obrazovanju za sve i na svim nivoima, kao i zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti, kreirajući tako uslove da sva djeca i ljudi u Crnoj Gori mogu da ostvare svoj potencijal na dostojanstven i ravnopravan način i u zdravom okruženju.⁹⁸

Prema podacima Monstat-a⁹⁹ u 2018. godini 32,4 % djece bilo je u riziku od siromaštva, što predstavlja trećinu djece u Crnoj Gori, i što je pokazatelj koji zabrinjava i upućuje da djeca nose određeni teret

⁹⁴ www.mrs.gov.me

⁹⁵ „S obzirom da Crna Gora nema angažovani kadar iz oblasti dječje psihijatrije, problem je riješen radnim angažovanjem četiri dječija psihijatra iz Instituta za mentalno zdravlje i Klinike za neurologiju i psihijatriju za decu i omladinu iz Beograda i Kliničkog centra Vojvodina, Novi Sad“ Mentalno zdravlje djece u Crnoj Gori-2018

⁹⁶ Izveštaji o ljudskim pravima za pojedinačne zemlje za 2018. godinu -Stejt department Sjedinjenih Američkih Država • Odjeljenje za demokratiju, ljudska prava i radne odnose

⁹⁷ <http://www.gov.me/pretraga/210730/Crna-Gora-primjer-na-Balkanu-u-sprovođenju-programa-imunizacije.html>

⁹⁸ <http://www.mrt.gov.me/odrzivi/165045/Obavjestenje-Nacionalna-strategija-odrzivog-razvoja-do-2030-godine.html>

⁹⁹ <https://monstat.org/userfiles/file/publikacije/STATISTIKA%20DOHOTKA%20I%20USLOVA%20ZIVOTA.pdf>

nemaštine na svojim leđima. Ekstremno siromaštvo sa sobom nerijetko povlači i bolest, rizik od zloupotrebe djece kroz prinudno prosjačenje, kao i neregulisana statusna pitanja. Takođe, Komitet za prava djeteta UN-a u Zaključnim zapažanjima o kombinovanom drugom i trećem periodičnom izvještaju Crne Gore¹⁰⁰ između ostalog je izrazio duboku zabrinut zbog toga što su djeca u nepovoljnim ili ugroženim situacijama, kao i djeca Roma, Aškalija i Egipćana, djeca u ruralnim područjima, djeca sa smetnjama u razvoju i „djeca ulice“ i dalje nesrazmjerno više pogođena siromaštvom. Stoga je preporučio državi da održava ciljane konsultacije sa porodicama i djecom, uključujući one porodice i djecu u nepovoljnim ili ugroženim situacijama, kao i sa organizacijama civilnog društva koje se bave dječjim pravima, u cilju jačanja strategija i mjera za smanjenje siromaštva djece i socijalne isključenosti, kao i intenzivira napore za pružanje odgovarajuće pomoći roditeljima i zakonskim starateljima u obavljanju njihovih odgovornosti za odgajanje djeteta, posebno onih koji žive u siromaštvu i domaćinstvima na čelu sa ženama, uključujući jačanje sistema porodičnih naknada, dječjih dodataka i drugih usluga.

Predmeti koje je Zaštitnik imao u radu, a koji su se odnosili na socijalnu zaštitu porodica sa djecom, u najvećem broju pokrenuti su na osnovu saznanja od strane NVO „Banka hrane“, kojoj se za pomoć u hrani obraćaju porodice koje se nalaze u teškoj socio-ekonomskoj situaciji. U svakom pojedinačnom slučaju ustanovljeno je da su nadležni organi preduzimali radnje i mjere u skladu sa zakonom i po predviđenim procedurama pružali pomoć i podršku porodicama, ali je takođe i činjenica da su te porodice i dalje u stanju socijalne potrebe. To dovodi do zaključka da pomoć i podrška u zakonom predviđenim okvirima ne može zadovoljiti sve osnovne potrebe, niti omogućiti djeci ostvarivanje garantovanih prava. Zapažamo da se u većem riziku od siromaštva nalaze jednoroditeljske porodice kao i one porodice čiji roditelji/staratelji nijesu zaposleni, već žive od materijalnog obezbjeđenja porodice koje za porodice sa pet i više članova iznosi 120.70 €. Zaštitnik je mišljenja da je potrebno sistemsko rješavanje problema ekstremnog siromaštva. Takođe, djeci treba obezbijediti servise pomoći i podrške, koji ne bi mogli biti izmanipulisani i zloupotrijebljeni od strane neodgovornih roditelja/staratelja.

Preporuke Zaštitnika:

- Nastaviti sa razvojem usluga socijalne zaštite prilagođenih djeci i usluga podrške porodici u lokalnoj zajednici;
- Preispitati efektivnost materijalnih davanja porodicama sa djecom koje su u stanju potrebe.

6.9. Pravo na obrazovanje

U oblasti prava na obrazovanje i vaspitanje, kao i prethodnih godina bio je znatan broj predmeta. U predmetima je ukazivano na probleme u pristupu obrazovanju, kvalitet nastave, upotrebu ustanove u političke svrhe, obrazovanje djece sa smetnjama u razvoju, sprečavanje ranog napuštanja obrazovanja, uslove u seoskim školama i sl.

Pristup obrazovanju – prevoz

Pitanje dačkog prevoza bilo je predmet pažnje i u ovoj izvještajnoj godini. Uočava se da ovo pitanje nije regulisano na način kako bi svoj djeci bio dostupan, nezavisno od toga da li ima gradskog/prigradskog prevoza. Tokom godine događalo se da učenici pojedinih seoskih područja nijesu imali prevoz ili je taj prevoz ukinut, zbog čega su učenici bili onemogućeni da pohađaju nastavu.

¹⁰⁰ <https://www.ombudsman.co.me/img-publications/24/final-preporuke-komiteta2018.pdf>

Zaštitnik zapaža da je organizacija prevoza učenika neujednačena: negdje učenici koriste gradski/prigradski prevoz koji obezbjeđuju privatni prevoznici, negdje koriste prevoz koji je organizovan od strane obrazovnih ustanova (đački kombi), a u pojedinim sredinama uopšte nema organizovanog prevoza te ga moraju obezbijediti roditelji. Ministarstvo prosvjete, shodno Zakonu, participira u cijeni prevoza i to u iznosu od 40 % za učenike osnovnih, a 20 % za učenike srednjih škola i studente. Organizovanje prevoza u gradskom i prigradskom saobraćaju u nadležnosti je lokalne uprave, pa opštine, svaka ponaosob dodjeljuju linije prevoznicima, koji obavljaju prevoz putnika u skladu sa svojim poslovnim interesima. Međutim, postoje slučajevi gdje nije organizovan javni prevoz pa učenici koji putuju od kuće do škole 5 i više kilometara ne mogu da ostvare pravo na participaciju. Ministarstvo prosvjete najavilo je da će se za potrebe prevoza izvršiti nabavka 30 novih kombi vozila, što će po mišljenju Zaštitnika, u velikoj mjeri olakšati prevoz učenika u područjima u kojima je otežano organizovanje redovnih linija. U vrijeme sačinjavanja izvještaja, postupak javne nabavke (tender) za navedena kombi vozila nije bio okončan. Ovakva situacija dovodi u neravnopravan položaj učenike i onemogućava kvalitetan pristup obrazovanju.

Preporuka Zaštitnika:

-- Izvršiti analizu organizacije prevoza učenika i uspostaviti model koji omogućava svim učenicima da u skladu sa potrebama koriste prevoz

Primjer:

- Prilikom obilaska seoskih škola iz razgovora sa direktorom škole, upoznati smo da majka svakog dana svojim autom vozi djecu od kuće do škole, jer djeca nemaju obezbjeđen učenički prevoz, da u jednom pravcu prelaze 11 km puta, od kojih je 7 km makadam, a da je materijalna situacija porodice nezadovoljavajuća. Zaštitnik je pribavio izjašnjenja od Centra za socijalni rad i Opštine Nikšić, koja je u cilju rješavanja problema opredijelila porodici mjesečni iznos od 110,00 €, počevši od 01.11.2019. godine do kraja školske 2019/2020 godine, na ime pomoći za prevoz učenika.

Kvalitet nastave

Zaštitnik je u radu imao predmete koji su se odnosili na kvalitet pružene nastave od strane nastavnika/profesora pojedinih škola, zbog načina izvođenja nastave, ocjenjivanja i odnosa prema učenicima.

Shodno Strategiji obrazovanja nastavnika (2017-2024), od nastavnika se očekuje da planira nastavu i učenje u skladu sa individualnim potrebama učenika i njihovim stilovima učenja; organizuje nastavu učenjem kroz aktivnosti, primjenom različitih metoda učenja/nastave; primjenjuje multidisciplinarni pristup u svim nastavnim situacijama, kada je to moguće. Takođe, nastavnik treba da daje konstruktivne i profesionalne komentare (povratne informacije) u vezi sa metodama i rezultatima učenika, da podržava, ohrabruje, usmjerava učenika u situacijama učenja koje omogućavaju učeniku da otkrije svoje talente.

Kako su tendencije u obrazovanju da svi učenici dobiju kvalitetno obrazovanje, mišljenja smo da je uloga škole i njenog rukovodioca da svojim mehanizmima ovo očekivanje sprovodi u djelo, odnosno da nastoji da se obezbijedi kvalitet nastave i učenja. Ističemo da Konvencija o pravima djeteta UN garantuje dostupnost, pristupačnost, prihvatljivost i prilagodljivost kao svojstva obrazovanja.

U jednom predmetu koji se odnosio na kvalitet pružene nastave, ustanovljeno je da je škola preduzimala brojne radnje u mjere u cilju rješavanja problema, vršen je inspekcijski nadzor od strane Prosvjetne inspekcije, a kontrolu je vršio i Centar za stručno obrazovanje. Takođe, među učenicima je sprovedena i anketa koja je, između ostalog, pokazala da učenici u najvećem broju nijesu zadovoljni radom predmetne

nastavnice, da su veoma rijetko podsticani i da dopunska nastava nije dala očekivane rezultate. Kod činjenice da u okviru jednog nastavnog predmeta u učenju zaostaje veliki broj učenika, da je preko 50 % i čak do 80 % negativnih ocjena na pisanim testovima, po mišljenju Zaštitnika, upitan je kvalitet pružene nastave. U konkretnom slučaju Zaštitnik je dao mišljenje sa preporukom obrazovnoj ustanovi.¹⁰¹

Zloupotreba obrazovne ustanove u političke svrhe

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda se i u ranijim periodima susretao sa određenim zloupotrebama djece u političke svrhe, te na iste reagovao ukazivanjem na moguće zloupotrebe i upućivanjem apela odgovornim subjektima. Zaštitnik se, shodno svom mandatu, prije svega zalaže za poštovanje djeteta i djetinjstva, slobodan razvoj i zrelo uključivanje mladih u društvo bez ikakvih političkih pritisaka i podsticaja na prerano i nepotrebno političko djelovanje. Djeca uvažavanjem garantovanog prava na participaciju, na određen način imaju pravo da učestvuju u donošenju odluka u društvu (uključivanjem u donošenje odluka, kako kod kuće, tako i u opštem životu zajednice - školi, organizacijama civilnog društva, kancelarijama za mlade u odnosu na pitanja koja ih se tiču). Unapređenje dječjih prava danas uzima u obzir tu činjenicu, naročito kada je riječ o pitanjima značajnim za djecu, njihovo odrastanje, obrazovanje, kretanje, zabavu. Sazrijevanjem, dijete sve više postaje aktivan član svoje zajednice, koji je zakonima i konvencijama posebno zaštićen od niza za njega štetnih uslova i postupaka, kao što su nasilje, zlostavljanje, zanemarivanje, eksploatacija itd. Jasno je da postoje i političke zloupotrebe djece i zato su neophodni određeni zakoni, pravila i nadzor, a sve to ima i svoju međunarodnu dimenziju. U regulatornim dokumentima skoro nigdje ne postoje izričita ograničenja za učešće djece u nekim oblicima aktivnosti od zajedničkog interesa. Djeca do 18 godina starosti nemaju aktivno, ni pasivno izborno pravo, nemaju pravo da budu osnivači, ni članovi političkih stranaka. S druge strane, sloboda okupljanja ne podliježe starosnim ograničenjima, kao ni pravo na slobodu misli i slobodnog izražavanja mišljenja, odnosno pravo djeteta da bude saslušano u vezi pitanja koja ga se tiču. Smatra se da zloupotreba djece u političke svrhe postoji u situaciji kada se ona uključe i upotrebe u aktivnostima koje nisu u korist djece, nego nekog drugog, bilo da je riječ o pojedincu ili stranci. Odrasli su ti koji dovode djecu u takve neprihvatljive situacije koristeći njihovu neobaviještenost, lakovjernost ili otvorenost. Političke partije treba da izbjegavaju da koriste djecu u izbornim kampanjama i propagandi, jer ona nemaju biračka prava i ne treba da budu zloupotrijebljena za uticaj na starije i bližnje osobe u smislu izbornog opredjeljenja.

U jednom predmetu, Zaštitnik je ustanovio da su učenici jedne srednje škole slavili izbornu pobjedu političke stranke na lokalnim izborima. Iako je navedeni događaj trajao relativno kratko i nastava nije prekidana, nedopustivo je da se bilo kakvo političko djelovanje ili proslavljanje, događa u obrazovnoj ustanovi. Navedeni događaj nije bio u skladu sa Opštim zakonom o obrazovanju i vaspitanju, koji propisuje da u ustanovi nije dozvoljeno političko (stranačko) djelovanje i korišćenje prostora ustanove u te svrhe. Od strane prosvjetnog inspektora u konkretnom slučaju uočena je nepravilnost, jer je jedan odjeljenski starješina opravdao časove učenicima koji su slavili izbornu pobjedu, dok drugi nijesu upisali ništa u rubrici razloga odsustva sa nastave, u kom smislu je inspekcija ukazala školi da otkloni nepravilnosti. Ministarstvo prosvjete u svom izjašnjenju naglašava da je u nadležnosti škola i prosvjetne inspekcije da se izvrši nadoknada časova i preduzmu mjere prema akterima pomenutog događaja, te da shodno Pravilniku o načinu i postupku izricanja vaspitnih mjera za učenike gimnazije¹⁰², škola može izreći vaspitne mjere učeniku. Međutim, Zaštitnik smatra da učenici ne mogu biti jedini odgovorni za događaj koji je na početku trebao biti onemogućen, te dio odgovornosti pripada kako upravi škole, tako i nastavnicima koji su „dozvolili“ ovakvo ponašanje učenika i čak tražili da se prekine nastava tog dana. Zaštitnik istovremeno primjećuje da je u vezi sa ovim događajem izostala zvanična reakcija Ministarstva prosvjete. Imajući u vidu da Ministarstvo prosvjete vrši nadzor nad zakonitošću rada ustanova u oblasti

¹⁰¹ https://www.ombudsman.co.me/docs/1555919044_25022019-preporuka-t.pdf

¹⁰² "Sl. list RCG", br. 31/06

obrazovanja, shodno Uredbi o organizaciji i načinu rada državne uprave¹⁰³, smatramo da je Ministarstvo prosvjete trebalo da reaguje i uputi jasnu poruku, kako se slične situacije ne bi ponovile. Zaštitnik je uputio preporuku nadležnom Ministarstvu i obrazovnoj ustanovi¹⁰⁴.

Obrazovanje djece sa smetnjama u razvoju

Tokom izvještajnog perioda, Zaštitnik je u radu imao veliki broj predmeta u kojima su roditelji i djeca izražavali nezadovoljstvo dostupnošću i uslovima u kojima se ostvaruje inkluzivno obrazovanje u različitim obrazovnim ustanovama. Sprovodeći ispitne postupke po ovim pritužbama, Zaštitnik je u većini slučajeva utvrdio povredu prava djeteta na kvalitetno i dostupno obrazovanje u skladu sa individualnim potrebama. U nekim predmetima povreda je otklonjena tokom samog postupka, a u nekim je upućeno mišljenje sa preporukama za otklanjanje povrede. Ministarstvu prosvjete je u 2019. godini upućeno više preporuka za unapređenje i regulisanje ove oblasti i obezbjeđivanje uslova za izvođenje prilagođenog nastavnog programa za konkretne učenike u skladu sa njihovim individualnim potrebama. Preporuke slične sadržine upućivane su ovom organu i u ranijim periodima, što nas navodi na mišljenje da ne postoji istovjetan standard i pristup inkluzivnom obrazovanju na nivou cijele Crne Gore i za svu djecu. Ukoliko Zaštitnik ukaže na propust u radu određenog organa ili ustanove u jednom pojedinačnom slučaju za pretpostaviti je da se isto odnosi i na sve ostale (iste ili slične slučajeve). Važno je napomenuti da je samo nekoliko upućenih preporuka koje se odnose na ostvarivanje inkluzivnog obrazovanja sprovedeno i poštovano od strane organa kom je upućeno.

Imajući u vidu činjenicu da sistemsko opredjeljenje propagira uključivanje sve djece u redovan obrazovni proces u skladu sa individualnim mogućnostima, minimum očekivanog jeste da se u skladu sa tim sredstva usmjere u stvaranje uslova u svakoj obrazovnoj ustanovi bez izuzetka.

Ispunjenjem principa jednakih mogućnosti kroz inkluzivno obrazovanje pruža se izbor u skladu sa individualnim mogućnostima djeteta sa posebnim obrazovnim potrebama i sprovodi edukacija bez diskriminacije. Aktivno se promoviraju i implementiraju socijalni model gdje je akcenat na prilagođavanju društva i otklanjanju prepreka i barijera u okruženju, stavovima, uslugama, a ne smetnji ili teškoći u razvoju djeteta, omogućava se podrška i kontinuitet na svim nivoima za postizanje obrazovnih ishoda i individualnih karakteristika.

Prema zvaničnim podacima, u 107 obrazovno-vaspitnih ustanova prilagođen je pristup djeci sa tjelesnim smetnjama, kao i toaleti u 62 ustanove. U devet ustanova postoji lift, a u jednoj je postavljena platforma¹⁰⁵. Imajući u vidu činjenicu da je Crna Gora prihvatila model inkluzivnog obrazovanja prije 15 godina, mišljenja smo da su skromni napor nadležnih službi i organa da, prije svega obezbijede arhitektonski pristup djeci sa tjelesnim smetnjama, i ne odražavaju tendenciju stvaranja prilagođenih uslova različitim potrebama djece u svakoj školi/obrazovnoj ustanovi i svakom djetetu bez izuzetka. U izvještajnom periodu obišli smo 70 osnovnih škola u Crnoj Gori koje se nalaze na seoskim područjima, te možemo konstatovati da djeca u seoskom području nemaju uslova za ostvarivanje inkluzivnog obrazovanja u skladu sa garantovanim pravima i preporučenim standardima.

Za vaspitanje i obrazovanje djece s posebnim obrazovnim potrebama obrazovne ustanove dužne su da obezbijede adekvatne obrazovne tehnologije, kao aspekt dodatnih nastavnih sredstava (Brajevo pismo i sl). Sve ustanove treba da izrade IROP (individualni razvojno-obrazovni program) u okviru kojeg su definisani akademski i razvojni ciljevi koji treba da budu postignuti. IROP predstavlja osnov za rad sa djecom sa posebnim obrazovnim potrebama i njime su precizno određene obaveze ustanove, uloge i

¹⁰³ „Sl. List CG“ br. 87/18 i 2/19

¹⁰⁴ http://www.ombudsman.co.me/docs/1562144567_17062019-prpeoruka-ml.pdf

¹⁰⁵ <https://www.unicef.org/montenegro/media/7871/file/MNE-media-MNEpublication311.pdf>

zaduženja članova tima za njegovu izradu i primjenu. Zaštitnik je mišljenja da sve škole u Crnoj Gori moraju raspolagati specijalizovanim didaktičkim sredstvima upravo iz razloga dostupnosti svakom djetetu, bez obzira u kom gradu ili kojoj sredini on živi i bez obzira na smetnju/potrebu koju ima. Uvidjeli smo da pojedina slabovidna i slijepa djeca nemaju adekvatan pristup obrazovanju, posebno u dijelu adaptacije udžbenika, dostupnosti literature, arhitektonski adaptiranim prostorima u okviru obrazovne ustanove. Srednjoškolsko obrazovanje često je uslovljeno prilagođenošću ustanova.

Kada su u pitanju asistenti u nastavi kao servis koji predstavlja tehničku podršku djeci, koja za ovom podrškom imaju potrebu na osnovu predloga komisija za usmjeravanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama, Zaštitnik zapaža da je u školskoj 2019/2020 angažovano oko 330 asistenata. Smatramo da je pohvalan i podsticajan broj angažovanih asistenata, ali se postavlja pitanje da li raspoloživi asistenti u nastavi odgovaraju stvarnoj potrebi učenika koji su uključeni u redovan obrazovni proces po inkluzivnom programu. U izvještajnom periodu imali smo priličan broj pritužbi koje su se odnosile na nemogućnost ostvarivanja ovog vida podrške, nemogućnost izvršenja rješenja o usmjeravanju nadležne komisije, neopravdano dug period čekanja na obezbjeđivanje asistenta i sl. Ukazivali smo da je obaveza svih relevantnih organa/ustanova da blagovremeno preduzmu aktivnosti, kako bi učenici koji su usmjereni u obrazovni program pohađali nastavu shodno važećim odlukama Komisije. Obrazovne ustanove se obraćaju Ministarstvu prosvjete sa zahtjevima za obezbjeđivanje obrazovnog programa u skladu sa rešenjima nadležne komisije i nerijetko ostaju bez odgovora, što obrazovne ustanove, kao i učenike i njihove porodice, dovodi u nezavidnu situaciju izaziva nesigurnost i pravnu neizvjesnost.

Otvoreno pitanje je i kvalitet inkluzivnog obrazovanja, te postignuća učenika. Analizirajući predmete koji se odnose na ostvarivanje inkluzivnog obrazovanja, stiče se utisak da se dostizanje minimuma uslova za ostvarivanje inkluzije nameće kao glavni prioritet, a da se manje pažnje posvećuje kvalitetu inkluzivnog obrazovanja. Smatramo da je u cilju postizanja standarda u kvalitetu stečenog obrazovanja potrebno kontinuirano pratiti vaspitno-obrazovne ustanove kroz indikatore koji su mjerljivi pokazatelji uspješnosti inkluzivnih vrijednosti. Osim toga, istovremeno svim pedagoškim i prosvjetnim radnicima treba obezbijediti kontinuirane edukacije u zavisnosti od kategorije smetnje. Senzibilisanost prosvjetnih radnika se treba kako procjenjivati tako i unapređivati u cilju postizanja atmosfere razumijevanja, prihvatanja, saradnje i tolerantnosti, a u cilju razvijanja otvorenosti za druge, njihove karakteristike i različitosti.

Da bi svako dijete istovremeno imalo jednako dostupno obrazovanje, ostvarilo zagarantovano pravo i kontinuitet obrazovanja, potrebno je evaluirati i u skladu sa tim osmisliti model i mehanizam saradnje između dnevnih boravaka za djecu sa smetnjama u razvoju, obrazovnih ustanova i resursnih centara.¹⁰⁶ Smatramo da dnevni boravci kao servisi dječje i socijalne zaštite treba da budu podrška inkluzivnom obrazovanju, kao i zdravstvenim uslugama.

Tokom 2019. godine donesena je nova Strategija inkluzivnog obrazovanja u Crnoj Gori (2019-2025)¹⁰⁷ koja se oslanja na obavezujuća međunarodna načela, standarde i preporuke Konvencije o pravima osoba s invaliditetom i predstavlja nastavak realizacije višegodišnjih aktivnosti u inkluzivnom obrazovanju. Za očekivati je da će Strategija unaprijediti sistematsko djelovanje u cilju ostvarivanja kvalitetne obrazovne inkluzije kroz kontinuiranu podršku i stručnu pomoć, stvaranje stimulatnog i nerestriktivnog okruženja za optimalan razvoj i obrazovanje, te učiniti usluge dostupnim, njegujući participaciju, samostalnost i razvoj potencijala i izgradnju ličnosti, cijeneći da je razvoj u ranom djetinjstvu ključ za ispunjen i produktivan život djeteta.

¹⁰⁶ Strategija inkluzivnog obrazovanja 2019-2025

¹⁰⁷ www.mpn.gov.me



Primjeri:

- U srednjoj školi dva učenika sa rješenjima o usmjeravanju nijesu imala asistente u nastavi, iako je po rješenju bilo neophodno obezbijediti asistente kao tehničku podršku u cilju adekvatnog ostvarivanja inkluzivnog obrazovanja. Škola se radi obezbjeđenja asistenata više puta obraćala Ministarstvu prosvjete, koje je u toku II klasifikacionog perioda dalo odobrenje za jednog dodatnog asistenta, dok je tokom III klasifikacionog perioda odobreno angažovanje i drugog asistenta. Procedura traženja, odobrenja i angažovanja asistenata trajala je određeno vrijeme, skoro tri školska klasifikaciona perioda. Ocijenjeno je da je u cilju ostvarivanja prava i najboljeg interesa ovim učenicima, bilo nužno urgentnije reagovanje. Razumijevajući da je neophodno sprovesti proceduru angažovanja asistenata, ukazano je da je obaveza svih relevantnih organa/ustanova da blagovremeno preduzmu aktivnosti kako bi učenici koji su usmjereni u obrazovni program, pohađali nastavu shodno važećim odlukama Komisije u usmjeravanju djece sa posebnim obrazovnim potrebama.¹⁰⁸

- U jednom slučaju Zaštitnik je zaključio da obrazovna ustanova i Ministarstvo prosvjete nijesu uspjeli da obezbijede uslove za organizovanje nastave u skladu sa rješenjem Sekretarijata za lokalnu samoupravu Bijelo Polje, kojim je učenik sa teškim hroničnim oboljenjima, umjerenim intelektualnim smetnjama i sa lakšim govorno-jezičkim smetnjama, usmjeren u redovan vaspitno-obrazovni program uz prilagođeno izvođenje nastave i uz podršku asistenta u nastavi. Obrazovna ustanova je djelimično prilagodila nastavu u skladu sa preporukama nadležne komisije, ali bez stručne i tehničke podrške nije moguće sprovesti prilagođeni nastavni program kojim bi se unaprijedili postojeći i razvili individualni kapaciteti ovog učenika. Ministarstvo prosvjete pokazalo je pasivan stav u vezi sa obezbjeđivanjem tehničke podrške u vidu asistenta u nastavi. Mišljenje sa preporukama je upućeno Ministarstvu prosvjete, nadležnoj komisiji i obrazovnoj ustanovi.¹⁰⁹

Sprječavanje napuštanja obrazovanja (tzv. „drop outa“)

Rano napuštanje školovanja je bilo predmet pažnje, kao i ranijih godina. Naime u jednom predmetu, Zaštitnik je konstatovao da šest učenika romske i egipćanske populacije u jednoj osnovnoj školi (rođenih između 2011.-2015. godine), ne pohađa redovno nastavu u školskoj 2019/2020 godini. Škola je preduzimala određene radnje u cilju njihovog povratka na nastavu, u vidu obavještenja upućenog roditeljima, nadležnom centru bezbjednosti, u cilju utvrđivanja njihove adrese, a uspostavljena je saradnja i sa centrom za socijalni rad, radi preduzimanja radnji iz nadležnosti organa starateljstva. Zapaža se da je škola i u prethodnoj (2018/2019) školskoj godini bila suočena sa neredovnim pohađanjem nastave učenika RE populacije, te da je u dva navrata obavještavala centar bezbjednosti o nepohađanju nastave đaka iz jednog naselja. Ova činjenica ukazuje da postupanje nadležnih organa nije dalo očekivane rezultate. Time je učenicima uskraćeno pravo na obrazovanje koje im je zajamčeno Ustavom, kao i drugim domaćim i međunarodnim propisima. Zaštitnik podsjeća i na brojna strateška dokumenta koja su usmjerena na socijalnu inkluziju romske i egipćanske populacije. Prosvjetna inspekcija vršila je nadzor nad radom škole, nakon čega je istakla da su se stekli uslovi za podnošenje prekršajne prijave protiv roditelja. Naglašavamo da je krajnji cilj ovih mjera sprječavanje nemarnog ponašanja roditelja koji ne vrše svoja roditeljska prava i obaveze u skladu sa zakonom, kao i da djeci obezbijede uslove za nesmetano pohađanje nastave. Istovremeno naglašavamo da je potrebno dodatno angažovanje i drugih relevantnih činilaca kako bi se otklonile polazne i životne nejednakosti ove djece.

¹⁰⁸ http://www.ombudsman.co.me/docs/1555921007_02042019-misljenje-sss.pdf

¹⁰⁹ http://www.ombudsman.co.me/docs/1579613855_02072019-preporuka-bp.pdf

Seoske škole



Institucija Zaštitnika je tokom 2019. godine, u okviru druge faze projekta „Promocija pristupa pravdi svoj djeci Crne Gore“, uz podršku UNICEF-a, obišla oko 70 seoskih osnovnih škola u Crnoj Gori. Osnovcima na području škola iz Barutane, Bioča, Lepenca, Kuča, Pipera, Prošćenja, Njegovuđe, Vilusa, JU obrazovnog centra u Šavniku, i dr. podijeljeni su promotivni flajeri „Ja se zovem dijete“, u cilju upoznavanja sa mogućnostima i načinima obraćanja nadležnim organima, u ostvarivanju svojih prava. Pri ovim posjetama održane su i kreativno-edukativne radionice i tribine,

tokom kojih je razgovarano detaljnije i o nadležnosti Zaštitnika, kada su u pitanju prava djece i mladih.

Uočili smo da postoje veliki izazovi u ostvarivanju prava na obrazovanje u seoskim područjima, a da djeca koja žive u ovim sredinama jesu rizična kategorija kojoj je upitno ostvarivanje i drugih prava zagarantovanih međunarodnim i domaćim zakonodavstvom. U ovim školama zapazili smo da uprave škola, nastavno osoblje i zaposleni, velikom posvećenošću i trudom čine sve da djeci odrastanje i obrazovanje, u ponekad veoma surovim uslovima, učine što ljepšim i vedrijim.

Ilustracija 3 nema vode za piće

Ove



škole nijesu opremljene kao gradske škole pa učitelji i nastavnici treba da budu kreativni u obrađivanju nastavnih jedinica. Nedostatak stručnog osoblja za pojedine nastavne jedinice je problem sa kojim se neke škole suočavaju, a pedagoga i psihologa imaju jednom u sedmici ili uopšte nemaju.

Činjenica je da su brojni objekti veoma dotrajali. Učenici pojedinih seoskih škola u školskom objektu nemaju pristup bezbjednoj vodi za piće. Evidentno je da ima i onih koji su djelimično rekonstruisani ili adaptirani, te dobili vodu sa gradskih vodovoda.

Ono što će nekim školama da nedostaje u narednom periodu jesu učenici. Naime, većina škola suočena je sa trendom smanjenja upisanih učenika, pojedina područna odjeljenja koja u ovom trenutku imaju nekoliko učenika, prema izgledima od naredne godine neće imati novih prvaka, što je posljedica migracija stanovnika iz tih područja. Zbog nedostatka adekvatnih uslova za život, ili nedovoljne podrške da ostanu u svojim domaćinstvima, te nedostatka drugih uslova potrebnih za život i rad, mnoge porodice odlaze u gradske sredine, mahom Podgoricu i primorje. Ovakva situacija dovodi do gašenja područnih odjeljenja odnosno pojedinih škola.

Sve navedeno iziskuje ozbiljniji pristup relevantnih činilaca. Postojanje i opstanak seoskih i područnih škola je od velikog značaja kako za učenike koji ih pohađaju, tako i za opstanak sela i malih mjesta gdje

te škole egzistiraju. Škole su centralna mjesta različitih aktivnosti i događaja od značaja za mještane. Škola je i mjesto okupljanja djece i mladih. Postojanje škola jedna je od garancija za ostanak mladih ljudi na selima, a što predstavlja i primarni preduslov za razvoj sela ili malog mjesta, za razvoj poljoprivrede i proizvodnju zdrave hrane. Naša preporuka je da se podstaknu stručnjaci iz različitih struka i profesija da povedu računa i pažljivo razmisle o ovom problemu, sa svih aspekata, a najprije u vezi sa podsticanjem nataliteta i ravnomjernim regionalnim razvojem.

Podsjećamo da je prema podacima MONSTAT-a¹¹⁰ o osnovnim demografskim pokazateljima, negativan prirodni priraštaj u 15 crnogorskih opština, koje u najvećoj mjeri imaju i negativan migracioni saldo. Dvije opštine imaju nulti prirodni priraštaj, dok je šest opština sa pozitivnim prirodnim priraštajem: Kotor, Bar, Tivat, Podgorica, Rožaja i Budva. Navedene opštine, osim Rožaja, imaju pozitivan i migracioni saldo.

Preporuka Zaštitnika:

-- izraditi demografsko-populacionu politiku

6.10. Pravo djeteta na odmor i rekreaciju

Pravo na slobodno vrijeme, igru i kulturne aktivnosti, propisano je članom 31 Konvencije o pravima djeteta. Slobodno vrijeme je ono vrijeme koje djeca provode bez obaveza, vrijeme predviđeno za odmor i zabavu ili podsticaj koji djeca mogu po svojoj volji izabrati za neku svoju aktivnost. Tokom slobodnog vremena djeca mogu ostvarivati i druga prava i potrebe, od socijalnih, obrazovnih, razvijanja zdravih stilova života, kroz sport i prevencije neželjenih oblika ponašanja. U kreiranju slobodnog vremena najveću odgovornost imaju roditelji-staratelji, obrazovne ustanove i lokalna zajednica. Lokalna zajednica treba da osigura prostorne, kadrovske i druge uslove za kvalitetno provođenje slobodnog vremena i aktivnosti djece. Istovremeno dužnu pažnju mora posvetiti načelu najboljeg interesa djeteta i pravu svakog djeteta na jednak pristup slobodnim aktivnostima.

Boravak djece u ustanovama za odmor i rekreaciju (u ustanovama socijalne i dječije zaštite)

Zaštitnik je imao u radu predmet koji se odnosio na rad – ishranu djece u JU za brigu o djeci „Dječji savez“ Podgorica. Naime, isticano je da djeca nemaju adekvatne uslove boravka, kao i da im nije obezbjeđena ishrana u skladu sa vjerskim uvjerenjima. U postupku je utvrđeno da je Ustanova osnovana kao ustanova socijalne i dječije zaštite, čiji je osnivač Glavni grad Podgorica, u čijem sastavu je odmaralište za odmor i rekreaciju djece na Veruši. Uslugu odmora i rekreacije djece osim JU Dječji savez Podgorica pruža i JU „Lovćen Bečići“ sa Cetinja.¹¹¹

Ispitujući da li je boravak djece u odmaralištima uređen, tj. da li su propisani standardi i normativi koje ustanova mora posjedovati da bi u njoj boravila djeca i da li ustanova kao pružalac usluge odmora i rekreacije ima licencu za obavljanje djelatnosti, Zaštitnik je obaviješten od Ministarstva rada i socijalnog staranja da ustanove za odmor i rekreaciju nemaju zakonsku obavezu da posjeduju licencu iz oblasti socijalne i dječije zaštite, da su usluge koje se pružaju u okviru poslova odmora i rekreacije isključivo predmet Zakona o turizmu, te stoga nijesu propisani standardi i normativi za pružanje ove usluge.

Obje ustanove posjeduju odmarališta u kojima su u toku zimskog i ljetnjeg raspusta smještene djeca radi odmora i rekreacije. Ustanove pružaju ugostiteljske i turističke usluge, iako u odlukama o osnivanju ustanova nije naznačeno da će obavljati turističku djelatnost. Radi se o ustanovama socijalne i dječije zaštite, a ne o turističko-ugostiteljskim objektima u smislu odredbi člana 69/2 Zakona o turizmu i

¹¹⁰MONSTAT Procjene stanovništva i osnovni demografski pokazatelji 2018. godina – saopštenje od 31.05.2019.g

¹¹¹ „Usluge socijalne i dječije zaštite: Priručnik za polaganje stručnog ispita“ 2016.

ugostiteljstvu ("Službeni list Crne Gore", br. 2/18 ,... 13/18), koji propisuje kakvi mogu biti ugostiteljski objekti, prema vrsti korisnika ugostiteljskih usluga. S toga nije prihvatljiv pomenuti stav Ministarstva rada i socijalnog staranja da su usluge koje se pružaju u okviru poslova odmora i rekreacije, isključivo predmet Zakona o turizmu.

Zaštitnik zapaža da su u studijama o razvoju usluga socijalne i dječije zaštite odmor i rekreacija djece prepoznati kao usluga, što je u skladu sa ranijim zakonskim rješenjem koje je kao jedno od osnovnih prava iz socijalne i dječije zaštite propisivalo pravo na odmor i rekreaciju.

Ističemo da objekti u kojima borave djeca moraju biti u skladu sa najvišim standardima, treba da posjeduju sve neophodne dozvole, kao i licencu za rad. Stoga i odmarališta kao ustanove iz oblasti socijalne i dječje zaštite moraju posjedovati licencu. Polazeći od navedenog, te činjenice da uslovi za prostor u kojem radi odmora i rekreacije borave djeca i osoblje koje radi sa djecom, treba da budu jasno definisani standardima za pružanje usluge (prostor, kadar, oprema, proizvodnja i usluživanje hranom i sl.) Zaštitnik je uputio Inicijativu za dopunu Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti.¹¹²

Pravilna ishrana djece preduslov je za pravilan rast i razvoj i dobro zdravstveno stanje, odbrambenu sposobnost organizma i odvijanje svih vitalnih funkcija, te je potrebno ustanoviti normative ishrane djece u uslovima kolektivnog smještaja. Mišljenje sa preporukom Zaštitnik je uputio JU za brigu o djeci „Dječji savez“ Podgorica.¹¹³

6.11. Ekonomska zloupotreba djece

Prosjačenje i život na ulici i dalje je jedan od problema sa kojim se suočavaju djeca. Budući da se djeca često prisiljavaju da prose, mišljenja smo da reakcija relevantnih organa/ustanova treba biti pravovremena i koordinisana kako bi djecu adekvatno zaštitila. Kako su duže vrijeme evidentne poteškoće u njihovom zbrinjavanju i zaštiti, u smislu da je postojala određena nesaglasnost nadležnih organa, na šta je Zaštitnik permanentno ukazivao, bila je nužnost donijeti procedure postupanja.

Protokol o postupanju organa, ustanova i organizacija u Crnoj Gori sa djecom uključenom u život i rad na ulici, dokument je čije je donošenje inicirao Zaštitnik u saradnji i uz podršku organizacije Save the children. Ovaj Protokol razrađuje postupanje nadležnih organa, ustanova i organizacija u cilju unapređenja zaštite ove kategorije djece, a usaglasila su ga ministarstva: unutrašnjih poslova, pravde, rada i socijalnog staranja, obrazovanja, zdravlja i Uprava policije. Protokol pruža smjernice za djelovanje svim akterima koji se bave djecom i porodicom i obavezujuće su za sve potpisnike. Njim se detaljno razrađuje postupanje nadležnih subjekata policije, ustanova za socijalnu i dječju zaštitu, kao i obrazovnih i zdravstvenih ustanova, u cilju prevencije ali i pravovremene reakcije kada se postupa u pojedinačnim slučajevima. O ovom Protokolu više u dijelu *Druge aktivnosti Zaštitnika*.

U radu smo imali predmete po pritužbama građana koje su ukazivali na izraženu pojavu prosjačenja djece u opštini Berane. Zapaženo je da su nadležni organi upoznati sa pojavom prosjačenja od strane maloljetnika te da u organizovanim akcijama („Prosjak“) preduzimaju mjere u cilju suzbijanja i preveniranja ovih radnji. Međutim, zabrinjava činjenica da su nadležni organi upoznati sa porodicama i djecom koja se svakodnevno bave prosjačenjem i izjašnjavaju se kao nemoćni da spriječe isto.

¹¹² <http://www.ombudsman.co.me/Inicijative.html>

¹¹³ <http://www.ombudsman.co.me/Preporuke.html>

Imajući u vidu zakonska ovlaštenja kao i obaveze nadležnih organa da učine sve kako bi zaštitili djecu od bilo kakvog vida zloupotrebe i zanemarivanja, Zaštitnik je nadležnim organima uputio mišljenje sa konkretnim preporukama.¹¹⁴

Zaštitnik je takođe inicirao i izradu liste opasnih poslova za djecu shodno Konvenciji MOR-a. Formirana je radna grupa čiji rad prati i predstavnik institucije Zaštitnika. Mišljenja smo da u skladu sa preporučenim standardima i obavezama prihvaćenim međunarodnim dokumentima, lista dozvoljenih poslova za djecu u mnogome može spriječiti izlaganje štetnim djelovanjima djece i pomoći poslodavcima u namjeri da postupaju u skladu sa standardima.

6.12. Zaštita djece od seksualnog iskorišćavanja

Zaštita djece od seksualnog iskorišćavanja je predmet stalne pažnje Zaštitnika. U izvještajnom periodu aktivno je sprovedena promocija Konvencije Savjeta Evrope – Lanzarot konvencije, kako među djecom tako i među profesionalcima o zaštiti djece od seksualnog iskorištavanja i seksualnog zlostavljanja, koju je ratifikovala Crna Gora i koja ističe neophodnost kontinuiranog i usklađenog djelovanja svih relevantnih činilaca u državi sa zajedničkim ciljem, da se djeci omogući da odrastaju u zaštićenom i sigurnom okruženju. Konvencija istovremeno propisuje i obavezu preduzimanja svih zakonodavnih ili drugih mjera kako bi se obezbjedilo da djeca tokom osnovnog i srednjoškolskog obrazovanja dobiju informacije o opasnostima od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja, kao i o sredstvima da se sama zaštite, u skladu sa sopstvenim moćima koje se vremenom razvijaju. Stiče se utisak da se kod nas još uvijek nisu stekli uslovi za njenu adekvatnu primjenu i preduzimanje radnji i mjera u skladu sa standardima koje ona preporučuje.

Sprovodeći promotivne aktivnosti primijećeno je da djeca veoma malo znaju o tome šta je seksualno nasilje/zlostavljanje/zloupotreba, da ne prepoznaju rizične situacije koje ih mogu dovesti u opasnost da postanu žrtve, a još manje su upoznata na koji način mogu da se zaštite i kome sve da se obrate za pomoć. Zabrinjava zapažena tolerancija djece na različite oblike seksualnog uznemiravanja putem interneta, posredstvom društvenih mreža (slanje i primanje fotografija i tekstova neprimjerenog sadržaja), Problem je utoliko teži što djeca nisu svjesna rizika u koji dovode sebe niti posledica koje takve aktivnosti mogu prouzrokovati. Ovako stanje nam ukazuje na neophodnost organizovane i standardizovane edukacije djece od najranijeg uzrasta, u skladu sa njihovim psiho-fizičkim razvojem, o seksualnosti, različitim načinima zloupotrebe u seksualne svrhe, mehanizmima zaštite i sl. Djeca treba da dobiju priliku da i o seksualnosti kao i svemu što ih u suštini zanima, saznaju na adekvatan i zdrav način, kroz odgovarajuće obrazovanje.

Za razliku od velikog broja evropskih zemalja, seksualna edukacija nije obavezan dio nastavnog procesa. U obrazovnom sistemu, kao izborni predmet izučava se predmet „Zdravi stilovi života“, u okviru kojeg postoji dio o seksualnom zdravlju, što po mišljenju Zaštitnika nije dovoljno. Kako je uvođenje predmeta seksualno obrazovanje stručno pitanje, ono zahtijeva da mu se posveti posebna pažnja, i pokrene šira stručna diskusija na ovu temu.

Stav Evropske mreže ombudsmana za djecu (ENOC) je da obrazovanje uči djecu vještinama koje mogu da im pomognu da izbjegnu zlostavljanje od strane vršnjaka, nasilje, provokacije, uznemiravanje i seksualno zlostavljanje ili ako se pak nađu u takvim situacijama da im pomognu da se zaštite i da prijave slučaj odgovornoj odrasloj osobi u koju imaju povjerenja. Istovremeno ENOC je apelovao na vlade svih država članica da preduzmu efikasne mjere za sprovođenje Konvencije Savjeta Evrope o zaštiti djece od seksualnog iskorištavanja i seksualnog zlostavljanja.

¹¹⁴ http://www.ombudsman.co.me/docs/1579608885_26122019-preporuka-ba.pdf

Zaštitnik je mišljenja da se niz radnji i mjera mora preduzeti na svim nivoima kako u pogledu prevencije i edukacije kako djece tako i profesionalaca, do uspostavljanja sistema podrške i pomoći djeci u dijelu prijavljivanja i ohrabrivanja da uđu u proces pa do terapijske pomoći djeci i njihovim porodicama do uspostavljanja programa rehabilitacije i resocijalizacije žrtvi. Takođe je neophodno raditi na uspostavljanju jedinstvenih baza podataka kao i registra učinioca krivičnih djela iz grupe seksualnog nasilja/uznemiravanja/zlostavljanja/zloupotrebe djece kao i unapređenja uslova za adekvatno, brzo i efikasno sprovođenje istrage i procesnih radnji u skladu sa preporučenim standardima, a sve u cilju zaštite djeteta, njegove privatnosti, ličnosti i dostojanstva kroz poštovanje najboljeg interesa djeteta u svakoj pojedinačnoj radnji. Osim toga, ne treba izostaviti veoma važnu ulogu medija koji u mnogome mogu doprinjeti, ali i odmagati u procesu propagande i promocije, a tako i u izveštavanjima o događajima koji se odnose na seksualno zlostavljanje djece.

Postupajući u jednom predmetu koji se odnosio na prijave seksualnog uznemiravanja i/ili nasilja odrasle osobe prema djetetu, zapazili smo da nadležni organi i pored preduzimanja radnji i mjera nisu utvrdili da je došlo do izvršenja krivičnog djela protiv polne slobode sa djetetom, jer je u konkretnom slučaju seksualni odnos uživan u skladu sa zakonskim odredbama, odnosno sa djetetom koje je napunilo 15 godina. Zaštitnik nije imao osnova da utvrdi povredu garantovanih prava jer su organi postupali u skladu sa zakonom, ali je svakako ukazao službama socijalne i dječije zaštite da aktivnije prate dijete i pruže svu adekvatnu pomoć i podršku cjelokupnoj porodici u narednom periodu.

Postupali smo i slučaju u kom je došlo do seksualnog uznemiravanja putem mobilnog telefona djeteta od strane odrasle osobe. Nadležni organi su sproveli istragu i proceduralne radnje u skladu sa zakonom i bez odlaganja, tužilac nije utvrdio postojanje elemenata krivičnog djela, već je podnijeta prekršajna prijava protiv istog (postupak je u toku).

- Organizovati kampanje, javne akcije i edukativne radionice u obrazovnim ustanovama na temu seksualnog nasilja;
- Podizati nivo svijesti o pravima djece, uključujući pravo na poštovanje njihovog dostojanstva i tjelesnog integriteta;
- Edukovati učenike, nastavni kadar kao i stručne službe u cilju podizanja svijesti o bezbjednom korišćenju interneta;
- Ustanoviti mehanizam povjerljivog savjetovanja, kako bi stručna lica mogla da na primjeren način dođu do mišljenja i stavova djece o pojedinim pitanjima pa i o eventualnom nasilju;

6.13. Druge aktivnosti u oblasti prava djeteta

Protokol o postupanju organa, ustanova i organizacija u Crnoj Gori sa djecom uključenom u život i rad na ulici

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda je u saradnji sa međunarodnom organizacijom „Save the children“ i predstavnicima državnih organa sačinio „Protokol o postupanju organa, ustanova i organizacija u Crnoj Gori sa djecom uključenom u život i rad na ulici”.¹¹⁵ Protokol je potpisan od strane ministara: unutrašnjih poslova, pravde, rada i socijalnog staranja, obrazovanja, zdravlja i direktora Uprava policije. Njegova promocija je organizovana na dvodnevnoj konferenciji 19-20 juna 2019. godine.

Protokol o postupanju organa, ustanova i organizacija u Crnoj Gori sa djecom koja su uključena u život i rad na ulici u Crnoj Gori je dokument, koji pruža smjernice za djelovanje svim akterima koji se bave

¹¹⁵ https://www.ombudsman.co.me/docs/1560953235_protokol-o-postupanju-organa-nacr--1.pdf

djecom ali 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.

Protokol se odnosi na postupanje svih službenih lica i drugih stručnjaka koji obavljaju poslove od značaja za zaštitu djece koja su uključena u život i rad na ulici (policija, centri za socijalni rad, druge ustanove i pružaoci usluga socijalne zaštite, zdravstvene ustanove, vaspitno-obrazovne ustanove, organizacije i dr.).

Protokolom se detaljno definišu obaveze preduzimanja potrebnih mjera za osiguranje organizovanosti, opremljenosti i edukovanosti dovoljnog broja specijalizovanih stručnjaka koji se bave problematikom koja obuhvata život i rad djece na ulici.

Opšti cilj Protokola jeste unapređenje dobrobiti djece stvaranjem uslova za bezbjedan boravak i rad na ulici koji je koristan za djecu, predupređenjem i sprečavanjem okolnosti i situacija koje izlažu djecu nebezbednim i drugim potencijalno ili stvarno štetnim aspektima života i rada na ulici, i sprovođenje brzog i koordinisanog postupka koji štiti dijete od zloupotrebe i nasilja i obezbjeđuje mu odgovarajuću zaštitu i rehabilitaciju.

Protokolom se želi osigurati:

- uspostavljanje pravovremene i operativne procedure za koordinisan postupak zaštite djeteta koje je uključeno u život i rad na ulici na teritoriji Crne Gore od izlaganja nepovoljnim okolnostima i potencijalne ili stvarne štete, kao i obezbjeđivanje odgovarajuće pomoći i podrške djetetu;
- informisanje službenih lica i drugih stručnjaka koji rade sa djecom, djece koja su uključena u život i rad na ulici, osoba koje o njima brinu, njihovih porodica, kao i šire javnosti, o postupanju u slučajevima kada je dijete zatečeno da živi ili radi na ulici;
- uspostavljanje koordinisane međusektorske i intersektorske saradnje stručnjaka različitih organa, ustanova i organizacija u cilju zaštite djece koja su uključena u život i rad na ulici;
- utvrđivanje preventivnih mjera kojima se obezbjeđuje bezbjedno i podsticajno okruženje za život i radne aktivnosti svakog djeteta, a naročito djece u riziku od izlaganja nepovoljnim okolnostima života i rada na ulici.

U adekvatnoj primjeni ovog dokumenta, važnu ulogu će imati Koordinaciono tijelo za praćenje njegove primjene.

Pristup pravdi

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore u aprilu 2019. godine, u saradnji sa UNICEF-om, počeo je sprovođenje kampanje „Promocija pristupa pravdi sve djece u Crnoj Gori“, u cilju osnaživanja djece da se bore za svoja prava, kroz njihovo upoznavanje na koji način da ostvare pristup pravdi u različitim situacijama kroz promovisanje uloge Zaštitnika i osnaživanje Zlatnih savjetnika Ombudsmana u promociji prava djeteta i dječijoj participaciji.

Ova kampanja se ostvarivala u nekoliko faza. Naime, prvo je sproveden edukativni kamp „Kome, kada i zašto da se obratim“ (31. maj - 2. jun 2019. godine) na kom je učestvovalo ukupno 42 djece – Zlatni savjetnici Ombudsmana i djeca iz osnovnih škola, delegirana od strane đачkih parlamenata. Kamp je sproveden, prije svega u cilju edukacije Zlatnih savjetnika i djece iz osnovnih škola o osnovama poštovanja prava djeteta, prepoznavanja kršenja prava i mehanizmima zaštite garantovanih prava odnosno pristupu pravdi. Tom prilikom su se Zlatni savjetnici posebno obučili i usvojili znanja i vještine koje se odnose na efektivno sprovođenje promotivnih aktivnosti kao i tehnike efikasnog sakupljanja stavova i mišljenja vršnjaka o određenim pitanjima (poštovanje prava djeteta), te se na taj način pripremili

za sprovođenje određenih promotivnih aktivnosti zajedno sa predstavnicima Institucije ili samostalno u svojim lokalnim sredinama. Dio kampa je posvećen jednoj važnoj aktivnosti, osmišljavanju novog propagandnog materijala koji je poslužio za promovisanje prava djeteta, nadležnosti Zaštitnika i uopšte pristupa djece pravdi.

Propagandni materijal se kreirao zajedno sa djecom kako bi se postigao najbolji efekat i kako bi bio u potpunosti pristupačan svakom djetetu. U finalnom obliku on predstavlja brošuru „*Ja se zovem dijete*“¹¹⁶, koja sadrži osnovne informacije o načinima kršenja određenih dječjih prava i informacije o raspoloživim mehanizmima zaštite koji stoje na raspolaganju svakom djetetu. Brošura sadrži informacije iz oblasti zaštite prava na obrazovanje, socijalnu i dječiju zaštitu, zaštitu od nasilja, zaštitu pred pravosudnim organima i naravno informacije o nacionalnom mehanizmu zaštite garantovanih prava - Zaštitniku ljudskih prava i sloboda.

Druga faza ove kampanje podrazumijevala je sprovođenje promotivnih aktivnosti u vidu kreativno-edukativnih radionica i/ili tribina sa djecom iz ruralnih i seoskih područja širom Crne Gore, u okviru posjete 70 škola u Crnoj Gori. Zaštitnik je ove aktivnosti sprovodio u prigradskim i seoskim školama iz razloga što su rezultati rada pokazali da je ova kategorija djece u najmanjoj mjeri upoznata sa mehanizmima pristupa pravdi. Uz pomoć angažovanih edukatora iz Centra za prava djeteta Crne Gore sprovedeno je 120 radionica kojima je obuhvaćeno ukupno 2.131 dijete, od čega 1.009 dječaka i 1.122 djevojčice.

Radionice su sprovedene u sledećim opštinama i seoskim područjima na teritoriji Nikšića, Plužina, Rijeke Crnojevića, Spuža, Danilovgrada, Virpazara, Golubovaca, Risna, Radanovića, Herceg Novog, Grahova, Komana, Kuča, Pipera, Petrovića, Barutane, Bioča, Lepenca, Prošćenja, Njegovuđe, Vilusa, Šavnika, Plava, Murina, Andrijevice, Ulcinja, Rožaja, Bijelog Polja, Berana, Pljevalja, Prčnja, Žabljaka i dr. U najvećem broju slučajeva je postignuta odlična interakcija sa djecom koja su, u zavisnosti od uzrasta, pokazivala određeni stepen znanja u odnosu na garantovana prava. Izazov u sprovođenju ove aktivnosti su bile miješane uzrasne grupe, koje su nužne u školama sa malim brojem učenika, zbog usklađivanja načina saopštavanja određenih informacija i ostvarivanje cilja da svakom djetetu budu razumljive. Djeca su, međutim, bila usaglašena u stavu da nemaju uslova za kvalitetno i kreativno provođenje slobodnog vremena, a mnoga od njih (većina djece iz seoskih područja sa sjevera Crne Gore) nijesu nikada bila u bioskopu ili odgledala pozorišnu predstavu, niti su bila na moru. Djeca, uglavnom, nijesu znala da imaju mogućnost da se samostalno obrate bilo kom organu, osim školi koju pohađaju. Većina djece nije nikada čula za Zaštitnika!

Sve ovo ukazuje na važnost upoznavanja djece sa njihovim pravima, mehanizmima zaštite, žalbenim procedurama, kako bi djeca imala kvalitetniji pristup pravdi. Pristup pravdi je od posebnog značaja, jer obezbjeđuje zaštitu od diskriminacije, nasilja, zlostavljanja i eksploatacije, sa jasnim poštovanjem načela najboljih interesa djeteta, te je važna kontinuirana edukacija i podrška svoj djeci, bez obzira gdje i u kakvim uslovima živjeli.

Tokom ovih obilazaka, osim realizacije kreativno-edukativnih radionica o pravima djece, predstavnici Institucije razgovarali su sa rukovodstvom škola i obišli prostorije obrazovnih ustanova. Na osnovu zatečenog stanja u pojedinim školama pokrenuli smo više postupaka po sopstvenoj inicijativi. Povod za formiranje predmeta uglavnom je bilo loše stanje na pojedinim objektima (krovna konstrukcija, fasade), fiskulturnim salama (nedostatak mobilijara, dotrajale sprave), grijanje, učenički prevoz (nedovoljan broj kombija, dotrajala vozila, troškovi prevoza), nedostatak nastavnog kadra i to u najvećem broju slučajeva za nastavne jedinice fizika, matematika i informatika, ali ono što najviše zabrinjava jeste mali broj učenika i informacija da u narednom periodu u nekim školama neće biti prvaka. Takođe, značajan broj djece

¹¹⁶ <http://www.ombudsman.co.me/img-publications/27/jasezovemdijete.pdf>

potiče iz materijalno ugroženih porodica. Uočili smo veliki problem pored nedostatka pojedinog nastavnog kadra, nedostatak pedagoga, psihologa i logopeda.

Djeca i bolesti zavisnosti

Imajući u vidu značaj zdravlja djece za njihov razvoj i društvo u cjelini, Zaštitnik je sproveo anketno istraživanje i sačinio poseban Izvještaj, kako bi se utvrdila rasprostranjenost bolesti zavisnosti kod djece osnovnoškolaca i srednjoškolaca u Crnoj Gori. Za potrebe istraživanja angažovani su eksterni istraživači na čelu sa prof. dr Milošem Bešićem, sa ciljem da samo istraživanje i njegovi rezultati budu što objektivniji i zasnovani na realno utvrđenim pokazateljima. Istraživanje je realizovano anketnom metodom (upitnik).

Istraživanje je obuhvatilo 1.000 ispitanika (342 iz 37 osnovnih, te 658 ispitanika iz 25 srednjih škola), a na osnovu rezultata istraživanja upućene su preporuke Vladi Crne Gore, ministarstvima i lokalnim samoupravama. Izvještaj je dostupan na sajtu Zaštitnika.¹¹⁷

Obilježavanje 30 godina od usvajanja Konvencije o pravima djeteta UN-a

Djeca, članovi Mreže zlatnih savjetnika Zaštitnika, 20. novembra 2019. godine „preuzela“ su rezidenciju Predsjednika Crne Gore, u okviru obilježavanja tridesetogodišnjice od usvajanja UN Konvencije o pravima djeteta, uz podršku UNICEF-a. Tom prilikom je Predsjednik, Milo Đukanović, sa djecom razgovarao o mnogim važnim pitanjima koja se tiču obrazovanja, zdravlja, socijalne politike, mobilnosti mladih, prevencije vršnjačkog nasilja, sporta i drugim važnim temama.

Pripreme aktivnosti su podrazumijevale kontinuiranu komunikaciju sa 25 djece Zlatnih savjetnika u procesu odabira tema koje djecu interesuju, predlaganja pitanja, usaglašavanja konačne liste pitanja i pripreme djece. Sastanak je uspješno realizovan, o čemu su izvještavali brojni štampani i elektronski mediji, kao i društvene mreže.

Zlatni savjetnici su u ime djece Crne Gore od Predsjednika dobili mnoge odgovore.

Predsjednik je odgovarajući na pitanja djece naglasio ključnu ulogu škole i porodice za suzbijanje nasilja nad djecom i istakao značaj etičkog izvještavanja medija o pravima djeteta. Saglasan je da je siromaštvo djece jedan od ključnih izazova i s tim u vezi poručio da je neophodno podržati rani razvoj djece, poboljšati kvalitet obrazovanja i socijalne zaštite kako bi pomoć stigla do onih kojima je najpotrebnija.

Smatra da svaka priča o razvoju društva počinje i završava obrazovanjem. Naglasio je da je u tom procesu ključno unaprijediti položaj zaposlenih u obrazovanju.

Takođe smatra da je mobilnost mladih aktuelna u cijelom regionu, pa i u Evropi, te da postoje i pozitivne i negativne strane te priče. Jedan od odgovora, leži upravo u sistemu obrazovanja. Kazao je da su dosadašnji rezultati na unapređenju stanja prava djeteta postignuti kroz značajnu podršku i saradnju sa međunarodnim organizacijama, u prvom redu UNICEF-om, te da će se ta saradnja ubuduće nastaviti.

Na kraju su zajednički, jednoglasno „izglasali“ da je potrebno više raditi na smanjenju siromaštva, unapređenju obrazovanja i jačanju dječje participacije kako bi se glas djeteta čuo još jače.

“Dižem glas za MOJE pravo!”

¹¹⁷ <http://www.ombudsman.co.me/img-publications/26/izvjestaj-10.06.2019.pdf>

Povodom Međunarodnog dana dječijih prava i tridesetogodišnjice Konvencije o pravima djeteta, Zaštitnik je, sa međunarodnom organizacijom "Save the Children", raspisao nagradni konkurs na temu "Dižem glas za MOJE pravo!!!"

U okviru konkursa pozvani su timovi dječaka i djevojčica (6-18 godina) da osmisle kampanju za društvene medije i da na kreativan i inovativan način prikažu svoje viđenje na koji način se sprovodi ili krši neko, za njih značajno dječije pravo. U skladu sa interesima učesnika, kampanja je mogla sadržati fotografije, audio i video radove, literarne i likovne radove ili biti kombinacija svega navedenog.

Na nagradni konkurs pristiglo je 30 kreativnih dječijih ideja iz različitih gradova Crne Gore. Ekipe osnovnih škola „Mirko Srzentić“ – Petrovac, „Salko Aljković“ – Pljevlja i Resursnog centra iz Podgorice, pobjednici su konkursa. Žiri, koji su činili Zlatni savjetnici, izabrao je najbolje nakon razmatranja svih prijava i materijala.

Nagrade za tri navedene ekipe odabrala su djeca-pobjednici, a svaka od njih je usmjerena za unapređenje aktivnosti rada s djecom u okviru njihovih obrazovnih ustanova.

WEBINAR

Tokom izvještajnog perioda održana je prezentacija rada Mreže Zlatnih savjetnika u cilju prikaza primjera dobre prakse aktivne dječije participacije za svjetski HR WEBINAR 3 "Children rights participation".

Mreža Zlatnih savjetnika Ombudsmana predstavljena je na WEBINAR-u na kom je učestvovalo 56 zemalja svijeta. Organizator ovog događaja je bila centralna kancelarija UNICEFa iz New York-a. Ovaj događaj je održan 16. aprila 2019. godine, a na njemu su imali priliku da svoja iskustva u radu sa Zaštitnikom predstave i djeca – Zlatni savjetnici Ombudsmana.

"Glas djeteta" – participacija tokom izrade Strategije za ostvarivanje prava djeteta u Crnoj Gori

Tokom izvještajnog perioda predstavnici Institucije su aktivno učestvovali na sastancima i događajima povodom pripreme "Strategije za ostvarivanje prava djeteta u Crnoj Gori sa Akcionim planom (2019-2023)". Osim toga, Zlatni savjetnici Ombudsmana bili su aktivni učesnici aktivnosti koje su organizovane u cilju predavljanja Strategije, s obzirom da su oni učestvovali u samoj izradi kao "glas djeteta".

Potruga za "ljudskim pravima"

Povodom Međunarodnog dana ljudskih prava, već tri godine za redom organizuje se takmičenje „Potraga za ljudskim pravima“ a institucija Zaštitnika jedna je od kontrolnih tačaka za takmičare. Organizatori su ocjenjivali znanje i umješnost u rješavanju zadataka, kao i timski rad, sposobnost komunikacije, poštovanje ljudskih prava. Glavna nagrada za tri najuspješnija tima je putovanje u Beč - gdje se učenje o ljudskim pravima nastavlja i gdje nagrađeni imaju priliku da posjete znamenita mjesta - simbole ljudskih prava u ovom gradu. Po povratku u Crnu Goru, nagrađeni imaju zadatak da u svojim školama predstave stečeno iskustvo i znanje te na taj način uključe vršnjake u jačanje vrijednosti zajednice evropskih zemalja.

PRAVA MLADIH

Mladi predstavljaju 22 % populacije, odnosno, više od jedne petine. U cilju unaprjeđivanja društvenog položaja mladih i stvaranja uslova za ostvarivanje njihovih potreba u svim oblastima, donijet je novi Zakon o mladima.¹¹⁸

Savjet Evrope, u cilju pružanja podrške politikama prema mladima kroz promociju ljudskih prava, društvene inkluzije, međukulturalnog dijaloga, rodne ravnopravnosti i aktivnog učešća mladih, dao je preporuke državama članicama o radu s mladima.¹¹⁹ Neke od mjera koje treba preduzeti su: informisanje mladih o njihovim pravima, mogućnostima i uslugama koje su im dostupne; jačanje aktivnog građanstva, učestvovanja i društvene uključenosti svih mladih, posebno marginaliziranih i mladih u riziku; jačanje međukulturalnih kompetencija; podsticanje mladih da rade na ostvarenju ciljeva održivog razvoja u svojoj okolini; suzbijanje i sprječavanje diskriminacije, netolerancije i društvene isključenosti; poboljšanje neformalnog i informalnog obrazovanja.

U Podgorici je otvoren omladinski centar koji predstavlja kulturno-edukativni prostor namijenjen mladima od 15-30 godina, sa ciljem da ih podstakne na aktivno učešće u životu zajednice i omogući im da na kvalitetan način provode svoje slobodno vrijeme. Otvoreno je i nekoliko omladinskih klubova u Crnoj Gori gdje mladi mogu besplatno učestvovati u aktivnostima.

U izvještajnoj godini veliku pažnju javnosti je izazvalo istraživanja „Percepcije i stavovi mladih prema politici u Crnoj Gori“, koje je sprovedla Westminsterška fondacije za demokratiju. Na pitanje „Da li aktivno razmišljate o odlasku iz Crne Gore?“, 70 % ispitanika se izjasnilo da razmišljaju o odlasku.¹²⁰ Rezultati istraživanja ukazali su na nepovjerenje mladih prema političarima, a istovremeno anketa je pokazala da mladi razmišljaju o potencijalnom odlasku. Na navedeno pitanje 36,2 % mladih kazalo je da povremeno razmišlja, 20,2% da razmišlja ali da ništa ne čini u vezi toga, dok se 14 % mladih izjasnilo da ozbiljno razmišljaju o odlasku.

Svakako da postoji određeni broj mladih koji razmišljaju da odu u inostranstvo, shodno obrazovnoj i radnoj mobilnosti koja je svojstvena mladima, ne samo u Crnoj Gori. Takođe ima i mladih koji se radi školovanja nalaze u drugim državama, te i pored želje da se vrate u Crnu Goru, smatraju da su za svoje znanje i rad bolje plaćeni u drugoj državi. Potrebno je stoga, populacionim politikama i institucionalnim mjerama ponuditi rješenja za ovaj problem.

Zapaža se da je prema raspoloživim podacima nezaposlenost mladih (mladi između 15. i 24. godine starosti) opala sa 39%, koliko je iznosila 2017. godine, na 26,8 % (III kvartal 2018), međutim i dalje je prilično visoka u odnosu na prosjek EU koji je u aprilu 2019. godine, iznosio 14,2%.¹²¹

Kad je riječ o zapošljavanju mladih prepoznaju se određeni nedostaci: nedovoljno pažnje posvećene onim mladim osobama koje su najugroženije na tržištu rada – mladima bez kvalifikacija; oko 12,5% svih mladih radnika radi na neregularnim radnim mjestima (određeno vrijeme i povremeni poslovi i samozapošljavanje u cilju "preživljavanja"); skoro 2/3 svih mladih radnika (59,5%) nalazi se u neformalnoj ekonomiji; više od 1/3 mladih zaposleno je u uslužnim djelatnostima i trgovini, uprkos visokom stepenu stručne spreme.¹²²

¹¹⁸ "Službeni list Crne Gore", br. 25/19 i 027/19)

¹¹⁹ Preporuka CM/REC(2017)4 Odbora ministara Savjeta Evrope.

¹²⁰ www.wfd.org

¹²¹ <http://www.zzzcg.me/najmanje-mladih-bez-posla-u-njemackoj-i-holandiji/>

¹²² „Politika zapošljavanja mladih u CG“ MRSS

Zaštitnik smatra da je rješavanje pitanja nezaposlenosti mladih veoma važno, a i složeno, te iziskuje udružene aktivnosti raznih društvenih aktera. S tim u vezi, potrebno je i definisali prioritete, odgovarajuće aktivnosti i mjere za unapređenje tržišta rada, a posebno unapređenja položaja mladih.

Naglašavamo i značaj medija koji imaju veliku ulogu kod mladih koji su njihovi najveći konzumenti, te posredstvom raznih medija zadovoljavaju svoju potrebu za zabavom, razonodom i slobodnim vremenim. Stoga je veoma važno i da mediji obrate pažnju na mlade ljude i da servirajući im potrebne sadržaje, istovremeno prate njihove aktivnosti i dešavanja u kojima su oni učesnici. Važno je takođe i preduzimati aktivnosti kako bi se mladi što bolje medijski obrazovali.

6.14. Socijalna zaštita

Sistem socijalne zaštite se zasniva na principima uvažavanja dostojanstva, lične odgovornosti i aktivnog učešća korisnika u kreiranju ciljeva i aktivnosti socijalne i dječje zaštite, pluralizma nosilaca, kao i partnerstva i udruživanja različitih nosilaca djelatnosti i programa, posebno na lokalnom nivou.

Zaštitnik je imao u radu predmete koji su se odnosili na ostvarivanje prava iz socijalne i dječje zaštite, u kojima je ukazivano na lošu materijalnu situaciju i siromaštvo, nemogućnost ostvarivanja materijalnog obezbjeđenja porodice, zdravstvenu zaštitu socijalno ugroženih lica, poteškoće u ostvarivanju prava na stanovanje, pravo na dodatak za njegu i pomoć drugog lica, pravo na ličnu invalidninu, na nemogućnost naknade troškova za prevoz djece od škole do kuće, za djecu koja žive na područjima udaljenim od gradova, ostvarivanje prava na jednokratnu novčanu pomoć i sl. Uočava se da su problemi porodica koje su pogođene siromaštvom veoma izraženi u višečlanim porodicama sa djecom, jednoroditeljskim porodicama, porodicama sa osobama sa invaliditetom, staračkim domaćinstvima.

Prema podacima MONSTAT-a¹²³ broj korisnika socijalne zaštite 2018. godine povećan je u odnosu na 2017. godinu, pa je broj porodica iznosio 9.319 (broj članova 31.066), dok je taj broj 2017. godine iznosio 7.987 (broj članova 24.586). Stopa rizika od siromaštva opada sa porastom godina starosti, pa je u 2018. godini 32,4 % djece bilo u riziku od siromaštva, zatim su lica od 18-24 godine - 25%. Takođe, stopa rizika od siromaštva prema najčešćem statusu aktivnosti ukazuje da je 47,5% nezaposlenih izloženo riziku od siromaštva u 2018. godini¹²⁴, dok je za 2017. godinu 44,8% nezaposlenih bilo izloženo riziku od siromaštva.¹²⁵ Kad je riječ o materijalnom obezbjeđenju porodice, najveći broj korisnika ovog prava ima u sjevernom regionu, zatim u središnjem, dok je značajno manji u primorskom regionu.¹²⁶ (Djeca obuhvaćena pravom na dodatak za djecu čine oko devet % djece u Crnoj Gori.)

Na osnovu rada u konkretnim predmetima, od kojih smo značajan dio pokrenuli na osnovu obraćanja NVO „Banke hrane“, zapaža se da porodice ili pojedinci ostvaruju prava iz socijalne i dječje zaštite kod nadležnih centara za socijalni rad, međutim porodice su i dalje suočene sa raznim problemima i u povećanom riziku od siromaštva. Brojne studije potvrđuju povezanost između nepovoljnih materijalnih uslova života i siromaštva, što predstavlja jedan od rizika u pravilnom razvoju djece, naročito u dijelu zdravlja i obrazovanja. Dovoljni materijalni uslovi utiču i na mogućnost roditelja/staratelja da uspješno odgovore na zahtjeve i potrebe djece. Smatramo da je ovim porodicama u velikom broju slučajeva potrebna i druga vrsta pomoći osim novčane, kako bi se lakše izborili sa teškom socio-ekonomskom situacijom.

¹²³ Uprava za statistiku MONSTAT Statistički godišnjak Crne Gore 2019

¹²⁴ Status aktivnosti se određuje na osnovu izjave ispitanika o sopstvenom statusu koji je trajao duže od šest mjeseci u godini koja prethodi godini anketiranja - MONSTAT

¹²⁵ MONSTAT - Statistika dohotka i uslova života

¹²⁶ Izvještaj o ostvarivanju osnovnih prava iz materijalnih davanja u 2018. godini Zavod za socijalnu i dječju zaštitu jul 2019

Prilikom rada na konkretnim slučajevima, takođe se zapaža da građani nijesu u dovoljnoj mjeri upoznati o pružaocima usluga koji imaju neophodnu licencu za obavljanje djelatnosti. Uvidom u Registar licenciranih pružalaca usluga, koji se nalazi na sajtu Ministarstva rada i socijalnog staranja, primijećeno je da isti ne sadrži informacije koje su od značaja za potencijalne korisnike usluga. Naime, navedeni Registar ne sadrži podatke: o sjedištu pružaoca usluge (kao što su precizna adresa, kontakt telefon, web sajt, e-mail i dr); vrsti programa koje pružaju i za koji su dobili licencu; sredinama – opštinama u kojima se usluga realizuje; odgovornom licu i stručnim licima koja pružaju uslugu i dr. Takođe, pojedini licencirani pružaoci usluga nemaju veb sajt niti dostupne kontakte, a što bi bilo neophodno, imajući u vidu da država garantuje građanima da ispunjavaju neophodne uslove za pružanje usluge. Rješenje o izdavanju licence, kao i licenca za obavljanje djelatnosti socijalne i dječje zaštite nijesu dostupni korisnicima usluga niti zainteresovanoj javnosti, iz čega bi se moglo doći do potrebnih podataka i informacija, a što bi bilo u skladu sa odredbom člana 7 Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti. Zaštitnik je cijeneći načelo dobre uprave, uputio Inicijativu Ministarstvu rada i socijalnog staranja za dopunu Pravilnika o sadržaju baze podataka i sadržaju i načinu vođenja evidencija u socijalnoj i dječijoj zaštiti.¹²⁷

Tokom 2019. godine izvršena je analiza rada centara za socijalni rad¹²⁸ od strane Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu i Ministarstva rada i socijalnog staranja, uz podršku UNICEF-a, kako bi se izmjerio progres koji je ostvaren u oblasti unapređenja direktnog rada s korisnicima sistema socijalne i dječje zaštite, a radi unapređenja kvaliteta usluga za djecu i porodice.¹²⁹ Ova analiza ukazuje da se poslovi u centrima za socijalni rad u najvećem broju slučajeva usmjeravaju ka novčanim - materijalnim davanjima, te su i stručni radnici na materijalnim davanjima najzastupljeniji u strukturi stručnih radnika, a oko 1/3 voditelja slučaja angažuje se na ovim poslovima. Interesantan je podatak da se čak 36,1% resursa centara troši direktno na materijalna davanja, ne računajući finansijsko-administrativne i tehničke radnike, odnosno 61,5% stručnih radnika angažovano je na materijalnim davanjima, dok se na dječju zaštitu troši 2,5 puta manje resursa nego na materijalna davanja. Posljedica ovakvog načina djelovanja je i da su organi starateljstva sve manje službe koje se bave proaktivnim i preventivnim djelovanjem, već da u najvećoj mjeri postaju ustanove koje se bave ostvarivanjem prava na novčana davanja (MOP, jednokratne novčane pomoći i sl.).

Iako je dodatno razvijena mreža organa starateljstva uvođenjem novih centara i uloženi resursi u unapređenje kompetencija stručnih radnika, činjenica je da u lokalnim zajednicama ne postoje dovoljni resursi potrebni za efektivno uključivanje korisnika u društvo, kao i da centri za socijalni rad ne podstiču uključivanje različitih aktera u zajednici. Takođe se uočava da nije adekvatan planirani model supervizije, koja se realizuje u veoma ograničenom obimu, a istovremeno nadzor nad radom centara za socijalni rad nije efikasan, niti jasno definisan. Građanima se podrška najčešće pruža u situaciji visokog ili umjerenog rizika, odnosno kada već nastupe određene štetne posledice za korisnika.

Na osnovu istraživanja kreirane su preporuke za unapređenje sistema na nivou zakonodavnog i strateškog okvira, rada Vlade Crne Gore, Ministarstva rada i socijalnog staranja, Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu, jedinica lokalne samouprave i centara za socijalni rad.

Zaštitnik je tokom sprovođenja ispitnih postupaka koji su se odnosili na rad pojedinih ustanova socijalne i dječje zaštite, ustanovio da se ne vrši adekvatan stručni nadzor nad radom tih ustanova, iako po principu nadređenosti, nadzor nad stručnim radom treba da obavlja resorno ministarstvo.

¹²⁷ http://www.ombudsman.co.me/docs/1580462009_22112019-incijijativa-mrssl.pdf

¹²⁸ <https://www.unicef.org/montenegro/media/9551/file/MNE-media-MNEpublication506.pdf>

¹²⁹ Analiza predstavlja integralni dio sveobuhvatne reforme sistema socijalne i dječje zaštite i kao takva sprovedena je na početku primjene petogodišnjeg strateškog plana razvoja sistema socijalne i dječje zaštite u Crnoj Gori (Strategija razvoja sistema socijalne i dječje zaštite za period 2018–2022. godine)

U radu je bilo i predmeta koji se odnose na starateljstvo nad licima djelimično lišenim poslovne sposobnosti. Zapaženo je u jednom predmetu da je u periodu od deset godina, od dana stavljanja pod starateljstvo, staratelj dostavio samo jedan izvještaj o svom radu organu starateljstva (2010. godine), iako je shodno rješenjima bio dužan da jednom godišnje dostavlja izvještaj, kako bi taj organ imao uvid u ostvarivanje ovog instituta i po potrebi, preduzeo odgovarajuće mjere radi zaštite interesa štićenika. Centar za socijalni rad, kao organ starateljstva, trebao je imati proaktivniju ulogu. Na zahtjev Zaštitnika, Uprava za inspeksijske poslove izvršila je inspeksijski nadzor nad radom centra za socijalni rad, te su konstatovane brojne nepravilnosti: odluka o starateljstvu ne sadrži plan staranja; nije formirana komisija koja bi izvršila popis i procjenu vrijednosti imovine štićenika; nije obaviješten organ nadležan za vođenje evidencije o nepokretnostima o stavljanju pod starateljstvo; nije donijeta odluka da se imovina popiše, procijeni i preda staraocu na upravljanje; nije zahtijevan poseban izvještaj vezan za dugovanja štićenika, koja su konstatovana; ne vodi se evidencija o licima stavljenim pod starateljstvo, preduzetim mjerama i imovini štićenika. Rezultati inspeksijskog nadzora ukazuju da postupanje centra opisano u izjašnjenju, nije u potpunosti u skladu sa realnim stanjem i važećim propisima, zbog čega je inspektor naložio otklanjanje nepravilnosti. Zabrinjava činjenica da je nadležni organ ostavio uvjerenje da postupa u skladu sa propisima, a da inspeksijski organ nakon toga utvrdi niz nepravilnosti.

Ukazujemo da je svrha starateljstva nad drugim licem koje nije u stanju ili nije u mogućnosti da se stara o svojim pravima i interesima, zaštita njegovih prava i interesa. Organ starateljstva dužan je da blagovremeno preduzima sve mjere u cilju pravilnog ostvarivanja zadataka starateljstva u pogledu ličnosti i imovine štićenika, te da preduzme potrebne mjere i radnje, stalno prati i ispituje uslove pod kojima žive štićenici, kontroliše njihov smještaj, zdravstveno stanje, osposobljavanje za samostalan život, društvenu sredinu u kojoj žive, društvene odnose koje održavaju kao i kako se upravlja njihovom imovinom. Zaštitnik je uputio preporuku nadležnom centru za socijalni rad.¹³⁰

U cilju unaprjeđenja zaštite starih lica donijeta je Strategija razvoja sistema socijalne zaštite starijih za period od 2018-2022 godine.¹³¹ Planiran je dalji razvoj usluga podrške za život u zajednici, unaprjeđenje kvaliteta socijalne zaštite starijih i povećanje učešća organizacija civilnog društva, privrednih društava, preduzetnika i fizičkih lica u pružanju usluga socijalne zaštite starijim. Dalji razvoj usluga u zajednici veoma je značajan jer na osnovu rada na predmetima uočava se da postoji određen broj starijih lica koja stanuju u mjestima udaljenim od gradskih sredina, koja nerijetko imaju oslabljeno zdravlje i kojima je neophodna određena pomoć (nabavka osnovnih namirnica, nabavka medikamenta i sl.). Naime, događalo se da od „Banke hrane“ saznamo da staro lice živi samo, u teškim uslovima, u mjestu udaljenom od gradske i prigradske sredine, bez neophodne pomoći i narušenog zdravlja. U tim slučajevima traženo je od centra za socijalni rad da izvrši terensku posjetu i sagleda situaciju u cilju zaštite i pomoći. Smatramo da treba nastaviti sa razvojem usluga u zajednici za starije osobe, a što istovremeno može da se u većoj mjeri obezbjeđuje posredstvom organizacija civilnog društva kao njihovih pružalaca.

Preporuka Zaštitnika:

-- Potrebno je analizirati sistem socijalne zaštite sa stanovišta njegove efektivnosti

¹³⁰ http://www.ombudsman.co.me/docs/1570087659_30072019-preporuka-csr.pdf

¹³¹ www.zsdzcg.me

VII ZAŠTITA OD DISKRIMINACIJE

7.1. Uvod

Ni nakon skoro 10 godina od donošenja Zakona o zabrani diskriminacije¹³² ne može se izvući zaključak da je stručna i laička javnost dovoljno upoznata sa pravnim pojmom i sistemom zaštite od diskriminacije. Iako je Zaštitnik prema Zakonu o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore¹³³ (čl. 27) i Zakonu o zabrani diskriminacije¹³⁴ (čl. 21) prepoznat kao institucionalni i centralni promotivni mehanizam za zaštitu od diskriminacije, budžetska podrška promociji jednakosti je izostajala. Prema posljednjim sociološkim istraživanjima nevladinog sektora, uključujući i ono koje je krajem 2018. godine sproveo Zaštitnik, svega 11% građana Crne Gore poznaje zakonodavnu osnovu, a time i sistem zaštite od diskriminacije.

Svaka nejednakost, najčešće socijalna, manjak izvora prihoda, stanje socijalne potrebe, nekonkurentnost na otvorenom tržištu rada, ekonomske nejednakosti i druge okolnosti koje mogu dovesti do povrede prava izjednačavaju se sa diskriminacijom i po tom osnovu traži zaštita. Nepoznavanje diskriminacije otežava njeno procesuiranje u postupcima građansko-pravne, krivično-pravne i prekršajno-pravne odgovornosti, te ograničava mogućnost postupanja po službenoj dužnosti inspekcijskih i drugih organa koji se nalaze na prvoj liniji dodira sa diskriminacijom. O tome svjedoči i relativno mali broj prijavljenih slučajeva diskriminacije i još manji broj procesuiranih slučajeva. Dovoljno je osvrnuti se samo na jedno područje kakvo je pristupačnost objekata i površina u javnoj upotrebi i utvrditi očiglednu diskrepancu između *de facto* stanja i broja postupaka koji bi trebali slijediti pravni put zaštite od diskriminacije kada su inspekcije i drugi mehanizmi zaštite u pitanju.

Neprepoznavanje diskriminacije i mehanizama koji pojedincima i grupama stoje na putu pravne zaštite bio je povod da Zaštitnik u okviru finansijskih sredstava odobrenih za promotivne aktivnosti predvidi važan mehanizam za stvaranje kontakt tački koje će činiti i predstavnici civilnog sektora koji se bave zaštitom ljudskih prava i sloboda. Projektne aktivnosti će se fokusirati na edukaciju i trening nevladinih organizacija i pojedinaca iz lokalnih sredina koji će biti "produžena ruka" Institucije u ovim zajednicama. Na taj način ustanoviće se mreža podrške borbi protiv diskriminacije kroz zagovaranje nacionalne politike i prakse, osnaživanje žrtava da prijavljuju diskriminaciju Zaštitniku i drugim organima, kao i kroz pružanje pomoći strankama u formulisanju zahtjeva za zaštitu od diskriminacije.

Rezultati dostupnih istraživanja stavova javnog mnjenja o diskriminaciji¹³⁵ pokazali su da je najčešća asocijacija na diskriminaciju odbacivanje ili isključivanje iz zajednice, pravljenje razlika/nepoštovanje ličnosti i ugrožavanje/uskraćivanje ljudskih prava. Više od polovine građana ne smatra sebe dovoljno informisanim o pravima koja imaju kad je u pitanju zaštita od diskriminacije, dok oko trećina njih tvrdi da su dovoljno informisani na tu temu. Više od polovine ispitanih smatra da je diskriminacija u crnogorskom društvu prisutna i da postaje sve učestalija. Tri od pet građana smatra da je diskriminacija najprisutnija pri traženju posla i zapošljavanju, dok jedna četvrtina smatra da se diskriminacija najviše pojavljuje na poslu, u školi ili na fakultetu. Kod pitanja koje grupe su u najvećoj mjeri izložene diskriminaciji, prema percepciji građana, Romi ostaju na vrhu liste, zatim slijede osobe sa invaliditetom, siromašni, seksualne manjine/LGBT¹³⁶ populacija, te politički neistomišljenici.

¹³² "Službeni list Crne Gore", br. 046/10, 040/11, 018/14, 042/17;

¹³³ "Službeni list Crne Gore", br. 042/11, 032/14, 021/17;

¹³⁴ "Službeni list Crne Gore", br. 046/10, 040/11, 018/14, 042/17;

¹³⁵ Istraživanje dostupno na: <http://media.cgo-cce.org/2019/02/CGO-prezentacija-diskriminacija-2019.pdf> ;

¹³⁶ Ovaj termin obuhvata i termine LGBTI, odnosno LGBTIQ koji se koriste u praksi;

Više od polovine građana smatra da nevladine organizacije i mediji doprinose prevenciji i borbi protiv diskriminacije u velikoj mjeri, dok skoro dvije trećine vjeruje da političke partije doprinose u maloj mjeri ili uopšte ne doprinose u borbi protiv ovog društvenog problema. Takođe, građani ne prepoznaju dovoljan angažman sindikata i akademske zajednice u prevenciji i borbi protiv diskriminacije, dok je odnos prema doprinosu vjerskih zajednica podijeljen.

Isto istraživanje je pokazalo da preko četiri petine ispitanih građana smatra da u Crnoj Gori postoji politička diskriminacija, bilo da se radi o percepciji, iskustvenom doživljaju ili saznanju. Pri tome, više od polovine njih vjeruje da diskriminacija postoji, dok je manji broj onih koji navode da su je lično iskusili ili da su svjedočili političkoj diskriminaciji nekoga koga poznaju. Među onima koji smatraju da postoji politička diskriminacija, četvoro od pet ispitanih vjeruje da je najprisutnija u zapošljavanju, a skoro polovina prepoznaje rad u državnim institucijama kao područje u kojem se politička diskriminacija najbolje može posvjedočiti, dok slijede obrazovanje i zdravstvo. Kada je riječ o ličnom iskustvu i prijavljivanju diskriminacije, u ovom istraživanju manje od petine je izjavilo da su iskusili diskriminaciju zbog nekog ličnog svojstva u posljednje tri godine, a tri od četiri građanina su to i prijavili, što ukazuje na to da stepen osviještenosti umnogome utiče na prepoznavanje i prijavljivanje diskriminacije.

Prema statističkim pokazateljima diskriminacije prijavljene Zaštitniku u 2019. godini, ona i dalje ostaje najprisutnija u oblasti rada i zapošljavanja sa registrovanim 51 predmetom (2018 - 53), zatim slijede postupci pred organima javne vlasti sa 21 predmetom (2018 - 25); rodno zasnovano nasilje sa 13 predmeta (2018 - 11); socijalna zaštita sa 12 predmeta (2018 - 21); pristup dobrima i uslugama sa devet (9) predmeta (2018 - 2); postupci pred pravosudnim organima sa šest (6) predmeta (2018 - 8); oblast sporta sa pet (5) predmeta; te penzijsko - invalidsko osiguranje, zdravstvena zaštita i obrazovanje sa po četiri (4) predmeta; imovinsko - pravni poslovi, kao i unutrašnji poslovi i policijsko postupanje sa po tri (3) predmeta; javni diskurs i mediji sa dva (2) predmeta; nasilje u porodici i govor mržnje sa po jednim (1) predmetom, dok se u dva (2) predmeta nije moglo utvrditi područje i osnov diskriminacije.

Poređenjem stavova javnog mnjenja o diskriminaciji i statističke osnove predmeta pred Zaštitnikom može se izvesti zaključak da percepciju javnosti da je diskriminacija najzastupljenija u oblasti rada i zapošljavanja prati i najveći broj prijavljenih slučajeva za zaštitu od diskriminacije u ovoj oblasti. Kada je u pitanju osnov diskriminacije, prema percepciji javnosti politička diskriminacija je najzastupljeniji osnov nejednakog postupanja, dok su u postupcima pred Zaštitnikom samo dva (2) predmeta za osnov imala političko ili drugo mišljenje. Sa druge strane, pripadnost grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji konstituisala je osnov diskriminacije u devet (9) predmeta, što se potencijalno može pratiti sa stanovišta tzv. političke diskriminacije.

Prema strukturi predmeta pred Zaštitnikom u 2019. godini najzastupljenije lično svojstvo diskriminacije je invaliditet sa 24 predmeta, pol je konstituisao osnov diskriminacije u 20 predmeta, od čega se 13 odnosilo na rodno zasnovano nasilje koje se shodno čl. 3 Istanbulske konvencije smatra posebnim oblikom diskriminacije po osnovu pola. Nacionalna pripadnost je činila osnov diskriminacije u 18 predmeta, dok je veza sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom kvalifikovana kao osnov nejednakog postupanja u jednom (1) predmetu.

U Izvještaju Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019. godinu¹³⁷ konstatovano je da institucija Zaštitnika bilježi napredak, ali da je potrebno još raditi na jačanju institucionalnog okvira i djelotvornijoj zaštiti ljudskih prava. U tom smislu, Zaštitnik posvećeno nastavlja sa jačanjem vidljivosti Institucije, proaktivnog djelovanja i produktivnosti. Komisija konstatuje da broj podnijetih pritužbi iz oblasti diskriminacije nastavlja da raste, što bi mogao biti pokazatelj sve većeg povjerenja građana u ovu Instituciju. Komisija posebno

¹³⁷ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019. godinu, dostupan na: <https://www.eu.me/mn/pregovori-o-pristupanju/dokumenti-pregovori/category/57-izvjestaji-o-napretku>, str. 25;

ističe da saradnja Zaštitnika sa organizacijama civilnog društva ostaje pozitivna, naročito u oblasti borbe protiv diskriminacije, ali da treba usvojiti sistematičniji i strukturiraniji pristup proaktivnom djelovanju prema građanima. Komisija primjećuje da finansijska sredstva koja se obezbjeđuju za rad Zaštitnika nijesu dovoljna za efikasno obavljanje poslova, što se, prema ocjeni Komisije i nadzornih tijela savjeta Evrope negativno odražava na nezavisnost i samostalnost Institucije i mogućnost da u punom kapacitetu ostvaruje svoj mandat.

Komisija zapaža da je u oblasti zabrane diskriminacije pravni okvir u velikoj mjeri usaglašen sa pravnom tekovinom Evropske unije, ali da nedostaje sveobuhvatna strategija. Sudski postupci za zaštitu od diskriminacije i dalje su rjetkost, nadležne inspeksijske službe iniciraju veoma ograničen broj predmeta u ovoj oblasti, dok se i dalje najčešće prijavljuje diskriminacija u zapošljavanju po osnovu političke pripadnosti. U odnosu na rad Zaštitnika kada je u pitanju zaštita od diskriminacije, Komisija konstatuje poboljšanje, ukazujući na potrebu dodatnog jačanja kapaciteta u oblasti prikupljanja podataka sa razloga što ne postoji jednoobrazna baza podataka pritužbi i predmeta vezanih za diskriminaciju¹³⁸. U odnosu na ova zapažanja, podsjećamo da je institucija Zaštitnika formirala novu bazu podataka za elektronsku evidenciju pritužbi, kojom je unaprijeđeno vođenje i arhiviranje pritužbi. Revidirana baza podataka sadrži mogućnost detaljnog pregleda predmeta u oblasti zaštite od diskriminacije, i to u odnosu na osnov i područje diskriminacije, povredu drugog prava, način okončanja predmeta, dužinu trajanja postupka, kao i u odnosu na praćenje realizacije preporuka.

Za dalji razvoj i unaprjeđenje antidiskriminacionog zakonodavstva i politika od posebne važnosti je proces potpunog usaglašavanja domaćeg zakonodavstva sa pravnom tekovinom Evropske unije, kao i donošenje strateških dokumenata kojima se prepoznaju prioriteti djelovanja u pojedinim oblastima zaštite od diskriminacije i uspostavljaju efikasni mehanizmi za praćenje realizacije planiranih mjera i aktivnosti. To, između ostalog, pretpostavlja usaglašavanje svih propisa koji mogu biti od uticaja na ostvarivanje ravnopravnosti i unaprjeđenje položaja pojedinih marginalizovanih društvenih grupa.

Govoreći o zakonodavnim izmjenama ovaj period je obilježen neusvajanjem Zakona o životnom partnerstvu osoba istog pola i usvajanjem Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica¹³⁹ u Skupštini Crne Gore. Neusvajanjem prvog Zakona napravljen je korak unazad u garanciji prava istopolnih zajednica i ispunjavanju obaveza Crne Gore u predpristupnim pregovorima. Ipak, do donošenja Zakona, nesporna je obaveza da se odluke u vezi sa ostvarivanjem prava i sloboda pojedinaca iz LGBT populacije donose na način kako to propisuje praksa Evropskog suda za ljudska prava, u svim oblastima života potvrđenim jurisprudencijom tog suda. Isto tako, donošenje drugog Zakona izazvalo je široku društvenu polemiku i debatu u pogledu odredbi čl. 62 i 63 kojima je u bitnom određeno da "vjerski objekti i zemljište koje koriste vjerske zajednice na teritoriji Crne Gore koji su izgrađeni, odnosno pribavljeni iz javnih prihoda države ili su bili u državnoj svojini do 1. decembra 1918. godine, i za koje ne postoje dokazi o pravu svojine vjerskih zajednica, kao kulturna baština Crne Gore, državna su svojina." U vezi sa ovim pitanjem, Zaštitnik je stava da su individualna pitanja vjerskih prava i sloboda dobro riješena ovim Zakonom, te da će ustavni spor razriješiti dilemu oko imovinskih prava. Većina stavova Zaštitnika je inkorporirana u Mišljenju Venecijanske komisije sa kojom je obavljen razgovor nakon prvog Nacrta zakona. Isto tako, Zaštitnik je mišljenja da u ovoj fazi implementacije Zakona nije moguće govoriti o diskriminatornim normama sve do njegove konkretne primjene i eventualnih sporova koji bi u vezi sa tim nastali.

U kontekstu aktuelnih dešavanja u vezi sa ovim Zakonom, Institucija se javno oglašavala više puta, pozivajući na mir, toleranciju i institucionalno rješavanje otvorenih pitanja. Istovremeno je pozdravljala i podržavala pozive crkvenih velikodostojnika da se djeluje na bazi pravnih argumenata u vezi sa

¹³⁸ Ibid, str. 30;

¹³⁹ "Službeni list Crne Gore", br. 074/19;

obavezama koje se odnose na izvršavanje zakona, očekujući da će sve zainteresovane strane koristiti primjerene metode i sredstva u zastupanju svojih stavova i interesa.

U Crnoj Gori i dalje ne postoji jednoobrazno vođenje baze podataka o slučajevima diskriminacije pred državnim organima i institucijama, što otežava adekvatan odgovor i praćanje ove pojave. Sistemsko i ujednačeno vođenje podataka o slučajevima diskriminacije je preduslov za mjerenje rezultata u ovoj oblasti, što je od ključnog značaja za osiguranje kvaliteta i maksimalan uticaj reformi.

U ujednačenom, detaljnom i sveobuhvatnom vođenju statistike o slučajevima diskriminacije i dalje prednjače sudovi za prekršaje i Uprava policije, koji su i ove godine dostavili detaljne podatke na osnovu kojih se može izvesti jasan zaključak o prevalenci diskriminacije, načinu odlučivanja, osnovima nejednakog postupanja, podnosiocima prijave i drugim karakteristikama u vezi sa ovom pojavom.

Aktivnosti iz projekta koji se tiče promocije različitosti i jednakosti u Crnoj Gori, a dio je druge faze horizontalnog instrumenta za zapadni Balkan i Tursku, fokusirane su na podršku korisnicima u Crnoj Gori u suzbijanju govora mržnje i zločina mržnje, promovisanju i zaštiti prava LGBT osoba, te jačanju anti-diskriminacionih mehanizama i njihovu koordinaciju. Upravo će unaprjeđenje baze statističkih podataka o slučajevima diskriminacije pred crnogorskim državnim organima biti jedan od prioriteta aktuelnog projekta. U okviru projekta sprovedeće se istraživanje sa ciljem izrade analize kaznene politike i mehanizama za odgovor na zločin iz mržnje i govor mržnje za period 2013-2018. Zaštitnik će učestvovati u svim predviđenim aktivnostima, posebno kada se to tiče promocije prava LGBT zajednice, jačanja mehanizama za prepoznavanje i procesuiranje govora mržnje i krivičnih djela počinjenih iz mržnje, kao i programa obuka za trenere u oblasti anti-diskriminacionog prava i prakse i izrade priručnika za postupanje u slučajevima diskriminacije. Upravo je potreba za boljom primjenom i ujednačavanjem standarda u postupanju kao i statističkih podataka, kao važnih preduslova za uspješniji odgovor u suzbijanju i prevenciji zločina iz mržnje i govora mržnje, dala povoda za aktivno bavljenje ovim pitanjem u okviru druge faze horizontalnog instrumenta.

Konačno, Zaštitnik je ostao posvećen regionalnom povezivanju ombudsmanskih i institucija srodnog mandata koje u svojim državama zagovaraju načela jednakosti, tolerancije i nediskriminacije. U tom smislu, preuzimajući obavezu na regionalnoj konferenciji koja je organizovana 2018. godine u Tirani, institucija Zaštitnika je bila domaćin IV. regionalne konferencije Mreže tijela za jednakost Jugoistočne Evrope koja je održana 28. i 29. oktobra 2019. godine u Podgorici. Upravo je nedovoljno prepoznavanje i procesuiranje slučajeva diskriminacije bio još jedan podsticaj regionalnom povezivanju u rješavanju uočenih problema, pa je zaključeno da nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava, u saradnji sa relevantnim subjektima, imaju izraženu ulogu u promociji anti-diskriminacionog prava i prakse u cilju približavanja ove oblasti građanima i nadležnim organima koji postupaju u slučajevima diskriminacije.

7.2. Pravni okvir

Ustav Crne Gore daje pravnu osnovu za ostvarivanje, zaštitu i promociju osnovnih ljudskih prava i sloboda i potvrđuje obavezu Crne Gore da poštuje međunarodne standarde u tom kontekstu. Antidiskriminacioni ustavnopravni okvir temelji se na opštoj zabrani diskriminacije i posebnim mjerama (čl. 8), načelu jednakosti pred zakonom (čl. 17 stav 2), rodnoj ravnopravnosti (čl. 18), apsolutnoj zabrani diskriminacije (čl. 25 stav 4) i pojedinačnim pravima zasnovanim na postojećem sistemu ljudskih prava i sloboda. Ipak, opšti je utisak da Ustavu Crne Gore nedostaje adekvatan katalog ljudskih prava i sloboda, te da su pojedine odredbe (uključujući i one o diskriminaciji, nacionalnim manjinama, jeziku i pismu) nedorečene i nepotpune. To može predstavljati značajnu prepreku zaštiti ljudskih prava i sloboda, naročito tamo gdje se nejasna ustavna norma negativno odražava na stepen ostvarivanja ljudskih prava i sloboda. Obzirom da su antidiskriminacione norme akcesorne prirode, odnosno da se vezuju za

ostvarivanje ljudskih prava garantovanih Ustavom, zakonom i međunarodnim pravom, to je potreba za ustavnom intervencijom još veća.

Crnogorski pravni okvir antidiskriminacije vezuje se za sistemske zakone, Zakon o zabrani diskriminacije, Zakon o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom¹⁴⁰ i Zakon o rodnoj ravnopravnosti¹⁴¹. Međutim, ovim propisima nije završena kodifikacija antidiskriminacionih normi, jer i drugi sistemski zakoni, u različitim oblastima prava, sadrže klauzule o zabrani diskriminacije. One još uvijek nijesu međusobno usaglašene, pa je uočen čitav niz nedostataka u postojećem zakonodavnom okviru u kojem se reflektuje sistem zaštite od diskriminacije. U tom smislu, institucija Zaštitnika je kroz data mišljenja i preporuke, te kroz neposrednu komunikaciju sa donosiocima odluka, učestvovala na tematskim skupovima, te istupe u javnosti inicirala raspravu o neophodnim promjenama u zakonodavstvu radi unutrašnjeg usaglašavanja propisa i harmonizacije sa dokumentima UN, EU i Savjeta Evrope.

Tokom 2019. godine nastavljeno je sa unaprjeđivanjem i harmonizacijom domaćeg pravnog okvira sa aspekta zaštite od diskriminacije, pa u nastavku dajemo svoj osvrt na važnije izmjene i dopune koje su od uticaja za ukupan koncept zaštite od diskriminacije.

Najprije podsjećamo da je Ministarstvo za ljudska i manjinska prava u decembru 2019. godine formiralo Radnu grupu za izradu Predloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije, čiji je član i predstavnik institucije Zaštitnika u svojstvu posmatrača. Na osnovu zahtjeva nadležnih tijela Evropske komisije (DG Just i DG Employment) otvoreno je pitanje izmjene zakona i u dijelu čl. 29 stav 1 kojim je regulisano pravilo o teretu dokazivanja. Izmjene ovog člana potrebne su i zbog razloga linearnog ujednačavanja ostalih zakona na način kako je to normirano čl. 142 stav 2 novousvojenog Zakona o radu kojim je teret dokazivanja u slučajevima diskriminacije regulisan kompatibilno odredbama anti - diskriminacionih direktiva¹⁴². Prema mišljenju Evropske komisije postojeće uređenje tereta dokazivanja predviđa dužnost žrtve da van razumne sumnje dokaže, što je mnogo više od utvrđivanja pretpostavke diskriminacije, kako to predviđa i Direktiva 2006/54.

*Zakon o parničnom postupku*¹⁴³ je inoviran u dijelu troškova postupka koji predviđa da troškovi prevođenja na jezik nacionalnih manjina, koji nastaju primjenom odredaba Ustava i tog zakona o pravu pripadnika nacionalnih manjina na upotrebu svog jezika, kao i troškovi prevođenja na znakovni jezik, padaju na teret sredstava suda. U svim svojim godišnjim izvještajima, ova Institucija je više puta skretala pažnju na pristupačnost okruženja kako u smislu fizičkog okruženja pravosudnih organa tako i na pristupačnost i dostupnost komunikacija i informacija u oblasti pristupa pravdi osobama sa invaliditetom. Ovakvim zakonskim rješenjem napravljen je pomak u ostvarivanju suštinske jednakosti manjinskih naroda i osoba sa invaliditetom u postupcima pred organom sudske vlasti. Unapređenje ovog Zakona uočljivo je i u dijelu ličnog dostavljanja pismena fizičkim licima. U svojim dosadašnjim izvještajima, Zaštitnik je ukazivao i da neuredna dostava sudskih pismena, koja se moraju lično dostaviti fizičkim licima, u praksi vrlo često predstavlja razlog za odlaganje ročista, što za posljedicu ima neopravdano dugo trajanje parničnih postupaka i povećanje troškova postupka.

Novo rješenje ličnog dostavljanja fizičkim licima vrši se na adresu navedenu u tužbi, odnosno na adresu prebivališta ili boravišta upisanu kod organa državne uprave nadležnog za vođenje registra prebivališta odn. boravišta. Na ovaj način, a shodno propisima koji uređuju registar prebivališta i boravišta građana, uredna prijava kretanja u zemlji, odnosno prijava promjene adrese prebivališta ili boravišta, omogućuje

¹⁴⁰ "Službeni list Crne Gore", br. 035/15, 044/15;

¹⁴¹ "Službeni list Republike Crne Gore", br. 046/07, "Službeni list Crne Gore", br. 073/10, 040/11, 035/15;

¹⁴² Vidjeti Direktivu 2006/54/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća o sprovođenju načela jednakih mogućnosti i jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima zapošljavanja i rada, čl. 19;

¹⁴³ "Službeni list Republike Crne Gore", br. 022/04, 028/05, 076/06 od 12.12.200, "Službeni list Crne Gore", br. 073/10, 047/15, 048/15, 051/17, 075/17, 062/18, 034/19, 042/19;

nesmetano vođenje postupaka u kojima određeno lice učestvuje kao stranka. Odredbe ovog zakona primjenjuju se od 29.12.2019. godine.

Postupajući po brojnim pritužbama zbog povrede prava na pravično suđenje učinjene neizvršavanjem sudskih odluka o predaji djeteta odn. djece, a što je posljedica trajno poremećenih porodičnih odnosa, rodno zasnovanog nasilja i nasilja u porodici, Zaštitnik je ukazao i na nedostatke *Zakona o izvršenju i obezbjeđenju*¹⁴⁴. Stoga, sa zadovoljstvom konstatuje unaprijeđenje odredbi kojima se reguliše predaja i oduzimanje djeteta i uređuje održavanje ličnih odnosa sa djetetom. Naime, ovaj set odredbi dopunjen je sa nekoliko novih članova kojima je uređena predmetna materija, na koju potrebu je očigledno ukazala i sudska praksa i potreba cjelovite zaštite prava i interesa djeteta. Iz novog člana 238a proizlazi da pitanje legitimacije za podnošenje predloga nije bilo regulisano, budući da je zbog razloga procesne prirode veoma značajno ko može podnijeti predlog za izvršenje. S obzirom da je zaštita najboljeg interesa djeteta neophodna - kako prilikom određivanja, tako i prilikom sprovođenja izvršenja, to je u članu 238b propisana mogućnost suda da, u slučaju kada je to u najboljem interesu djeteta, zakaže ročište na koje će pozvati psihologa koga odredi organ starateljstva, a po potrebi i vještake odgovarajuće struke. Novim članom 239a propisana su sredstva izvršenja, i to: prinudno oduzimanje i predaja djeteta, novčana kazna i kazna zatvora, koja se mogu odrediti i sprovesti prema licu koje protivno nalogu suda odbija da preda dijete, licu koje otežava ili sprječava predaju djeteta, licu kod koga se dijete nalazi ili licu od čije volje zavisi predaja djeteta, pri čemu sud može mijenjati sredstva izvršenja dok se izvršenje ne sprovede.

U svjetlu prethodnog, Zaštitnik smatra da je dosadašnje izricanje samo novčane kazne potpuno nedjelotvorno sredstvo izvršenja predaje djeteta, budući da se vrlo često radi o toliko poremećenim odnosima između bivših bračnih/vanbračnih supružnika, da isti novčanu kaznu ne doživljavaju kao sredstvo koje ih u bilo kom smislu prinuđava da izvrše presudu, već se na taj način produžava mehanizam manipulacije i instrumentalizacije djecom i neposredno ili posredno onemogućava lični kontakt djeteta sa drugim roditeljem.

Zaštitnik pozitivno ocjenjuje usvajanje *Zakona o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti*¹⁴⁵ koji počiva na načelima zabrane diskriminacije, rodne ravnopravnosti, afirmativne akcije usmjerene prema posebno osjetljivim grupama nezaposlenih lica, nepristrasnosti u obavljanju poslova u vezi sa zapošljavanjem i besplatnosti obavljanja poslova u vezi sa zapošljavanjem za nezaposlena lica i ostale tražioce zaposlenja. Zaštitnik očekuje da će donošenje ovog zakona, a kroz primjenu mjera aktivne politike zapošljavanja, doprinijeti većoj zaposlenosti marginalizovanih društvenih grupa.

*Zakonom o mladima*¹⁴⁶ se po prvi put uređuje način utvrđivanja i sprovođenja omladinske politike, kao i mjere i aktivnosti koje se preduzimaju u cilju unapređivanja društvenog položaja mladih i stvaranja uslova za ostvarivanje potreba mladih u svim oblastima od interesa za mlade. Zakon definiše osnovna načela na kojima se zasniva omladinska politika kakvo je i načelo jednakosti mladih u ostvarivanju prava bez obzira na: uzrast, fizičku sposobnost, fizički izgled, zdravstveno stanje, invaliditet, nacionalnu, rasnu, etničku ili vjersku pripadnost, pol, jezik, političko opredjeljenje, društveno porijeklo i imovinsko stanje, seksualnu orijentaciju, rodni identitet i drugo lično svojstvo. Nesporno je da navedeno načelo ima za cilj da uključi sva lična svojstva, ali je isto tako izvjesno da će se u postupku ocjene dometa ovog i svih drugih zakona kada je u pitanju načelo jednakosti otvoriti pitanje usaglašenosti definicije u Zakonu o zabrani diskriminacije, pa bi bilo dobro da zakonodavni proces u svim oblastima prihvati jedinstvenu definiciju u smislu svih ličnih svojstava koja su nabrojana u sistemskom zakonu.

¹⁴⁴ "Službeni list Crne Gore", br. 036/11, 028/14, 020/15, 022/17, 076/17, 025/19;

¹⁴⁵ "Službeni list Crne Gore", br. 24/19;

¹⁴⁶ "Službeni list Crne Gore", br. 025/19, 027/19;

U pogledu jačanja prevencije i zaštite od nasilja, novim *Zakonom o detektivskoj djelatnosti*¹⁴⁷ eksplicitno je propisana obaveza detektiva koji je u vršenju ugovorenog posla saznao za krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti ili prekršaj sa elementima nasilja da o tome, bez odlaganja, obavijesti policiju ili nadležnog državnog tužioca. Bez obzira što je pozitivno pravnim propisima određeno da su svi dužni da prijave nasilje, praksa je pokazala da su detektivi bili često angažovani od strane nasilnika i doprinikli produžetku nasilja prema ženama. Stoga, Zaštitnik cijeni da će novo zakonsko rješenje doprinijeti povećanju broja prijavljenih slučajeva nasilja, te kod saznanja za obavezu detektiva, preventivno uticati na nasilnike i potencijalne nasilnike.

*Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o vanparničnom postupku*¹⁴⁸ napravljen je iskorak u pogledu saslušanja lica prema kome se vodi postupak oduzimanja poslovne sposobnosti, pa sud može, nakon što se u prisustvu vještaka neposredno uvjeri u stanje zdravlja lica prema kome se postupak vodi, odustati od saslušanja tog lica, samo ako bi, po usmenom izjašnjenju vještaka, to moglo da bude štetno po njegovo zdravlje ili ako saslušanje uopšte nije moguće, s obzirom na duševno stanje tog lica. Isto tako, prema dodatom stavu 3 člana 35 Zakona sud je dužan da u rješenju navede sve činjenice i okolnosti na osnovu kojih je utvrdio da bi saslušanje lica prema kome se postupak vodi bilo štetno po zdravlje tog lica, odnosno razloge zbog kojih smatra da saslušanje tog lica uopšte nije moguće. Ranije zakonsko rješenje prepoznavalo je mogućnost odustajanja od saslušanja lica prema kojima se vodi postupak oduzimanja poslovne sposobnosti, ali bez prisustva, odnosno usmenog izjašnjenja vještaka po tom pitanju, a sud nije bio dužan da u rješenju obrazlaže razloge odustajanja od saslušanja. To je potencijalno dovodilo do zloupotrebe zakonske mogućnosti i neslušavanja lica prema kome se vodi postupak i kada se za to nijesu stekli stvarni uslovi.

Podjednako važna izmjena Zakona o vanparničnom postupku odnosi se na obavezu suda da u rješenju o oduzimanju poslovne sposobnosti odredi rok, koji ne može biti duži od tri godine u slučaju djelimičnog oduzimanja poslovne sposobnosti, odnosno pet godina u slučaju potpunog oduzimanja poslovne sposobnosti, nakon čijeg isteka se utvrđuje da li i dalje postoje razlozi za oduzimanje poslovne sposobnosti. U slučaju djelimičnog oduzimanja poslovne sposobnosti sud je dužan da u rješenju odredi vrstu poslova koje lice, kome je djelimično oduzeta poslovna sposobnost, može samostalno da preduzima. Novelom Zakona je propisana obaveza suda da, po isteku roka od pet, odnosno tri godine, a najkasnije u roku od 30 dana, po službenoj dužnosti utvrdi da li i dalje postoje razlozi za djelimično, odnosno potpuno oduzimanje poslovne sposobnosti. Prethodno zakonsko rješenje je predviđalo mogućnost preispitivanja na predlog samog lica kome je oduzeta poslovna sposobnost i organa starateljstva, što u praksi nije davalo rezultate, niti u pogledu broja podnijetih predloga, niti u pogledu vraćanja poslovne sposobnosti.

Prednjim zakonodavnim intervencijama napravljeni su određeni pomaci u približavanju principima sadržanim u Konvenciji UN-a o pravima lica sa invaliditetom, ali institut oduzimanja poslovne sposobnosti (zamjensko odlučivanje) nije zamijenjen odlučivanjem uz podršku. Zaštitnik podsjeća da se institut oduzimanja poslovne sposobnosti može koristiti samo u izuzetnim situacijama, a ne kao pretežno rješenje, te da se u svakom pojedinačnom slučaju moraju propisati granice poslovne sposobnosti, uz pružanje podrške njenom ostvarivanju.

Novim *Zakonom o radu*¹⁴⁹ izvršeno je usklađivanje sa pravnom tekovinom Evropske unije u oblasti prava i obaveza zaposlenih iz radnog odnosa, odnosno po osnovu rada. U pogledu anti-diskriminacionih odredbi proširena je lista ličnih svojstava i na zaštitu po osnovu društvenog ili etničkog porijekla, veze sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom, promjene pola, rodnog identiteta,

¹⁴⁷ "Službeni list Crne Gore", br. 25/2019;

¹⁴⁸ "Službeni list Crne Gore", br. 067/19;

¹⁴⁹ "Službeni list Crne Gore", br. 074/19;

te pripadnosti grupi ili pretpostavke o pripadnosti grupi, političkoj partiji, sindikalnoj ili drugoj organizaciji (čl. 7). Izvršeno je usaglašavanje sa sistemskim Zakonom o zabrani diskriminacije kada su u pitanju osnovi nejednakog postupanja, kao i definicija neposredne i posredne diskriminacije. Članom 10 Zakona zabrana uznemiravanja i seksualnog uznemiravanja, osim na radu i u vezi sa radom, proširena je i u odnosu na osposobljavanje, obrazovanje i usavršavanje, napredovanje na poslu, uslove zapošljavanja, prestanak radnog odnosa ili druga pitanja koja proizilaze iz radnog odnosa.

Zakon prepoznaje nove oblike diskriminacije na način što zabranjuje diskriminaciju u odnosu na profesionalne sisteme socijalnog osiguranja (čl. 11), stručno osposobljavanje i usavršavanje (čl. 12), kao i u odnosu na članstvo u organizacijama zaposlenih i poslodavaca (čl. 13). Članom 15 je zamijenjen termin pozitivna diskriminacija terminom posebne mjere koje se odnose na zaštitu i pomoć određenim kategorijama zaposlenih (lica sa invaliditetom, žene za vrijeme trudnoće i porodijskog, roditeljskog i odsustva sa rada radi njege djeteta, odnosno posebne njege djeteta, posebna prava roditelja, usvojitelja, staratelja i hranitelja).

Zakonom je predviđena posebna zaštita žene u odnosu na materinstvo, a koja proizilazi iz potrebe za pomirenjem profesionalnih i porodičnih obaveza i ona obuhvata: zaštitu u postupku zasnivanja radnog odnosa, zaštitu u toku trajanja radnog odnosa, kao i zaštitu u pogledu prestanka radnog odnosa. Članom 121 Zakona određeno je da poslodavac ne može odbiti da zaključi ugovor o radu sa trudnom ženom, niti joj zbog trudnoće, rođenja ili dojenja djeteta može ponuditi izmjenu ugovora o radu pod nepovoljnim uslovima. Osim toga, predviđeno je i da poslodavac ne može uslovljavati zasnivanje radnog odnosa dokazom o trudnoći (test o trudnoći, nalaz krvi ili sl.). Izuzetak od ove zabrane važi samo ukoliko se radi o poslovima kod kojih postoji znatan rizik za zdravlje žene i djeteta utvrđen od strane nadležnog zdravstvenog organa.

Zakon o radu je predvidio izuzetke od pravila da radni odnos na određeno vrijeme prestaje istekom dana koji je određen ugovorom o radu, a ti izuzeci se odnose na: zaposlenu ženu kojoj ugovor o radu na određeno vrijeme ističe u periodu trudnoće i korišćenja prava na odsustvo zbog održavanja trudnoće; oba roditelja ukoliko im ugovor o radu ističe u periodu korišćenja porodijskog i roditeljskog odsustva, pa se rok za koji su ugovorom o radu zasnovali radni odnos na određeno vrijeme produžava do isteka korišćenja prava na porodijsko, odnosno roditeljsko odsustvo, kao i pripravnike obzirom da se pripravnici staž produžava u slučaju odsustva sa rada zbog održavanja trudnoće i korišćenja porodijskog i roditeljskog odsustva. Zaštitnik posebno ističe odredbu člana 123 stav 5 Zakona koja glasi da se zaposlenom kome ugovor o radu na određeno vrijeme ističe u toku trudnoće, korišćenja privremene spriječenosti za rad po osnovu održavanja trudnoće, porodijskog, odnosno roditeljskog odsustva, rok za koji je ugovorom o radu zasnovao radni odnos na određeno vrijeme produžava do isteka korišćenja prava na to odsustvo. Ovakvo zakonsko rješenje predstavlja važan iskorak u zaštiti zaposlenih koji su radni odnos zasnovali na određeno vrijeme i kojima je, zbog te okolnosti, radni odnos prestajao u toku trudnoće, održavanja trudnoće, porodijskog, odnosno roditeljskog odsustva.

U okviru pregovaračkog poglavlja 19 Socijalna politika i zapošljavanje, Zaštitnik je dao mišljenje na spornu odredbu prethodnog Zakona o radu koja se odnosila na teret dokazivanja u slučajevima diskriminacije. U tom smislu pojašnjeno je da se standard potkrijepljenosti navoda iz tužbe odnosno pritužbe treba tumačiti u svjetlu prakse Evropskog suda za ljudska prava i direktiva Evropske unije kao dokaz na prvi pogled, odnosno *prima facie* dokaz, na osnovu kojeg se može sa odgovarajućim stepenom vjerovatnosti pretpostaviti da je do diskriminacije došlo.¹⁵⁰ Novim Zakonom o radu (čl. 142 stav 2) izvršeno je usaglašavanje sa anti-diskriminacionim direktivama sekundarnog prava Evropske unije, na način što je određeno "ako stranka koja se smatra oštećenom zbog nejednakog postupanja u smislu

¹⁵⁰ Vidjeti npr. presudu ESLJP u predmetu *Opuz V. Turkey* (br. 33401/02 od 09.06.2009.) ili slučaj *Bhinder Singh v. Canada* (br. 208/1986) pred Komitetom Ujedinjenih nacija za ljudska prava;

ovog zakona, pred sudom ili drugim nadležnim organom iznese činjenice iz kojih se može pretpostaviti da je došlo do neposredne ili posredne diskriminacije, teret dokazivanja nepostojanja povrede načela jednakog postupanja prelazi na tuženog, odnosno pravno ili fizičko lice protiv kojeg je postupak pred nadležnim organom pokrenut”.

Iako je *Zakon o zaštiti od nasilja u porodici*¹⁵¹ postigao određene efekte i unaprijedio koordinisano djelovanje institucija sistema u pružanju zaštite od nasilja u porodici i drugih oblika rodno zasnovanog nasilja, ova negativna društvena pojava je sve izraženija u crnogorskom društvu, pa joj ova Institucija poklanja posebnu pažnju. Zaštitnik je u saznanju da je oformljena radna grupa za izmjenu i dopunu Zakona o zaštiti od nasilja u porodici, te očekuje da će buduće zakonsko rješenje biti unaprijeđeno u skladu sa međunarodnim standardima i potrebom efikasne, brze i djelotvorne zaštite žrtava. Uostalom, Zaštitnik je i sam u jednom dijelu (kaznene odredbe) inicirao izmjene i dopune ovog Zakona.

Ministarstvo pravde je 17. aprila 2019. godine uputilo javni poziv građanima, stručnim i naučnim institucijama, državnim organima, strukovnim udruženjima, političkim strankama, nevladinim organizacijama, medijima i drugim zainteresovanim organima, organizacijama, udruženjima i pojedincima (zainteresovanoj javnosti) da se uključe u postupak pripreme *Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti od nasilja u porodici* i da dostave svoje inicijative, predloge, sugestije i komentare u pisanom i elektronskom obliku¹⁵² koji je shodno važećem propisu¹⁵³ trajao 20 dana. Iznenađujuće je da su u predviđenom roku na adresu Ministarstva pravde dostavljene samo sugestije od strane Ministarstva unutrašnjih poslova - Operativnog tima za borbu protiv porodičnog nasilja i nasilja nad ženama, posebno kod činjenice da se ovom negativnom društvenom pojavom bavi veliki broj organa javne vlasti i nevladinih organizacija¹⁵⁴. Razlog zbog čega nije prispio veći broj sugestija Zaštitnik vidi u činjenici što je javni poziv upućen neposredno prije Vaskršnjih i Prvomajskih praznika koji su sticajem okolnosti u tekućoj godini spojeni od strane većeg broja institucija i organizacija te su neradni dani bili od 26. aprila do 6. maja. Zaštitnik smatra da je period u kom se sprovodi postupak javnog konsultovanja jedna od okolnosti na koju treba ubuduće obraćati pažnju kako bi se ostvario cilj transparentnosti i uključenosti svih zainteresovanih subjekata u donošenju propisa u oblastima od javnog interesa.

Jedan od zakona koji je bio predmet pažnje Zaštitnika je i *Predlog zakona o budžetu Crne Gore za 2020. godinu*¹⁵⁵ u kojem je uočljivo da u dijelu sredstava koja su opredijeljena za Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, nijesu vidljive budžetske linije iz kojih se finansiraju aktivnosti za Plan aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti (PAPRR) 2017-2021, pa Zaštitnik smatra da je neophodno da Vlada Crne Gore učini napor kako bi se kroz Zakon o završnom računu budžeta za 2019. godinu mogla pratiti primjena Zakona o rodnoj ravnopravnosti što će omogućiti da se u Crnoj Gori implementira rodno odgovorno budžetiranje.

U proteklom periodu resorno Ministarstvo za ljudska i manjinska prava je donijelo strateška dokumenta sa ciljem unaprjeđivanja položaja pojedinih kategorija stanovništva u riziku od diskriminacije, uključujući *Strategiju manjinske politike 2019 -2023*. Strategijom su definisane mjere i aktivnosti za sprovođenje *Zakona o manjinskim pravima i slobodama*¹⁵⁶ i unaprjeđivanje uslova života manjina, koje su državni organi u cjelini dužni postepeno da realizuju u periodu implementacije dokumenta.

¹⁵¹ “Službeni list Crne Gore”, br. 046/10, 040/11;

¹⁵² Dostupno na: <http://www.mmp.gov.me/pretraga/199219/lzvjestaj-o-konsultovanju-zainteresovane-javnosti-u-postupku-pripreme-Predloga-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-Zakona-o-zastiti-od.html> ;

¹⁵³ Uredba o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija, čl. 12;

¹⁵⁴ Dostupno na: <http://www.mmp.gov.me/pretraga/199219/lzvjestaj-o-konsultovanju-zainteresovane-javnosti-u-postupku-pripreme-Predloga-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-Zakona-o-zastiti-od.html> ;

¹⁵⁵ Dostupno na: <http://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/860/2155-12667-33-19-7.pdf> ;

¹⁵⁶ “Službeni list Republike Crne Gore”, br. 031/06 od 12.05.2006, 051/06, 038/07, „Službeni list Crne Gore”, br. 002/11, 008/, 031/17;

U okviru *Plana aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori 2017 - 2021* donijet je Program sprovođenja PAPRR-a za period 2019 - 2020, kojim su predviđene aktivnosti na daljem usklađivanju domaćeg zakonodavstva. Proces konsultacija za ovaj dokument trajao je 24 dana i sproveden je na participativan i strukturiran način, te ga Zaštitnik ističe kao primjer dobre prakse. Naime, Ministarstvo je imalo upit o planiranim aktivnostima, a kreiran je i online upitnik sa predlozima na koji su svoje mišljenje dale 74 institucije i/ili organizacije. Uz to, resorno ministarstvo je donijelo *Strategiju za unaprijeđenje kvaliteta života LGBTI osoba u Crnoj Gori za period 2019 - 2023*, te Akcioni plan za sprovođenje strategije za zaštitu lica sa invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti za period 2017-2021 za 2019. i 2020. godinu; kao i Akcioni plan za sprovođenje strategije za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2016 - 2020 za 2019. godinu.

7.3. Statistika predmeta u postupcima pred Zaštitnikom

U periodu od 01.01. do 31.12.2019. godine u radu je bio 141 predmet (2018. 155), od čega je devet (9) prenijeto iz 2018. i završeno. Postupak je okončan u 131 predmetu, a deset (10) je prenijeto u 2020. godinu, jer su većinom formirani u decembru 2019. 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 2020. godini.

Od okončanog 131 predmeta, u 38 predmeta data je 81 preporuka različitim subjektima, a u šest (6) predmeta postupak je obustavljen jer je povreda otklonjena u toku postupka; u 17 predmeta podnosioci su upućeni na druga sredstva, jer je ocijenjeno da je to djelotvorniji put zaštite; u šest (6) predmeta postupak je okončan ukazivanjem; u 20 predmeta nije utvrđena diskriminacija, niti povreda drugog prava; u 13 predmeta postupak je obustavljen zbog pokretanja sudskog postupka; u dva (2) je obustavljen jer je pritužba povučena, a u tri (3) jer stranka nije saradivala u postupku, dok su četiri (4) završena spajanjem.

U 22 predmeta Zaštitnik nije mogao postupati, od čega nadležnost za postupanje nije imao u devet (9) predmeta; pritužbe nijesu dopunjene u ostavljenom roku, a ni nakon isteka u 10 predmeta; ponovljene pritužbe uz koje nijesu podnijeti novi dokazi u dva (2) predmeta, dok u jednom (1) nije postupao zbog očigledne zloupotrebe prava podnošenja pritužbe.

Od ukupno 81 preporuke date u 38 predmeta, ispoštovano je 19 preporuka; 33 se sprovode u kontinuitetu; 24 nijesu ispoštovane, dok za pet (5) preporuka teče rok za postupanje.

PREDMETI U RADU

Lično svojstvo / osnov	Broj predmeta u radu	Rezultat postupanja	Status preporuke
Područje rada i zapošljavanja / 51 predmet			
<i>Nacionalna pripadnost</i>	7	<i>Preporuka - 2; Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava - 1; Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku, a ni nakon isteka) - 3; U radu - 1</i>	<i>U 2 predmeta date su 4 preporuke - sprovode se u kontinuitetu</i>
<i>Jezik</i>	1	<i>Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava - 1</i>	

Vjera ili uvjerenje	1	Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava - 1	
Političko ili drugo mišljenje	1	Obustava (nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak) - 1	
Pol	6	Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava - 1; Upućivanje na druga pravna sredstva - 2; Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku, a ni nakon isteka) - 1; U radu - 2	
Zdravstveno stanje	2	Ukazivanje - 1; Upućivanje na druga pravna sredstva - 1	
Invaliditet	10	Preporuka - 6; Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava - 2; Ukazivanje - 1; Obustava (povreda otklonjena u toku postupka) - 1	U 1 predmetu date su 2 preporuke - ispoštovane; u 4 predmeta dato je 9 preporuka - sprovode se u kontinuitetu; u 1 predmetu date su 2 preporuke - nijesu ispoštovane
Starosna dob	3	Preporuka - 1; Obustava (nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak) - 1; U radu - 1	U 1 predmetu date su 2 preporuke - nijesu ispoštovane
Bračno ili porodično stanje	1	Obustava (nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak) - 1	
Pripadnost grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji	6	Preporuka - 2; Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava - 2; Obustava (nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak) - 2	U 1 predmetu date su 2 preporuke - teče rok za postupanje; u 1 date su 2 preporuke - nijesu ispoštovane

Druga lična svojstva	5	Preporuka - 2; Upućivanje na druga pravna sredstva - 1; Nepostupanje (nenadležnost) - 1; Nepostupanje (pritužba ponovljena, a nijesu podnijeti novi dokazi) - 1	U 1 predmetu date su 3 preporuke - teče rok za postupanje; u 1 predmetu date su 3 preporuke - nijesu ispoštovane
Bez osnova diskriminacije	8	Preporuka - 1; Ukazivanje - 1; Upućivanje na druga pravna sredstva - 2; Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku, a ni nakon isteka) - 2; Nepostupanje (nenadležnost) - 2	U 1 predmetu date su 2 preporuke - nijesu ispoštovane

Rodno zasnovano nasilje shodno čl. 3 Istanbulske konvencije / 13 predmeta

Pol	13	Preporuka - 5; Nema povrede prava - 1; Ukazivanje - 1; Obustava (povreda otklonjena u toku postupka) - 1; Obustava (podnosilac pritužbe ne saraduje u postupku) - 1;	U 1 predmetu dato je 7 preporuka od čega su 2 ispoštovane, a 5 se sprovodi u kontinuitetu; u 2 predmeta dato je 5
-----	----	--	---

		Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku, a ni nakon isteka) - 3; Spajanje - 1	preporuka - ispoštovane; u 1 predmetu date su 2 preporuke - kontinuirano se sprovode; u 1 predmetu data je 1 preporuka - nije ispoštovana
Nasilje i nasilje u porodici / 1 predmet			
Bračno ili porodično stanje	1	Upućivanje na druga pravna sredstva - 1	
Postupci pred pravosudnim organima / 6 predmeta			
Nacionalna pripadnost	2	Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava - 1; Obustava - nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak - 1	
Političko ili drugo mišljenje	1	Upućivanje na druga pravna sredstva - 1	
Invaliditet	1	Preporuka - 1	U 1 predmetu data je 1 preporuka - kontinuirano se sprovodi
Druga lična svojstva	1	Obustava (nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak - 1	
Bez osnova diskriminacije	1	Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku, a ni nakon isteka) - 1	
Postupci pred organima javne vlasti / 21 predmet			
Nacionalna pripadnost	4	Preporuka - 1; U radu - 3	U 1 predmetu date su 3 preporuke - nijesu ispoštovane
Veza sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom	1	Preporuka - 1	U 1 predmetu data je 1 preporuka - nije ispoštovana
Vjera ili uvjerenje	2	Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava - 1; Obustava (povreda otklonjena u toku postupka) - 1	
Starosna dob	1	Upućivanje na druga pravna sredstva - 1	
Bračno ili porodično stanje	1	Preporuka - 1	U 1 predmetu data je 1 preporuka - nije ispoštovana
Pripadnost grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi,	2	Preporuka - 1; Obustava (nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak) - 1	U 1 predmetu data je 1 preporuka - ispoštovana

političkoj partiji ili drugoj organizaciji			
Druga lična svojstva	2	Preporuka - 1; Nepostupanje (nenadležnost) - 1	U 1 predmetu date su 2 preporuke - ispoštovane
Bez osnova diskriminacije	8	Preporuka - 1; Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava - 4; Upućivanje na druga pravna sredstva - 2; Obustava (podnosilac pritužbe ne saraduje u postupku) - 1	U 1 predmetu date su 3 preporuke - u kontinuitetu se sprovode
Penzijsko - invalidsko osiguranje / 4 predmeta			
Bračno ili porodično stanje	1	Preporuka - 1	U 1 predmetu date su 2 preporuke - nijesu ispoštovane
Druga lična svojstva	3	Upućivanje na druga pravna sredstva - 1; Obustava (nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak) - 2	
Socijalna zaštita / 12 predmeta			
Zdravstveno stanje	2	Preporuka - 1; U radu - 1	U 1 predmetu date su 2 preporuke - ispoštovane
Invaliditet	2	Obustava (podnosilac povukao pritužbu) - 1; Obustava (podnosilac pritužbe ne saraduje u postupku) - 1	
Bračno ili porodično stanje	3	Spajanje - 2; U radu - 1	
Druga lična svojstva	2	Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava - 1; Upućivanje na druga pravna sredstva - 1	
Bez osnova diskriminacije	3	Upućivanje na druga pravna sredstva - 2; Nepostupanje (nenadležnost) - 1	
Zdravstvena zaštita / 4 predmeta			
Nacionalna pripadnost	1	Upućivanje na druga pravna sredstva - 1	
Zdravstveno stanje	1	Upućivanje na druga pravna sredstva - 1	
Invaliditet	1	Nepostupanje (očigledna zloupotreba prava podnošenja pritužbe) - 1	
Bez osnova diskriminacije	1	Preporuka - 1	U 1 predmetu date su 3 preporuke - ispoštovane
Obrazovanje / 4 predmeta			
Pol	1	Obustava (nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak) - 1	
Bez osnova diskriminacije	3	Preporuka - 1; Obustava (povreda otklonjena u toku postupka) - 1; Spajanje - 1	U 1 predmetu date su 2 preporuke - ispoštovane
Imovinsko - pravni odnosi / 3 predmeta			

Nacionalna pripadnost	2	Ukazivanje - 1; Nepostupanje (pritužba ponovljena, a nijesu podnijeti novi dokazi) - 1	
Bez osnova diskriminacije	1	Obustava (nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak) - 1	
Unutrašnji poslovi i policijsko postupanje / 3 predmeta			
Nacionalna pripadnost	1	Nepostupanje (nenadležnost) - 1	
Druga lična svojstva	1	Obustava (nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak) - 1	
Bez osnova diskriminacije	1	Obustava (podnosilac povukao pritužbu) - 1	
Javni diskurs i mediji / 2 predmeta			
Invaliditet	1	Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava - 1	
Pripadnost grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji	1	Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava - 1	
Govor mržnje / 1 predmet			
Nacionalna pripadnost	1	Nepostupanje (nenadležnost) - 1	
Pristup dobrima i uslugama / 9 predmeta			
Invaliditet	9	Preporuka - 7; Obustava (povreda otklonjena u toku postupka) - 1; U radu - 1	U 6 predmeta dato je 9 preporuka - kontinuirano se sprovode; u 1 predmetu date su 2 preporuke - nijesu ispoštovane
Sport / 5 predmeta			
Druga lična svojstva	5	Preporuka - 1; Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava - 1; Ukazivanje - 1; Nepostupanje (nenadležnost) - 2	U 1 predmetu date su 3 preporuke - nijesu ispoštovane
Bez područja i oblika diskriminacije - 2 predmeta			
Bez osnova diskriminacije	2	Nema povrede prava - 1; Obustava (povreda otklonjena u toku postupka) - 1	

7.4. Podaci iz pravosudne i upravne nadležnosti

Iz godine u godinu Zaštitnik stavlja u fokus nepostojanje jedinstvene elektronske baze podataka u kojoj bi bili sadržani svi podaci o prijavama, postupcima i odlukama u vezi sa diskriminacijom pred sudovima, tužilaštvom, policijskim i inspekcijским organima, kojima bi Zaštitnik ljudskih prava i sloboda imao pristup

u skladu sa Zakonom o zabrani diskriminacije i podzakonskim aktom - Pravilnikom¹⁵⁷ kojim se uređuje ova oblast. Problem nepostojanja evidencija od strane državnih organa ne pruža dobru polaznu osnovu za dalje kreiranje politika i eventualno pokretanje postupaka za zaštitu od diskriminacije u kojima se statistički podaci mogu koristiti kao relevantan dokaz diskriminatornih politika i praksi u zapošljavanju, obrazovanju, zdravstvenoj zaštiti i dr. prema pripadnicima marginalizovanih društvenih grupa kao dokazno sredstvo po ugledu na Evropski sud pravde kao u predmetu *Dr. Enderby v Frenchay Health Authority and Secretary of State for Health*¹⁵⁸.

U smislu prednjeg, neophodno je dodati da u skladu sa obavezama 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. Shodno planskim dokumentima za Poglavlje 23 u toku je procedura konsultacija sa donosiocima odluka pred kojima se vode postupci za zaštitu od diskriminacije radi uspostavljanja elektronski vođenih evidencija o slučajevima diskriminacije.

7.5. Podaci iz pravosudne nadležnosti

Prema podacima **Sudskog savjeta Crne Gore**¹⁵⁹ u 2019. godini podnijeta je jedna (1) tužba zbog diskriminacije. Datum podnošenja tužbe je 30. april 2019. godine čiji tužbeni zahtjev je usvojen, ali odluka još uvijek nije pravosnažna. Postupak je vođen zbog neposredne diskriminacije usljed nemogućnosti pristupa i korišćenja objekta muškoj osobi sa invaliditetom, a trajao je 227. Za jedan predmet iz 2018. godine tužbeni zahtjev tužilje odbijen je kao neosnovan, u pitanju je bio mobing - zlostavljanje na radu. Odluka nije pravosnažna, a postupak je trajao 315 dana. Za jedan predmet iz 2017. godine donijeto je rješenje o prekidu zbog smrti tužiteljke, a u pitanju je bila diskriminacija u oblasti rada.

Sudski savjet je dostavio tabelarni prikaz o ukupno 602 postupka pred sudovima u 2019. godini zbog krivičnih djela koja se po svojim elementima bića mogu smatrati diskriminatornim, i to: teško ubistvo na štetu bremenite žene, djeteta - 24 predmeta; povreda ravnopravnosti - jedan (1); silovanje - 21; obljuba nad nemoćnim licem - tri (3); obljuba sa djetetom - devet (9); obljuba zloupotrebom položaja - tri (3); dječja pornografija, prikazivanje pornografskog materijala djeci i proizvodnja i posjedovanje dječje pornografije - tri (3); vanbračna zajednica sa maloljetnim licem - 13; oduzimanje maloljetnog lica - 12; zapuštanje i zlostavljanje maloljetnog lica - jedan (1); nasilje u porodici ili u porodičnoj zajednici - 253; nedavanje izdržavanja - 256; kršenje porodičnih obaveza - jedan (1); povreda ravnopravnosti u zapošljavanju - jedan (1) i ratni zločini protiv civilnog stanovništva - jedan (1).

U okviru datih tabela prikazana su dva posebna dijela koja se odnose na vrste kazni u odnosu na krivična djela - Nedavanje izdržavanja i Nasilje u porodici. U odnosu na krivično djelo iz čl. 221 KZCG nedavanje izdržavanja izrečeno je ukupno 130 sankcija¹⁶⁰ i to: kućni zatvor - tri (3); novčana kazna - četiri (4); rad u javnom interesu - 18; sudska opomena - jedna (1); uslovna osuda - 75 i zatvorska kazna - 29.

U odnosu na predmete iz člana 220 KZCG nasilje u porodici ili porodičnoj zajednici za 2019. godinu izrečeno je 207 prvostepenih kazni i 187 pravosnažnih kazni. Sankcije u prvostepenom postupku su izrečene na sljedeći način: kućni zatvor - šest (6); novčana kazna - dvije (2); obavezno liječenje alkoholičara i narkomana - devet (9); obavezno liječenje alkoholičara - četiri (4); obavezno liječenje narkomana - dvije (2); obavezno psihijatrijsko liječenje na slobodi - tri (3); obavezno psihijatrijsko liječenje

¹⁵⁷ Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja posebne evidencije o slučajevima prijavljene diskriminacije ("Službeni list Crne Gore", br. 050/14 od 28.11.2014);

¹⁵⁸ ESP, predmet C-127/92, presuda od 27. oktobra 1993. godine;

¹⁵⁹ Informacija dostavljena putem mejla dana 18.02.2020. godine;

¹⁶⁰ Kazne, mjere upozorenja, mjere bezbjednosti i vaspitne mjere, čl. 4 KZCG;

u zdravstvenoj ustanovi - jedna (1); oduzimanje oružja - jedna (1); oduzimanje ostalih predmeta - tri (3); ostalo - četiri (4); pojačan nadzor organa starateljstva - jedna (1); posebna obaveza uključivanja u sportske aktivnosti - jedna (1); rad u javnom interesu - 16; sudska opomena - jedna (1); uslovna osuda - 83; zabrana približavanja - jedna (1) i zatvorska kazna 69.

Sankcije izrečene pravosnažnim odlukama su sljedeće: kućni zatvor - četiri (4); novčana kazna - dvije (2); obavezno liječenje alkoholičara i narkomana - devet (9); obavezno liječenje alkoholičara - četiri (4); obavezno liječenje narkomana - jedna (1); obavezno psihijatrijsko liječenje na slobodi - tri (3); obavezno psihijatrijsko liječenje u zdravstvenoj ustanovi - jedna (1); oduzimanje oružja - jedna (1); oduzimanje ostalih predmeta - tri (3); ostalo - četiri (4); pojačan nadzor organa starateljstva - jedna (1); rad u javnom interesu - 15; uslovna osuda - 79; zatvorska kazna - 59 i zabrana približavanja - jedna (1).

Za potrebe sačinjavanja ovog izvještaja **Vrhovno državno tužilaštvo** je dostavilo informaciju¹⁶¹ koju prati tabelarni prikaz 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 i to za: Više državno tužilaštvo u Podgorici, Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici, Osnovno državno tužilaštvo u Bijelom Polju i Osnovno državno tužilaštvo u Beranama. U ostalim tužilaštvima nije bilo krivičnih djela sa elementima diskriminacije.

Pred *Osnovnim državnim tužilaštvom u Podgorici* podnijete su krivične prijave za krivična djela: zaključenje ništavog braka (čl.214 KZ) - jedan (1); oduzimanje maloljetnog lica (čl. 217 KZ) - tri (3); zapuštanje i zlostavljanje maloljetnog lica (čl. 219 KZ) - dva (2); nasilje u porodici ili porodičnoj zajednici (čl. 220 KZ) - 87 (81 u 2018. i 55 u 2017.) i za krivično djelo nedavanje izdržavanja (čl. 221 KZ) - 50 (80 u 2018. i 77 u 2017.) krivičnih prijava. U 96 predmeta je podniet optužni predlog; odbačeno je 29 prijava; dva (2) predmeta su ustupljena dok je u 17 predmeta izviđaj u toku.

Pred *Osnovnim državnim tužilaštvom u Bijelom Polju* podnijete su krivične prijave za krivična djela: oduzimanje maloljetnog lica (čl. 217 KZ CG) - tri (3), nasilje u porodici ili porodičnoj zajednici (čl. 220 KZ) -24 i za krivično djelo nedavanje izdržavanja (čl. 221 KZ) - 26 krivičnih prijava. U 39 predmeta je podniet optužni predlog, a odbačeno je 14 prijava. Nijedan predmet nije ostao u radu.

Pred *Osnovnim državnim tužilaštvom u Beranama* u 2019. godini u radu su bila dva (2) predmeta za krivična djela sa elementima diskriminacije koja su se odnosila na povredu ravnopravnosti iz čl. 159 KZCG. U oba slučaja su odbačene krivične prijave.

Pred *Višim državnim tužilaštvom u Podgorici* je primljeno pet (5) krivičnih prijava sa elementima diskriminacije i svih pet su se odnosile na krivično djelo izazivanje nacionalne, rasne i vjerske mržnje iz čl. 370 KZCG. U četiri (4) postupka krivična prijava je odbačena, dok je postupak u jednom (1) predmetu u toku.

Kao i prethodnih godina Zaštitnik zapaža sistematično vođenje evidencija od strane **sudova za prekršaje** i ističe da je to jedini organ javne vlasti koji dostavlja statističke podatke do 31. januara tekuće godine za prethodnu godinu ovoj Instituciji u skladu sa obavezom koja proizilazi iz čl. 33 Zakona o zabrani diskriminacije. Ovaj subjekt u svom tabelarnom prikazu daje detaljne i sadržajne informacije 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.

¹⁶¹ Akt Vrhovnog državnog tužilaštva Tu.br.119/20-1 od 20.02.2020. godine;

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 2019. godinu¹⁶² koji je dostavio **Viši sud za prekršaje Crne Gore**, sudovi za prekršaje su u 2019. godini imali u radu 46 predmeta sa elementima diskriminacije, i to: Sud u Podgorici - 32, Sud u Budvi - osam (8), dok je Sud u Bijelom Polju imao u radu šest (6) predmeta. U četiri (4) predmeta su prekršaji procesuirani kao prekršaji iz oblasti Zakona o zabrani diskriminacije, pri čemu je postupak u jednom (1) predmetu ukinut od strane Višeg suda za prekršaje Crne Gore, te je u skladu sa Sudskim poslovnikom vođen pod novim brojem, dok su u 42 predmeta procesuirani kao prekršaji iz Zakona o javnom redu i miru. Riješena su 24 predmeta, dok su 22 predmeta prenijeta.

Pred Sudom za prekršaje u Podgorici procesuirana su tri (3) slučaja po Zakonu o zabrani diskriminacije od kojih su dva (2) zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka imala za osnov seksualnu orijentaciju, a jedan (1) slučaj je bio bez diskriminatornog osnova (vrijeđanje). Po jednom je izrečena novčana kazna od 600,00 eura, u drugom je izrečena kazna u visini od 150,00 eura, dok je po trećem zahtjevu donijeta oslobađajuća odluka. Pred Sudom za prekršaje u Budvi podnijet je jedan (1) zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka koji je za osnov diskriminacije imao političku pripadnost. U datom slučaju je obustavljen postupak.

Prema prikazu iz istog Izvještaja, pred Sudom za prekršaje Podgorica u 2019. godini bila su u radu 32 predmeta koji su procesuirani kao prekršaji iz Zakona o javnom redu i miru. Od tog broja 23 predmeta su za osnov imala seksualnu pripadnost, pet (5) nacionalnu pripadnost i četiri (4) vjersku pripadnost. U pogledu ishoda postupaka predmeti su okončani na sljedeći način: obustavljena su tri (3) postupka; opomena je izrečena u jednom (1) predmetu; donijete su četiri (4) oslobađajuće odluke; izrečeno je sedam (7) novčanih kazni, dok je 17 predmeta ostalo u radu.

Pred Sudom za prekršaje Budva bilo je sedam (7) postupaka koji su procesuirani kao prekršaji iz Zakona o javnom redu i miru u kojima je u tri (3) slučaja nacionalna pripadnost, a u četiri (4) vjerska pripadnost navedena kao diskriminatorni osnov. Ovaj sud je izrekao dvije (2) novčane kazne, u jednom (1) predmetu donešena je oslobađajuća odluka, a četiri (4) predmeta su u radu.

Pred Sudom za prekršaje Bijelo Polje pokrenuta su tri (3) postupka od kojih je u dva (2) predmeta navedena seksualna orijentacija, a u jednom (1) nacionalna pripadnost za diskriminatorni osnov. U jednom (1) slučaju izrečena je novčana kazna, u jednom (1) oslobađajuća odluka, dok je jedan (1) predmet u radu.

Prema Godišnjem izvještaju o radu sudova za prekršaje na predmetima iz oblasti Zakona o zaštiti od nasilja u porodici¹⁶³ sudovi su u 2019. godini imali u radu 2.059 predmeta (1.972 u 2018. godini i 1.790 u 2017. godini), od čega 1.220 pred Sudom za prekršaje u Podgorici, 485 pred Sudom za prekršaje u Budvi i 354 predmeta pred Sudom za prekršaje u Bijelom Polju. Završeno je 1.487 predmeta (1.563 u 2018. godini i 1.366 u 2017. godini) ili 72,22%, od čega u Sudu za prekršaje Podgorica - 814; Sudu za prekršaje Budva - 417 i Sudu za prekršaje Bijelo Polje - 271 predmet. Predmeti su završeni na način što je izrečeno: 534 novčane kazne; 121 kazna zatvora; 238 uslovnih osuda; 109 opomena; 15 vaspitnih mjera; u 13 predmeta je odbačen zahtjev; u 51 predmetu je obustavljen postupak; u 360 je donijeta oslobađajuća odluka, dok je 46 predmeta riješeno na drugi način.

Izrečeno je 438 zaštitnih mjera (408 u 2018. godini, a 302 u 2017. godini) i to: udaljenje iz stana ili drugog prostora za stanovanje - 69; zabrana približavanja - 134; zabrana uznemiravanja i uhođenja - 175; obavezno psihijatrijsko liječenje i liječenje od zavisnosti - 31 (u 26 slučajeva od alkohola, a u 5 slučajeva

¹⁶² Akt Višeg suda za prekršaje Crne Gore Su II br. 13/20 od 28. januara 2020. godine;

¹⁶³ Akt Višeg suda za prekršaje Crne Gore Su II br. 12/20 od 28. januara 2020. godine;

od psihoaktivnih supstanci); obavezni psihosocijalni tretman - četiri (4) i uput u vaspitnu ustanovu nezavodskog tipa - tri (3).

U 1.487 završenih predmeta postupci su vođeni protiv 1.617 nasilnika, od čega je 1.584 punoljetnih i 33 maloljetna lica. Po polnoj strukturi punoljetnih bilo je 1.378 muškarca i 206 žena, a po polnoj strukturi maloljetnih bilo je 30 lica muškog pola i tri (3) lica ženskog pola.

Prema raspoloživim podacima, na uzorku od 1.447 nasilnika, tj. 89,49% od ukupnog broja, u predmetima koji su završeni njih 858 ili 59,29% su nezaposlena lica. Na uzorku od 1.084 nasilnika ili 67,03% od ukupnog broja, njih 344 ili 31,73% ima osnovno obrazovanje, 669 ili 61,72% srednje obrazovanje, dok 71 ili 6,55% ima višu ili visoku stručnu spremu.

Od 1.487 završenih predmeta ukupno je bilo 1.697 žrtava nasilja, od čega 1.524 ili 89,81% punoljetnih i 173 ili 10,19% maloljetnih. Od ukupno 1.524 punoljetne žrtve nasilja u 1.032 slučaja ili 67,71% žrtve su bile žene, a u 492 ili 32,29 muškarci. Od ukupno 173 maloljetne žrtve nasilja, u 85 slučajeva žrtve su bili muškarci, a u 88 žene.

U postupcima po žalbi, Viši sud za prekršaje Crne Gore je u toku 2019. godine imao u radu 136 predmeta zbog prekršaja iz Zakona o zaštiti od nasilja u porodici (139 u 2018. i 96 u 2017.), od čega 122 u redovnim postupcima; četiri (4) predmeta u postupcima za izricanje zaštitne mjere prije pokretanja prekršajnog postupka; šest (6) u postupcima izvršenja i osam (8) iz grupe ostalih predmeta.

Od ukupno 122 predmeta koji su po žalbi rješavani u redovnom prekršajnom postupku 118 je novih, a četiri (4) su administrativno vraćena iz 2018. godine. Potvrđena su 83 predmeta. Postupak u 21 predmetu je ukinut od čega u 17 predmeta zbog bitnih povreda odredaba prekršajnog postupka, tri (3) zbog nepotpuno utvrđenog stanja i jedan (1) zbog pogrešne ocjene dokaza. Postupak u 12 predmeta je preinačen na način što su dva (2) preinačena u pogledu pravne kvalifikacije, jedan (1) u pogledu troškova, u jednom (1) predmetu je novčana kazna preinačena u oslobađajuću odluku, u dva (2) predmeta je kazna zatvora smanjena, u dva (2) predmeta postupak je obustavljen zbog zastare, u jednom (1) je novčana kazna smanjena, u jednom (1) je opomena preinačena u novčanu kaznu, u jednom (1) je oslobađajuća odluka preinačena u novčanu kaznu, dok je u jednom (1) predmetu uslovna osuda preinačena u kaznu zatvora.

U 88 predmeta žalioци su okrivljeni (od čega u 47 predmeta preko branioca), u 12 predmeta je Uprava policije podnosilac zahtjeva, u dva (2) predmeta fizičko lice, u jednom (1) ODT, u četiri (4) okrivljeni i oštećeni i u 15 predmeta oštećeni.

Četiri (4) predmeta u postupcima za izricanje zaštitne mjere prije pokretanja prekršajnog postupka su riješena na način što su tri (3) potvrđena i jedan (1) ukinut zbog nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja. U ovim predmetima žalbu su izjavili okrivljeni (u dva predmeta preko branioca). U sva četiri predmeta postupak je trajao do jedan mjesec.

U šest (6) postupaka izvršenja žalbe su izjavili kažnjeni i svi su potvrđeni. Postupak u četiri predmeta je trajao do jedan mjesec, dok je u dva predmeta trajao od jedan do dva mjeseca.

Osam (8) predmeta iz grupe ostalih predmeta, četiri (4) su bila po žalbi na rješenje kojim se odbija odlaganje izvršenja, tri (3) po zahtjevu za izuzeće predsjednika rješavanje sukoba mjesne nadležnosti. U četiri (4) predmeta je potvrđena prvostepena odluka, u tri (3) je zahtjev za izuzeće odbijen kao neosnovan i jedan (1) predmet je riješen na drugi način. U sedam predmeta postupak je trajao do jedan mjesec, a u jednom je trajao od jednog do dva mjeseca.

7.6. Podaci iz upravne nadležnosti

Uprava policije je dostavila detaljne podatke¹⁶⁴ instituciji Zaštitinika o slučajevima diskriminacije koji su prijavljeni ovom organu u 2019. godini. Registrovano je 100 slučajeva u vezi diskriminacije, od kojih su prijave podnijete od strane NVO LGBT „Forum Progress“ - 87 prijava; NVO „Queer Montenegro“ - jedna (1) prijava; fizičkih lica - 10 prijava; postupanje po dopisu tužilaštva - dvije (2) prijave. Osnov diskriminacije u datim prijavama su: u 89 slučajeva seksualna orijentacija; u devet (9) slučajeva nacionalna pripadnost; u jednom (1) slučaju vjerska pripadnost i u jednom (1) slučaju rod. Pol diskriminiranih lica u 73 prijave su lica muškog i 27 lica ženskog pola.

Sve prijave koje su podnijete od strane LGBT Forum Progres - 87 ili 88% odnose se na komentare koje su građani iznosili na *facebook* profilima. Prijave za diskriminaciju su podnijete najviše tokom mjeseca marta i aprila 2019. godine. Podnijeta su 23 zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka. Kada se govori o strukturi prekršajnih prijava podnijet je jedan (1) zahtjev iz čl. 7 Zakona o javnom redu i miru; 20 iz čl. 19 Zakona o javnom redu i miru; jedan (1) iz čl. 19 u vezi člana 4 Zakona o javnom redu i miru i jedan (1) prekršaj iz čl. 10 st. 2 u vezi čl. 19 istog Zakona.

Podnijeta je jedna (1) krivična prijava iz čl. 168 st. 2 KZCG, dok je u 41 slučaju od strane nadležnih tužilaštava ocijenjeno da nema elemenata bića krivičnog djela ni prekršaja. Policijski službenici su, nakon obavljenih razgovora, izrekli mjeru upozorenja.

U izjašnjenju se navodi da jedan broj izvršilaca (23) i pored preduzetih mjera nije bilo moguće identifikovati jer su ugašeni profili na *facebook-u* (i to u 11 slučajeva vrijeđanje po osnovu seksualne orijentacije). Osnovnom državnim tužiocu dostavljeno je šest (6) slučajeva na ocjenu i odlučivanje. U jednom (1) slučaju podnosilac je odustao od prijave. U pet (5) slučajeva postupak je u toku.

Uprava policije je na teritoriji Crne Gore u 2019. godini registrovala 281 *krivično djelo* iz člana 220 Krivičnog zakonika Crne Gore, nasilje u porodici ili u porodičnoj zajednici i 41 krivično djelo koje se dovodi u vezu sa nasiljem u porodici, a kvalifikovana su drugačije: član 143 KZCG - ubistvo - dva (2); član 144 KZCG - teško ubistvo - tri (3); član 152 KZCG - laka tjelesna povreda - jedno (1); član 168 KZCG - ugrožavanje sigurnosti - četiri (4); član 176 KZCG - neovlašćeno prikupljanje i korišćenje ličnih podataka - jedno (1); član 206 KZCG - obljuba sa djetetom - jedno (1); član 208 KZCG - nedozvoljene polne radnje - jedno (1); član 216 KZCG - vanbračna zajednica sa maloljetnikom - 13; član 217 KZCG - oduzimanje maloljetnog lica - četiri (4); član 221 KZCG - nedavanje izdržavanja šest (6); član 403 KZCG - nedozvoljeno držanje oružja i eksplozivnih materija - pet (5).

Za navedena krivična djela podnijeto je 305 krivičnih prijava. Navedeni broj krivičnih djela učinjen je od strane 329 lica, i to 273 muškog pola (82,97%) od kojih su dvoje (2) maloljetna lica, i 56 ženskog pola od kojih su dvoje (2) maloljetna lica. U ovom periodu, 40 lica su povratnici u izvršenju krivičnih djela nasilja u porodici. Od svih izvršenih krivičnih djela iz čl. 220 KZCG, trećina je izvršena na području nadležnosti CB Podgorica. Žrtve izvršenih krivičnih djela nasilja u porodici su 340 lica, od čega 104 muškog i 223 ženskog pola (65,58%). Od ukupnog broja žrtava 70 su maloljetna lica i to 21 muškog i 49 ženskog pola.

Uprava policije je u 2019. godini podnijela 1548 prekršajnih prijava zbog izvršenih 1819 prekršaja iz Zakona o zaštiti od nasilja u porodici. Navedeni broj prekršaja učinjen je od strane 1676 izvršilaca, od kojih je 1310 muškog pola (78,16%), od kojih su 24 maloljetna lica, a 366 ženskog pola od kojih su četiri (4) maloljetna lica. Registrovano je 265 povratnika u izvršenju prekršaja shodno Zakonu o zaštiti od nasilja u porodici.

¹⁶⁴ Akt Odjeljenja za analitiku i unapređenje rada policije od 17.02.2020. godine;

Žrtve izvršenih prekršaja su 1843 lica, od kojih je 702 muškog, a 1141 ženskog pola (61,90%). Od ukupnog broja žrtava izvršenih prekršaja, 297 su maloljetna lica, i to 154 muškog i 143 ženskog pola. U 2019. godini, policijski službenici su u skladu sa članom 28 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici, u 57 slučajeva naredili učiniocu nasilja udaljenje ili zabranu vraćanja u stan ili drugi prostor za stanovanje, i to 47 puta u CB Nikšić; četiri (4) puta u CB Bar; dva (2) puta u CB Berane i po jednom (1) u CB Podgorica, CB Budva, CB Herceg Novi i OB Ulcinj.

Službenici Uprave policije su, u skladu sa članom 37 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici, podnijeli 169 prijava za zanemarivanje, i to u CB Podgorica - 77, CB Nikšić - 63, CB Budva - 19, CB Berane - sedam (7), OB Ulcinj - dvije (2) i OB Kotor - jedna (1). U (1) jednom slučaju je registrovana upotreba hladnog oružja - noža. U toku 2019. godine, evidentirano je pet (5) slučajeva sa smrtnom posledicom, i to: na Cetinju dva (2) krivična djela - Teško ubistvo iz čl. 144 KZCG; u Rožajama jedno (1) krivično djelo - Teško ubistvo iz čl. 144 KZCG (bivša supruga zapalila kuću usljed čega su smrtno stradali njen bivši suprug i njegova partnerka); u Nikšiću jedan (1) i Baru jedan (1) za krivično djelo - Ubistvo iz čl. 143 KZCG.

Uprava policije je dostavila i detaljan tabelarni prikaz razvrstan po opštinama odnosno po organizacionim jedinicama o broju predloženih zaštitnih mjera i vrsti mjere od strane policijskih službenika iz kojeg proizilazi da je ukupno u Crnoj Gori predloženo: udaljenje iz stana - 48, zabrana približavanja - 18, zabrana uznemiravanja i uhođenja - 83, obavezno liječenje zavisnosti - 13 i obavezni psihosocijalni tretman - 17. Iz tabelarnog prikaza proizilazi da je najveći broj zaštitnih mjera predložen od strane CB Podgorica.

Uz to, ovaj organ je dostavio i podatke o praćenju izrečenih zaštitnih mjera pa je praćenja udaljenja iz stana ukupno bilo - 83, zabrane približavanja - 113 i zabrane uznemiravanja i uhođenja 157.

Policijski službenici su u toku protekle godine u skloništa uputili 27 žrtava, a sa žrtvama u sklonište je upućeno i 19 maloljetnih lica.

Uprava policije kontinuirano ostvaruje saradnju sa svim društvenim subjektima koji učestvuju u prevenciji, sprječavanju i suzbijanju nasilja u porodici i kroz učešće policijskih službenika u multidisciplinarnim timovima, pa je tokom 2019. godine na području Crne Gore, jedanaest multidisciplinarnih timova održalo 35 sastanaka. Evidentirano je sedam pritužbi građana na rad policijskih službenika koji rade na poslovima suzbijanja nasilja u porodici, od kojih je jedna rezultirala iniciranjem pokretanja disciplinskog postupka, a ishod još nije poznat.

Pored sudova, državnih tužilaštava, organa uprave nadležnog za policijske poslove u obavezi su i **inspekcijski organi** da vode posebnu evidenciju o podnijetim prijavama, pokrenutim postupcima i donijetim odlukama iz svoje nadležnosti u vezi sa diskriminacijom. Sljedstveno zakonskoj obavezi, Zaštitnik je tražio i dobio podatke od Uprave za inspekcijske poslove i Direktorata za inspekcijske poslove i licenciranje pri Ministarstvu održivog razvoja i turizma.

Prema informaciji Uprave za inspekcijske poslove¹⁶⁵, inspekcije u njenom sastavu (tržišna, turistička i inspekcija socijalne i dječije zaštite) nijesu imale slučajeve prijavljene diskriminacije tokom 2019. godine, dok je inspekcija rada od ukupno 1573 inicijative imala osam (8) inicijativa u kojima se ukazivalo na diskriminaciju u ostvarivanju prava iz radnog odnosa i ni u jednom slučaju nijesu utvrđene nepravilnosti koje bi ukazivale na postojanje diskriminacije. Uz to, naglašeno je da su svi podnosioci inicijativa upoznati

¹⁶⁵ Akt Uprave za inspekcijske poslove, br. 01-005/20-1476/3 od 26.02.2020. godine;

sa načinom zaštite od diskriminacije, odnosno da se mogu obratiti Zaštitniku ili pokrenuti postupak pred nadležnim sudom.

Kao i prethodnih godina ovaj organ uprave dostavlja nesistematične i nepouzdanе podatke o diskriminaciji koji sadrže podatke o polu podnosioca inicijative, datum i vrijeme prijave, preduzete mjere Inspekcije rada, međutim, iz istih se (iako je naveden) - ne može utvrditi osnov diskriminacije. S obzirom da Zakon o zabrani diskriminacije sadrži više od 20 ličnih asaa sadržali obavezu da budu izgrađeni u skladu sa uslovima za pristup i kretanje licima smanjene pokretljivosti. Urbanističko - građevinska inspekcija prilikom kontrole tehničke dokumentacije nije konstatovala nepravilnost u dijelu pristupačnosti.

Ništa bolju sliku u pogledu pokrenutih postupaka po sopstvenoj inicijativi i nađenih nepravilnosti ne daje ni Direktorat za inspekcijske poslove i licenciranje Ministarstva održivog razvoja i turizma, ako se ima u vidu da čak i laička javnost sa lakoćom konstatuje nepristupačnost velikog broja objekata u javnoj upotrebi. Pravilnikom o bližim uslovima i načinu prilagođavanja objekata za pristup i kretanje za lica smanjene pokretljivosti i lica s invaliditetom se definiše pojam objekta u javnoj upotrebi i navodi se da se pod ovim pojmom podrazumijevaju: "objekti trgovačke, ugostiteljske i/ili turističke namjene; objekti poštanske i/ili telekomunikacione namjene; objekti za pružanje finansijskih usluga; objekti zakonodavne, sudske, izvršne, upravne i druge namjene; objekti zdravstvene, rehabilitacione, socijalne i dječje zaštite; objekti u kojima često borave lica sa invaliditetom; objekti vaspitne i obrazovne namjene; objekti kulturne namjene; objekti saobraćajne namjene; objekti sportsko - rekreacione namjene; objekti zabavne namjene: zabavni park; objekti vjerske namjene; objekti za izvršavanje krivičnih sankcija; prostori i površine javne namjene i objekti ostale namjene" pa je neobjašnjivo da ni u jednom objektu koji je u javnoj upotrebi nije konstatovana nepristupačnost. Zaštitnik je i ovdje stava da je nužna kontinuirana edukacija o diskriminaciji zaposlenih u ovom ministarstvu.

7.7. Posebni oblici / osnovi diskriminacije

7.7.1. Diskriminacija po osnovu invaliditeta

Prema dostupnim sociološkim istraživanjima¹⁶⁶ čak 52,9% osoba sa invaliditetom smatra da su najugroženija i najmarginalizovanija grupa, 44,3% da je osobama s invaliditetom garantovano manje prava nego ostalim građanima, dok 89,2% smatra da osobe s invaliditetom u praksi imaju (mogu ostvariti) manje prava nego ostali građani. Na pitanje ko se najviše bori za ljudska prava osoba sa invaliditetom, 35,5% ispitanih je odgovorilo da se najviše bore same osobe sa invaliditetom, 34,5% organizacije osoba sa invaliditetom, 28,6% porodice osoba sa invaliditetom, dok je samo 1,4% ispitanih odgovorilo da se za prava osoba sa invaliditetom bore državne institucije. Saglasno prednjem, 58,6% osoba sa invaliditetom smatra da su svakodnevno diskriminisane u društvu, dok 34,3% smatra da su diskriminisane povremeno. Kada su u pitanju oblasti u kojima je, prema percepciji samih osoba sa invaliditetom, diskriminacija najizraženija, njih 57,1% smatra da je diskriminacija najprisutnija u oblasti rada i zapošljavanja, 25,4% u oblasti porodičnog života i zaštite privatnosti, dok 17,5% smatra da su osobe sa invaliditetom najviše izložene diskriminaciji u oblasti obrazovanja.

Iako su stvorene određene zakonodavne pretpostavke za ostvarivanje prava, a vidljivost osoba sa invaliditetom je povećana, one ipak ostaju na marginama, spriječene da u punom kapacitetu i na osnovu jednakosti sa drugima učestvuju u društvenom životu, žive samostalno, obrazuju se i zarađuju za život obavljajući posao koji su slobodno odabrale ili prihvatile na tržištu rada. Posebno zabrinjava što još uvijek

¹⁶⁶ Istraživanje je sproveo Savez slijepih Crne Gore kroz projekat *Pravna podrška kroz savjetovalište za OSI*, od 25.09.2019. godine. Cilj istraživanja je bio da se dobiju iskreni odgovori i iskustva, mišljenja i stavovi osoba s invaliditetom. U istraživanju je učestvovala 71 osoba. Vidjeti i Istraživanje o sprovođenju Strategije za zaštitu od diskriminacije lica sa invaliditetom i promociju jednakosti dostupno na: [file:///C:/Users/Win10/Downloads/7-X-19-UMHCG-istra%C5%BEivanje-sistematzacija-podataka-final%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Win10/Downloads/7-X-19-UMHCG-istra%C5%BEivanje-sistematzacija-podataka-final%20(1).pdf) ;

preovlađuje medicinski i funkcionalni model pristupa invaliditetu što nerijetko vodi diskriminaciji i među samim osobama sa invaliditetom u odnosu na vrstu i stepen oštećenja, uzrok nastanka oštećenja i godine starosti. Postupanje protivno pristupu zasnovanom na ljudskih pravima dovelo je i do toga da se osobe sa invaliditetom nalaze u izraženo nepovoljnom socio - ekonomskom položaju, kao korisnici nekog od prava iz socijalne i dječije zaštite, bez mogućnosti zaposlenja i ostvarivanja drugih izvora prihoda.

Postignuti napredak nije dovoljan ni sa stanovišta ravnopravnog učešća u životu zajednice i *de facto* jednakosti, ni sa stanovišta usklađivanja zakonodavstva sa Konvencijom UN-a o pravima lica s invaliditetom. Crna Gora još nije usvojila akcioni plan za sprovođenje preporuka Komiteta UN-a o pravima lica sa invaliditetom, dok su izmjene i dopune Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom pripremljene 2018. godine, ali još nijesu usvojene. U tom smislu, izražena su očekivanja da će se novelama tog Zakona stvoriti pretpostavke za adekvatno, namjensko i transparentno trošenje sredstava Fonda.

Iako je Zakon o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom posljednji put izmijenjen 2017. godine, uočene su određene manjkavosti, najprije u neprepoznavanju dvostruke diskriminacije žena i djevojčica s invaliditetom, kao i posebnih oblika diskriminacije u odnosu na pol i invaliditet. Sa druge strane, Zakon prepoznaje diskriminaciju djece s invaliditetom samo u nekoliko oblasti, dok uopšte ne prepoznaje posebne oblike diskriminacije osoba s invaliditetom u oblastima jednakog priznanja lica pred zakonom, pristupa pravdi, privatnosti, bračnih i porodičnih odnosa, a posebni zakoni koji regulišu ove oblasti sadrže diskriminatorne odredbe, kakav je u prvom redu Zakon o vanparničnom postupku.¹⁶⁷

Obaveza harmonizacije domaćeg anti - diskriminacionog prava sa pravnom tekovinom Evropske unije i međunarodnim ugovornim pravom u ovoj oblasti ne podrazumijeva samo obavezu usklađivanja zakona, već i obavezu njegove pune i efikasne primjene. Iako je Vlada Crne Gore usvojila Strategiju za integraciju lica sa invaliditetom u Crnoj Gori od 2016. do 2020. godine, kao i Strategiju za zaštitu lica sa invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti za period 2017-2021. godine, kojima je identifikovano sedam ključnih oblasti djelovanja, njihova primjena je relativno spora i neefikasna.¹⁶⁸ Za implementaciju mjera i aktivnosti iz strateških dokumenata kao i pravnog okvira potrebno je opredijeliti adekvatan budžet sa razvijenim nadzornim mehanizmom za praćenje njihove realizacije.

U Crnoj Gori još uvijek nije uspostavljena jedinstvena baza podataka (registar) osoba sa invaliditetom, pa se opravdano očekuje da će se Akcionim planom za realizaciju preporuka Komiteta UN-a za prava osoba sa invaliditetom urediti i pitanje izrade registra OSI i istovremeno obezbijediti dovoljno finansijskih sredstava za njeno uspostavljanje. Jedinstveni registar neophodan je kako zbog planiranja politika u ovoj oblasti tako i zbog procjene potreba, praćenja standarda života i ukupnih uslova u kojima žive osobe s invaliditetom. Isto tako nepostojanje jedinstvenog tijela za vještačenja predstavlja prepreku u ostvarivanju prava osoba sa invaliditetom u svim područjima društvenog života u kojima se ona priznaju na temelju nalaza i mišljenja tijela za vještačenje. Podsjećamo da je Zaštitnik još u 2017. godini u mišljenju br. 01-504/17¹⁶⁹ uputio preporuku Ministarstvu rada i socijalnog staranja da, sa stanovišta nadležnosti nosioca zakonodavne inicijative, sačini predlog zakona o jedinstvenom tijelu vještačenja, radi utvrđivanja mentalnih, intelektualnih, senzornih oštećenja, invaliditeta, funkcionalne sposobnosti i nivoa potpore preostale radne sposobnosti osoba sa invaliditetom. Na bazi ove preporuke nadležno Ministarstvo rada i socijalnog staranja formiralo je dvije socio - ljekarske komisije pred kojima se utvrđuje stepen invaliditeta

¹⁶⁷ Crnogorski alternativni izvještaj o sprovođenju Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima osoba s invaliditetom u Crnoj Gori, str. 15, dostupan na: <file:///C:/Users/Win10/Downloads/Izvjestaj-MNE.pdf> ;

¹⁶⁸ Oblasti djelovanja saglasno strateškim dokumentima: pristupačnost; participacija; jednakost; zapošljavanje; obrazovanje i obuka; socijalna zaštita i zdravstvo;

¹⁶⁹ Mišljenje sa preporukom dostupno na: http://www.ombudsman.co.me/docs/1514292065_19122017-preporuka-dp.pdf ;

u svrhe ostvarivanja prava iz Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti. Na taj način ovo Ministarstvo je pokazalo institucionalnu odgovornost prema preporukama Zaštitnika i poštovanje njegovog autoriteta.

Pitanje potpunog oduzimanja poslovne sposobnosti treba da se riješi bez daljeg odlaganja, u skladu sa Konvencijom UN-a i modelom odlučivanja uz podršku. Rad na deinstitucionalizaciji i razvijanju usluga za život u zajednici, kao i prilagođavanju objekata i površina u javnoj upotrebi mora se brže odvijati uz snažnu finansijsku i stručnu pomoć, kao i intenziviranje konsultacija sa osobama s invaliditetom i organizacijama koje ih zastupaju.

Ministarstvo održivog razvoja i turizma je donijelo Akcioni plan za prilagođavanje objekata u javnoj upotrebi za pristup, kretanje i upotrebu licima sa invaliditetom i licima smanjene pokretljivosti.¹⁷⁰ Akcionim planom predviđena su 22 prioriteta objekata i to su, uglavnom, administrativne zgrade, ministarstva, javne službe, sudstvo i tužilaštvo. Pristupačnost je preduslov za samostalan život, puno i ravnopravno učešće osoba sa invaliditetom u društvu, a bez pristupa fizičkom okruženju, prevozu, informacijama i komunikacijama, uključujući informaciono - komunikacione tehnologije i sisteme i druge usluge i pogodnosti otvorene ili namijenjene javnosti, osobe sa invaliditetom nemaju jednake mogućnosti za učešće u društvu u kojem žive. Osobe sa invaliditetom treba da imaju jednak pristup svim dobrima, proizvodima i uslugama namijenjenim javnosti na način koji će poštovati dostojanstvo tih osoba i osigurati ravnopravno i efikasno korišćenje. Uskraćivanje pristupa treba smatrati aktom diskriminacije bez obzira na to da li ga je počinio neko iz javnog ili privatnog sektora.¹⁷¹

Na osnovu navoda iznijetih u dnevnom listu "Pobjeda" od 31.07.2019. godine pod naslovom „Teško do bolnice, Doma zdravlja, suda, biroa rada...” Zaštitnik je pokrenuo postupak ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda po sopstvenoj inicijativi zbog diskriminacije po osnovu invaliditeta u oblasti pristupačnosti objekata i površina u javnoj upotrebi u Nikšiću. U ispitnom postupku Zaštitnik je imao u vidu Analizu stanja pristupačnosti¹⁷² koja je objavljena na web stranici NVO „Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore Nikšić“ kao i foto elaboraciju sačinjenu od strane predstavnika institucije Zaštitnika u vrijeme održavanja „Dana Zaštitnika“ u Nikšiću od 17. do 19. jula 2019. godine iz koje proizilazi da veliki broj objekata u javnoj upotrebi u Nikšiću nije pristupačan korisnicima kolica. Postupci su pokrenuti protiv osam (8) organa i institucija i okončani preporukama za otklanjanje diskriminacije. Datim preporukama ukazano je na obavezu preduzimanja svih neophodnih mjera na obezbjeđivanju uslova za nesmetan pristup, kretanje i boravak lica sa invaliditetom i lica smanjene pokretljivosti, odnosno obavezu daljeg prilagođavanja objekata uz konsultacije sa organizacijama osoba sa invaliditetom i stručnim licima za oblast pristupačnosti. Na ovom mjestu pohvaljujemo pristup organa javne vlasti u Nikšiću koji su promptno odgovorili na zahtjev za izjašnjenje, pokazali odlučnost za rješavanje problema nepristupačnosti i konkretnim pokazateljima učinili izvjesnim postupanje po datim preporukama. Pojedini subjekti su u toku postupka već imali opredijeljena sredstva u svrhe prilagođavanja objekata, pa Zaštitnik opravdano očekuje da će se preporuke izvršiti u optimalnom vremenskom roku.

U odnosu na zapošljavanje osoba sa invaliditetom¹⁷³ i ovom prilikom ističemo da sama činjenica da je lice koje aplicira za zaposlenje osoba sa invaliditetom ne predstavlja obavezu poslodavca da tu osobu zaposli po automatizmu, ali predstavlja obavezu da primijeni objektivne i mjerljive kriterijume kako bi se utvrdilo da li osoba sa invaliditetom ima jednake ili bolje kvalifikacije, stručne ili radne sposobnosti u odnosu na lice bez invaliditeta. Sa druge strane, zakonodavac je propisao obavezu za nosioce javnih ovlašćenja i druga pravna i fizička lica da, u okviru svojih nadležnosti i ovlašćenja, donose, odnosno

¹⁷⁰ Akcioni plan dostupan na: http://www.mrt.gov.me/rubrike/pristupacnost/pristupacnost-strategijski_okvir ;

¹⁷¹ Opšti komentar broj 2. na član 9. Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom, 2014. godina, dostupan na: <https://ravnopravnorazliciti.org/wp-content/uploads/2019/05/Op%C5%A1ti-komentar-na-%C4%8Dlan-9.-KonvencijePristupa%C4%8Dnost.pdf> ;

¹⁷² Dostupno na: <http://www.umhmk.me/projekat-ukljuci-se-analiza-stanja-pristupacnosti/> ;

¹⁷³ Prema evidenciji Zavoda za zapošljavanje od 26.03.2019. godine u Crnoj Gori je nezaposleno 8.882 osoba sa invaliditetom;

uvode i sprovode propise i posebne mjere, koji su usmjereni na stvaranje uslova za ostvarivanje ravnopravnosti i zaštite osoba sa invaliditetom. Propisi i posebne mjere se donose, odnosno preduzimaju, između ostalih, i u oblasti zapošljavanja i rada. Propuštanjem primjene posebnih mjera, u situaciji kada statistički podaci pokazuju apsolutnu nezastupljenost osoba sa invaliditetom, krši se načelo suštinske jednakosti koja se postiže različitim pravnim tretmanom lica/grupa koja/e se nalaze u bitno različitim činjeničnim situacijama.

Primjeri:

- Zaštitniku je prispjela pritužba X.X. iz Tivta, koja se odnosila na JU O.Š. „Drago Milović“ iz Tivta zbog diskriminacije po osnovu invaliditeta u oblasti rada i zapošljavanja. U kontekstu analiziranog postupanja javne ustanove na koju se odnosila pritužba sa aspekta antidiskriminacionih propisa, uz ocjenu navoda novinskog članka u kojem je direktorka škole eksplicitno izjavila da u pogledu nezapošljavanja podnosioca pritužbe „nema sistematizovano radno mjesto za osobu sa invaliditetom“, Zaštitnik je donio mišljenje da je JU O.Š. „Drago Milović“ postupala protivno načelu zabrane diskriminacije po osnovu invaliditeta prilikom odlučivanja o zasnivanju radnog odnosa. Ovakav zaključak je donijet na osnovu činjenice da pravno lice protiv kojeg je podnijeta pritužba, nakon prenijetog tereta dokazivanja na njegovu stranu, nije dokazalo da su prilikom zapošljavanja uzeti u obzir propisani, objektivni i mjerljivi kriterijumi koji su bili podjednako primjenjeni na sve kandidate koji su ispunjavali uslove konkursa. Na taj način, propuštena je zakonska obaveza da se eventualno primijeni kriterijum iz čl. 22 Zakona o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom. Zaštitnik je JU O.Š. „Drago Milović“ uputio preporuke da razmotri mogućnost zapošljavanja podnosioca pritužbe i preduzme sve potrebne mjere u cilju otklanjanja posljedica diskriminatornog postupanja, kao i da ubuduće koristi kriterijume koji omogućavaju djelotvornu primjenu pravila pozitivnih mjera iz čl. 22. st. 1. Zakona o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom.¹⁷⁴

- Pritužbu je podnio X.X. zbog diskriminacije po osnovu invaliditeta u postupku zapošljavanja u JZU Opšta bolnica Bijelo Polje. X.X. je stekao status lica sa invaliditetom u procentu od 50%. U Odluci o izboru kandidata, niti u izjašnjenju Opšte bolnice Bijelo Polje, nijesu iznijeti razlozi koji su opredijelili direktorku ustanove da izabere dva (2) kandidata od prijavljenih pet (5), pa nijesu bile poznate pojedinačne kvalifikacije, niti stručne ili radne sposobnosti prijavljenih kandidata, na osnovu kojih je odluka trebala biti i donijeta. Isto tako nije dokazano da u Opštoj bolnici ima zaposlenih osoba sa invaliditetom ili da su internim aktom utvrđena radna mjesta za zapošljavanje osoba sa invaliditetom. Kod činjenice da odluka o izboru kandidata nije obrazložena, a da u izjašnjenju nije iznijet niti jedan razlog koji bi eventualno opravdao dispozitiv odluke, to je Opšta bolnica Bijelo Polje propustila da dokaže da usljed tog akta nije došlo do povrede jednakosti u pravima i pred zakonom. S tim u vezi, Zaštitnik je donio mišljenje da je podnosilac pritužbe doveden u nejednak položaj po osnovu invaliditeta bez razumnog i objektivnog opravdanja i dao preporuke JZU Opšta bolnica Bijelo Polje da prilikom zapošljavanja pod opštim uslovima vodi računa o zapošljavanju osoba sa invaliditetom, te da pod okolnostima da osoba sa invaliditetom ispunjava uslove za zapošljavanje i ima jednake ili bolje kvalifikacije, stručne ili radne sposobnosti nego lice bez invaliditeta, zaposli osobu sa invaliditetom.¹⁷⁵

U oblasti zapošljavanja poslodavci se i dalje više opredjeljuju da plaćaju propisane iznose novca Fondu za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom, nego da zaposle osobe sa invaliditetom. Pored toga, u javnosti postoji mnogo primjedbi u vezi sa načinom korišćenja sredstava prikupljenih iz ovih izvora i svrhom u koju se koriste. Zaštitnik upozorava da je i dalje potrebno raditi na povećanju transparentnosti u pogledu rada Fonda i raspodjele budžetskih sredstava za poboljšanje položaja lica sa invaliditetom koji traže zaposlenje.

Osobe sa invaliditetom zaposlenje najčešće pronalaze unutar samih organizacija osoba sa invaliditetom. Upravo, ove organizacije predstavljaju najveću podršku osobama sa invaliditetom, ne samo u pogledu finansijske pomoći i zaposlenja, već i u pogledu pružanja besplatne pravne pomoći, psiho - socijalnog savjetovanja i pružanja servisa podrške radi samostalnog života i uključenosti u zajednicu. Prema izvještaju o programskim aktivnostima UMHCG za 2019. godinu, u I, II i III upisnom roku studije je upisalo 14 bruceša s invaliditetom, uz pomoć i na inicijativu UMHCG. Prema istom izvoru informacija Komisija za predlog spiskova za ostvarivanje prava na oslobađanje od naknade za školovanje, smještaj u studentskom domu i studentske stipendije, koju čine predstavnici UMHCG, predložila je 99 studenata za

¹⁷⁴ Mišljenje Zaštitnika broj: 692/18, http://www.ombudsman.co.me/docs/1564563125_19072019-preporuka-tv.pdf ;

¹⁷⁵ Mišljenje Zaštitnika broj: 01-256/19-2, http://www.ombudsman.co.me/docs/1562758329_05062019-preporuka-bp.pdf ;

ostvarivanje prava na besplatnu naknadu, a svi predloženi studenti, uključujući i šest (6) naknadno prijavljenih studenata, su oslobođeni od plaćanja naknade.

Kada govorimo o ostvarivanju prava iz Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti problematizovano je pitanje rada prvostepene i drugostepene socijalno - ljekarske komisije na osnovu čije ocjene, nalaza i mišljenja se odlučuje o osnovanosti zahtjeva za ostvarivanje prava, kakvo je pravo na ličnu invalidninu, odnosno pravo na dodatak za tuđu njegu i pomoć. Komisije su dužne da utvrde činjenice u pogledu pitanja o kojima službeno lice koje vodi postupak za ostvarivanje prava na dodatak za njegu i pomoć ili nekog drugog prava iz osnovnog materijalnog davanja nema potrebno stručno znanje. Samo navođenje medicinske indikacije sa stručnim nazivom na latinskom jeziku, bez obrazloženja šta utvrđena dijagnoza podrazumijeva u kontekstu odredaba Pravilnika o medicinskim indikacijama za ostvarivanje prava na materijalno obezbjeđenje, dodatka za njegu i pomoć, ličnu invalidninu i naknadu zarade za rad sa polovinom punog radnog vremena¹⁷⁶, ne predstavlja dovoljan osnov za ocjenu osnovanosti pojedinačnih zahtjeva.

Primjeri:

- Podnosilac pritužbe, X.X. je Centru za socijalni rad za opštinu Bijelo Polje stavio na teret diskriminaciju u postupku ostvarivanja prava na dodatak za njegu i pomoć po osnovu invaliditeta. Zaštitnik je utvrdio da je podnosiocu pritužbe, neobrazloženim nalazom, ocjenom i mišljenjem prvostepene i drugostepene socijalno-ljekarske komisije, odnosno neobrazloženim rješenjima Centra za socijalni rad za opštinu Bijelo Polje i Ministarstva rada i socijalnog staranja, povrijeđeno pravo na dodatak za njegu i pomoć u vezi sa diskriminacijom po osnovu vrste medicinske indikacije. Zaštitnik je ukazao da se rješenja prvostepenog i drugostepenog organa moraju zasnivati na činjenicama i okolnostima koje su sa medicinskog stanovišta od značaja za odlučivanje o pravu na dodatak za njegu i pomoć, utvrđujući da li je i u kojoj mjeri otežano obavljanje osnovnih životnih aktivnosti podnosioca zahtjeva i koje su to aktivnosti, te da li mu je iz tih razloga neophodna njega i pomoć u smislu člana 33. Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti. Iz naprijed iznijetih razloga uputio je preporuke Ministarstvu rada i socijalnog staranja i JU Centar za socijalni rad za opštinu Bijelo Polje da rješenja kojima odlučuju o zahtjevima za ostvarivanje prava na dodatak za njegu i pomoć zasnivaju na jasnim i potpunim obrazloženjima medicinskih indikacija, odnosno činjenicama koje su sa medicinskog stanovišta od značaja za donošenje pravilne odluke, a na osnovu prethodno pribavljenog potpunog, jasnog i obrazloženog nalaza, ocjene i mišljenja prvostepene, odnosno drugostepene socijalno-ljekarske komisije (preporuka je ispoštovana)¹⁷⁷.

Kao dio dobre saradnje sa civilnim sektorom koji zagovara prava osoba sa invaliditetom, Zaštitnik izdvaja radnu praksu - obuku dvije osobe sa invaliditetom u ovoj instituciji u okviru dva zasebna projekta, "Razvojem vještina za bolju zapošljivost osoba sa invaliditetom", koji je Centar za građansko obrazovanje sproveo uz podršku Zavoda za zapošljavanje Crne Gore, i „Učestvovanje s odlučivanjem“ koji je Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore sproveo uz finansijsku podršku Vlade Savezne Republike Njemačke. U okviru ova dva projekta dvije osobe sa invaliditetom su se upoznale sa načinom rada Institucije, bile su uključene u sve faze administrativno - stručnog rada na predmetima, učestvovala u realizaciji promotivnih aktivnosti i stekle znanja iz oblasti zaštite od diskriminacije. Angažovanje jedne osobe sa invaliditetom je nastavljeno i nakon formalnog završetka prakse putem volonterskog rada.

U postupku pred Zaštitnikom u 2019. godini u radu su bila 24 predmeta zbog diskriminacije po osnovu invaliditeta (17 predmeta u 2018. godini). Okončana su 23 predmeta, dok je jedan (1) prenijet u 2020. godinu. U 14 slučajeva utvrđena je povreda prava i date su preporuke; u tri (3) nije utvrđena diskriminacija, niti povreda drugog prava; jedan (1) je riješen ukazivanjem; u dva (2) predmeta postupak je obustavljen jer su povrede prava otklonjene u toku postupka; u jednom (1) je obustavljen jer je podnosilac povukao pritužbu, a u jednom (1) jer podnosilac pritužbe nije saradivao u postupku. U jednom (1) predmetu nije postupano zbog očigledne zloupotrebe prava podnošenja pritužbe.

¹⁷⁶ "Službeni list Crne Gore", br. 058/14;

¹⁷⁷ Mišljenje Zaštitnika broj: 01-490/19-2, http://www.ombudsman.co.me/docs/1580459885_25122019-preporuka-csr.pdf :

Po osnovu zdravstvenog stanja u radu je bilo pet (5) predmeta, koji u osnovi mogu biti praćeni sa stanovišta invaliditeta (šest u 2018. godini). Okončana su četiri (4), dok je jedan (1) prenijet u 2020. godinu. U jednom (1) predmetu utvrđena je povreda prava i date su preporuke; jedan (1) je riješen ukazivanjem, dok su u dva (2) podnosioci upućeni na druga sredstva, jer je ocijenjeno da je to djelotvorniji put zaštite.

Za potrebe sačinjavanja ovog izvještaja nastavljena je saradnja sa organizacijama osoba sa invaliditetom koje su dostavile kvalitetne i sveobuhvatne analize o stanju prava osoba sa invaliditetom.

Iz Saveza slijepih Crne Gore u bitnom ukazuju da je Pravilnik o medicinskim indikacijama za ostvarivanje prava na materijalno obezbjeđenje, dodatka za njegu i pomoć, ličnu invalidninu i naknadu zarade za rad sa polovinom punog radnog vremena isključio osobe sa potpunim oštećenjem vida (osim gluvosljepoće kao indikacije) sa liste medicinskih indikacija za ostvarivanje prava na ličnu invalidninu. Iako su pravna priroda i cilj ostvarivanja prava na dodatak za njegu i pomoć i prava na ličnu invalidninu različiti, iz Saveza ukazuju da je posljednjim izmjenama Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti napravljen korak unazad ograničavanjem istovremenog ostvarivanja oba prava. U odnosu na sudske postupke za zaštitu od diskriminacije izražavaju nezadovoljstvo zbog neadekvatne primjene pravila o teretu dokazivanja i nepoznavanja anti - diskriminacionih standarda. Podjednako prigovaraju nespremnosti trgovaca da poštuju odredbe Pravilnika o listi proizvoda, načinu isticanja i vrsti objekata u kojima se ističu obavještenja o robi na Brajevom pismu koji je izmijenjen u 2019. godini na način što je proširena lista proizvoda čije obilježavanje je obavezujuće za sve trgovačke objekte, bez obzira na veličinu prodajnog objekta i bez obzira na zapreminu proizvoda. Sa tih razloga, Savez je tokom 2019. godine podnio 270 prijava Sanitarnoj inspekciji Uprave za inspeksijske poslove zbog kršenja Zakona o zaštiti potrošača (član 7) i Zakona o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom (član 14). Navode da je inspekcija u većini slučajeva konstatovala kršenje propisa, te nalagala trgovcima da povuku robu iz prometa do obilježavanja i pokretala prekršajne postupke protiv tih trgovaca, što se kosi sa zvaničnom evidencijom ovog inspeksijskog organa dostavljenom Zaštitniku za 2019. godinu. Savez problematizuje nepristupačnost objekata i površina u javnoj upotrebi, te sredstava javnog prevoza, koja onemogućavaju samostalno kretanje osoba oštećenog vida. Primjer nepristupačnosti ogleda se u nedostatku taktilnih traka i zvučnih semafora. Tako, samo u Podgorici postoji desetak raskrsnica koje su ozvučene, dok u ostalim gradovima ne postoje zvučni semafori. Prema kazivanju Saveza država ne stimuliše mobilitet osoba oštećenog vida i obuke za samostalno kretanje, a do sada postignuto u toj oblasti rezultat je vremenski i finansijski ograničenih projekata nevladinog sektora, pa osobe oštećenog vida ostaju uskraćene za jedan od najbitnijih segmenata ličnog razvoja, samostalnosti i pokretljivosti. Osim što su broj i vrsta očnih i tiflo-tehničkih pomagala koja se nalaze na listi Fonda za zdravstveno osiguranje skromna i ograničena, iz Saveza primjećuju da su ograničeni i rokovi za zamjenu pomagala, kao i novčani iznos koji Fond refundira za njihovu kupovinu. Ograničavanje prava ogleda se i kroz uslovljavanje dobijanja pojedinih vrsta pomagala čiju kupovinu finansira Fond godinama života samog korisnika, a posebno zabrinjava što Pravilnik ne prepoznaje psa vodiča kao savremeno pomagalo za kretanje. U oblasti obrazovanja Savez ističe da osobama oštećenog vida i dalje nije omogućena dostupna literatura, te još uvijek ne postoji udžbenik za opismenjavanje na Brajevom pismu za djecu oštećenog vida. Dostupnu literaturu obezbjeđuje Savez i druge organizacije koje posredstvom projekata i volonterskog rada skeniraju udžbenike i pretvaraju ih u dostupne formate za osobe oštećenog vida koje se školuju. Ipak, Savez ohrabruje nedavno započeti proces ratifikacije Marakeškog sporazuma koji reguliše prilagođavanje širokog spektra udžbeničke i druge literature bez dodatnih novčanih sredstava i ulaganja za sve one osobe koje imaju poteškoća prilikom čitanja standardne štampe.

Prema Analizi stanja ljudskih prava i sloboda osoba s invaliditetom u Crnoj Gori, s aspekta Udruženja mladih sa hendikepom Crne Gore, kao jedan od ključnih problema izdvajaju činjenicu da država još uvijek nije izradila jedinstven registar osoba s invaliditetom (OSI), što je obaveza koja proizilazi iz ratifikovanih

međunarodnih akata, a ova mjera se ponavlja u strateškim dokumentima Vlade još od 2008. godine. Kao drugi ključni problem prepoznaju nepostojanje jedinstvenog tijela vještačenja, koje bi osobama s invaliditetom olakšalo postupak ostvarivanja prava, shodno zakonskoj regulativi. Udruženje konkretizuje da bi se formiranjem jedinstvenog tijela vještačenja ujedno imala i jedinstvena baza podataka iz koje bi svi organi i institucije crpili neophodne podatke, a osobe s invaliditetom bi na osnovu jedinstvenog dokumenta ostvarivale prava u svim sistemima. Ukazuju na neophodnost efikasnije komunikacije institucija sa osobama s invaliditetom i njihovim predstavničkim organizacijama u svim fazama planiranja i donošenja odluka. Prema Udruženju, podrška države nije sistemska, sistematična, kontinuirana i često nije zasnovana na samim potrebama OSI, a razloge za to nalaze u nedostatku analiza i istraživanja o samim osobama s invaliditetom i njihovim porodicama. Podsjećaju da brojna zakonska rješenja još uvijek nijesu usaglašena s međunarodnim standardima, posebno Konvencijom UN-a o pravima osoba sa invaliditetom, te da politike i strateške dokumente ne prate mjere s jasno definisanim ishodbima, zbog čega su i rezultati površni i bez mogućnosti mjerenja njihovog uticaja. Udruženje podsjeća na neadekvatno regulisanje instituta poslovne sposobnosti i urgira da se prekine s praksom oduzimanja poslovne sposobnosti samo zbog činjenice invalidnosti, propiše obavezno odlučivanje uz podršku, a institut oduzimanja poslovne sposobnosti koristi u izuzetnim situacijama. Udruženje prepoznaje i segregaciju kao čest vid diskriminacije zastupljen u ustanovama socijalne i dječje zaštite i obrazovanja, kao i u zapošljavanju, a sve u vezi sa nedostatkom individualizovane podrške i usluga u zajednici. U pogledu pristupačnosti problem se ogleda u neadekvatnoj saradnji sa predstavnicima osoba s invaliditetom tokom planiranja praktičnih rješenja u toku izrade idejnih rješenja projekata i izvođenja radova. Stoga, mnoga rješenja koja su zastupljena u cilju omogućavanja pristupačnosti za OSI nijesu adekvatna kao što su koso - podizne platforme i vertikalno - podizne platforme jer su teške za održavanje, lako i brzo se kvare i često nijesu u funkciji duži vremenski period.

Kada je riječ o besplatnoj pravnoj pomoći i zastupanju posredstvom stručnih lica Udruženja, navode da su vođena ili pokrenuta 64 upravna postupka i spora. Tokom 2019. godine, okončana su dva (2) parnična postupka za zaštitu od diskriminacije po osnovu invaliditeta, i to presudom Osnovnog suda u Podgorici od 30. septembra 2019. godine protiv Glavnog grada Podgorice i presudom Osnovnog suda u Podgorici od 11. oktobra 2019. godine protiv Centra za stručno obrazovanje. Oba tužbena zahtjeva odnosila su se na oblast pristupa objektima i površinama u javnoj upotrebi i oba su usvojena u cjelosti. Tokom 2019. godine je nastavljeno devet (9) parničnih postupaka, od kojih su tri (3) novopokrenuta.

Udruženje ističe da je u upravnim postupcima najviše predmeta bilo u vezi sa ostvarivanjem prava na ličnu invalidninu i prava na dodatak za njegu i pomoć. Pred centrom za socijalni rad tokom 2019. godine vođena su tri prvostepena upravna postupka, dok je jedan predmet završen odobravanjem prava na vremenski period od dvije godine. Pred Ministarstvom rada i socijalnog staranja pokrenuto je 14 drugostepenih upravnih postupaka, od kojih je devet novopokrenuto, a pet nastavljeno. Pred Upravnim sudom je tokom 2019. godine od strane stručnog lica Udruženja vođeno 14 upravnih sporova, od čega je osam upravnih sporova bilo novopokrenuto, četiri nastavljeno, a dva spora su bila pokrenuta zbog ćutanja uprave u postupku ostvarivanja prava. Završena su tri upravna spora, i to jedan obustavljanjem postupka, jedan ponovni upravni spor završen je odbijanjem tužbenog zahtjeva, dok je jedan upravni spor okončan odustankom, nakon čega je Udruženje uputilo žalbu Ministarstvu rada i socijalnog staranja.

Prema evidenciji iz baze pravnih savjeta Udruženja, od januara do kraja decembra 2019. godine pruženo je ukupno 195 pravnih savjeta (pravnog informisanja, besplatne pravne pomoći i zastupanja) osobama s invaliditetom ili njihovim roditeljima/srođnicima ili prijateljima, u koju nijesu uvršteni studenti s invaliditetom kojima Udruženje kontinuirano pruža savjete i informacije.

Savez udruženja paraplegičara Crne Gore svojom analizom ukazuje da je položaj osoba sa invaliditetom daleko od zadovoljavajućeg, da su promjene u pojedinim oblastima spore, kao i da je implementacija

propisa sporna. U odnosu na osobe sa fizičkim invaliditetom kao ključan problem izdvajaju nepristupačnost fizičkog okruženja iako je zakonodavno - normativni okvir u ovoj oblasti prilično dobar. Problem vide u neadekvatnoj primjeni propisa i nedostatku mehanizama za kontrolu i planskog pristupa u rješavanju problema nepristupačnosti. Primjećuju da osobe sa invaliditetom nijesu dovoljno osnažene da same preuzmu odgovornost i poprave stanje putem građanskih parnica, što dodatno usporava promjene u ovoj oblasti. Smatraju da je pitanje efikasne procjene stepena invaliditeta potrebno sistemski riješiti kao što je to urađeno u zemljama Evropske unije, npr. Sloveniji i Hrvatskoj. Prema sadašnjoj praksi više komisija utvrđuje procenat invaliditeta u skladu sa posebnim zakonima, kakva je primjera radi komisija koja utvrđuje invaliditet u smislu Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom. Iz Saveza problematizuju stanje u oblasti zdravstvene zaštite, ostvarivanja prava na medicinsko-tehnička pomagala i prava na rehabilitaciju u specijalizovanim ustanovama. Ukazuju na kršenje prava na jednakost u ovoj oblasti i prava na slobodan izbor doktora medicine i doktora stomatologije, te da osobe sa invaliditetom nemaju prednost pri izboru doktora, zbog čega često ne mogu ostvariti zdravstvenu zaštitu u domu zdravlja koji je najbliži njihovom mjestu stanovanja. Uočavaju problem u ostvarivanju prava na naknadu zarade za vrijeme privremene spriječenosti za rad, koja se, saglasno Zakonu o zdravstvenom osiguranju, određuje u visini od 100% od osnova za naknadu zbog liječenja osnovne bolesti i stanja, i to: malignih bolesti, hemofilije, cistične fibroze, epilepsije, multiple skleroze, mišićne distrofije, cerebralne paralize, paraplegije i kvadriplegije, sistemskih auto imunih bolesti i psihoze. U ovakvom zakonskom rješenju vide diskriminaciju jer se pravo na naknadu zarade u visini od 100% određuje za liječenje samo osnovne bolesti, a ne uzimaju se u obzir bolesti koje su prouzrokovane osnovnom bolešću. Ističu da osobe sa određenom vrstom fizičkog invaliditeta (paraplegijom) ne mogu ostvariti pravo na rehabilitaciju u specijalizovanim zdravstvenim ustanovama, te da je sporan kvalitet medicinsko - tehničkih pomagala koja se finansiraju posredstvom Fonda za zdravstveno osiguranje kao i njihovo servisiranje i mogućnost izbora isporučioaca.

Savez napominje da implementacija Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom predstavlja izazov posebno što se, i pored afirmativnih rješenja, osobe sa invaliditetom i dalje radno angažuju uglavnom u civilnom sektoru. Podsjećaju na neusaglašenost podzakonskih akata sa zakonima iz kojih proizilaze, kakav je Pravilnik o medicinskim indikacijama za ostvarivanje prava na materijalno obezbjeđenje, dodatka za njegu i pomoć, ličnu invalidninu i naknadu zarade za rad sa polovinom radnog vremena, koji isključuje stanja koja po važećim propisima pripadaju kategoriji osoba sa najtežim invaliditetom od 80 do 100%. Prigovaraju diskriminatornoj odredbi Uredbe o uslovima i postupku za ostvarivanje prava na oslobođanje od plaćanja carine saglasno kojoj se uz zahtjev za ostvarivanje ovog prava traži dostavljanje rješenja o starateljstvu, što pretpostavlja da je lice lišeno poslovne sposobnosti. Isto tako smatraju spornim Zakon o porezu na dodatnu vrijednost koji sadrži odredbu da osoba sa invaliditetom može uvesti samo vozilo koje je „posebno podešeno za prevoz invalida u invalidskim kolicima“. Iz Saveza apeluju da se na ovaj način osobe sa invaliditetom dovode u nepovoljniji položaj u odnosu na osobe bez invaliditeta, jer je veoma mali broj takvih vozila na tržištu polovnih automobila, a cijene su višestruko veće. Ističu da je javni saobraćaj skoro u potpunosti nepristupačan osobama sa fizičkim invaliditetom, kao i da je ostvaren mali pomak u označavanju mjesta za parkiranje vozila lica sa invaliditetom.

Preporuke Zaštitnika:

- Da se bez nerazumnih odugovlačenja, sistemski i efikasno preduzimaju sve neophodne mjere na obezbjeđivanju pristupačnosti objekata i površina u javnoj upotrebi za osobe sa invaliditetom i osobe smanjene pokretljivosti, kao i obezbjeđivanju pristupačnih informacija, komunikacija i javnog saobraćaja;
- Da se bez daljih odugovlačenja donese Akcioni plan za realizaciju preporuka Komiteta za prava osoba sa invaliditetom;
- Da se što je prije moguće donese strategija deinstitutionalizacije i opredijele dovoljna finansijska sredstva za njeno sprovođenje uz efikasan mehanizam nadzora i kontrole uticaja;
- Da se bez daljih odlaganja donese akt o uspostavljanju jedinstvenog tijela vještačenja, kako bi se osobama sa invaliditetom olakšao postupak ostvarivanja prava u područjima društvenog života u kojima se ona priznaju na temelju nalaza i mišljenja tijela za vještačenje;
- Da uspostavljanje jedinstvenog tijela vještačenja prati i uspostavljanje jedinstvene baze podataka o osobama sa invaliditetom strukturiranih prema pripadnosti polu, godinama starosti, vrsti oštećenja, mjestu prebivališta;
- Da se normativno uredi i razvije model odlučivanja uz podršku umjesto modela zamjenskog odlučivanja kod potpunog ili djelimičnog oduzimanja poslovne sposobnosti;
- Da se institut oduzimanja poslovne sposobnosti primjenjuje isključivo kao krajnja mjera, te da se u svakom pojedinačnom slučaju konkretizuju granice poslovne sposobnosti uz pružanje podrške njenom ostvarivanju;
- Da se javne politike, praksa, te konkretne mjere i aktivnosti u vezi sa ostvarivanjem ravnopravnosti osoba sa invaliditetom zasnivaju na sistemskim i intenzivnim konsultacijama sa samim osobama sa invaliditetom i njihovim predstavničkim organizacijama u svim fazama planiranja i donošenja odluka;
- Da se obezbijedi obavezna kontinuirana edukacija iz oblasti diskriminacije inspektorima Uprave za inspeksijske poslove i Direkcije za inspeksijski nadzor, Direktorata za inspeksijske poslove i licenciranje Ministarstva održivog razvoja i turizma.

7.7.2. Rodna ravnopravnost

Evropska unija (EU) od svog osnivanja zagovara ravnopravnost muškaraca i žena, a ravnopravnost polova smatra jednim od svojih osnovnih načela koje je ugrađeno u sve ugovore. Tokom decenija postojanja Unije, princip rodne ravnopravnosti je unaprijeđivan u pogledu jasnoće i efekata, ali i ojačavan pravnim aktima, među kojima su najraširenije direktive¹⁷⁸ koje obavezuju svaku državu članicu kojoj su upućene u pogledu rezultata koji treba postići, a nacionalnim organima prepušta izbor forme i načina.

U državama članicama ravnopravnost polova je zakonski različito uređena i usvajanjem različitih akata dok na nivou zajednice nastoji se da se ova oblast uredi na najefektniji način, tako da je donijet relativno velik broj pravnih akata, prije svega direktiva, pri čemu najviše u oblasti rada i socijalne zaštite, a tek dio u oblasti pružanja dobara i usluga. Učestalost i doslednost u uspostavljanju povezanog sistema koje prate direktive govori o posvećenosti EU u ostvarivanju principa ravnopravnosti polova. Direktive uvijek postavljaju ciljeve koji moraju biti dostignuti, čemu doprinosi i praksa Evropskog su da pravde.

EU politika ravnopravnosti podrazumijeva svestran pristup koji uključuje zakonodavstvo, strategije, gender mainstreaming¹⁷⁹ i pretpostavlja uvođenje ovog principa u sve politike EU, a takođe i pozitivnu akciju, kao i finansijsku podršku koja je dostupna preko akcionih programa.

¹⁷⁸ UFEU, član 288 st. 3; dostupno na: http://www.azk.me/1/doc/Ugovor_o_funkcionisanju_EU.pdf ;

¹⁷⁹ "Gender mainstreaming" Savjet evrope definiše kao uvođenja rodne perspektive u glavne tokove svih planiranih mjera, uključujući propise, politike i programe, u svim oblastima i na svim nivoima, od strane kreatora politika. Koncept "Gender mainstreaming" prvi put je

Princip jednakog tretmana žena i muškaraca osiguran je ugovorima od osnivanja Evropske ekonomske zajednice 1957. godine, dok su 40 godina kasnije Amsterdamskim ugovorom pravno uređena ljudska prava, posebno princip jednakog tretmana i zabrana diskriminacije na osnovu pola.

Kada govorimo o rodnoj ravnopravnosti u Crnoj Gori, evidentno je da je od donošenja Zakona o rodnoj ravnopravnosti¹⁸⁰ (prvi antidiskriminacioni zakon koji je donešen u Crnoj Gori) ostvaren određeni napredak na polju promocije rodne ravnopravnosti i zaštite žena od diskriminacije. No, i pored unaprijeđenih zakonodavnih i strateških rješenja, žene u crnogorskom društvu se još uvijek susrijeću sa značajnim brojem problema u različitim domenama privatnog i javnog života, pa stoga dostizanje ravnopravnosti žena u svim sferama društvenog i političkog života mora ostati u vrhu prioriteta države.

Rodna neravnopravnost se ispoljava kroz još uvijek nedovoljnu političku participaciju žena, nedovoljnu političku participaciju žena sa invaliditetom, ekonomsku nejednakost, neravnopravnu podjelu obaveza u porodici, razlike u imovini koja dovodi žene u nepovoljan položaj za započinjanje sopstvenog biznisa.

Za oblast rodne ravnopravnosti tekuća godina je značajna zbog toga što se pravi presjek primjene Pekinške platforme i plana za akciju koji su usvojeni na Četvrtoj svjetskoj konferenciji 1995. godine kada se prepoznalo dvanaest oblasti u kojima je neophodno raditi da bi žene i muškarci postigli punu jednakost. Sve države su pozvane da sveobuhvatno sagledaju ostvareni napredak na nacionalnom nivou, te je sa tim u vezi Ministarstvo za ljudska i manjinska prava u maju 2019. godine podnijelo Izvještaj Crne Gore o implementaciji Pekinške deklaracije i platforme za akciju (BPFA) i Agende za održivi razvoj 2030 (Agenda 2030). Izvještaj tretira napredak u pogledu zakona, politika i strategija, institucionalnih mehanizama za rodnu ravnopravnost, transformacija diskriminatornih normi i rodni stereotipi, investicija za pokrivanje praznina u resursima, odgovornosti za postojeće obaveze i izgradnju kapaciteta, kao i u pogledu prikupljanja podataka, praćenja i evaluacije.

Prema Izvještaju o globalnom rodnom jazu za 2019. godinu¹⁸¹ Crna Gora se nalazi na 71. mjestu od ukupno 153 zemlje u kojima je vršena analiza napretka prema rodnom paritetu kroz četiri dimenzije: ekonomska participacija i mogućnosti, naučna dostignuća, zdravlje i politička osnaženost. U 2018. godini Crna Gora se nalazila na 69. mjestu od 149 zemalja. I prethodne godine od svih zemalja u okruženju Crna Gora je najslabije rangirana, pa su tako: Albanija na 20. mjestu, Slovenija na 36. mjestu, Srbija na 39. mjestu, Hrvatska na 59. mjestu, a Bosna i Hercegovina na 69. mjestu.

Na inicijativu Odjeljenja za poslove rodne ravnopravnosti - Ministarstva za ljudska i manjinska prava, po prvi put je objavljen Indeks rodne ravnopravnosti¹⁸² za Crnu Goru, i isti je obračunao MONSTAT u saradnji sa Evropskim institutom za rodnu ravnopravnost (EIGE), u skladu sa propisanom metodologijom korišćenja nacionalnih i evropskih izvora podataka. Indeks je izmjerio rodnu ravnopravnost u državama članicama Evropske unije kroz šest domena: rad, novac, znanje, vrijeme, moć i zdravlje. Vrijednost indeksa prikazuje se na skali od 1 do 100, pri čemu 1 predstavlja potpunu neravnopravnost, dok vrijednost 100 prikazuje potpunu ravnopravnost. Indeks rodne ravnopravnosti za Crnu Goru je 55, dok za EU - 28 iznosi 67,4. U odnosu na EU - 28 Crna Gora bilježi nižu vrijednost indeksa za 12,4 indeksna poena. Indeks glavnih domena rodne ravnopravnosti pokazuje da je najveći jaz rodne ravnopravnosti u oblasti novca (niža vrijednost indeksa za 20,7 poena u odnosu na prosjek EU - 28), dok je najmanji jaz u

predloženo 1985. godine, na Svjetskoj konferenciji žena u Najrobiju. Sama ideja je zvanično predstavljena 1995. godine na Četvrtoj svjetskoj konferenciji žena u Pekingu kao zvanični alat u cilju promocije žena i muškaraca; dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/genderequality/what-is-gender-mainstreaming>;

¹⁸⁰ "Službeni list Republike Crne Gore", br. 046/07, "Službeni list Crne Gore", br. 073/10, 040/11, 035/15;

¹⁸¹ dostupno na: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2020.pdf;

¹⁸² Indeks rodne ravnopravnosti, Olivera Komar, 2019. godina;

Crnoj Gori u odnosu na prosjek EU - 28 zabilježen u domenu zdravlja (niža vrijednost indeksa za 1,2 poena u odnosu na prosjek EU - 28).

Evidentno je da se oblast rodne ravnopravnosti percipira na pogrešan način i smatra isključivo „ženskim pitanjem“. Uz to, primjetno je da većina javnosti podrazumijeva pod rodnom ravnopravnošću samo participativnost žena u organima javne uprave. Zapravo, u sistemu javnih politika odgovornost za kreiranje i sprovođenje rodnih politika snosi primarno država. Međutim, pitanje ljudskih prava žena, odnosno ženskih prava je pitanje svih državnih organa, a ne samo resornog ministarstva kojem je ova oblast u nadležnosti.

Činjenica je da većina ministarstava, odnosno organa uprave ima zaduženog službenika za pitanja rodne ravnopravnosti, koji se ovim pitanjem bave u okviru svih drugih aktivnosti predviđenih internim aktima za određena radna mjesta, pa se čini da usljed opterećenja drugim vrstama zaduženja isti nemaju dovoljno prostora za potpunu specijalizaciju u bavljenju rodnom ravnopravnošću. Za konkretne pomake neophodno je razmotriti mogućnost proširivanja kadrovskih kapaciteta koji bi se bavili isključivo ovom problematikom ili dodatne novčane nadoknade postojećim kadrovima.

Upravo radi povećanja svijesti o ovoj oblasti neophodno je održavanje kontinuiranih edukacija radi potpunijeg upoznavanja državnih službenika sa konceptom rodne ravnopravnosti. Pored edukacija koje već duži niz godina sprovodi resorno ministarstvo jedna od mjera koja je tokom 2019. godine sprovedena je edukacija budućih trenera za rodnu ravnopravnost u okviru Programa za rodnu ravnopravnost u javnoj upravi koji je organizovao UNDP, Uprava za kadrove i Skupština Crne Gore. Program je nastao kao odgovor na potrebu da na organizovan, osnažen i djelotvoran način predstavnici institucija rade na pitanjima ostvarivanja ljudskih prava i integrisanja rodne ravnopravnosti u proces kreiranja politika i zakona.

7.7.2.1. Diskriminacija po osnovu pola

Pred institucijom Zaštitnika u izvještajnoj godini je bio određeni broj pritužbi koje su za diskriminatorski osnov imale pol, ali ni u jednom od datih predmeta nije utvrđena diskriminacija, što upućuje na zaključak da značajan broj građana/ki ne prepoznaje fenomen diskriminacije, posebno ako se ima u vidu činjenica da su istraživanja i praksa Zaštitnika pokazali da se u pojedinim oblastima grubo krše prava žena i djevojčica.

U prethodnim izvještajima Zaštitnik je ukazivao na nepotpune statističke podatke iz kojih se ne može stvoriti jasna slika o položaju žena i muškaraca u Crnoj Gori u svim oblastima: obrazovanju, medijima, kulturi i sportu, ravnopravnost u procesu odlučivanja u političkom i javnom životu itd., te je upravo nedostatak statističkih podataka prepreka za kreiranje politike rodne ravnopravnosti.

U cilju prikazivanja nedovoljne zastupljenosti žena na pozicijama odlučivanja, u nastavku je prikaz dostupnih podataka MONSTAT-a koji se odnose na obrazovanje žena i muškaraca počevši od srednje škole u kojoj ima nešto više učenika od učenica, no idući ka visokom obrazovanju i posle diplomskim studijama, procenat studentkinja je veći u odnosu na studente.

Pa tako, od ukupnog broja redovnih đaka (I do IV razreda) koji pohađaju srednju školu u Crnoj Gori za školsku 2018/2019 godinu 48,30% čine učenice a 51,70% čine učenici¹⁸³.

¹⁸³ Dostupno na: <https://www.monstat.org/cg/page.php?id=123&pageid=76>;

Analizirajući podatke za visoko obrazovanje proizilazi da već od upisa na fakultet većinu čine žene, što proizilazi iz činjenice da je u zimskom semestru akademske 2018/2019. godine na visokoškolskim ustanovama u Crnoj Gori, na osnovnim studijama, upisano 19.210 studenata, pri čemu je udio studentkinja 55,3% (10.618), a 44,7% studenata (8.592). S obzirom da od strane MONSTAT-a još uvijek nijesu obrađeni podaci za 2019. godinu, poslednji dostupni podaci su za 2018. godinu, koji ukazuju da je na visokoškolskim ustanovama u Crnoj Gori na osnovnim studijama, diplomiralo 2955 studenata. Od ukupnog broja diplomiranih studenata na osnovnim studijama 56,3% (1.665) je ženskog, a 43,7% (1.290) muškog pola¹⁸⁴.

U akademskoj 2018/2019. godini, na visokoškolskim ustanovama u Crnoj Gori 3.499 studenata je upisalo postdiplomske i doktorske studije. Postdiplomske studije upisalo je 3.416 studenata i to: specijalističke studije 2.810, magistarske studije 606. Od navedenog broja studenata, udio studentkinja je 55,3%, a 44,7% studenata pri čemu nedostaju rodno razvrstani podaci koji se odnose na studente doktorskih studija¹⁸⁵.

Postdiplomske studije završilo je 1.932 studenta i to: specijalističke studije 1.773 ili 91,8%, magistarske studije 159 ili 8,2%. Od navedenog broja studenata muškog pola je 38% a 62% ženskog pola. Zvanje doktora nauka u 2018. godini steklo je 26 lica, a od navedenog broja doktora nauka muškog pola je 46,2%, a 53,8% ženskog pola¹⁸⁶.

Primijetno je da su zbirni podaci MONSTAT-a razvrstani po polu i to oni podaci koji se odnose na učenike koji pohađaju srednje škole, odnosno broj studenata koji su upisali/završili osnovne, postdiplomske ili doktorske studije pri čemu nijesu obrađeni zasebno podaci po srednjoj školi ili fakultetskoj jedinici, što bi bilo značajno za izvođenje zaključka o prisutnosti žena u *STEM* oblasti - nauke, tehnologije, inženjerstva i matematike, koje predstavlja važno i brzo rastuće područje gdje su bar naizgled zastupljeniji muškarci nego žene i gdje još uvijek vladaju sociokulturološki činioći rodni stereotipa koji se temelje na percepciji da su muškarci nadareniji od žena za tehničke nauke i da žene manje upisuju studije iz ove oblasti. S obzirom na visoku zapošljivost stručnjaka za informatičku i komunikacijsku tehnologiju, kao i na podsticajne novčane nadoknade u ovoj oblasti, Zaštitnik smatra da je neophodno promovisanje ove oblasti za povećanje interesa žena za odabir ove vrste zanimanja.

Imajući u vidu demografsku sliku¹⁸⁷ u Crnoj Gori, stopa prirodnog priraštaja iznosi svega 1,2 kao i da je u 14 od ukupno 23 opštine zabilježena negativna stopa prirodnog priraštaja, činjenica je da se takvo stanje odražava i na ostvarivanje rodne ravnopravnosti, pa Zaštitnik ističe svoj načelni stav da bi efikasna demografska politika morala biti usko povezana s ostvarivanjem ustavnog načela ravnopravnosti.

Zaštitnik i u ovom izvještaju upozorava na nisku stopu radne aktivnosti žena u Crnoj Gori. Naime, na evidenciji Zavoda za zapošljavanje¹⁸⁸ na dan 31.12.2019. godine nalazilo se ukupno 37.616 nezaposlenih lica od čega 21.967 žena odnosno 58,3% što ih stavlja u kategoriju osoba sa visokim rizikom ekonomske zavisnosti od drugih članova porodice tj. izloženosti ekonomskom siromaštvu, pa je u tom smislu neophodno uvođenje snažnijih mjera kojima bi se podstaklo veće uključivanje žena na tržište rada.

¹⁸⁴ Dostupno na: <https://www.monstat.org/userfiles/file/Obrazovanje/visoko/2018/Saopstenje%20diplomirani%20studenti%20-%20osnovne%20studije%202018%20godina.pdf> ;

¹⁸⁵ Dostupno na:

<https://www.monstat.org/userfiles/file/Obrazovanje/2018%2019/Upis%20na%20postdiplomske%20i%20doktorske%20studije%20akademika%202018-2019%20godina.pdf> ;

¹⁸⁶ Dostupno na: https://www.monstat.org/userfiles/file/Obrazovanje/visoko/2018/saopstenje%20-%20Specijalisti%20magistri%20i%20doktori%202018_%20godina.pdf ;

¹⁸⁷ Dostupno na:

[https://www.monstat.org/userfiles/file/demografija/procjene%20stanovnistva/2018/saopstenje%202018%20%2027%2005%202019\(1\).pdf](https://www.monstat.org/userfiles/file/demografija/procjene%20stanovnistva/2018/saopstenje%202018%20%2027%2005%202019(1).pdf)

¹⁸⁸ <http://www.zzzcg.me/wp-content/uploads/2020/02/122019-BILTEN.pdf> ;

Ipak, novelama Zakona o radu predviđene su određene garancije za žene kojima ugovor o radu na određeno vrijeme ističe u toku trudnoće, korišćenja privremene spriječenosti za rad po osnovu održavanja trudnoće, porodijskog, odnosno roditeljskog odsustva. U tim okolnostima, rok za koji je ugovorom o radu zasnovala radni odnos na određeno vrijeme produžava se do isteka korišćenja prava na to odsustvo, što prethodnim zakonom nije bilo regulisano.

Žene u politici su tema koja je u većoj mjeri aktuelizovana od osnivanja Ženske političke mreže u Crnoj Gori koju svakako Zaštitnik pozdravlja i očekuje da će se dodatno povećati broj žena u politici a posebno ako se uzme u obzir da je od 2010. godine skoro udvostručen broj žena u Skupštini Crne Gore i lokalnim parlamentima. Institucija Zaštitnika podsjeća da se još od 2013. godine zalaže za model u kojem će se na izbornim listama u svakoj grupi od tri kandidata naći jedna žena, a tokom prethodne godine je Ženska politička mreža istakla predlog za izmjenu Zakona o izboru odbornika i poslanika da se zakonski minimum poveća sa 30% na 40%. Međutim, nedostajuća dvotrećinska većina za usvajanje ovog Zakona uticala je i na političku participaciju žena.

Sociološka istraživanja ukazuju na problem jaza u zaradama između žena i muškaraca koje su posljedica faktičke diskriminacije žena, a ne propisa. Zaštitnik smatra da se moraju potražiti nova i bolja rješenja u smjeru većeg ulaska žena na tržište rada, dodatnih inicijativa upućenih prema očevima za uključivanje u porodični život kao i razvijanje socijalnih usluga, ali i mijenjanju sveukupne svijesti.

Institucija Zaštitnika, kontinuirano podsjeća na nepovoljan položaj višestruko diskriminisanih kategorija stanovništva kakve su žene iz manjinskih zajednica, žene Romkinje, žene sa invaliditetom, lezbejke, biseksualke, transpolne i transrodne žene kojima je neophodna podrška i osnaživanje.

Relevantni podaci ukazuju na još uvijek nepovoljan položaj žena s invaliditetom koji je uslovljen nizom različitih faktora, kao što je siromaštvo, njihovo slabije obrazovanje, otežano zapošljavanje, kao i izloženost različitim oblicima porodičnog nasilja. Poseban problem predstavljaju društvene predrasude i neznanje o položaju žena s invaliditetom pa je stoga neophodno osigurati veću prisutnost žena s invaliditetom u javnom, medijskom i političkom diskursu, a svakako razmotriti i mogućnost kvota na izbornim listama za žene sa invaliditetom.

Zaštitnik smatra da je neophodno sprovesti sveobuhvatne edukacije žena s invaliditetom, institucija, organizacija civilnog društva i zdravstvenih radnika o svim pitanjima od značaja za njihov položaj i osnaživanje, a posebno vezano za zaštitu od nasilja u porodici, ostvarivanje reproduktivnih i zdravstvenih prava, te obrazovanje i zapošljavanje.

Romkinje su prosječno slabije obrazovane, rjeđe zaposlene, rjeđe traže posao, imaju znatno manje mogućnosti za samostalnu djelatnost i pokretanje sopstvenog biznisa, manje se prijavljuju Zavodu za zapošljavanje i manje su uključene u mjere aktivne politike zapošljavanja. Kao jedan od dominantnih razloga takvog položaja je rani ulazak u brakove i zasnivanje porodice, odnosno rano preuzimanje uloge majke i domaćice kao i rano napuštanje obrazovanja. Maloljetničke trudnoće predstavljaju veliku prepreku za dovršavanje ili nastavak školovanja pa samim tim sprječavaju Romkinje u sticanju osnovnih preduslova nužnih za konkurentnost na tržištu rada. Stoga je neophodno sprovesti kontinuirane edukacije i ove kategorije u cilju poboljšanja položaja njihovog položaja.

Kroz stvaranje podsticajne klime žene je potrebno motivisati na veće uključivanje u sportske organizacije i klubove, promovisanje uspješnih žena u sportu, veću zastupljenost žena u upravljačkim strukturama sportskih organizacija, kao i načelno u sportske aktivnosti. Pritom je uloga medija izrazito važna u smislu promovisanja ravnopravnog statusa sportistkinja i sportista.

I na kraju, Zaštitnik je upoznat sa pomacima koje je ostvarilo Ministarstvo odbrane u promociji rodne ravnopravnosti i smatra da i u buduće treba nastaviti sa ohrabriranjem žena za veće učešće u poslovima sektora bezbjednosti na svim nivoima.

7.7.2.2. Diskriminacija po osnovu bračnog i porodičnog statusa

U dosadašnjim izvještajima, Zaštitnik nije zasebno obrađivao ovaj diskriminatorni osnov, već je isti obrađivan isključivo u okviru dijela diskriminacija po osnovu pola. Međutim, u 2019. godini bio je veći broj pritužbi po ovom osnovu u odnosu na prethodne godine, pa je od pet (5) pritužbi, u dva (2) predmeta utvrđena diskriminacija.

Naime, ova vrsta diskriminacije uzrokovana je brojnim faktorima a najvećim dijelom je u vezi sa tradicionalnim podjelama rodni uloga u našem društvu, pri čemu su nejednakom postupanju na osnovu bračnog i porodičnog statusa češće izložene žene nego muškarci. Tako, nije rijedak slučaj da se žena po povratku sa trudničkog, porodičnog ili odsustva sa rada radi njege djeteta rasporedi na drugo, slabije plaćeno radno mjesto. Ovaj osnov diskriminacije se češće javlja kao indirektna (prikrivena) diskriminacija. Zaštitnik podsjeća da CEDAW konvencija¹⁸⁹ izričito zabranjuje bilo kakvu diskriminaciju na osnovu bračnog statusa ili materinstva, otpuštanje zbog trudnoće, porodičnog odsustva ili bračnog statusa.

U prethodnoj godini, Zaštitnik je u više navrata dao svoj stav po pitanju određenih zakonskih novela, a kao posebno izdvaja utvrđivanje diskriminacije po osnovu porodičnog i bračnog statusa koja proizilazi iz čl. 43. Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju¹⁹⁰ u pogledu izjednačavanja bračnih i vanbračnih partnera prilikom ostvarivanja prava na porodičnu penziju.

Primjer:

- U pritužbi se ističe da je podnositeljka pritužbe bila 34 godine u vanbračnoj zajednici sa poč. X.Y. iz Podgorice sa kojim ima sina. Poč. vanbračni suprug je bio u radnom odnosu u JP „Vodovod i kanalizacija“ pri čemu je njegova plata bila njihov jedini izvor prihoda. Ista se pisanim putem obraćala organu na koji se odnosi pritužba radi regulisanja prava na porodičnu penziju i tim povodom je obaviještena da pravo na porodičnu penziju umrlog osiguranika može ostvariti samo bračni ali ne i vanbračni drug. Uz to, podnositeljka pritužbe već duži niz godina nije zaposlena i nije korisnica penzije, niti materijalnog obezbjeđenja. U datom predmetu, Zaštitnik je utvrdio diskriminaciju po osnovu bračnog i porodičnog statusa i dao preporuke Fondu penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore i Ministarstvu rada i socijalnog staranja¹⁹¹.

Ništa manji izazov od prethodnog je nizak broj korišćenja roditeljskog odsustva od strane očeva. Prema podacima Ministarstva rada i socijalnog staranja¹⁹² u 2018. godini ovo pravo je koristilo svega oko 200 očeva, a uzroke za ovakve podatke treba tražiti u socio - kulturološkim uzrocima, odnosno činjenici da je uloga žena primarno orijentisana na djecu i brigu o djeci i drugim članovima porodice ili porodične zajednice.

Ovom prilikom, Zaštitnik ukazuje na usvajanje Direktive Evropskog parlamenta i Savjeta o ravnoteži između poslovnog i privatnog života roditelja i staratelja¹⁹³, čiji ciljevi su poboljšanje pristupa mogućnostima povećanja ravnoteže između poslovnog i privatnog života, kao što su odsustvo i fleksibilni radni uslovi i povećanje opsega korišćenja godišnjeg odmora za porodicu i fleksibilnih radnih uslova među

¹⁸⁹ Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije prema ženama, 1979. godina;

¹⁹⁰ Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 054/03, 039/04, 061/04, 079/04, 081/04, 029/05, 014/07, 047/07, Službeni list Crne Gore", br. 012/07, 013/07, 079/08, 014/10, 078/10, 034/11, 039/11, 038/13, 061/13, 006/14, 060/14, 060/14, 010/15, 044/15, 042/16, 055/16);

¹⁹¹ Dostupno na: http://www.ombudsman.co.me/docs/1572434664_16092019-preporuka-mrsspio.pdf;

¹⁹² Dostupno na: <https://www.cdm.me/drustvo/roditeljsko-odsustvo-u-crnoj-gori-koristilo-200-ocева/>;

¹⁹³ Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017PC0253&from=EN>;

muškarcima. Neophodno je podsjetiti i na Direktivu Savjeta 2010/18/EU o roditeljskom odsustvu¹⁹⁴ koja definiše roditeljsko odsustvo kao pravo kojim se muškarcima i ženama omogućava da se brinu o svojem djetetu do određenog uzrasta, a kako navedena Direktiva to dopušta, u zemljama EU postoje velike razlike u uređenosti prava na korišćenje roditeljskog odsustva. U zemljama EU roditeljsko odsustvo se koristi nakon isteka očinskog i porodijskog odsustva. Na ovom mjestu Zaštitnik ukazuje na neophodnost poboljšanja javnih servisa i usluga za roditelje koji su u radnom odnosu. Bez dodatnih inicijativa usmjerenih prema očevima teško je očekivati promjene na bolje.

U podržavanju rodnih stereotipa Zaštitnik uzroke vidi kako u ekonomskoj situaciji, tako i u postojećoj praksi pojedinih poslodavaca koji u formularima za prijavu, na konkursima i intervjuima za posao neopravdano uključuju pitanja o porodičnom i bračnom statusu ili automatski isključuju žene zbog pretpostavke o nemogućnosti usklađivanja privatnih i poslovnih obaveza.

Primjer:

- Podnositeljka pritužbe je zaposlena u Upravi policije od 1994. godine, ima 61 godinu života i 33 godine efektivnog radnog staža. Uz to živi sama kao podstanarka već duži niz godina. Ista je učestvovala na oglasu za rješavanje stambenih potreba ali bez obzira na godine radnog staža, članstvo u sindikatu, činjenicu da je podstanarka - nije se našla na konačnoj rang listi za kupovinu stanova pod povoljnijim uslovima. Diskriminaciju po osnovu porodičnog statusa vidjela je u odredbama Pravilnika o rješavanju stambenih potreba članova sindikata Uprave policije od 16.02.2018. godine kojima se radni staž boduje sa 0,5 bodova dok se članovi domaćinstva boduju sa jednim bodom, što u konačnom nju i sve ostale članove i članice jednočlanih domaćinstava eliminiše iz same procedure. Zaštitnik je u konkretnom slučaju utvrdio diskriminaciju po osnovu porodičnog statusa.¹⁹⁵

Preporuke Zaštitnika:

- Propisati obavezu kreiranja rodno zasnovanih javnih politika i svih organa javne vlasti i poslodavaca da razviju interne mehanizme za suzbijanje i zaštitu od diskriminacije, uz vođenje rodno balansirane kadrovske politike, kao i rodno osjetljive statistike.
- Organizovati redovne obuke koordinatora/ki za rodnu ravnopravnost i stvoriti uslove za učešće istih na regionalnim i međunarodnim skupovima od značaja za unaprjeđenje rodne ravnopravnosti.
- Razmotriti mogućnosti da koordinatori/ce za ravnopravnost polova, primaju i novčanu naknadu za taj rad budući da to nije njihov jedini referat već dio posla koji je pridodat već postojećem.
- Kreirati politike i strategije koje će doprinijeti ravnopravnom angažovanju očeva u roditeljstvu, i u tom smislu osigurati međusektorski pristup u promovisanju teme i bavljenja pitanjem odgovornog roditeljstva i angažovanog očinstva.

¹⁹⁴ Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32010L0018>;

¹⁹⁵ Dostupno na: http://www.ombudsman.co.me/docs/1578648799_17122019-preporuka-up.pdf;

- Sprovoditi različite kampanje i druge aktivnosti s ciljem da očevi učestvuju u podizanju i vaspitanju djece.
- Podsticati veću participaciju žena u sportskim aktivnostima i njihovu veću uključenost u rad sportskih organizacija i klubova.
- Suzbijati osjetnu podzastupljenost žena na upravljačkim pozicijama u području sporta, uz razmatranje uvođenja kvota za žene.
- Zbog nedostatka političke participacije, uvesti kvote na izbornim listama za žene sa invaliditetom.
- Sprovoditi mjere aktivne politike zapošljavanja sa posebnim fokusom na zapošljavanje žena žrtvi nasilja u porodici, Romkinja, žena sa invaliditetom, lezbejki, transpolnih i transrodnih osoba.
- Sprovoditi kontinuirane kampanje u romskoj zajednici radi upoznavanja sa konceptom diskriminacije i rodne ravnopravnosti.
- Preduzeti mjere kako bi se u nastavne programe i nastavne kurikulare integrisale teme na promociji različitosti, rodne ravnopravnosti i nediskriminacije.

7.7.2.3. Rodno zasnovano nasilje

U izvještajnom periodu Zaštitnik je imao u radu 13 predmeta rodno zasnovanog nasilja.

Postupajući po predmetima iz oblasti rodno zasnovanog nasilja, Zaštitnik uočava da je kod procesuiranja slučajeva nasilja vidljiv trend da se djela nasilja prema ženama i nasilja u porodici, zapravo vrlo rijetko dovode u vezu s kontekstom, tradicionalnom ulogom žene i hronologijom nasilničkog ponašanja počinioca, već se organi za suzbijanje nasilja u porodici fokusiraju vrlo usko i uglavnom isključivo na prijavljen događaj zbog kojeg se vodi postupak, bez osvrta na potpun kontekst nasilničkog ponašanja. Zaštitnik iz tog razloga iznova upozorava da je porodično nasilje vrlo rijetko izolovana ili sporadična pojava pa se stoga ne bi smjelo tako ni procesuirati, već da uvijek treba uzimati u obzir hronologiju nasilja i nasilničkog ponašanja počinioca.

Upravo takav pristup u kojem se nasilnički događaj posmatra izolovano od nasilničkog konteksta omogućava praksu blagog kažnjavanja, ako se izuzme postupanje sudova za prekršaje.

Primjer:

- Podnositeljka pritužbe je bila duži niz godina u braku i od muža je trpjela sve oblike nasilja od kojeg se razvela. Međutim, kako žive u istoj kući, a u različitim stambenim jedinicama nasilje nije jenjavalo. U maju 2018. godine podnositeljka pritužbe je pokrenula postupak fizičke diobe pred sudom koji je još uvijek u toku. U konkretnom slučaju, Zaštitnik je utvrdio da je došlo do odugovlačenja postupka koje podnositeljku kao žrtvu rodno zasnovanog nasilja posebno pogađa.¹⁹⁶

Na veliko zadovoljstvo Zaštitnika koji je tokom prošle godine uputio Inicijativu za izmjenu Zakona o zaštiti od nasilja u porodici¹⁹⁷ resorno ministarstvo je tokom izvještajne godine oformilo radnu grupu na pripremi izmjena i dopuna pomenutog zakona. Zaštitnik iznova ponavlja da je neophodno imati u vidu da su dosadašnje kazne za nasilnike bile blage, čime se nije slala dovoljno jasna poruka države o primjeni politike nulte tolerancije na nasilje. Zbog evidentne učestalosti nasilja, Zaštitnik smatra da se ovoj negativnoj društvenoj pojavi mora posvetiti posebna pažnja i da nije dovoljna sama izmjena zakonodavnog okvira, već i efikasna primjena propisa, snažnija koordinacija organa i službi koji postupaju u slučajevima nasilja, te kaznena politika koja pored zaštitnih mjera, praktikuje proporcionalne i odvraćajuće sankcije za počinioce nasilja.

¹⁹⁶ Dostupno na: http://www.ombudsman.co.me/docs/1561116170_28052019-preporuka-osp.pdf ;

¹⁹⁷ Zakon o zaštiti od nasilja u porodici ("Službeni list Crne Gore", br. 046/10 od 06.08.2010, 040/11 od 08.08.2011);

Problem rodno zasnovanog nasilja i nasilja u porodici je prilično izražen kada je žena u bračnoj odn. vanbračnoj zajednici, ali praksa pokazuje da je u situaciji kada partneri imaju zajedničku djecu problem izraženiji nakon izlaska iz bračne odn. vanbračne zajednici. Iz prakse Zaštitnika zaključuje se da su djeca podložna instrumentalizaciji i daljem "obračunu" među partnerima koji dovodi do neizvršavanja odluka o predaji djeteta.

Primjer:

- Podnositeljka pritužbe navodi da je bila žrtva rodno zasnovanog nasilja. Istakla je da je donijeta privremena mjera dana 26.09.2018. godine kojom je uređen lični kontakt između mladb. djece i nje na način da se održava svakog vikenda od petka do nedjelje. Međutim, od kada je mjera donijeta, podnositeljka pritužbe je svega dva puta vidjela odnosno preuzela djecu od bivšeg bračnog partnera.¹⁹⁸



Zaštitnik takođe apostrofira da je važno znati da kad govorimo o nasilju prema ženama od strane muškaraca da ne govorimo o svim muškarcima, već o vrlo konkretnim osobama koje imaju svoje ime i prezime. Zato se u osvjetljavanju ovog problema uvijek naglašava da se tu ne radi o dvije suprotstavljene strane, o ženama na jednoj i muškarcima na drugoj strani, već o zajedničkom društvenom i rodno uslovljenom problemu.

Naime, u podlozi rodno zasnovanog nasilja nije samo pol, već ključnu ulogu igra rod, odnosno rodna uloga žene koja u velikom broju slučajeva postaje žrtvom nasilja muškarca upravo onda kada ne ispunjava svoju društveno nametnutu rodnu ulogu (jer se od nje očekuje da se bavi „ženskim“, a ne „muškim“ stvarima). Kada se žena ne ponaša u skladu sa očekivanim odnosno nametnutim društvenim rodnim ulogama, ona je u velikom riziku da postane žrtva nasilja muškarca upravo iz razloga jer odstupa od patrijarhalnih društvenih normi koje se same po sebi podrazumijevaju.

Izuzetno važno je još jednom naglasiti da nasilje u porodici i prema ženama nikada nije privatna stvar, da žrtve nasilja u porodici ne snose krivicu za nasilje koje je prema njima izvršeno te da je za nasilje uvijek kriv i odgovoran nasilnik. Pri tome je sasvim svejedno jesu li nasilnik i žrtva u bračnoj, vanbračnoj, partnerskoj, sadašnjoj ili bivšoj vezi, kao i koliko je ta veza ili odnos dugo ili kratko trajao, kao i da li dijele ili su dijelili zajedničko prebivalište.

Zaštitnik je u svojim obraćanjima i aktima više puta naglašavao kako se kod nasilja u porodici rijetko događa da je žrtva izložena samo jednom obliku nasilja, ne može se samo posmatrati kroz jedan izolovan slučaj nasilja, već da se vrlo često radi o sticaju više oblika nasilja kroz kontinuiran vremenski period pa se stoga nasilje najuspješnije sprječava preventivnim mjerama i kvalitetnim i dugotrajnim programima resocijalizacije počinitelja, a manje represijom.

Uz prednje, Zaštitnik je stava da je potrebno preispitati cjelokupnu politiku stambenog zbrinjavanja žrtava nasilja u porodici i rodno zasnovanog nasilja i pronaći učinkovitiji model stalnog i privremenog stambenog zbrinjavanja žrtava.

Kako se Zaštitnik obraća svim organima radi dobijanja i objedinjavanja podataka o diskriminaciji, iz oblasti Zakona o zabrani diskriminacije i podataka na predmetima iz oblasti Zakona o zaštiti od nasilja u porodici, za potrebe ovog izvještaja je tražio od pravosudnih organa da dostave instituciji Zaštitnika i informaciju o broju zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć podnijetih od strane žrtava krivičnog djela nasilje u porodici ili u porodičnoj zajednici i trgovine ljudima, kao i žrtvi nasilja u porodici u skladu sa zakonom kojim se

¹⁹⁸ Dostupno na: http://www.ombudsman.co.me/docs/1561113074_13052019-preporuka-csr.pdf
i na: http://www.ombudsman.co.me/docs/1561114809_13052019-preporuka-osp.pdf ;

uređuje zaštita od nasilja u porodici. Sudski savjet je istakao da se traženi podaci ne evidentiraju u postojećem informativnom sistemu.

Dati podaci nesumnjivo ukazuju da institut besplatne pravne pomoći nije dao rezultate u praksi kada su žrtve nasilja u porodici u pitanju, a posebno ako se uzmu u obzir brojnost i porast prijavljivanja nasilja u porodici i rodno zasnovanog nasilja.

Iako se Zaštitnik obratio svim organizacijama civilnog sektora koje se u značajnoj mjeri bave ženskim pitanjima radi dobijanja izvještaja o stanju ljudskih prava, odgovor je dobijen u vidu Godišnjeg izvještaja za 2019. godinu jedino od NVO Sigurne ženske kuće.

Prema izvještaju Sigurne ženske kuće¹⁹⁹, toj organizaciji javilo se 600 osoba sa iskustvom porodičnog nasilja, dok je inicijalno savjetovanje pruženo čak 1010 puta. Ova organizacija se tokom prethodne godine bavila seksualnim nasiljem i sprovela javnu akciju sa porukama: „Ne provociram no se tako nosim“, „Nije do veša“, i „Kad neću, neću“.

Pred osnovnim sudovima u odnosu na predmete iz člana 220 KZCG Nasilje u porodici ili porodičnoj zajednici za 2019. godinu bilo je ukupno 253 predmeta dok je u 2018. godini bilo 232 predmeta iz ove oblasti pa je evidentan porast. Izrečeno je 207 prvostepenih kazni i 187 pravosnažnih kazni. Pravosnažne kazne su izricane na sljedeći način: kućni zatvor - četiri (4); novčane kazne - dvije (2); obavezno liječenje alkoholičara i narkomana – devet (9) ; obavezno liječenje alkoholičara - četiri (4); obavezno liječenje narkomana - jedna (1); obavezno psihijatrijsko liječenje na slobodi - tri (3); obavezno psihijatrijsko liječenje u zdravstvenoj ustanovi - jedno (1); oduzimanje oružja - jedna (1); oduzimanje ostalih predmeta - tri (3); ostalo - četiri (4); pojačan nadzor organa starateljstva - jedan (1); rad u javnom interesu - 15; uslovna osuda - 79; zatvorska kazna - 59 i zabrana približavanja - jedna (1).

Pred sudovima za prekršaje na predmetima iz oblasti Zakona o zaštiti od nasilja u porodici²⁰⁰ sudovi su u 2019. godini imali u radu (2.059) predmeta (1.972 u 2018. godini i 1.790 u 2017. godini) pri čemu se utvrđuje da je u odnosu na 2018. godinu došlo do povećanja za 4,41%. I pored povećanja broja predmeta u radu, završeno je 1,487 ili 72,22%. Što se tiče načina rješavanja završenih predmeta uporednom analizom podataka za 2019. i 2018. godinu utvrđuje se da je procenat izrečenih novčanih kazni povećan u 2019. godini sa 33,34% na 35,91%. Procenat izrečenih kazni zatvora smanjen je sa 10,56% na 8,14%, dok je procenat uslovnih osuda ostao skoro na istom nivou. Procenat oslobađajućih odluka je neznatno porastao sa 23,54% na 24,21%. U pogledu izrečenih zaštitnih mjera zaključuje se da je u 2019. godini izrečeno ukupno 438 mjera, dok je u 2018. godini bilo 308 ukupno.

Za izvještajni period je evidentno unaprjeđenje u prikupljanju statističkih podataka od strane Uprave policije pa se stiče utisak da je znatno veći broj prijava nasilja u porodici i rodno zasnovanog nasilja. Na teritoriji Crne Gore u 2019. godini registrovano je 281 krivično djelo iz člana 220 Krivičnog zakonika Crne Gore, nasilje u porodici ili u porodičnoj zajednici i 41 krivično djelo koje se dovodi u vezu sa nasiljem u porodici, a kvalifikovana su drugačije. Ovaj organ je u 2019. godini podnio 1.548 prekršajnih prijava, dok je za 2018. godinu bilo 1.543, a 2017. godinu 1.272 prekršajne prijave. Službenici Uprave policije su, u skladu sa čl. 37 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici, podnijeli 169 prijava za zanemarivanje. Uprava policije je dostavila i detaljan tabelarni prikaz razvrstan po opštinama odnosno po organizacionim jedinicama o broju predloženih zaštitnih mjera i vrsti mjere od strane policijskih službenika iz kojeg proizilazi da je ukupno u Crnoj Gori predloženo: udaljenje iz stana - 48; zabrana približavanja - 18; zabrana uznemiravanja i uhođenja - 83, obavezno liječenje zavisnosti - 13 i obavezni psihosocijalni

¹⁹⁹ Izvještaj Sigurne ženske kuće za 2019. godinu, dostupan na: <http://szk.org.me/wp-content/uploads/2020/03/Izvj%C5%A1taj-o-raduz-a-2019.-godinu.pdf>;

²⁰⁰ Akt Višeg suda za prekršaje Crne Gore Su II br. 12/20 od 28. januara 2020. godine;

tretman - 17. Iz tabelarnog prikaza proizilazi da je najveći broj zaštitnih mjera predložen od strane CB Podgorica.

Uz to, ovaj organ je dostavio i podatke o praćenju izrečenih zaštitnih mjera, pa je praćenja udaljenja iz stana bilo - 83, zabrane približavanja - 113, a zabrane uznemiravanja i uhođenja - 15.

Preporuke Zaštitnika:

- Uvesti obavezu vođenja rodno osjetljive statistike koja se odnosi na prijave nasilja i procesuirane slučajeve, sa podjelom na posebno osjetljive grupe, kao što su djevojčice, starije žene, žene sa invaliditetom, Romkinje i sl.
- Ojačati (kadrovski i finansijski) organe starateljstva kako bi odgovorili svim izazovima u oblasti rodno zasnovanog nasilja i nasilja u porodici i osigurati kontinuirane edukacije u ovim oblastima sa posebnim osvrtom na njihov uticaj na predaju djeteta u izvršnom postupku.
- Promovisati Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći među postupajućim sudijama koji bi poučavali žrtvu o pravu na besplatnu pravnu pomoć.
- Raditi na unaprjeđivanju koordiniranog i efikasnog djelovanja svih institucija sistema u pružanju zaštite od nasilja u porodici i drugih oblika rodno zasnovanog nasilja.
- Posvetiti posebnu pažnju stambenom zbrinjavanju žena žrtava nasilja u porodici i rodno zasnovanog nasilja i njihovom ekonomskom osnaživanju.
- Organizovati kontinuirane edukacije za zdravstvene radnike iz razloga što su oni prvi koji se suočavaju sa žrtvama rodno zasnovanog nasilja i nasilja u porodici.
- Nastaviti sa edukacijom nosilaca pravosudnih funkcija i upoznavanjem sa preporukama GREVIO komiteta.

Uz prethodne ponavljamo i preporuku koja je bila aktuelna i prethodnih godina:

- Nastaviti sa ciljanim medijskim kampanjama i djelovati na osvješćivanju društva da nasilje u porodici nije privatna stvar, nego krivično odnosno prekršajno djelo.

7.7.3. Diskriminacija po osnovu rodnog identiteta i seksualne orijentacije

Rezultati istraživanja stavova javnog mnjenja o diskriminaciji iz 2019. godine²⁰¹ pokazali su da 19% građana smatra da su seksualne manjine/LGBT populacija u najvećoj mjeri izložene diskriminaciji, dok 36% smatra da su Romi najizloženiji diskriminaciji, 35% osobe sa invaliditetom, 24% siromašni ljudi, 17% politički neistomišljenici, a 15% smatra da su starije osobe u najvećem riziku od diskriminacije. Isto istraživanje je pokazalo da se 71% građana uglavnom ili u potpunosti slaže sa stavom "nemam ništa protiv homoseksualaca, ali neka oni to rade kod svoje kuće", dok se 23% građana uopšte ili uglavnom ne slaže sa ovim stavom. Dakle, građani ne percipiraju LGBT zajednicu kao najizloženiju rizicima od diskriminacije, dok pokazuju da svoju seksualnu orijentaciju i rodni identitet ne trebaju javno ispoljavati, već skoro isključivo da taj dio ličnosti i identiteta treba pokazivati i razvijati u privatnoj sferi života.

U odnosu na stanje u ostvarivanju prava LGBT osoba period izvještavanja je obilježen neusvajanjem Zakona o životnom partnerstvu osoba istog pola u Skupštini Crne Gore. Inicijativu za donošenje zakona kojim bi se pravno prepoznala i uredila zajednica života između dva lica istog pola pokrenula je institucija Zaštitnika još 2012. godine. Međutim, sve dok se takav Zakon ne usvoji u Skupštini, u oblastima gdje je to praksa Evropskog suda već potvrdila, sudovi i drugi državni organi moraju se usaglasiti i primijeniti standarde koje je taj sud već zauzeo (predmeti *Oliari protiv Italije*, *Valianatos i drugi protiv Grčke* i *Pajić*

²⁰¹ Istraživanje stavova javnog mnjenja o LGBT osobama od 13.02.2019. godine, dostupno na: <http://media.cgo-cce.org/2019/02/cgo-istrazivanje-stavova-javnog-mnjenja-o-lgbt-osobama.pdf> ;

protiv Hrvatske). Sa druge strane, Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca (čl. 7), definišući ko se sve može smatrati članom porodice stranca koji traži zaštitu, između ostalog, prepoznaje da su to bračni ili vanbračni supružnik, u skladu sa propisima Crne Gore, kao i lice koje je sa njim u zajednici koja se smatra životnim partnerstvom. Ovakvo zakonsko rješenje *de facto* znači da je Crna Gora već uvela pojam životnog partnerstva u crnogorski pravni poredak, bar kada su u pitanju stranci i apatridi.

Sociološka istraživanja potvrđuju da prihvatanje seksualnih i rodni različitosti napreduje sporim tempom. Sa ciljem jačanja svijesti sveukupne javnosti važno je nastaviti sa proaktivnim pristupom i pravovremenim reagovanjima na slučajeve kršenja ljudskih prava i sloboda LGBT zajednice.

Srednjoročnim programom rada Vlade Crne Gore 2018-2020, u okviru Prioriteta 2: *Crna Gora - država vladavine prava i dobrog upravljanja*, prepoznata je potreba da se ojačaju kapaciteti institucija za borbu protiv govora mržnje i zločina iz mržnje prema LGBTI osobama kroz unaprjeđenje institucionalnih kapaciteta, razumijevanja navedenih instituta i adekvatnog zakonskog procesuiranja. Takođe je prepoznata potreba jačanja kapaciteta institucija za razvijanje i primjenu koncepta inkluzivnog radnog okruženja prema LGBTI osobama kroz informisanje i edukovanje rukovodećeg kadra o potrebi diverzifikacije radnog prostora u skladu sa politikama ljudskih prava, unapređenja politike jednakih mogućnosti, poštovanja različitosti i zabrane diskriminacije po osnovu seksualne orijentacije.

Zaštitnik pozitivno ocjenjuje donošenje Strategije za unaprjeđenje kvaliteta života LGBTI osoba za period 2019-2023 i istovremeno ukazuje da je za njenu implementaciju neophodno opredijeliti adekvatna budžetska sredstva, te obezbijediti efikasan mehanizam za praćenje njene realizacije, uz praktikovanje redovnih konsultacija sa organizacijama civilnog društva. Kako se implementacija ovog dokumenta zasniva na principu sektorske odgovornosti resornih ministarstva, to je važno da se primjenjuje jedinstvena metodologija praćenja realizacije mjera operacionalizovanih kroz godišnje nacionalne akcione planove.

Uprkos postojećim zakonodavnim rješenjima kojima je obezbijedena zaštita po osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta u krivično-pravnom i prekršajno-pravnom postupku, broj prijavljenih slučajeva koji potencijalno sadrže elemente krivičnog djela počinjenog iz mržnje i govora mržnje prema LGBTI osobama je u porastu, a krivično gonjenje za ta krivična djela i dalje zaostaje. Iako je u Izveštaju Evropske komisije o napretku Crne Gore iz 2019. godine konstatovano da je saradnja između civilnog društva i policije u ovoj oblasti konstruktivna, potrebno je poboljšati bilans rezultata krivičnih gonjenja u slučajevima govora mržnje, što je saglasno zapažanjima ECRI-ja da se krivični postupci u slučajevima nasilja prema LGBTI osobama olako odbacuju i da se većina slučajeva tretira kao prekršaj.²⁰²

Kontinuirana edukacija sudija, tužilaca i policijskih službenika još uvijek je stvarna potreba, jer se na govor mržnje i krivična djela počinjena iz mržnje mora reagovati izricanjem djelotvornih, proporcionalnih i odvratajućih sankcija, uz pravilno prepoznavanje svih otežavajućih okolnosti. Prije sprovođenja obuka čini se svrsishodnim izrada sveobuhvatne analize o primjeni krivičnog i prekršajnog zakonodavstva sa aspekta zaštite ljudskih prava LGBTI osoba, što bi omogućilo preciznije identifikovanje izazova u primjeni zakona i kvalitetnije profilisanje sistema edukacije.

Zaštitnik i na ovom mjestu ponavlja da je zakonodavac 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

²⁰² Dostupno na: <https://rm.coe.int/second-report-on-montenegro-montenegrin-translation-/16808b5944>, str. 9;

grupe koja je zasnovana na urođenom ili stečenom ličnom svojstvu. Sa druge strane, Zakonom o javnom redu i miru govor mržnje je posredno prepoznat kao prekršaj kojim se narušava javni red i mir na javnom mjestu i propisuju kazne za te prekršaje. S tim u vezi, krivično djelo koje prati ili sadrži elemente govora mržnje može se kvalifikovati kao djelo učinjeno iz mržnje, ukoliko se zasniva na motivu pristrasnosti, odnosno pobudi počinitelja prema žrtvi krivičnog djela, koju karakteriše zaštićeno svojstvo, uključujući seksualnu orijentaciju i rodni identitet.

U vezi sa praćenjem krivičnih djela počinjenih iz mržnje neophodno je ustanoviti sistem za prikupljanje raščlanjenih podataka kako bi se obezbijedio koherentan i integrisan pregled predmeta, putem evidentiranja specifičnog motiva homo/transfobičnih zločina iz mržnje (govor mržnje i nasilje) koji su prijavljeni policiji.

Prema podacima Uprave policije u 2019. godini ovom organu je podnijeto 100 prijava na diskriminatorno postupanje, i to 87 prijava od strane NVO LGBT Forum Progres; jedna (1) od strane NVO Queer Montenegro, 10 prijava od strane fizičkih lica i dvije (2) prijave po nalogu tužilaštva. Prema istim podacima seksualna orijentacija je činila osnov diskriminacije u 89 slučajeva (102 u 2018. godini). Sve prijave koje su podnijete od strane NVO LGBT Forum Progres (87) ili 88% uopšte registrovanih prijava odnosile su se na uvredljive komentare koje su građani iznosili na facebook profilima. Poređenjem sa podacima iz prethodnih godina proizilazi da trend broja prijava zbog diskriminacije po osnovu seksualne orijentacije ostaje i dalje visok, kao i da u svojstvu podnosioca prijave zbog diskriminacije po ovom osnovu dominantno djeluje nevladina organizacija LGBT Forum Progres.

Kada je u pitanju postupak pred Zaštitnikom, u izvještajnom periodu nije bilo predmeta u radu zbog diskriminacije po osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta. U 2018. 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. Relativno 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 sudskim organima.

NVO Spektra je na traženje Zaštitnika i kao izraz zajedničke posvećenosti zaštititi grupa u riziku od diskriminacije, kakva je LGBTIQ zajednica, dostavila Izvještaj o stanju ljudskih prava transrodnih, rodno varijantnih i interpolnih osoba u Crnoj Gori u 2019. godini. U izvještaju se ukazuje da stanje ljudskih prava transrodnih i rodno varijantnih osoba karakteriše značajan napredak na polju vidljivosti, ali da je zabilježeno nekoliko slučajeva diskriminacije i nasilja. Uprkos činjenici što su izmjenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije iz 2017. godine uvedene "interseksualne karakteristike" kao osnov diskriminacije, da se tema diskriminacije interpolnih osoba otvorila 2017. godine, te zvanične informacije da se operacije determinacije pola nad interpolnim bebama vrše u Kliničkom centru Crne Gore, iz Spektre konstatuju da su interpolne osobe ostale nevidljive, kako u LGBTIQ zajednici, tako i u javnom diskursu. Isto tako primjećuju da ljudska prava transrodnih i rodno varijantnih osoba, usljed osnivanja Asocijacije Spektra, te povećanja njihove vidljivosti, dobijaju postepeno na značaju, kao i da se slučajevi diskriminacije i nasilja adresiraju na adekvatniji način.

Asocijacija Spektra je detaljno opisala nekoliko oblasti javnog života od značaja za ljudska prava transrodnih, rodno varijantnih i interpolnih osoba u Crnoj Gori, kroz slučajeve diskriminacije i kršenja ljudskih prava, ali i ostvarenih napredaka. S tim u vezi, ukazuju da je prva presuda zbog zločina iz mržnje donesena u februaru 2019. godine u slučaju napada na X.X., trans ženu i aktivistkinju Asocijacije Spektra. Presudom u prvom stepenu okrivljeni je osuđen za nasilničko ponašanje sa elementima zločina iz mržnje i izrečena mu je kazna od četiri (4) mjeseca zatvora, što je, kako ukazuju, manje od propisane minimalne

kazne za navedeno krivično djelo.²⁰³ Međutim, nakon žalbe Višem sudu, presuda je preinačena u uslovnu kaznu zatvora u trajanju od 2 godine.²⁰⁴

Takođe podsjećaju na slučaj nasilja nad trans muškarcem X.Y. u Kolašinu koji se dogodio u avgustu 2019. godine. Slučaj je procesuiran u krivično-pravnom postupku i donesena je osuđujuća presuda zbog krivičnog djela nasilničko ponašanje sa elementima zločina iz mržnje, i za svakog napadača izrečena kazna zatvora od osam (8) mjeseci.²⁰⁵ Presuda nije pravosnažna sa razloga što je žalba podnesena Višem sudu u Bijelom Polju.

Posebno zabrinjava kazivanje da Asocijacija Spektra bilježi brojne neprijavljene slučajeve nasilja prema transrodnim, rodno varijantnim i interpolnim osobama, naročito nasilja u porodici. Navode da je u prvoj polovini 2019. godine Asocijacija Spektra zabilježila četiri (4) slučaja u kojima su transrodne osobe bile prinuđene da napuste porodične kuće zbog nasilja. Razloge zbog kojih transrodne i rodno varijantne osobe ne prijavljuju nasilje nalaze u nedostatku povjerenja u institucije sistema, ekonomskoj zavisnosti, manjku mogućnosti za obrazovanjem i zapošljenjem, diskriminaciji prilikom izbora mjesta stanovanja, kao i u nemogućnosti promjene oznake pola u dokumentima.

U pogledu prava na privatni i porodični život navode da sterilizacija kao preduslov za pravno prepoznanje roda još uvijek ostaje kao primjer grubih kršenja ljudskih prava transrodnih, rodno varijantnih i interpolnih osoba u Crnoj Gori. Upravo sa tog razloga, Strategija za unaprjeđenje kvaliteta života LGBTI osoba u Crnoj Gori za period 2019-2023 kao jedan od strateških ciljeva definiše izradu Zakona o rodnom identitetu. Očekuju da će ovaj Zakon sadržati model pravnog prepoznanja roda bez medicinskih intervencija kao preduslova, te zabraniti hirurške intervencije korekcije pola (koje nijesu zdravstveno indikovane) nad interpolnom djecom i odraslim osobama, bez njihovog pristanka.

U oblasti zdravstvene zaštite iz Spektre bilježe značajne pomake, naročito kada je u pitanju trans-specifična zdravstvena zaštita i senzibilisanost ljekara za pružanje adekvatne zdravstvene zaštite transrodnim osobama. U okviru Kliničkog centra Crne Gore formirana je Komisija za transrodno zdravlje koju čine ljekari zaduženi za dalje razvijanje trans-specifične zdravstvene zaštite, pružanje zdravstvenih usluga u procesu prilagođavanja pola rodnom identitetu, kao i za kreiranje sveobuhvatne podrške u domenu zdravlja transrodnim osobama. Uprkos činjenici da Pozitivna lista lijekova uključuje hormonsku terapiju koja se koristi u procesu prilagođavanja pola, iz Spektre ukazuju da se transrodna zajednica suočava sa nestašicom hormonske terapije estradiolom koji se prepisuje trans ženama u procesu tranzicije.

U oblasti medija i vidljivosti transrodnih i interpolnih osoba navode da je medijsko izvještavanje unaprijeđeno u značajnoj mjeri, te da je monitoringom medija registrovano 387 objava o transrodnim, rodno varijantnim i interpolnim osobama, dok je u medijima bilo vidljivo osam transrodnih i rodno varijantnih osoba.

U pogledu diskriminacije u oblasti obrazovanja ukazuju da transrodni učenici često doživljavaju maltretiranje, uznemiravanje i nepoštovanje u odnosu na njihov rodni identitet i rodno izražavanje. Navode da nastavno osoblje obično odbija da koristi izabrano ime transrodnih učenika, te da ne postoje jasna pravila u obrazovnim ustanovama koja definišu tretman ili zaštitu od diskriminacije transrodnih osoba, s izuzetkom antidiskriminacione politike Medicinskog fakulteta Univerziteta Crne Gore. Spektra daje podatak da su u toku 2018. godine četiri transrodne osobe napustile srednje škole, dok je nerijetka

²⁰³ Optužni prijedlog, Osnovno državno tužilaštvo, Kt.br. 1183/17; Presuda Osnovni sud u Podgorici, K.br. 192/18;

²⁰⁴ Odluka, Viši sud u Podgorici, Kž.br. 302/19;

²⁰⁵ Presuda Osnovni sud u Kolašinu, K.br. 87/19;

situacija da transrodne osobe sa sjevera i primorja napuštaju svoje rodne gradove kako bi nastavile školovanje u Podgorici.

Prema rezultatima Istraživanja o diskriminaciji transrodnih i rodno varijantnih učenika u srednjim školama Crne Gore²⁰⁶ 46% ispitanih učenika smatra da su pol i rod isto; 31% da su trans i gej osobe isto, dok 23% učenika je navelo da ne zna. Isto istraživanje je pokazalo da 47% učenika nije saglasno da trans osobe treba da imaju pristup besplatnom procesu prilagođavanja pola, 50% smatra da su trans osobe mentalno poremećene, dok 37% smatra da nije normalno da osoba "promijeni pol". Ovakvi podaci ukazuju na nepoznavanje razlika između roda, pola i seksualne orijentacije, ali i na predrasude, neprihvatanje različitosti i pogrešno poimanje rodnog identiteta i seksualne orijentacije.

Preporuke Zaštitnika:

- Jačati svijest parlamentarne zajednice o važnosti usvajanja Zakona o životnom partnerstvu osoba istog pola, a nakon toga raditi na kontinuiranoj i sistemskoj edukaciji zaposlenih u organima javne vlasti koji će odlučivati o ostvarivanju prava iz domena Zakona;
- Uspostaviti sistemsko prikupljanje podataka o djelima iz krivično - pravne odnosno prekršajno - pravne odgovornosti koja su motivisana predrasudama prema LGBT zajednici, uključujući prijave podnijete policiji, procesuirana djela i vrste izrečenih kazni;
- Nastaviti sa programima obuka za policijske službenike, tužioce i sudije u oblasti primjene odredaba koje regulišu krivična djela počinjena iz mržnje prema osjetljivim društvenim grupama (uključujući LGBT zajednicu) sa posebnim fokusom na prepoznavanje otežavajućih okolnosti sa ciljem izricanja djelotvornih, proporcionalnih i odvraćajućih sankcija;
- Nastaviti sa programom edukacija sa ciljem efikasnijeg otkrivanja i procesuiranja slučajeva govora mržnje prema LGBT zajednici učinjenog putem interneta;
- Nastaviti sa sprovođenjem obuka za regulatorna tijela, medije i druge aktere koji imaju udjela u prepoznavanju i procesuiranju govora mržnje, odnosno reagovanju na govor mržnje kroz druge mehanizme kao što su prevencija, samoregulacija i kontra-narativ;
- Preduzeti intenzivnije mjere na podsticanju prijavljivanja krivičnih djela i prekršaja učinjenih na štetu pripadnika LGBT zajednice, uz razvijanje servisa podrške i osnaživanje prihvatanja sopstvenog identiteta;
- Kontinuirano i istrajno preduzimati aktivnosti na prevazilaženju stereotipa i predrasuda prema LGBT zajednici i smanjivanju socijalne distance, najprije kroz sistem redovnog obrazovanja, medije i edukacije za zaposlene u organima javne vlasti.
- Preduzeti sve odgovarajuće mjere kako bi transpolne i transrodne osobe živjele bez straha za svoju bezbjednost, jer spadaju u posebno osjetljivu grupu koja je često izložena nasilju i fizičkim napadima.
- Ubrzati proces izrade i donošenja Zakona o rodnom identitetu kako bi se obezbijedilo poštovanje ljudskih prava i dostojanstva transrodnih i interseksualnih osoba i njihovog prava na samoodređenje

7.7.4. Diskriminacija po osnovu nacionalne pripadnosti i veze sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom

Istraživanje "Međuetnički odnosi i etnička distanca u Crnoj Gori"²⁰⁷ koje je sprovedeno u maju 2019. godine pokazalo je da je etnička distanca svih zajednica u Crnoj Gori najveća prema Romima. Podaci pokazuju da gotovo svaki drugi građanin Crne Gore gradi etničku distancu prema toj populaciji, koja prema posljednjem popisu ima nešto više od jedan odsto stanovništva. U odnosu na stepen distanciranja

²⁰⁶ Izvještaj dostupan na: <https://asocijaciaspektra.files.wordpress.com/2019/10/izvjestaj-da-odzvoni-nasilju-press-final.pdf>;

²⁰⁷ Dostupno na: <https://www.cedem.me/publikacije/studije-i-javne-politike/send/69-studije-i-javne-politike/1946-analiticki-izvjestaj-etnicka-distanca-u-crnoj-gori-2019> ;

Crnogoraca u odnosu na sve ostale etničke grupacije, podaci pokazuju da se Crnogorci u veoma maloj mjeri distanciraju u odnosu na Srbe, odnosno da gotovo nimalo ne iskazuju distancu prema Srbima, s tim što je najosjetljiviji aspekt distanciranja „da ima rukovodeći položaj u mojoj državi”. Najveći stepen distanciranja Crnogorci iskazuju prema Romima, značajno niže prema Albancima, te još niže prema Hrvatima, dok najniži nivo distanciranja iskazuju u odnosu na Bošnjake, odnosno Muslimane.

Upravo, stepen (ne)poželjnosti uspostavljanja relacija i odnosa sa pripadnicima određenih socijalnih i etničkih grupa pokazatelj je etničke distance koja vodi diskriminaciji i isključivanju. Stepem bliskosti odnosno distance utvrđuje se odnosom pojedinca prema okolnosti da pripadnik etničke grupacije: 1. stalno živi u njegovoj državi 2. Da stanuje u njegovom susjedstvu, u istoj zgradi ili ulici 3. Da mu bude saradnik na poslu 4. Da mu bude pretpostavljeni na poslu 5. Da bude vaspitač njegovoj djeci 6. Da se s njim druži i posjećuje 7. Da ima rukovodeći položaj u njegovoj državi 8. Da bude u daljem srodstvu putem braka sa rođacima ili 9. Da bude u bliskom srodstvu putem vlastitog braka ili djece.

Stoga je važno periodično mjeriti etničku distancu radi planiranja odgovarajućih politika, strategija i mjera na suzbijanju etničkog distanciranja koje uzrokuje diskriminatorne obrasce ponašanja i stvara atmosferu društvene podijeljenosti i isključenosti. Ohrabrujuća je činjenica da promjene u međuetničkom distanciranju u četiri talasa istraživanja, posljednje iz 2019. godine, a prvo iz 2007. godine, pokazuju tendenciju pada stepena distance između etničkih zajednica u Crnoj Gori.

Opšta je ocjena da Crna Gora ima razvijen normativni okvir za zaštitu prava manjina kroz ustavne i zakonske garancije, a ratifikovala je i dva strateška dokumenta Savjeta Evrope, Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina i Evropsku povelju o regionalnim i manjinskim jezicima, čije odredbe je u značajnoj mjeri inkorporirala u nacionalne propise. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava je donijelo strateška dokumenta sa ciljem unaprjeđivanja položaja pojedinih kategorija stanovništva u riziku od diskriminacije, uključujući *Strategiju manjinske politike 2019 -2023*. Strategijom su definisane mjere i aktivnosti za sprovođenje *Zakona o manjinskim pravima i slobodama* i unaprjeđivanje uslova života manjina, koje su državni organi u cjelini dužni postepeno da realizuju u periodu implementacije dokumenta.

Ustav Crne Gore daje pravnu osnovu za promovisanje, jačanje i unaprjeđenje zaštite osnovnih ljudskih prava i sloboda i potvrđuje obavezu Crne Gore da poštuje međunarodne standarde u tom kontekstu. Ustav garantuje posebna manjinska prava, i to u dvije odredbe - odredbu o zaštiti identiteta (član 79) i odredbu o zabrani asimilacije (član 80). Zakonom o manjinskim pravima i slobodama na bliži način se uređuju prava i slobode manjinskih naroda kao i mehanizmi zaštite tih prava. Zakonom se uređuje način očuvanja nacionalnog identiteta manjina i obezbjeđuje zaštita od asimilacije manjina, kao i djelotvorno učesće manjina u javnom životu.

U vezi sa pravom na participaciju, i pored ustavnog i zakonskog uređenja prava na srazmjernu odnosno autentičnu zastupljenost, Komitet UN-a o eliminaciji rasne diskriminacije u svom Izvještaju za Crnu Goru iz 2018. godine, izražava zabrinutost što u političkom i javnom životu na državnom i lokalnom nivou nema autentične zastupljenosti svih etničkih i nacionalnih manjinskih grupa (posebno Roma i Egipćana) uključujući i tijela koja donose odluke. Komitet je takođe zabrinut što posebni uslovi određeni izbornim zakonodavstvom u vezi sa političkim strankama koje predstavljaju nacionalne manjine ne favorizuju zastupljenost Roma i Egipćana. Komitet preporučuje da država udvostruči napore na poboljšanju zastupljenosti svih etničkih i nacionalnih manjinskih grupa, posebno Roma i Egipćana u političkom i javnom životu, uključujući preduzimanje posebnih mjera za političko i društveno osnaživanje Roma i Egipćana u javnom sektoru na državnom i lokalnom nivou.

Zaštitnik podsjeća da efektivna participacija pripadnika nacionalnih manjina u različitim sferama javnog života obezbjeđuje socijalnu koheziju i razvoj istinskog demokratskog društva. Priznavanje prava političke participacije nacionalnim i etničkim manjinama jedan je od ključnih aspekata zaštite manjina u savremenim demokratijama, jer se njime obezbjeđuje integracija manjinskog stanovništva u građansko društvo.

U oblasti prava manjinskih naroda ili drugih manjinskih nacionalnih zajednica Evropska komisija u Izvještaju za Crnu Goru iz 2019. godine konstatuje da je ostvaren mali napredak. Potpuna i dosljedna primjena Zakona o manjinskim pravima i slobodama iz 2017. godine izostaje uprkos što su u toj oblasti donijeti podzakonski akti.²⁰⁸ U skladu sa tim zakonom, očekuje se otklanjanje rizika od konflikta interesa u postupku raspodjele sredstava za finansiranje projekata za podršku aktivnostima značajnim za očuvanje i razvoj nacionalnih, odnosno etničkih posebnosti manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica i njihovih pripadnika u oblasti nacionalnog, kulturnog, jezičkog i vjerskog identiteta.

Primjer:

- Pritužbu su podnijeli Srpski nacionalni savjet i NVO "Društvo za ravnopravnost i toleranciju" kojom su Fondu za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava stavili na teret diskriminaciju organizacija i pojedinaca čije su aktivnosti usmjerene na očuvanje i razvoj posebnosti srpskog naroda u oblasti nacionalnog, etničkog, kulturnog, jezičkog i vjerskog identiteta. Zaštitnik je utvrdio da su sredstva dodijeljena i organizacijama/pojedincima koji su prijavili projekte za očuvanje i razvoj nacionalnog, vjerskog, jezičkog i etničkog identiteta Srba. Takođe, značajan dio projekata kojima su sredstva odobrena u svom nazivu ukazivala su na interkulturalnu-multikulturalnu dimenziju, promociju različitosti manjinskih naroda u Crnoj Gori, interetnički dijalog svih nacionalnosti, promociju tolerancije, odnosno očuvanje identiteta ne samo jednog manjinskog naroda, već svih manjinskih naroda ili drugih manjinskih nacionalnih zajednica. Drugim dijelom pritužbe, Srpski nacionalni savjet je istakao da se Upravni odbor Fonda oglasio nenadležnim da potvrdi dva puta donesenu odluku ranijeg saziva Upravnog odbora da se po konkursu Druge raspodjele Srpskom nacionalnom savjetu za projekat "Izdavačka djelatnost" dodijele sredstva u visini od 14.400,00 eur. U odnosu na te navode Zaštitnik je utvrdio da Odluka o drugoj raspodjeli sredstava od 25.07.2017. godine na osnovu koje su Srpskom nacionalnom savjetu odobrena sredstva za projekat „Izdavačka djelatnost“ nije preispitivana materijalno-pravno, odnosno procesno-pravno u sudskom postupku, te da je kod te okolnosti u pravnom prometu morala proizvesti pravne posljedice. Zaštitnik je ocijenio da se obaveza izvršenja Odluke ne može osporavati internim stavom direktora Fonda sve dok se zakonitost i pravilnost Odluke ne ospori u za to predviđenim postupcima. Sa iznijetih razloga uputio je preporuku Fondu da bez odlaganja preduzme mjere i radnje na izvršenju Odluke o drugoj raspodjeli sredstava projektima br. 1792/17 od 25.07.2017. godine.²⁰⁹

Evropska komisija takođe konstatuje da romska i egipćanska manjina i dalje ostaje najugroženija zajednica i najviše izložena diskriminaciji.²¹⁰ Uprkos određenom napretku, naročito u oblastima pristupa zdravstvenoj zaštiti i stanovanju interno raseljenih lica, te rješavanja građanskog statusa, Romi i Egipćani, naročito domicilni, i dalje su suočeni sa ograničenim pristupom mogućnostima u različitim oblastima života, a žene su izložene dvostrukoj diskriminaciji. Komisija naglašava da je budžet za period 2016-2020. godine za sprovođenje Strategije za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana nedovoljan da se postignu ciljevi strategije. Gotovo svi marginalizovani Romi i Egipćani u Crnoj Gori (94%) suočavaju se sa ozbiljnom materijalnom deprivacijom.²¹¹

U pogledu obrazovanja Roma bilježi se porast upisa u predškolsko obrazovanje i obavezno obrazovanje, dok stopa završetka tih nivoa obrazovanja i dalje ostaje na nezadovoljavajućem novou. Angažovanje medijatora je mjera za koju se očekuje da će doprinijeti jačanju kvaliteta obrazovanja i prevenciji napuštanja odnosno odustajanja od školovanja. I pored određenih aktivnih mjera zapošljavanja, stopa zaposlenosti među marginalizovanim Romima je zabrinjavajuća, dok neformalno zapošljavanje i dalje

²⁰⁸ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019. godinu, str. 31-32;

²⁰⁹ Mišljenje Zaštitnika broj: 01-857/18, 01-02/19, dostupno na: https://www.ombudsman.co.me/docs/1562757569_27062019-preporuka-fzmp.pdf;

²¹⁰ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019. godinu, str. 25;

²¹¹ *Ibid*, str. 32;

ostaje kao dominantan model njihovog radnog angažovanja. U pogledu stambenog zbrinjavanja značajan broj Roma i Egipćana je riješio ovo pitanje kroz Regionalni stambeni program i program za trajno rješavanje pitanja za stanovnike kampa na Koniku. I pored toga, što konstatuje i Evropska komisija, primijetan je jaz u poređenju sa neromskim naseljima po pitanju pretrpanosti i pristupa javnim servisima. Ono što posebno zabrinjava jeste nedostatak sistemskih rješenja i institucionalnog odgovora na rizike od dječjeg prosjačenja i ranih brakova među romskom djecom.

Određenim brojem pritužbi prigovarano je nezastupljenosti manjinskih naroda i drugih manjinskih zajednica u organima lokalnih samouprava u kojima taj manjinski narod ima značajno učešće u ukupnoj strukturi stanovništva. U dva (2) predmeta je utvrđena diskriminacija po osnovu nacionalne pripadnosti u oblasti rada i zapošljavanja, pa je preporučio organima javne vlasti da sa dužnom pažnjom, sistemski i dugoročno vode računa o srazmjernoj zastupljenosti pribavljanjem podataka od organa zaduženog za upravljanje kadrovima u postupku donošenja odluke o izboru kandidata i primjenom posebnih mjera sa ciljem razvoja pune i efikasne ravnopravnosti. Srazmjerna zastupljenost može se postići jedino u okolnostima praćenja nacionalne strukture zaposlenih i prijavljenih kandidata koji se o ovom pitanju izjašnjavaju na dobrovoljnoj osnovi. S tim u vezi preporučuje se postavljanje statističkih ciljeva radi poboljšanja ravnomjerne etničke zastupljenosti i praćenja etničkog sastava u organima. Na drugi način se nije moguće odrediti prema ovom pitanju, pa je nesporna obaveza organa da u okviru strateške orijentacije, kao i u svakom pojedinačnom slučaju zasnivanja radnog odnosa svih kategorija pristupe stvaranju pretpostavki za sprovođenje mjera u odnosu na zastupljenost manjinskih naroda ili drugih manjinskih nacionalnih zajednica u ukupnoj strukturi zaposlenih.

Zaštitnik u kontinuitetu ukazuje 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. Nesporno je da se srazmjerno zastupljenosti pripadnika manjinskih naroda ili drugih manjinskih nacionalnih zajednica u javnim službama, organima državne vlasti i lokalne samouprave treba 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.

Primjer:

- Pritužbu je podnio X.X. zbog diskriminacije po osnovu nacionalne pripadnosti u postupku zapošljavanja u JU Centar za socijalni rad za opštine Plav i Gusinje. U postupku ispitivanja utvrđeno je da u ovoj javnoj ustanovi nema zaposlenih lica koja su se izjasnila da pripadaju albanskom manjinskom narodu, te da je X.X., po nacionalnosti Albanac, ispunjavao uslove javnog oglasa od 19.04.2019. godine, za razliku od kandidata koji u prethodnom periodu nijesu ispunjavali uslove za zasnivanje radnog odnosa u ovoj ustanovi, a izjašnjavali su se da pripadaju albanskom manjinskom narodu. Na osnovu podataka Zavoda za statistiku Crne Gore, a prema popisu stanovništva iz 2011. godine, u opštini Plav bilo je 2475 Albanaca, odnosno 18.88 % od ukupnog broja stanovnika ove opštine, što prema Zakonu o manjinskim pravima i slobodama čini značajan dio u stanovništvu jedinice lokalne samouprave. Pored toga, Centar za socijalni rad nije učinio vjerovatnim da je posjedovanje radnog iskustva u socijalnoj i dječijoj zaštiti pretežni kriterijum za zasnivanje radnog odnosa, odnosno izvršavanje poslova i zadataka radnog mjesta stručni saradnik, pa nije dokazao da je priroda posla tog radnog mjesta takva ili se posao obavlja u takvim uslovima da karakteristike, kakve su radno iskustvo u socijalnoj i dječijoj zaštiti, predstavljaju stvarni i odlučujući uslov obavljanja posla. Zaštitnik je donio mišljenje da je podnosilac pritužbe doveden u nejednak položaj bez razumnog i objektivnog opravdanja i uputio je preporuke.²¹²

²¹² Mišljenje Zaštitnika broj: 01-339/19-2, dostupno na: https://www.ombudsman.co.me/docs/1562758608_28062019-preporuka-pl.pdf ;

U postupku pred Zaštitnikom u radu je bilo 18 predmeta zbog diskriminacije po osnovu nacionalne pripadnosti (24 predmeta u 2018. godini). U tri (3) predmeta je utvrđena diskriminacija ili povreda drugog prava i date su preporuke; u dva (2) nije utvrđena diskriminacija niti povreda drugog prava; jedan (1) je okončan ukazivanjem, jedan (1) upućivanjem na druga pravna sredstva, dok je postupak u jednom (1) predmetu obustavljen jer je nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak. U šest (6) predmeta Zaštitnik nije mogao postupati (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku, a ni nakon isteka - tri (3); pritužba ponovljena, a nijesu podnijeti novi dokazi - jedan (1); nenadležnost - dva (2)), dok su četiri (4) predmeta u radu.

Po osnovu veze sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom u radu je bio jedan (1) predmet, u kojem je utvrđena povreda prava i data je preporuka.

Preporuke Zaštitnika:

- Da se na nivou organa sve tri grane vlasti u okviru implementacije strateških dokumenata postave statistički ciljevi radi poboljšanja ravnomjerne etničke zastupljenosti i praćenja etničkog sastava radi mjerenja napretka;
- Da se prilikom zasnivanja radnog odnosa pristupi praćenju zastupljenosti manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, kako bi se obezbijedile pretpostavke za ostvarivanje ustavne garancije iz člana 79 st. 1 tč. 10 Ustava Crne Gore;
- Da se u postupku primjene načela srazmjerne zastupljenosti kontinuirano saraduje sa Upravom za kadrove, Ministarstvom za ljudska i manjinska prava i savjetima manjinskih naroda;
- Da se bez odlaganja pristupi stvaranju normativnih pretpostavki za autentičnu zastupljenost Roma u Skupštini Crne Gore i skupštinama jedinica lokalne samouprave, saglasno principu afirmativne akcije;
- Da se istrajno preduzimaju aktivnosti na smanjivanju etničke distance, naročito prema Romima i jačanju interkulturalnog dijaloga;
- Da se delikti počinjeni sa motivom pristrasnosti prema određenim manjinskim narodima (govor mržnje, nasilje i dr.) efikasno procesuiraju i sankcionišu;
- Da se pojačaju naponi na socijalnoj inkluziju Roma, kao i sistemskom rješavanju dječjeg prosjačenja i ranih ugovorenih brakova.

7.8. Informacije savjeta manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica²¹³

Savjeti manjinskih naroda ili drugih manjinskih nacionalnih zajednica imaju važnu ulogu u očuvanju nacionalnog identiteta i unaprjeđenja prava i sloboda manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica. Sa aspekta uvažavanja savjeta kao jednih od najvažnijih predstavnika i zastupnika manjinskih naroda u Crnoj Gori, sastavni dio ovog izvještaja o radu čine i analize savjeta o stanju ljudskih prava i sloboda manjinskog naroda koji predstavljaju, i to u odnosu na primjenu antidiskriminacionih politika, očuvanje nacionalnog identiteta i unaprjeđenje prava i sloboda.

Hrvatsko nacionalno vijeće Crne Gore je dostavilo Informaciju o aktivnostima na razvoju i zaštiti prava hrvatskog naroda u 2019. godini²¹⁴ u kojoj ukazuju da je na svim bitnim područjima za hrvatsku zajednicu u Crnoj Gori učinjen maksimalan napor sa strane ovog Vijeća da se stepen poštovanja prava hrvatskog naroda unaprijedi. U prilog tome ističu da aktivno učestvuju u radnim grupama Ministarstva za ljudska i manjinska prava, i to Radne grupe za izradu i praćenje sprovođenja Strategije manjinske politike 2018-2023 sa akcionim planom za 2019. godinu i Radne grupe za praćenje sprovođenja preporuka Komiteta

²¹³ U ovom izvještaju dat je pregled stanja manjinskih prava po ocjeni savjeta koji su na poziv Zaštitnika dostavili svoje analize;

²¹⁴ Informacija od 13.01.2020. godine;

ministara Savjeta Evrope u vezi sa Okvirnom konvencijom o pravima nacionalnih manjina i Evropskom poveljom o regionalnim ili manjinskim jezicima. Navode da hrvatski narod ima predstavnike u izvršnoj i zakonodavnoj vlasti na državnom nivou, a ima predstavnike izvršne i zakonodavne vlasti u opštinama Tivat i Kotor. Dostignućima smatraju i susrete sa najvišim državnim predstavnicima Republike Hrvatske i Crne Gore, učešće predstavnika hrvatskog naroda na crnogorskoj strani MMO-a, u Savjetu za dijasporu, Savjetu Vlade RH za Hrvate izvan RH, Forumu manjina, Iseljeničkom kongresu, Forumu mladih pripadnika hrvatskih manjina, kao i učešće na konferencijama na temu manjinskih prava i inkluzije. Ističu brojne napore radi očuvanja kulturno - istorijsko - religijske tradicije hrvatskog naroda u Crnoj Gori (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“). Isto tako ukazuju da je Vijeće pružalo savjetodavnu pomoć udruženjima i pojedincima u ostvarivanju prava (školovanje ili liječenje u RH, pravna pomoć, ostvarivanje prava na upis, stipendiju ili prednost pri zapošljavanju saglasno važećim memorandumima). Pojašnjavaju da su uključeni u projekat pripreme nastavnog sadržaja iz istorije, tradicije, kulture i književnosti manjinskih naroda u Crnoj Gori koji bi bili uvršteni u udžbenike redovne nastave u osnovnim i srednjim školama u Crnoj Gori. Iz Vijeća ističu da je hrvatski jezik u službenoj upotrebi, kao i da se lična dokumenta mogu izdavati i na hrvatskom jeziku. Ističu da u Crnoj Gori već sedamnaest godina djeluje jedina hrvatska politička stranka - Hrvatska građanska inicijativa, kao i da je hrvatska zajednica 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. Navode da u Crnoj Gori djeluje veći broj hrvatskih nevladinih udruženja, od kojih ističu rad „Dux Croatorum“, koje je vlasnik i osnivač prvog elektronskog medija u Crnoj Gori - Radija Dux, koji je ishodovao frekvenciju na nacionalnom nivou, a vrlo uspješno djeluje Hrvatsko građansko društvo Crne Gore - Kotor, koje je i osnivač hrvatskog štampanog medija „Hrvatskoga glasnika“. Isto tako ističu da 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 ističu saradnju sa resornim ministarstvom, drugim manjinskim savjetima i relevantnim institucijama iz područja očuvanja i zaštite prava manjinskih naroda i kulturno - istorijsko - tradicionalnog nasljeđa. Zapažaju da se u praksi još uvijek susreću sa etničkom distancom što potvrđuju rezultati dostupnih istraživanja, slučaj Tomkić, asimilacija i samoasimilacija, kao i da medijski prostor i društvene mreže karakteriše govor mržnje koji se ne sankcioniše u dovoljnoj mjeri. Na kraju podsjećaju da status manjinskih nacionalnih vijeća nije pravno definisan pa smatraju da bi predstavnici manjinskih naroda u upravnim odborima relevantnih institucija (Fond, CEKUM, RTCG) trebali imati bitniju ulogu u odlučivanju koji su projekti za određenu manjinsku zajednicu bitni.

Srpski nacionalni savjet je dostavio Izvještaj o radu za 2019. godinu²¹⁵ kojim podsjeća da je ovaj Savjet jedina organizacija srpskog naroda registrovana kod Vlade Crne Gore sa opredjeljenjem da probleme i vitalne potrebe srpskog naroda rješava kroz institucije sistema, u skladu sa važećim zakonima i ustavnim normama. Ukazuju da su u 2019. godini, kao i u 2018. godini, sve srpske organizacije i pojedinci koji se bave očuvanjem nacionalnog, kulturnog, jezičkog i vjerskog identiteta bili izloženi očiglednoj diskriminaciji. Smatraju da je Srpski nacionalni savjet u podređenom položaju u odnosu na nacionalne zajednice koje u ukupnom broju stanovništva predstavljaju jedan ili manje od jedan posto građana, a posebno ih zabrinjava što su najvažniji srpski projekti, Srpska televizija, Srpski radio, časopis „Srpske novine“, Srpske elektronske novine i Srpska književna zadruga, ostali bez očekivane i zaslužene podrške, iako su prepoznati kao najuspješniji i na najkvalitetniji način realizovani projekti namijenjeni očuvanju identiteta nacionalnih zajednica. Uprkos tome, ističu da je Srpski nacionalni savjet uspio da sačuva i podigne kvalitet navedenih projekata uz pomoć sestrinskih organizacija i matične države Republike Srbije. Značajnu pomoć Srpski nacionalni savjet je pružio organizacijama i pojedincima koji se bave

²¹⁵ Informacija od 18.02.2020. godine;

pitanjima očuvanja identiteta srpskog naroda u Crnoj Gori, pomažući im sredstvima dobijenim kao pomoć Republike Srbije, koje su zahvaljujući toj pomoći, uspjele da nastave sa radom u 2019. godini. Zbog kako ističu brojnih slučajeva diskriminacije građana srpske nacionalnosti u Crnoj Gori Srpski nacionalni savjet je organizovao program besplatne pravne zaštite kroz Službu pravne pomoći i obezbjeđivanje profesionalnog zastupanja. Isto tako ističu da Srpski nacionalni savjet kroz pravnu pomoć pruža pravne i pravno - tehničke usluge nosiocima aktivnosti koje doprinose afirmaciji nacionalnih vrijednosti u Crnoj Gori (nevladinim organizacijama, fondacijama, udruženjima, društvima i slično). Ukazuju da je u 2019. godini nastavljena uspješna saradnja sa nacionalnim organizacijama iz regiona na očuvanju kulturnih i ekonomskih veza srpskog naroda, dok je saradnja sa državnim institucijama Crne Gore u potpunosti blokirana odlukom aktuelne vlasti da zaustavi aktivnosti Srpskog nacionalnog savjeta i posebno srpskih medija. Ističu da je Srpski nacionalni savjet u 2019. godini učestvovao na brojnim manifestacijama u Crnoj Gori i Republici Srbiji, kakvo je obilježavanje godišnjice progona srpskog naroda u akcijama "Bljesak" i "Oluja". Ponovo ukazuju da već više od dvije godine traje očigledna diskriminacija srpskih organizacija u raspodjeli sredstava za očuvanje i zaštitu posebnosti nacionalnih zajednica, te da su u 2019. godini Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i Centar za kulturu manjina podijelili više od tri miliona eura od čega je prepoznatljivim srpskim organizacijama pripalo manje od jedan posto. Konačno napominju da državne institucije Crne Gore nijesu uvažile nijednu preporuku Zaštitnika ljudskih prava po pritužbama Srpskog nacionalnog savjeta, pa zahtijevaju da Zaštitnik u svom Izvještaju o radu za 2019. godinu, predstavi preporuke na koje institucije nijesu reagovala.

*Romski Savjet*²¹⁶ ističe da je stanje romske zajednice u Crnoj Gori i dalje loše, ali, da je u poređenju sa prethodnim godinama i decenijama, mnogo bolje. Savjet konstatuje da izvjesni pomaci postoje, ali da je postignuto daleko od stvarnih potreba Roma u Crnoj Gori. Smatraju da su u oblasti obrazovanja najvidljiviji pomaci, da je u stalnom porastu broj djece uključene u redovno školsko obrazovanje, kao i srednjoškolaca i studenata upisanih na Univerzitetu Crne Gore. Ipak, i dalje je značajan broj djece koja još uvijek nijesu uključena u redovno školsko i predškolsko obrazovanje. U tom smislu preporučuju da djeca iz romske zajednice kroz redovno školsko obrazovanje imaju minimalno po jedan čas za učenje romskog jezika, kao i da se asistenti u obrazovanju finansiraju iz budžeta, a ne isključivo iz projekata. U oblasti stanovanja konstatuju da su u posljednje vrijeme napravljeni pomaci, te da je za raseljena lica u 2019. godini izgrađena 51 stambena jedinica, a nažalost, za domicilne Rome ni jedan. Ipak, navode da je i dalje značajan broj Roma koji nemaju adekvatan smještajni prostor i žive u nehidijenskim uslovima života. U oblasti zapošljavanja konstatuju da je zahvaljujući aktivnostima Romskog Savjeta i razumijevanju određenih lokalnih uprava u posljednje vrijeme zaposlen određeni broj Roma u pojedinim opštinama u javnim preduzećima, te da je u organu lokalne uprave u Bijelom Polju u 2019. godini zaposlena jedna osoba romske nacionalnosti. Ističu da je u organima državne uprave zaposleno desetak Roma, što smatraju pomakom. Takođe, navode da su u 2019. godini projektno zaposlena 24 lica u Čistoća d.o.o. i Zelenilo d.o.o., te da je radni odnos nastavilo 15 lica. Isto, tako ukazuju da je Romski Savjet mimo projekta zaposlio 50 lica pripadnika romske nacionalnosti. U odnosu na Strategiju za poboljšanje položaja Roma ističu da nije ispunila očekivanja domicilnih Roma, te da je opšti utisak da se finansijska sredstva uglavnom usmjeravaju prema raseljenim Romima i Egipćanima. U oblasti političkog predstavljanja Roma ističu da nema pomaka, te da se zalažu da se Romima po sistemu afirmativne akcije obezbijedi pravni mehanizam za autentično predstavljanje kroz model zagarantovanih mandata. Ukazuju da je problem regulisanja lične dokumentacije i upisa djece u matične knjige rođenih u velikoj mjeri prevaziđen, ali da ga do kraja treba riješiti istrajnim postupanjem. Ističu da se pitanje raseljenih Roma i Egipćana sa Kosova treba rješavati kroz opsežne konsultacije crnogorskih i kosovskih institucija uz posredovanje međunarodne zajednice. Predlažu da se u slučaju povratka u matičnu zemlju moraju obezbijediti ekonomske i bezbjednosne garancije, a da povratak mora biti dobrovoljan. Konačno

²¹⁶ Informacija od 04.03.2020. godine;

zaključuju da je neophodna redovna saradnja i komunikacija sa institucijama na državnom i lokalnom nivou, te sa resornim ministarstvima, radi strateškog pristupa rješavanju problema u obrazovanju, zapošljavanju, zdravstvu, političkom predstavljanju i stanovanju.

*Bošnjačko vijeće u Crnoj Gori*²¹⁷ konstatuje da je usvajanjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o manjinskim pravima i slobodama stvoren dobar normativni okvir za zaštitu prava manjinskih naroda, ali da u praksi bilježe niz problema. Ističu da ne postoji direktna i vidljiva diskriminacija Bošnjaka u Crnoj Gori, ali da ima prostora za napredak i poboljšanje položaja Bošnjaka. Konstatuju da najviše Bošnjaka živi na sjeveru Crne Gore koji je, zbog loših ekonomskih uslova, nerazvijeniji u odnosu na ostala područja Crne Gore, a što za posljedicu ima konstantne migracije stanovništva prema zemljama zapadne Evrope i prema centru i jugu Crne Gore. U oblasti obrazovanja smatraju da postoje nedosljednosti u primjeni zakonskih normi i realizaciji Akcionog plana Strategije manjinske politike 2019-2023. Navode da djeca bošnjačke nacionalnosti imaju samo prividno mogućnost da izučavaju jezik, dok se obrazuju po pravopisu za crnogorski jezik. S tim u vezi, ističu da je Bošnjačko vijeće godinama unazad pokušavalo da pokrene proces implementacije nastave na bosanskom jeziku ali da su rezultati skoro beznačajni. Izražavaju nezadovoljstvo položajem Bošnjaka u oblasti medija i informisanja, pa navode da Bošnjaci nemaju pisane i elektronske medije, preko kojih bi informisali pripadnike naroda o temama koje su aktuelne, s posebnim osvrtom na teme vezane za Bošnjake. Posebno ističu nezadovoljstvo programskom i uređivačkom politikom RTCG-a, smatrajući da nije posvećeno dovoljno vremena promociji kulture, tradicije, običaja, spomenika kulture i drugih sadržaja vezanih za Bošnjake u Crnoj Gori. Smatraju da država kroz zakonska rješenja mora bolje regulisati oblast informisanja posebno u dijelu informisanja na jezicima manjinskih naroda. Smatraju da je u okviru Javnog servisa potrebno formirati redakciju na bosanskom jeziku, te da su ove sugestije postale sastavni dio Prijedloga strategije manjinske politike. S tim u vezi, predložili su formiranje redakcije sa najmanje tri novinara i urednikom putem javnog konkursa i bez političkih uticaja. Isto tako ističu da je u redakciju potrebo izvršiti prijem pripravnika iz reda manjinskih naroda, kako bi se školovali i osposobljavali za rad u Javnom servisu, sa posjedovanjem znanja za posebne oblasti. Prema raspoloživim informacijama navode da je zastupljenost Bošnjaka u Radio televiziji Crne Gore poražavajuća. Smatraju da je potrebno promijeniti koncept programa za manjine sa fokusom na sadašnjost, a ne na prošlost (istorijski i folklorni karakter). Ukazuju na potrebu regulisanja statusa savjeta manjinskih naroda, smatrajući da su postojeće odredbe nejasne pa se ne može precizno odrediti da li su nacionalni savjeti državna institucija, nevladina organizacija ili dr. Na kraju naglašavaju da država u Bošnjačkom vijeću ima partnera koji je spreman na saradnju i zajedničko zalaganje na polju zaštite i ostvarivanja manjinskih prava.

7.9. Azil i magracije

Zakonom o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca²¹⁸ propisana su 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.

Prema podacima Direktorata za građanska stanja i lične isprave Ministarstva unutrašnjih poslova tokom 2019. godine Direkciji za azil je podnijet 1921 zahtjev za dobijanje međunarodne zaštite. Najviše je bilo zahtjeva podnijetih od strane lica koja, po izjavi, dolaze iz Maroka (658), Alžira (285) i Iraka (255). Od ukupnog broja, 185 lica ženskog pola su podnijela zahtjev za dobijanje međunarodne zaštite.

²¹⁷ Informacija od 05.03.2020. godine;

²¹⁸ "Službeni list Crne Gore", br. 002/17, 003/19 ;

Donijeto je 15 rješenja o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu, dok je za pet (5) lica odobrena međunarodna zaštita, od čega četiri (4) statusa azilanta iz Sirije i jedan (1) supsidijarna zaštita lica iz Bjelorusije. Pred Upravnim sudom procesuirano je 11 tužbi, od kojih je jedna (1) odbijena.

U periodu od 01. januara do 31. decembra 2019. godine u Direkciji za prihvatanje i smještaj stranaca koji traže međunarodnu zaštitu (Centar za prihvatanje) bilo je smješteno 7739 lica, od čega: 7143 punoljetna lica muškog pola (1806 u Centru u Spužu i 5337 u alternativnom smještaju na Koniku); 225 maloljetnih lica muškog pola sa pratnjom (34 u alternativnom smještaju); 17 maloljetnih lica muškog pola bez pratnje (svi smješteni u Centru u Spužu); 220 punoljetnih lica ženskog pola, od čega 183 lica sa pratnjom i 37 bez pratnje (31 u alternativnom smještaju) i 134 maloljetna lica ženskog pola sa pratnjom (104 u Centru u Spužu, a 30 u alternativnom smještaju).

Ukupan broj stranaca sa odobrenom međunarodnom zaštitom kojima se pruža pomoć u procesu integracije u crnogorsko društvo od strane Direkcije za integraciju stranaca sa odobrenom međunarodnom zaštitom i reintegraciju povratnika po readmisiji je 27. Od tog broja, 14 lica ima status azilanta, a 13 stranca pod supsidijarnom zaštitom, od čega je šest (6) porodica i pet (5) samaca. Prema strukturi stanovanja u Podgorici se nalazi 20 lica, dok je sedam (7) lica u Baru. Jedanaest lica se prijavilo da pohađa kurs crnogorskog jezika. Od ukupno jedanaestoro djece, jedno (1) pohađa vrtić; sedmero (7) osnovnu školu, a dvoje (2) srednju školu. Takođe, četvoro (4) djece pohađa kurs crnogorskog jezika. Akademiju za frizere pohađa jedna (1) azilantkinja. Na evidenciji Zavoda za zapošljavanje nalazi se jedanaest lica, dok su tri (3) lica zaposlena. Za četiri (4) lica je odobrena novčana pomoć, a jednom (1) materijalno obezbjeđenje porodice.

Prema istom izvoru informacija, tokom 2019. godine Direkcija za strance, migracije i readmisiju je zaprimila 1.150 predmeta za stalni boravak, što je sa 527 neriješenih predmeta iz prethodnog perioda činilo ukupno 1.677 predmeta u radu. U izvještajnom periodu riješeno je 1.092 predmeta, od čega je za 993 lica zahtjev usvojen; 33 zahtjeva su odbačena; 48 zahtjeva je odbijeno, dok je postupak u 18 predmeta obustavljen, odnosno prekinut. U 2020. godinu preneseno je 585 predmeta.

U 2019. godini područne jedinice i filijale Ministarstva unutrašnjih poslova su zaprimile 50.512 predmeta za privremeni boravak/rad, što je sa 1.627 neriješenih predmeta iz prethodnog perioda činilo ukupno 52.139 predmeta u radu. U izvještajnom periodu riješeno je 48.712 predmeta, od čega je za 45.551 lica zahtjev usvojen; 1457 zahtjeva je odbačeno; 841 zahtjev je odbijen, dok je postupak u 863 predmeta obustavljen, odnosno prekinut. U 2020. godinu preneseno je 3.427 predmeta. Zaprimljeno je 89 žalbi, od kojih je odbijeno 55, četiri (4) su odbačene; 28 rješenja je poništeno, dok su dva (2) predmeta prenijeta u 2020. godinu.

U 2019. godini izdato je 27.634 dozvola za privremeni boravak i rad stranaca (15.582 u kvoti i 12.052 van kvote) što je za 1.307 ili 4,96% dozvola više u odnosu na 2018. godinu (26.327).

U periodu od 07.11.2009. godine kada je stupio na snagu Zakon o dopunama Zakona o strancima zaključno sa 31.12.2019. godine, raseljena lica i interno raseljena lica su podnijela 15.237 zahtjeva za odobravanje stalnog nastanjenja i privremenog boravka do tri godine. Od ovog broja riješeno je 15.050 zahtjeva, dok je po 187 zahtjeva postupak u toku. Od 15.050 riješenih predmeta, za 12.366 lica zahtjev je usvojen i odobren stalni boravak ili privremeni boravak do tri godine; 286 zahtjeva je odbijeno, dok je 2.398 predmeta odbačeno, odnosno postupak obustavljen (dupli ili nepotpuni zahtjevi).

Shodno sporazumima o readmisiji u skraćenom postupku u države regiona vraćeno je 350 migranata, dok je prihvaćeno 2.028 migranata. Uz podršku Međunarodne organizacije UN-a za migracije (IOM) tokom izvještajnog perioda vraćen je 21 migrant.

7.10. Aktivnosti na promociji ljudskih prava i jačanju kadrovskih kapaciteta

Institucija Zaštitnika je nastavila da ostvaruje saradnju sa svim relevantnim nacionalnim i međunarodnim akterima koji svojim djelovanjem daju doprinos u borbi protiv diskriminacije, stvaranju inkluzivnog društvenog ambijenta i poštovanju načela ravnopravnosti. U ovom dijelu izveštaja dat je pregled najznačajnijih aktivnosti ostvarenih u saradnji sa različitim partnerima.

Najprije ističemo da je, shodno obavezi preuzetoj sa konferencije održane u Tirani u 2018. godini, Zaštitnik bio organizator i domaćin IV Regionalne konferencije Mreže tijela za jednakost jugoistočne Evrope, koja je održana u Podgorici. Konferencija je okupila predstavnike 11 ombudsmanskih i institucija srodnog mandata, koje u svojim državama zagovaraju načela jednakosti, tolerancije i nediskriminacije iz Crne Gore, Albanije, Slovenije, Srbije, Republike Sjeverne Makedonije i Hrvatske. Događaju su, takođe, prisustvovala OEBS-ove misije iz zemalja Zapadnog Balkana, predstavnici parlamentarnih tijela, akademske zajednice, civilnog društva i medija. Razmatrana su različita pitanja koja se tiču diskriminacije, i to: diskriminacija u kontekstu prava djeteta; etnički i vjerski stereotipi i predrasude kao uzroci diskriminacije; nezavisnost tijela za jednakost i njihov odnos sa medijima, kao i trenutni izazovi i primjeri dobre prakse. Zaključci sa konferencije predstavljaju važan materijal kojim će se Institucija voditi u izgradnji ambijenta povoljnog za jačanje nezavisnosti i samostalnosti njenog rada, promociju vrijednosti jednakosti i nediskriminacije, kao i za ostvarivanje saradnje sa civilnim društvom i medijima kao važnim resursima u borbi protiv diskriminacije.

U okviru obilježavanja Dana ljudskih prava (10. decembar)²¹⁹ Zaštitnik je zajedno sa partnerima organizovao konferenciju "Poštovanje ljudskih prava lica sa intelektualnim smetnjama" prepoznajući ova lica kao jednu od najranjivijih kategorija stanovništva, suočenih sa marginalizacijom i smještanjem u institucije kao posljedicom medicinskog i funkcionalnog modela pristupa invaliditetu. Tom prilikom je upozoreno da zakonodavni okvir još uvijek nije usklađen sa Konvencijom UN-a o pravima osoba sa invaliditetom, te da je jedan od najvećih problema gotovo automatsko lišenje poslovne sposobnosti ovih lica, koje je po pravilu potpuno i trajno. Poslata je snažna poruka da osobe sa invaliditetom mogu u potpunosti učestvovati u životima svojih zajednica ukoliko u praksi ostvaruju osnovne elemente konvencije - autonomiju, inkluziju, izbor, učešće i jednakost.

Zaposleni koji u okviru Institucije obavljaju poslove zaštite od diskriminacije aktivno su uključeni u rad većine radnih grupa u pregovaračkim poglavljima, što omogućava razmjenu iskustava u pogledu prakse i standarda, kao i unaprijeđeno poznavanje oblasti u kojima se nacionalno zakonodavstvo usklađuje sa pravnom tekovinom Evropske unije.

Na osnovu stečenog znanja, stručnosti i iskustva tokom rada u Instituciji i pohađanja značajnog broja obuka u zemlji i inostranstvu, zaposleni su bili angažovani kao predavači na programima obuka za službenike u državnim organima i lokalnim samoupravama, medije, organizacije civilnog društva, kao i za pripadnike grupa u riziku od diskriminacije. Cilj obuka i seminara je osnaživanje grupa koje su najizloženije diskriminaciji da takvo protivpravno postupanje prijave, kao i jačanje kapaciteta službenika koji ostvaruju kontakt sa osobama u riziku od diskriminacije, što se postiže poznavanjem pravnog pojma diskriminacije, elemenata koji je konstituišu, različitih pojava oblika, kao i menahizama zaštite koji potencijalnim žrtvama stoje na raspolaganju.

²¹⁹ Aktivnosti u okviru obilježavanja Dana ljudskih prava tradicionalno zajedno organizuju Zaštitnik, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, Delegacija Evropske unije, Savjet Evrope i Građanska alijansa;

Opredijeljeni da jačamo kapacitete zaposlenih i kontinuirano gradimo sistem užih specijalnosti za postupanje sa pojedinim marginalizovanim grupama, kakve su žene, žene žrtve nasilja, osobe sa invaliditetom, Romi, LGBTI osobe i druge grupe, i ovaj period izvještavanja je obilježen pojačanom obukom službenika. Sa tog razloga su predstavnici Institucije bili učesnici brojnih domaćih i međunarodnih programa obuka namijenjenih unapređenju ljudskih prava, kao i tribina, radnih sastanaka i radionica posvećenih sagledavanju stanja u pojedinim oblastima zaštite ljudskih prava sa posebnim osvrtom na oblast anti-diskriminacionog prava i prakse.

Nacionalni aspekt saradnje i promocija jednakosti

Slijedeći praksu iz prethodnih godina, na skupu posvećenom obilježavanju 8. aprila, Svjetskog dana Roma, koji su organizovali NVO "Mladi Romi" i Unija slobodnih sindikata Crne Gore, prisustvovao je Zaštitnik i govorio o položaju Roma sa aspekta istorijski zapostavljene manjinske nacionalne zajednice, izložene dugoj i istrajnoj stigmatizaciji i životu na marginama društva. Tom prilikom, Zaštitnik je ukazao na ključne probleme koji ometaju, usporavaju ili onemogućavaju društvenu inkluziju Roma, kakvi su nizak nivo obrazovanja i stručne osposobljenosti; teška ekonomska i socijalna situacija; neformalno zapošljavanje i vrlo ograničena ponuda radnih mjesta; deficit stalnih izvora prihoda; neriješen pravni status, te diskriminacija i neprihvatanje od šire zajednice.

Smatrajući da je stvaranje odnosa tolerancije i dijaloga neophodno kako bi se omogućilo da kulturna raznolikost bude izvor i faktor obogaćivanja svakog društva, Zaštitnik je najoštrije osudio nasilje zasnovano na nacionalnoj osnovi koje se dogodilo u Beranama. Ovakvi događaji, iako izolovanog karaktera, ne smiju biti tolerisani jer narušavaju vrijednosti multinacionalnog sklada i suživota. Pozdravljena je efikasna reakcija policije i poručeno da će Zaštitnik nastaviti da prati dalje postupanje organa nadležnih za sprovođenje zakona. Građani su pozvani da u svojoj sredini odbace i oštro osude nasilje zasnovano na mržnji zbog bilo čije nacionalne ili etničke pripadnosti i time pokažu demokratski kapacitet i zrelost za uvažavanje različitosti.

Zaštitnik je isto tako osudio napad na transrodnu osobu u Kolašinu očekujući da će nadležni organi efikasno procesuirati počinioce. Ponovio je da su krajnje neprihvatljive sve vrste nasilja kojima se grubo krše ljudska prava zbog stvarne ili pretpostavljene seksualne pripadnosti i/ili rodnog identiteta i da zaslužuju efikasnu reakciju i osudu - ne samo institucija sistema već i javnosti. Po saznanju za događaj predstavnici Institucije su o tome i daljim pravcima djelovanja razgovarali sa aktivistima Asocijacije KVIR Montenegro koja zagovara i štiti prava LGBTIQ osoba, a pridružili su se i apelu Asocijacije Spektra da se intenzivira rad na implementaciji aktivnosti koje će kreirati sigurno okruženje za transrodne, ali i sve one osobe koje zbog svoje različitosti doživljavaju nejednak i ponižavajući tretman.

Predstavnici Institucije učestvovali su u sedmoj Povorci ponosa koja je održana u Podgorici pod sloganom "Ne preko naših leđa". Zaštitnik iskazuje podršku LGBTIQ zajednici i kontinuiranim učešćem na svim Prajdovima, počevši od prvog koji je organizovan 2013. godine u Budvi. Na taj način ujedno poziva i sve druge institucije da pošalju snažniju poruku i pokažu posvećenost i važnost održavanja LGBTIQ tema visoko na agendi praćenja poštovanja ljudskih prava i sloboda.

Svjesni da se na polju promocije i zaštite prava LGBT zajednice mora posvećenije i istrajnije djelovati, savjetnica Zaštitnika govorila je na panel predavanju „Ljudska prava u 21. vijeku“, koje je organizovala nevladina organizacija LGBT Forum Progres. Savjetnica je prisutnim LGBTIQ osobama, kao i aktivistima i volonterima LGBT Forum Progres i partnerskih NVO prenijela praktična znanja i savjete o mehanizmima borbe protiv diskriminacije i nasilja, uložila institucije Zaštitnika, kao i posljedice negativnih društvenih pojava i njihovog uticaja na svakodnevni život.

Oštro osuđujući svaki vid napada na LGBT zajednicu, savjetnica Zaštitnika je govorila na konferenciji povodom premijere prvog dokumentarno - igranog filma „Duga od tame“ koji govori o napadima na LGBTIQ zajednicu. Film je nastao u okviru projekta „(Ne) Zaštićeni“ koji finansira Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, a sprovodi NVO „35mm“. U okviru panela “Preporuke i smjernice u cilju prevencije i procesuiranja napada na LGBTIQ zajednicu“ govorila je o slučajevima diskriminacije prema LGBTIQ osobama po kojima je postupao Zaštitnik, potrebi jačanja efikasnosti u prepoznavanju i procesuiranju govora mržnje i nasilnih delikata prema LGBTIQ zajednici. Ukazala je i na potrebu unaprjeđenja prikupljanja i vođenja podataka o incidentima motivisanim predrasudama i krivičnim djelima počinjenim iz mržnje po ovom osnovu na nivou policije i pravosuđa. Istovremeno je ukazala da je osim represivnog djelovanja nakon što se delikt počini, važno jačati preventivne inicijative i aktivnosti, kakve su promovisanje tolerancije i jednakosti kroz sistem obrazovanja i obuke za službenike koji na svakodnevnom nivou ostvaruju komunikaciju sa građanima u ostvarivanju njihovih prava i sloboda.

O važnosti pružanja besplatne pravne pomoći LGBTIQ osobama govorila je savjetnica Zaštitnika na nacionalnoj konferenciji pružalaca usluga pravne pomoći, koju je organizovala nevladina organizacija LGBT Forum Progres. Savjetnica je ukazala da Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći ne obuhvata pomoć u upravnim stvarima i ne prepoznaje žrtve mučenja ili zlostavljanja i žrtve diskriminacije kao korisnike, što nije u skladu sa utvrđenim standardima i praksom Evropskog suda za ljudska prava. Istovremeno je podsjetila da Zaštitnik nema zakonsku obavezu da pruža besplatnu pravnu pomoć, niti predviđena sredstva za ovu namjenu, ali da to nesumnjivo čini od svog osnivanja i građanima pruža pravne savjete ili ih upućuje na korišćenje raspoloživih pravnih sredstava kada procijeni da je to djelotvorniji put zaštite. Riješeni da se aktivno borimo protiv svih oblika diskriminacije, na završnoj konferenciji “Inicijativa za socijalno uključivanje starijih osoba” koju je organizovao Crveni krst, tadašnji zamjenik Zaštitnika za oblast anti-diskriminacije je bio panelista kojom prilikom je poslao poruku da se starije osobe moraju shvatiti kao društveni resurs, a ne kao pasivni korisnici prava i sloboda i socijalni teret. Saopštio je da su u radu Zaštitnika registrovane pritužbe uglavnom u dvije ključne oblasti djelovanja, socijalna zaštita i zaštita od diskriminacije, kao i da je registrovan jedan broj predmeta u kojima se starije osobe javljaju kao zainteresovani za kreditne usluge kod banaka, kada su im one zbog rigidnih bankarskih propisa i prakse praktično nedostupne (procjena rizika i životno osiguranje kao jedini oblik garancije za vraćanje kredita).

Vođeni činjenicom da su žene višestruko diskriminisane na tržištu rada, savjetnica Zaštitnika je govorila na konferenciji „Žene u Crnoj Gori i tržište rada - pristup, uslovi i zaštita“ na poziv Centra za istraživačko novinarstvo Crne Gore. Savjetnica je poslala poruku da se žene za vrijeme trudnoće, porodijskog i roditeljskog odsustva, odnosno odsustva zbog njege djeteta ne smiju dovesti u nepovoljan položaj, već podsticati na uspostavljanje balansa između porodičnog i profesionalnog života. U tom smislu saopštila je da je neophodno ojačati mehanizme zaštite radnih prava žena angažovanih na određeno vrijeme, naročito zaštititi materinstva i podrške u obezbjeđivanju kontinuiteta rada po isteku roka za korišćenje trudničkog, odnosno porodijskog odsustva. Ona je podsjetila na preporuke Zaštitnika koje se odnose na unaprjeđenje mehanizama profesionalnog napredovanja žena, podsticanja zastupljenosti na rukovodnim i mjestima odlučivanja uz primjenu principa privremenih posebnih mjera radi postizanja suštinske ravnopravnosti.

Tokom izvještajnog perioda, nastavljena je dobra saradnja sa skupštinskim Odborom za ljudska prava i slobode i Odborom za prosvjetu, nauku, kulturu i sport, koji su organizovali konferenciju povodom obilježavanja 27. januara, Međunarodnog dana sjećanja na žrtve Holokausta. Ispred institucije Zaštitnika je poručio da je civilizacijska obaveza i potreba da se spriječi i sankcioniše svaka relativizacija, a ne samo negacija zločina Holokausta.

Zamjenik Zaštitnika je govorio na otvaranju XI zasjedanja Ženskog parlamenta posvećenog borbi protiv nasilja nad ženama. I tom prilikom ponovio je da je nasilje u porodici strukturalni problem i pojava koja se prelijeva, ne prepoznaje društvene, ekonomske, niti nacionalne granice, zbog čega je potrebna jača i integrisana društvena reakcija. On je podsjetio da Institucija ima dobru i konstruktivnu saradnju sa organizacijama civilnog društva ali i sa državnim organima u ovoj oblasti, pogotovo kada se to tiče statističkih evidencija i praćenja prevalence nasilja. Podsjetio je na značaj dosljedne primjene domaćeg zakonodavstva, kao i ratifikovanih međunarodnih dokumenata, u prvom redu Istanbulske konvencije, ali i Protokola o postupanju u slučajevima nasilja u porodici iz 2018. godine koji daje posebne zadatke svim državnim organima.

Smatrajući da osobe sa invaliditetom treba da uživaju mogućnost aktivnog uključivanja u procese donošenja odluka, posebno onih koje se neposredno tiču samih osoba sa invaliditetom, zamjenik Zaštitnika je učestvovao na okruglom stolu u organizaciji Udruženja mladih sa hendikepom "Učešće osoba s invaliditetom u političkom i javnom životu". Tom prilikom je ukazao da su osobe sa invaliditetom u javnom životu zastupljene uglavnom kroz sopstvene organizacije i modele zagovaranja njihovih prava, dok je politička participacija još uvijek na prilično niskom nivou. Ukazao je da izborne procese mora da prati dovoljna količina informacija prilagođena različitim kategorijama korisnika, pogotovo kada su u pitanju osobe sa invaliditetom.

Zamjenik Zaštitnika je govorio na panel diskusiji „Mogu li pravo i praksa da stanu u istu potrošačku korpu“, koja je organizovana u okviru projekta „Svi smo stvoreni jednaki: ka efikasnoj zaštiti potrošača osoba sa invaliditetom“ koji su implementirale nevladina udruženja Centar za zaštitu potrošača i Savez slijepih Crne Gore. Na panel diskusiji zvanično je saopšteno da je izmijenjeni Pravilnik o listi proizvoda, načinu isticanja i vrsti objekata u kojima se ističu obavještenja o robi na Brajevom pismu poslat na objavljivanje Službenom listu Crne Gore. Time je ostvaren inicijalni napredak u otklanjanju posljedica diskriminacije i postignut minimum zadovoljenja potreba potrošača osoba sa oštećenjem vida. Zamjenik je podsjetio da je postupak izmjene Pravilnika uslijedio po donošenju mišljenja Zaštitnika u predmetu po pritužbi Saveza slijepih Crne Gore, kojim je utvrdio da su odredbe Pravilnika diskriminatorne prema osobama sa oštećenjem vida i suprotne odredbama zakona kojima se zabranjuje diskriminacija i garantuje jednakost osoba sa invaliditetom. Saglasno tome, dao je preporuku Ministarstvu ekonomije da preispita odredbe važećeg Pravilnika, odnosno da u saradnji sa Ministarstvom za ljudska i manjinska prava Vlade Crne Gore usaglasi način ostvarivanja prava osoba sa oštećenjem vida u području nabavke dobara i usluga, kada se to tiče isticanja obavještenja o robi na Brajevom pismu, kako bi bilo razumno prihvatljivo za osobe sa oštećenjem vida i dovelo do suštinske jednakosti potrošača. Preporučeno je da ovaj postupak obuhvati i konsultacije sa civilnim sektorom koji zagovara prava osoba sa invaliditetom kako bi se obezbijedili valjani inputi za zahtjeve i potrebe ove kategorije lica. Kao rezultat postupka pred Zaštitnikom, pravnih razloga na kojima se zasnivalo mišljenje i datih preporuka, uslijedile su izmjene Pravilnika i njegovo usklađivanje sa načelom jednakosti osoba sa oštećenjem vida u skladu sa posebnim mjerama i propisima u funkciji afirmacije prava ovih osoba.

Zamjenik Zaštitnika je uzeo učešće na konferenciji pod nazivom „Zaštita osoba s invaliditetom od diskriminacije - trenutno stanje i izazovi“ koju je organizovalo Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore. Tom prilikom su predstavljeni ključni nalazi Alternativnog izvještaja o sprovođenju Strategije za zaštitu lica sa invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti, kao i zaključci i preporuke za dalje unaprjeđenje prilikom definisanja mjera i aktivnosti i izvještavanja o sprovođenju Akcionih planova. Zamjenik je poslao poruku da pristupačnost fizičkog okruženja, informacija, komunikacija i javnog saobraćaja predstavlja preduslov za uključivanje osoba sa invaliditetom u život zajednice na načelima ravnopravnosti i poštovanja različitosti, te da država treba intenzivnije i posvećenije da opredjeljuje sredstva i prati sprovođenje mjera na izgradnji pristupačnog okruženja.

Povodom pritužbe trans osobe zbog diskriminatornog i ponižavajućeg tretmana od strane medicinskog osoblja, iz Institucije je ocijenjeno 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 u drugim oblastima života. Institucija je stavila na raspolaganje službene prostorije za potrebe ovog sastanka u čijem radu su prisustvovali predstavnici Zaštitnika, podnositeljka pritužbe i predstavnici Doma zdravlja Podgorica i nevladine organizacije koja se bavi pitanjima trans osoba. Ovakva vrsta posredovanja doprinijela je međusobnom razumijevanju i iniciranju dalje saradnje na prevazilaženju problema kakvi su dostupnost hormonske terapije, odnos medicinskog osoblja prema osobama koje se nalaze u procesu tranzicije i drugih faktora koji ometaju ostvarivanje prava na adekvatnu zdravstvenu zaštitu i tretman.

Radna grupa od 12 studenata, učesnika programa studentskog aktivizma „Glas studentima“, posjetila je instituciju Zaštitnika u okviru projekta koji teži da kreira plan monitoringa i zagovaranja za javni aktivizam mladih u Crnoj Gori, s posebnim naglaskom na Rome i osobe sa invaliditetom. Sa studentima je razgovarano o načinu rada Institucije u oblasti zaštite od diskriminacije, ukazano je na nadležnosti Zaštitnika, procedure podnošenja pritužbi i postupanje po njima. Studentima su pojašnjena pravila koja se primjenjuju u sprovođenju testa diskriminacije, kao i razlika između nejednakog postupanja i diskriminacije, odnosno oblika i područja diskriminacije. Savjetnici iz sektora za zaštitu od diskriminacije predstavili su neke od karakterističnih primjera iz prakse i preporuke koje su upućene nadležnim organima.

Smatrajući studente, istraživače i mlade profesionalce koji djeluju u različitim sferama društvenog života važnim resursom u borbi za ljudska prava, Zaštitnik je upriličio susret sa polaznicima Putujuće škole tranzicione pravde Centra za građansko obrazovanje. Cilj škole je bio da se kroz multiperspektivan pristup analiziraju pitanja suočavanja sa prošlošću u dijelu istorijskih činjenica, pravosudnih postupaka, strateškog i institucionalnog okvira, novinarskih istraživanja, lokalnih i regionalnih građanskih inicijativa u kontekstu ratnih zločina počinjenih na tlu Crne Gore, tokom ratova 90ih. S tim u vezi, zamjenik Zaštitnika je govorio o međunarodnim standardima i pravu kada su u pitanju zločini protiv čovječnosti i ratni zločini. On je pojasnio da državni organi moraju da učine sve što im stoji na raspolaganju kako bi ratne zločine istražili po standardima međunarodnog prava, ta da je na državi da, ukoliko se ne pronađu i ne procesuiraju počinioci, dokaže da je učinila sve u nastojanjima da sprovede efikasne i djelotvorne istrage.

Posvećenost dijalogu sa organizacijama civilnog društva potvrđena je i prijemom predstavnika nevladine organizacije CAZAS kada su se bliže upoznali sa mogućnostima koje pruža postupak zaštite od diskriminacije pred Zaštitnikom. Tom prilikom predstavljen je način rada, mandat i postupak ispitivanja povrede prava i sloboda koji se vodi povodom pritužbi građana i drugih aktivno legitimisanih lica. Poseban predmet interesovanja bio je položaj LGBTIQ zajednice, stepen poštovanja prava, pravne barijere za uživanje prava koja se priznaju partnerima u istopolnim zajednicama, te tretman transrodnih/polnih osoba u procesu tranzicije od strane zdravstvenih radnika u državnim i privatnim zdravstvenim ustanovama. Predstavnici CAZAS-a pozvani su da podnose pritužbe u ime i uz saglasnost potencijalno diskriminisanih lica čija prava zastupaju, a pojašnjen im je princip povjerljivosti postupka, zaštite prava privatnosti i olakšanja procesne pozicije žrtava diskriminacije.

Zaposleni u instituciji Zaštitnika priključili su se globalnoj kampanji „Leave no one behind“ u susret 21. martu kada se obilježava Međunarodni dan osoba s Daunovim sindromom i promovišu njihova prava na jednakost i uključenost u zajednicu. Ljudi širom svijeta uključujući i zaposlene u Instituciji nosili su šarene ili rasparene čarape, koje predstavljaju simbol ovog Dana, a akciju u Crnoj Gori promovisala je NVO Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore (UMHCG). I ova aktivnost jedna je od načina da se pošalje

poruka jednakosti, govori o položaju osoba sa invaliditetom i pozove zajednica da snažnije i odlučnije stvara uslove za jednako uživanje prava i sloboda.

O potrebi izgradnje svijesti da osobe sa invaliditetom nijesu problem nego resurs društva govorio je Zaštitnik na završnoj konferenciji projekta "Osnaživanje stručnih kapaciteta za borbu protiv diskriminacije lica sa invaliditetom", koji je sprovodio Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM), u partnerstvu sa nevladinom organizacijom Ekvista. I ovom prilikom je ocijenjeno da se osobe sa invaliditetom u Crnoj Gori nalaze u veoma teškom socio-ekonomskom položaju, da su jedna od grupa najizloženijih diskriminaciji, te da su potrebne temeljne analize i registar, kako bi se kreirale ozbiljne politike i pratila efikasnost mjera usmjerenih na njihovo društveno uključivanje. Zaštitnik je podsjetio da je ključna obaveza države da sprovodi pozitivne mjere i stvara sve uslove da osobe sa invaliditetom budu ravnopravne u odnosu na sve druge članove društva.

Uvjereni da nacionalni savjeti imaju izraženu ulogu u predstavljanju i zastupanju manjinskih naroda ili drugih manjinskih nacionalnih zajednica, Zaštitnik je sa saradnicima primio na razgovor predstavnik Srpskog nacionalnog savjeta, Momčila Vuksanovića i Đorđa Brujića. Predstavnici Savjeta ukazali su na probleme sa kojima se suočavaju u radu, a koji se prvenstveno odnose na odnos javne administracije prema ovoj organizaciji ali i pripadnicima srpskog naroda. Ukazali su da je i pored preporuka Zaštitnika i dalje neravnomjerna zastupljenost ćirilicnog i latiničnog pisma, navodeći kao primjere nazive institucija i saobraćajnu signalizaciju. Istakli su i prigovore na raspodjelu sredstava Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava, neizvršavanje odluka Fonda kao i zapošljavanje pripadnika srpske nacionalne zajednice u državnim institucijama. Na sastanku je dogovorena dalja razmjena informacija i podataka u cilju postupanja Zaštitnika u aktuelnim ali i budućim predmetima, po obraćanjima ovog Savjeta.

Nastavljajući sa programima stručnog usavršavanja savjetnici iz sektora za zaštitu od diskriminacije učestvovali su na obuci o prevenciji torture i diskriminacije zatvorenika i pritvorenika. Obuku je organizovao Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM), u okviru projekta Podrška efikasnom upravljanju mehanizmom krivičnih sankcija u Crnoj Gori. Tokom dvodnevne sesije razgovarano je o ciljevima i vrijednostima Istanbulske konvencije, kao i o zaštiti individualnih prava pred ugovornim tijelima Ujedinjenih nacija. Predstavljen je i Izvještaj GREVIO Komiteta (Grupa eksperata Savjeta Evrope za borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici) za Crnu Goru, dok je jedna sesija bila posvećena dostojanstvu, kao etičkoj vrijednosti i izvoru ljudskih prava. Kroz interaktivna predavanja razmatrani su slučajevi iz prakse Zaštitnika koji se tiču ovih tema, a kroz evaluaciju i ključne preporuke ukazano je na izazove i pitanja iz ovih oblasti kojima bi u budućnosti trebalo posvetiti dodatnu pažnju.

Savjetnica iz sektora za zaštitu od diskriminacije pohađala je obuku za trenere Programa za rodnu ravnopravnost u javnoj upravi koji organizuje UNDP, Uprava za kadrove i Skupština Crne Gore. Program je nastao kao odgovor na potrebu da na organizovan, osnažen i djelotvoran način predstavnici institucija rade na pitanjima ostvarivanja ljudskih prava, integrisanja rodne ravnopravnosti u proces kreiranja politika i zakona, kao i u samom radu institucija, te na kreiranju preduslova za vođenje sveukupno rodno osviještenih politika.

Svjesni činjenice da mediji mogu da daju pozitivan doprinos borbi protiv netolerancije, posebno kada njeguju kulturu razumijevanja među različitim etničkim, kulturnim i vjerskim grupama, to je medijski program Misije OEBS-a u Crnoj Gori organizovao obuku za zaposlene u instituciji Zaštitnika i Agenciji za elektronske medije o korišćenju digitalnih alata i platformi za promociju sadržaja. Kako Institucija ima otvoren odnos u komunikaciji sa javnošću to će nastojati u daljem periodu da se približi građanima i putem društvenih mreža. Fokus tema i vježbi na obuci odnosio se na: oblikovanje digitalnog sadržaja, digitalne platforme, pisanje za web, vizuelno kreiranje privlačnog sadržaja (fotografije, video, gifovi i infografika), sadržaj koji generiše korisnik (UGC) i prikupljanje novosti putem društvenih mreža /

uspostavljanje interaktivne online komunikacije sa javnošću / moderiranje komentara, smjernica o pravima djece i njihova primjena na digitalnim plaformama.

Predstavnici Institucije učestvovali su i na sljedećim konferencijama, okruglim stolovima, radionicama i javnim debatama: „Jačanje regionalnog dijaloga i saradnje u vezi migracija“ u organizaciji GIZ-a; „Značaj sticanja visokog obrazovanja za mlade s invaliditetom u Crnoj Gori“ koji je organizovalo UMHCG u okviru projekta „Jednako obrazovanje za sve - Tiče nas se“; „Aktivne lokalne samouprave u zaštiti od diskriminacije OSI“ koju je organizovalo UMHCG u okviru projekta „Umrežavanjem do boljeg rada“; „Ljudska prava osoba sa invaliditetom u obrazovnim kurikulumima“ koju je organizovalo UMHCG; „Inicijativa za osnaživanje žena: edukacijom za rodnu ravnopravnost“ fokus grupe organizovane od strane CEDEM-a; Škola ljudskih prava osoba sa invaliditetom za predstavnike institucija u organizaciji UMHCG; Obuka za članove mreže lokalnih koordinatora za borbu protiv nasilja u porodici, dječijeg prosjačenja i prisilnih brakova Tivta, Podgorice i Berana organizovane od strane CEDEM-a, i drugim skupovima na kojima su razmatrana pitanja inkluzije, prevazilaženja nejednakosti i efikasnije prevencije i zaštite od diskriminacije.

Ključni aspekti međunarodne saradnje

Institucija je nastavila dobru saradnju sa evropskim i regionalnim tijelima za jednakost, najprije kroz aktivno učešće predstavnika Institucije u radu radnih tijela Evropske mreže tijela za jednakost (EQUINET), kao i Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije (ECRI) čiji je višegodišnji član Zaštitnik ljudskih prava i sloboda. Pored toga, period izvještavanja obilježen je početkom realizacije Zajedničkog programa Evropske unije i Savjeta Evrope pod nazivom „Horizontal Facility II“ za zapadni Balkan i Tursku, čiji beneficijar je i institucija Zaštitnika u okviru djelovanja na promociji i zaštiti od diskriminacije. Aktivnosti u ovom dijelu projekta biće usmjerene na jačanje kapaciteta tijela za jednakost u skladu sa Opštom preporukom ECRI-ja br. 2 (uloga tijela za ravnopravnost u sprječavanju i suzbijanju diskriminacije) i br.15 (uloga tijela za jednakost na suzbijanju govora mržnje), kao i preporukama i nalazima iz izvještaja ECRI-ja i Evropske komisije. Zaštitnik je prepoznat kao jedan od ključnih aktera u realizaciji aktivnosti fokusiranih na zaštitu prava LGBT osoba i borbu protiv govora mržnje, uz širi kontekst promocije različitosti i tolerancije.

U okviru planiranih aktivnosti Evropske mreže tijela za jednakost (EQUINET) savjetnica iz sektora za zaštitu od diskriminacije bila je učesnica prvog sastanka radne grupe posvećene realizaciji projekta o standardima nezavisnosti nacionalnih institucija za ljudska prava koje djeluju u zaštiti ravnopravnosti. Naime, 2018. godina obilježena je pomacima u pogledu kreiranja standarda tijela za jednakost, kako na nivou Evropske unije tako i na nivou Savjeta Evrope.

Novi standardi priznaju potencijal tijela za jednakost i uzimaju u obzir raznolikost i složenost ovih institucija. Evropska komisija je usvojila Preporuku o standardima za tijela za jednakost u junu 2018. godine, kako bi osigurala njihovu nezavisnost i djelotvornost na nacionalnom nivou. Sa druge strane, Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije (ECRI) objavila je u februaru 2018. godine Revidiranu preporuku opšte politike br. 2 o tijelima za jednakost u borbi protiv rasizma i netolerancije. Oba dokumenta pružaju okvir i smjernice za osiguranje nezavisnosti i efikasnosti tijela za jednakost čija je obaveza da pravovremeno i u punoj mjeri odgovore predstojećim obavezama na primjeni definisanih standarda. Sa tog razloga EQUINET je aktivnosti radne grupe posvetio približavanju značenja standarda na nacionalni nivo primjenljiv za sva tijela koja samostalno ili u okviru ombudsmanskih institucija promovišu i štite ravnopravnost. Ova vrsta ekspertize pomoći će u praćenju i primjeni standarda kojima se osigurava nezavisnost, kroz jačanje ljudskih i finansijskih resursa, snaženje mehanizama za praćenje sprovođenja preporuka i drugih aspekata mandata tijela za jednakost.

Zamjenik Zaštitnika bio je učesnik godišnjeg sastanka EQUINET-a, koji je održan u Briselu. Na ovom sastanku razmatraju se aktivnosti koje su tokom godine sprovode u okviru radnih grupa, koje čine predstavnici zemalja članica EQUINET-a. Teme sastanka bile su i komunikacijske procedure, web sajt Mreže i strategija za komunikacije, uticaj digitalizacije i vještačke inteligencije na rad tijela za jednakost u oblasti zaštite od diskriminacije, finansiranje i plan rada za narednu godinu. Izvršen je izbor članova izvršnog odbora Mreže, a na ovom sastanku Ombudsman Kosova je postao punopravan član Equinet-a. U okviru svoje obaveze po osnovu punopravnog članstva u EQUINET-u, Zaštitnik je promovisao preporuku mreže koja se odnosi na izborne kampanje svjestan činjenice da politički akteri širom Evrope u predizbornim trkama praktikuju jezik diskriminacije i govor mržnje. Ovakav govor nanosi štetu pojedincima i grupama, narušava koheziju društva i dovodi do spirale netrpeljivosti i nesigurnosti. Zaštitnik je ukazao da preporuku treba da razmotre političke stranke, kandidati i mediji (uključujući društvene mreže) i fokusiraju se na opšti princip jednakosti, zabranu diskriminacije, suzbijanje govora mržnje, rješavanje osjetljivih tema i promociju jednake zastupljenosti na izbornim listama. To je obaveza koja proističe iz temeljnih vrijednosti demokratije i zajedničkih ustavnih tradicija.

Odazivajući se regionalnim inicijativama za saradnju Zaštitnik i njegov Zamjenik za oblast anti-diskriminacije govorili su na konferenciji koju je u Sarajevu organizovala institucija Ombudsmena BiH povodom 10 godina od donošenja Zakona o zabrani diskriminacije. Zaštitnik je govorio na panelu posvećenom ulozi mehanizama za zaštitu ljudskih prava u zaštiti od diskriminacije i efektima preporuka. Tom prilikom ukazao je na specifičnosti i prednosti postupka pred Zaštitnikom u odnosu na tijela za jednakost koja djeluju samostalno, podsjetio na uslove materijalno-pravne prihvatljivosti pritužbe, te oblasti u kojima je dao najveći broj preporuka odnosno preporuke čije izvršenje je zavisilo od finansijskih i kadrovskih kapaciteta ali i planskog pristupa organa na čiji rad i postupanje je prigovarano.

Savjetnica Zaštitnika u oblasti anti - diskriminacije učestvovala je na više događaja koji su organizovani u okviru djelovanja Evropske mreže tijela za jednakost (EQUINET), odnosno Savjeta Evrope (SE). Prvog dana učestvovala je u radu radne grupe Standardi tijela za jednakost u okviru Equineta-a. Sastanak u okviru radne grupe bio je posvećen izradi predloga mandata tijela za jednakost sa ciljem usaglašavanja djelovanja nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava sa Preporukom Evropske komisije o standardima tijela za jednakost, odnosno ECRI-jevom Revidiranom preporukom opšte politike br. 2 tijela za jednakost u borbi protiv rasizma i netolerancije.

Drugi dan boravka obilježen je konferencijom povodom 25. godišnjice ECRI-ja „Na putu ka efikasnoj ravnopravnosti - novi odgovori na rasizam i netoleranciju“. Sa konferencije je poslata poruka da su promovisanje jednakosti i borba protiv rasizma i netolerancije presudni za budućnost Evrope. Konstatovano je da su uloženi naponi ka većoj jednakosti poboljšali uslove života mnogih Evropljana, podstakli inkluziju društva i doprinijeli očuvanju stabilnosti, mira i bezbjednosti u Evropi. U isto vrijeme, zapaženo je da strahovi i dalje postoje i da često bivaju zloupotrijebljeni nacionalističkim populizmom i govorom mržnje. Stoga je institucijama za zaštitu ljudskih prava poslat snažan poziv da oblikuju zajedničku strategiju i planiraju aktivnosti koje će efikasno odgovoriti na izazove rasizma, ksenofobije, antisemitizma i netolerancije.

Istom prilikom savjetnica je prisustvovala razmjeni mišljenja sa Komesarkom za ljudska prava Savjeta Evrope, Dunjom Mijatović. Sa sastanka je poslata snažna poruka da nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava treba pravovremeno, efikasno i sistemski da pristupe zaštiti pojedinaca od novih oblika diskriminacije, s fokusom na zaštiti od diskriminacije, koje potencijalno donosi sistem primjene vještačke inteligencije.

Povodom nastavka zajedničkog programa koji sprovode Evropska unija i Savjet Evrope savjetnica Zaštitnika je učestvovala na konferenciji koja je okupila više od 200 predstavnika iz Albanije, Bosne i

Hercegovine, Kosova*, Crne Gore, Sjeverne Makedonije, Srbije i Turske. Institucija Zaštitnika jedan je od korisnika druge faze projekta "Horizontal Facility za zapadni Balkan i Tursku", u okviru aktivnosti na promociji anti-diskriminacije i zaštiti prava ranjivih društvenih grupa. Nakon svečanog dijela konferencije koja je organizovana u Skoplju, savjetnica je učestvovala na radionici koja se bavila pitanjima kako unaprijediti primjenu anti-diskriminacionih politika i ojačati aktivnosti beneficijara na promociji, zaštiti i unaprjeđenju jednakosti i nediskriminacije. Predstavila je ključne aspekte rada Institucije u oblasti zaštite od diskriminacije, ukazala na preporuke Evropske komisije i međunarodnih nadzornih tijela kojima je prepoznata potreba izmjene zakonodavstva radi jačanja samostalnosti i punog ostvarivanja mandata Institucije u oblasti promocije i zaštite od diskriminacije. Takođe je podsjetila da je Zaštitnik 2016. godine akreditovan od strane Međunarodnog komiteta nacionalnih institucija za promociju i zaštitu ljudskih prava statusom B. U tom smislu, izrazila je očekivanje da će se kroz aktivnosti projekta pružiti pomoć i podrška na dostizanju standarda koji bi instituciju Zaštitnika kandidovali za status A.

Prepoznajući da je nasilje prema ženama jedna od prioriternih oblasti djelovanja Institucije, zamjenik Zaštitnika je učestvovao na regionalnoj konferenciji "Ujedinjeno za zaustavljanje nasilja prema ženama", koja je održana u Beogradu. Sa ovog događaja je ocijenjeno da statistike pokazuju da je položaj Romkinja u društvu i dalje poražavajući, što ih čini jednim od najranjivijih kategorija stanovništva. Svrha konferencije bila je da predstavnici Vlada zemalja učesnica, organizacija civilnog društva koje se bave položajem Romkinja, eksperti i međunarodna zajednica udruže snage kako bi doprinijeli razvoju mjera usmjerenih ka smanjenju višestrukih, međusobno povezanih nejednakosti, diskriminacije i nasilja prema Romkinjama u Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Sjevernoj Makedoniji i Srbiji.

Kod činjenice da je međusektorska saradnja i integrisani odgovor nasilju nad ženama na regionalnom, nacionalnom i lokalnom nivou snažan podsticaj i prerogativ efikasne i ujedinjene borbe protiv ove necivilizacijske pojave, zamjenik Zaštitnika je učestvovao na drugom regionalnom forumu Promocija primjene Istanbulske konvencije u Zapadnom Balkanu i Turskoj „Integrisane politike, inkluzivno partnerstvo“, koja je održana u Tirani. Zamjenik je ukazao na opasnost "nevidljivog nasilja" koje uključuje psihološko zlostavljanje, vrijeđanje i ponižavanje, a sa njima se smjenjuju i oblici ekonomskog nasilja. Rekao je da se ono vrši u naročitom kontekstu disbalansa moći, dominacije i zloupotrebe pozicije u porodici. Razgovarano je o dobrim praksama, prevenciji, finansiranju za podršku žrtvama porodičnog nasilja, kao i o procesuiranju ovih slučajeva i zaštiti s fokusom na žrtve seksualnog nasilja.

Da je zaštita prava manjina značajna i za regionalnu stabilnost i saradnju poručeno je na regionalnoj konferenciji "Institucionalni okvir zaštite nacionalnih manjina u državama nastalim raspadom SFRJ" koju je organizovao Centar za regionalizam u Novom Sadu, uz podršku Hanns Seidel fondacije. Na konferenciji je govorila savjetnica Zaštitnika u okviru teme "Uloga i nadležnosti nacionalnih savjeta u Crnoj Gori sa osvrtom na praksu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore u vezi sa pravima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica". Tom prilikom predstavila je zakonodavni i institucionalni okvir zaštite prava manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, ukazala na pravno pozicioniranje nacionalnih savjeta, njihove nadležnosti i oblike djelovanja. Podsjetila je na praksu Zaštitnika u vezi sa postupcima zaštite od diskriminacije po osnovu nacionalne pripadnosti po pritužbama nacionalnih savjeta i pojedinaca. Ukazala je da je iskorak napravljen što je Zakonom o manjinskim pravima i slobodama preciziran termin "značajno učešće u stanovništvu" kao učešće od najmanje 5% stanovništva u jedinici lokalne samouprave, što predstavlja zakonski osnov za ostvarivanje seta prava iz Ustava i Zakona, kakvi su pravo na službeno upotrebu jezika i pisma, pravo na autentičnu zastupljenost u predstavničkim tijelima i dr.

U pogledu usavršavanja službenika nastavljena je edukacija pod okriljem Matra Rule of Law programa za ljudska prava i manjine. Program obuke su kreirali Holandski helsinški Komitet, Pravni fakultet Univerziteta u Lajdenu i Haška akademija za lokalnu upravu, a finansiran je od strane Ministarstva

spoljnih poslova Holandije. Od prijavljenog 191 kandidata izabrano je 36 učesnika iz 11 zemalja, među kojima i savjetnica iz institucije Zaštitnika. Obuku su pohađali predstavnici sudova, parlamenata, ministarstava, nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava, tijela za jednakost iz Albanije, Jermenije, Bosne i Heregovine, Gruzije, Kosova, Makedonije, Moldavije, Srbije, Turske i Ukrajine. Program obuke o vladavini prava osmišljen je s ciljem razmjene iskustava i dobrih praksi kao i jačanja kadrovskih kapaciteta na području vladavine prava i ljudskih prava.

VII PROBLEMI, IZAZOVI I KLJUČNA DOSTIGNUĆA

Prezentacija postignutih rezultata ima za cilj da ukaže na čitav spektar aktivnosti koje su sprovedene tokom 2019.godine u uslovima bitno smanjenih kapaciteta Institucije. Ovakva situacija djelimično je uzrokovana promjenama u starješinskoj strukturi time što je gospodinu Šučku Bakoviću prestao mandat zbog odlaska u penziju, a u narednom periodu sve do decembra mjeseca 2019.godine zamjenica Zdenka Perović, sa najdužim stažom na ovoj funkciji, obavljala je dužnost Zaštitnice ljudskih prava i sloboda. U uslovima redukovanih kadrovskih kapaciteta, a pri činjenici da se duže vrijeme čekao akt o sistematizaciji, Institucija je solidno organizovala poslove na način što su postojeći zamjenici preuzeli poslove iz referata drugih organizacionih cjelina. Veliki dio zasluga za održanje dinamike procesa rada i efikasnosti postupanja pripada zaposlenima koji su odgovorno, ažurno i uz dodatne napore realizovali zadatke iz domena povjerenih poslova. Izborom novog Zaštitnika ljudskih prava i sloboda mr Siniše Bjekovića konsolidovani su tekući poslovi, a Institucija započela sa planiranjem aktivnosti i organizacije posla kojima će se ojačati kapaciteti Institucije.

Među ostvarenim dostignućima tokom 2019.godine izdvajaju se:

- Visok procenat okončanih predmeta (94,76 %), pri čemu je potrebno napomenuti da je najveći broj prenijetih u narednu godinu primljen u decembru 2019, zbog čega nije bilo moguće postići veću ažurnost. Istovremeno je zadržan trend ažurnosti u odnosu na vrijeme trajanja postupaka,
- Pojačana međunarodna i saradnja na unutrašnjem planu, koja je doprinijela podizanju nivoa kvaliteta akata i stručnih potencijala unutar Institucije,
- Povećana stopa predmeta u kojima je primijenjena praksa međunarodnih nadzornih tijela,
- Povećan broj preporuka datih različitim organima u okviru predmeta koji su riješeni tokom 2019.godine,
- Ispunjen plan obilazaka mjesta na kojima se drže ili su zadržana lica lišena slobode, a svi predmeti po pritužbama lica lišenih slobode koji su bili u radu tokom 2019.godine su riješeni, uz skoro polovinu koja je ishodovala otklanjanjem povrede tokom samog postupka,
- Povećan broj terenskih posjeta školama i drugim vaspitno-obrazovnim ustanovama, mjestima na kojima borave ili žive ranjive grupe, odnosno institucijama donosiocima odluka u državnim politikama koje se odnose na ove oblasti,
- Organizovano je sedam konferencija, od kojih su pojedine imale međunarodni karakter i doprinijele vidljivosti institucije na unutrašnjem i međunarodnom planu,
- Aktivno prisustvo na 14 skupova posvećenih pravima osoba sa invaliditetom i LGBT populaciji, kao izrazito marginalizovanim društvenim grupama,
- Realizovani projekti kojima je obuhvaćeno 2131 dijete u Crnoj Gori, kao dio promotivnih i edukativnih aktivnosti institucije,
- Prijem u Evropsku mrežu nacionalnih institucija za ljudska prava (ENHHR),
- Publikovanje šest izvještaja i brošura.

Kao probleme/prepreke u radu u 2019. godini izdvajamo:

- Nekompletna kadrovska struktura i nedostatak jednog broja izvršilaca na stručnim poslovima u instituciji,
- Nedostatak finansijskih sredstava za realizaciju svih poslova iz mandata Institucije,
- Djelimično ignorisanje zahtjeva i ponavljanje urgencija u vezi sa dostavljanjem izjašnjenja i informacija od pojedinih organa, što usporava postupanje,
- 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 inspeksijskih organa,

- Nerazumijevanje mandata Institucije, što se u slučaju nekih stranaka treba tolerisati, ali ne i u pogledu stručne javnosti i posebno onih koji su dužni propise da primjenjuju,
- Ignorisanje preporuka Zaštitnika u jednom broju slučajeva, sa očiglednim motivom dezavuisanja akata Institucije kao pravno neobavezujućih odluka, što je suštinsko nepoznavanje uloge i karaktera Institucije,
- Prestanak donatorskih inicijativa koje su proizilazile iz članstva u asocijacijama i realizacije projekata.

Planovi za 2020.godinu:

- Restrukturiranje i reorganizovanje Institucije u skladu sa obimom mandata i preporukama nadzornih tijela,
- Jačanje kadrovske osnove sa fokusom na stvaranje uslova za regrutovanje visokostručne i referentne administracije, kao i izbor nedostajućeg starješinskog kadra,
- Jačanje saradnje sa civilnim sektorom i promocija mrežnih mehanizama saradnje,
- Promocija ljudskih prava i vidljivost institucije u kontaktu sa građanima,
- Fokusiranje na ranjive grupe i zaštita prava licima u stanju potrebe po različitim osnovama,
- Promocija solidarnosti sa ranjivim grupama, sa posebnim osvrtom na one koje su najviše izložene riziku (OSI, LGBT, Romi, žrtve nasilja u porodici i žrtve vršnjačkog nasilja, lica lišena slobode i sl.),
- Nastavak saradnje sa državnim organima u cilju stvaranja jedinstvenih standarda ljudskih prava kao dijela unutrašnjeg pravnog poretka zasnovanog na međunarodnom pravu,
- Istraživanja i analize uzroka kršenja ljudskih prava i sloboda.

IX OCJENE I ZAKLJUČCI



Kao i prethodnih godina pritužbe na rad redovnih sudova u najvećem broju su se odnosile na povredu prava na suđenje u razumnom roku, uglavnom kod prvostepenih sudova. Takođe, građani su se žalili na dugo trajanje postupka po ustavnoj žalbi.

Sudovi su u izvještajnoj godini ostvarivali ažurnost i efikasnosti u rješavanju predmeta i 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 nastaviti sa konutinuiranom primjenom i unapređenjem sistema zaštite prava na suđenje u razumnom roku i prava na djelotvoran pristup pravdi, u skladu sa praksom Evropskog suda za ljudska prava.

Zaštitnik podsjeća da neopravdano dugo trajanja postupka kod građana stvara pravnu nesigurnost, a obaveza države je da na nacionalnom nivou obezbijedi djelotvoran sistem garancija i poštovanja ljudskih prava u sudskom postupku.



U izvještajnoj godini zabilježen je blagi pad broja pritužbi lica lišenih slobode, što je očekivano s obzirom na proaktivan rad Nacionalnog preventivnog mehanizma (NPM), prisustvo predstavnika Zaštitnika na terenu i prakse lica lišenih slobode, da u jednoj pritužbi navode povrede iz više različitih područja.

Struktura pritužbi je istovjetna kao i prethodnih izvještajnih godina, te najveći broj pritužbi se odnosi na tzv. druga prava lica lišenih slobode i zdravstvenu zaštitu u UIKS-u.

U postupanju po pritužbama lica lišenih slobode, Zaštitnik konstatuje dalji napredak u saradnji sa Upravom UIKS-a, što rezultira povećanjem slučajeva u kojima povrede prava i konstatovane nepravilnosti su otklonjene u toku postupka. Unaprijeđeni su materijalni uslovi u UIKS-u, ali još uvijek postoji potreba za daljim ulaganjima u KPD-omu Spuž, u paviljonu „A“ i „C“, maloljetnički zatvor iako, ispunjava standarde za smještaj maloljetnika i dalje nije u funkciji.

Zaštitnik je ocijenio da lica lišena slobode smještena u UIKS-u, imaju odgovarajući pristup zdravstvenim uslugama, koje su raspoložive unutar države, na istom nivou kao i građani na slobodi, čak i bolje.

U izvještajnoj godini, Zaštitnik konstatuje da crnogorske institucije moraju da nastave, da unapređuju nacionalne mehanizme zaštite ljudskih prava i snažno afirmišu nultu toleranciju prema svim slučajevima torture. Takođe, transparentnost, odgovornost i otvorenost Ustanova zatvorenog tipa je jako bitna, kako bi se građani ohrabрили da prijavljuju zlostavljanje i neprofesionalno postupanje policijskih, zatvorskih i drugih službenika.

Zaštitnik ukazuje da je potrebno da se osiguraju efikasni mehanizmi kontrole, jer iskorjenjivanje zlostavljanja u policijskoj, zatvorskoj službi i sprečavanje nekažnjivosti predstavljaju osnovne vrijednosti svakog demokratskog društva.



Zbog nezadovoljstva rada organa javne uprave građani su i u 2019. godini, podnosili pritužbe Zaštitniku. Žalili su se na neažurno postupanje po njihovim zahtjevima, žalbama, ukazujući da upravni postupci pokrenuti pred organima uprave vode se suprotno načelima Zakona o upravnom postupku, na nedonošenje odluka u zakonskim rokovima, na dugotrajnost postupaka odlučivanja u drugom stepenu, višestrukim vraćanjem predmeta prvostepenim organima na ponovno odlučivanje (tkz. "ping pong" odlučivanje), neprofesionalno postupanje službenika, upućivanje stranaka od jednog do drugog organa, nedjelotvornost u radu i kršenje procesnih odredaba kojim je regulisan upravni postupak, kršenje principa pomoći neukoj stranci.

U postupanjima po pritužbama Zaštitnik je zapazio da su i dalje prisutne određene slabosti u radu javne uprave koje se nepovoljno odražavaju na ostvarivanje prava građana i drugih subjekata, na princip pravne sigurnosti i jednakost građana pred zakonom. Te slabosti se najčešće ispoljavaju u vidu ćutanja uprave, nepoštovanja zakonskih rokova, načela upravnog postupka i dobre uprave i tkz. "ping pong" odlučivanja. U nekim slučajevima predmeti se po nekoliko puta vraćaju prvostepenim organima, na ponovni postupak i odlučivanje. U ponovnom postupku prvostepeni organ često ne otklanja povrede prava na koje mu je ukazao drugostepeni organ ili donosi skoro istovjetno rješenje ili drugostepeni organ javne uprave ne postupi ili djelimično postupi po presudi 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.

Neodlučivanjem u upravnim stvarima, neblagovremenim odlučivanjem, poništavanjem upravnih akata i vraćanjem predmeta na ponovni postupak, nepostupanje po primjedbama i stavovima drugostepenog organa i Upravnog suda, krše se ustavna načela i načela dobre uprave.

Iako su se kroz ukazivanja Zaštitnika na određene probleme u pogledu efikasnosti i kvaliteta rada organa javne uprave desili određeni pozitivni pomaci od značaja za ostvarivanje prava i pravnih interesa građana, još uvijek nije u dovoljnoj mjeri ostvarena suštinska promjena načina rada javne uprave i njenog odnosa prema građanima.

S toga Zaštitnik i u ovom izvještaju ukazuje da sistem javne uprave treba da bude transparentniji i pristupačniji svim građanima. Javna uprava mora biti dobro organizovana i pripremljena za poštovanje ljudskih prava i sloboda i stvaranje mogućnosti za ostvarivanje ovih prava.

Organi javne uprave moraju se u svom radu rukovoditi principima dobre uprave. Princip dobre uprave je princip rada savremene javne uprave kojim se teži da građanima pruži veću sigurnost u njihovim odnosima sa upravom, odnosno njenim službenicima, tako što se uspostavljaju dodatna pravila i principi ponašanja uprave prema građanima koja svoj položaj usmjerava ka njima i ostvarivanju njihovih prava i pravnih interesa, jer je u demokratskom društvu građanin "vrhovni gospodar". Zato se u jednoj savremenoj pravnoj državi ne traži samo zakonitost postupanja javne uprave već i pravedno i dobro postupanje uprave koja je antipod njenog lošeg postupanja.

Zaštitnik ponovo podsjeća da je neophodno nastaviti aktivnosti na podizanju svijesti zaposlenih o principima dobre uprave i uspostavljanje efikasnog sistema odgovornosti u javnom sektoru, zbog neblagovremenog, nezakonitog rada i kršenja prava građana.

Potrebno je da organi uprave unaprijede ostvarivanje pisane komunikacije sa građanima, što između ostalog podrazumijeva dosljednu primjenu propisa, a posebno da se obezbijedi potpuna i dosljedna primjena propisa o upravnom postupku prilikom odlučivanja o pravima i obavezama i pravnim interesima građana, kako u prvostepenom tako i u drugostepenom postupku. Organi javne uprave treba da nastave sa edukacijom službenika, a posebno u vezi sa dosljednom i ujednačenom primjenom ZUP-a u svim

situacijama kada su za to ispunjeni zakonski uslovi i da nastave sa jačanjem svojih kapaciteta i osnaže mehanizme kontrole i nadzora rada javne uprave.

Zaštitnik smatra da je neophodno nastaviti i ubrzati aktivnosti na daljoj profesionalizaciji, depolitizaciji javne uprave i dosljednom sprovođenju Strategije reforme 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.



Socijalna pravda uslov je društvenog napretka, a ključne tačke socijalne pravde su: borba protiv siromaštva, ostvarivanje prava na rad i stvaranje jednakih šansi za sve.

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 instrumenti u ovim oblastima.

Iako su nadležni organi preduzimali niz aktivnosti i mjera u cilju zaštite prava najosjetljivih i najugroženijih kategorija stanovništva, još uvijek državni mehanizmi socijalne zaštite i staranja ne uspijevaju da obezbijede dovoljno pomoći, u onoj mjeri, u kojoj je to neophodno za ostvarivanje minimuma egzistencije za ove kategorije stanovništva.

Brojni građani žive na ivici siromaštva i u stanju su socijalne potrebe. Ekonomska kriza najviše se odražava na najranjivije grupe, kao što su stare osobe, samohrani roditelji, porodice sa djecom sa smetnjama u razvoju, osobe sa invaliditetom, raseljena lica i pripadnici romske populacije.

Zaštitnik razumije da ostvarivanje ovih prava zavisi od ekonomske razvijenosti države i da se ova prava mogu potpuno realizovati samo postepeno, ali to ne umanjuje obavezu države da stalno preduzima mjere za obezbjeđivanje potrebnog nivoa ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava.

Posebno je težak položaj nezaposlenih, ali i zaposlenih koji ne primaju zarade. Ugroženi su i zaposleni sa najmanjim primanjima, kao i zaposleni kod privatnih poslodavaca koji krše propise i uskraćuju njihova prava, ali i penzioneri sa niskim penzijama. Zaštitnik smatra da je neophodno intenzivirati aktivnosti na smanjenju stope nezaposlenosti kroz efikasne mjere aktivne politike zapošljavanja, preduzeti efikasnije mjere kako bi privredna društva, odnosno poslodavci poštovali svoje obaveze obezbjeđujući zaposlenima pravo na redovnu isplatu zarada, zarada za prekovremeni rad, za rad u vrijeme državnih i vjerskih praznika, socijalnih i zdravstvenih doprinosa, kao i poštovanje drugih prava.



Povrede prava na mirno uživanje imovine, kao i ranijih godina dešavaju se zbog dugog trajanja upravnih postupaka kod prvostepenih i drugostepenih organa, neblagovremenog odlučivanja i nedonošenja odluka organa u zakonskom roku, upisa prava na nepokretnostima, građenja objekata, dogradnje ili rekonstruisanje objekata, uzurpacije, neefikasnosti nadležnih inspekcija (komunalne, građevinske), postupka eksproprijacije, legalizacije objekata i dr.

Postupajući po pritužbama i na osnovu razgovora sa građanima Zaštitnik je zapazio da pojedini organi državne uprave, lokalne uprave i lokalne samouprave ignorisanjem podnijetih zahtjeva ili zanemarivanjem upustava drugostepenog organa, i dalje postupaju proizvoljno i suprotno interesima građana, iako je zakonom jasno propisana obaveza preispitivanja, kao i rokovi odlučivanja o svakom podnijetom zahtjevu.

Takođe, zapaža se da prvostepeni i dugostepeni organi prilikom vođenja postupka ne poštuju načela upravnog postupka i dobre uprave, da se pojedini postupci više puta ponavljaju, (ping pong odlučivanje), da nadležni organi ne vrše kontrolna ovlašćenja u potrebnoj mjeri ili ih neredovno vrše, da građani nijesu u dovoljnoj mjeri informisani o njihovim pravima i na zakonu zasnovanim interesima, kao i mogućnostima koja im stoje na raspolaganju radi zaštite njihovih prava.

Zaštitnik i u ovom izvještaju ukazuje da je neophodno da organi javne uprave, lokalne uprave i jedinice lokalne samouprave posvete dužnu pažnju efikasnijem i ekonomičnijem postupanju 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 nepravilnosti u svom radu i da nedostatke u radu koji dovode do povrede ili uskraćivanja prava otklanjaju blagovremeno čim im na to ukažu građani.

Takođe ukazujemo da je neophodno da se obezbijedi puno poštovanje urbanističkih i građevinskih standarda i dosljedno primjenjuju propisi koji se odnose na pravo svojine, urbanizam, izgradnju objekata i inspekcijski nadzor.

Neophodno je u cilju jačanja preventivne funkcije nadležnih inspekcija u oblasti uređenja prostora i izgradnje objekata, da organi državne uprave kroz svoju nadzornu ulogu sprovedu pojačani nadzor, zapošljavanje dovoljnog broja službenika i kroz stručno usavršavanje zaposlenih doprinose povećanju nivoa stručnosti i efikasnosti u suzbijanju nelegalne gradnje i njenih negativnih posljedica.

Proces povraćaja imovinskih prava i obeštećenja i pored blagog rasta broja okončanih postupaka po zahtjevima za povraćaj i obeštećenje i dalje se odvija veoma sporo. Polazeći od toga i činjenice da je od početka primjene Zakona o povraćaju oduzetih imovinskih prava i obeštećenju, zaključno sa 31. 12. 2019. godine, riješeno 80,00%, predmeta, Zaštitnik ukazuje da je neophodno da Komisije ubrzaju svoj rad po preostalim predmetima, a posebno Komisija u Bijelom Polju kojoj je ostalo u radu 13, 85 % nezavršenih predmeta.

Zaštitnik i u ovom izvještaju ukazuje da se dugim trajanjem postupaka za povraćaj imovinskih prava i obeštećenje građanima onemogućava da ostvare svoje zakonom propisano pravo na povraćaj i obeštećenje. Time se istovremeno građanima koji imaju pravo na povraćaj onemogućava sticanje prava svojine na nepokretnoj imovini koja je predmet povraćaja, pa i korišćenje prava koja čine to pravo (korišćenje, ubiranje plodova i raspolaganje). S druge strane, građanima koji imaju pravo na obeštećenje onemogućava se ostvarivanje prava na obeštećenje u razumnom roku. Donošenjem odgovarajućih odluka u razumnom roku komisije za povraćaj i obeštećenje bi okončale nesigurnost u kojoj se nalaze u pogledu ostvarivanja svojih prava, ne samo podnosioci zahtjeva za povraćaj i obeštećenje, već i obveznici povraćaja i obeštećenja.

Zaštitnik ponovo ukazuje da je neophodno da regionalne komisije ubrzaju svoj rad po preostalim zahtjevima za povraćaj i obeštećenje i okončaju postupke po tim zahtjevima, a posebno Komisija u Bijelom Polju, kako bi se što prije okončalo višegodišnje trajanje postupaka i čekanje podnosilaca zahtjeva u ostvarivanju njihovih prava.



Briga o životnoj sredini je prioritet svakog društva. Zaštita životne sredine mora postati jedna od glavnih preokupacija svakog građanina i svih subjekata društva. Nepoštovanje i kršenje ljudskih prava koja se odnose na zaštitu čovjekove okoline predstavljaju globalnu opasnost za opstanak ljudi i utiču na sve veće zagađenje i poremećaje prirodnih činilaca od suštinskog značaja za kvalitet života čovjeka.

Crna Gora postigla je određeni napredak kada je u pitanju usklađivanje zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU, unaprijedila normativni i institucionalni okvir za ostvarivanje prava na zdravu životnu sredinu.

Međutim i dalje još uvijek nije u dovoljnoj mjeri 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, zagađenja vazduha i prekomjerne komunalne buke.

I u ovoj izvještajnoj godini Zaštitnik je posebnu pažnju posvetio praćenju kvaliteta vazduha i stanja životne sredine u pojedinim opštinama u Crnoj Gori, kao i aktivnostima i mjerama koje su nadležni organi preduzimali za zaštitu zdravlja i zaštitu životne sredine.

Prema podacima Agencije za zaštitu životne sredine o prekoračenjima srednjih dnevnih dozvoljenih koncentracija zagađujućih materija, kvalitet vazduha tokom januara mjeseca bio je dominantno pod uticajem visokih srednjih dnevnih koncentracija PM10 čestica. U Podgorici je bilo 10 dana sa prekoračenjima, u Nikšiću 12 i u Baru tri dana su koncentracije PM10 čestica bile iznad propisane granice. U februaru mjesecu u Pljevljima je evidentiran najveći broj prekoračenja srednjih dnevnih koncentracija PM10 čestica, gdje je 20 dana srednja dnevna koncentracija bila iznad granične vrijednosti. Izmjeren je i povećan sadržaj benzo(a)pirena u PM10 česticama. U martu je u Pljevljima evidentiran najveći broj prekoračenja srednjih dnevnih koncentracija PM10 čestica, gdje je 24 dana srednja dnevna koncentracija bila iznad granične vrijednosti. Izmjeren je i povećan sadržaj benzo(a)pirena u PM10 česticama. U oktobru mjesecu rezultati praćenja kvaliteta vazduha u proširenoj Državnoj mreži ukazuju na značajno pogoršanje u odnosu na prethodne mjesece. Početak sezone grijanja i povećane emisije zagađujućih materija u vazduhu, uslovili su pojavu prekoračenja srednje dnevne koncentracije PM10 čestica, najviše u Pljevljima 21 dan, u Bijelom Polju 11 dana, Podgorici devet dana i u Nikšiću šest sa prekoračenjem. Registrovana su i prekoračenja jednočasovne koncentracije SO₂ u urbanoj zoni Pljevalja (10 prekoračenja) i značajna variranja koncentracije ovog polutanta na obje mjerne stanice na teritoriji pljevaljske opštine. Tokom novembra, prekoračenja srednje dnevne koncentracije PM10 čestica registrovana su najviše u Bijelom Polju 23 dana, zatim u Pljevljima 13 dana, Podgorici šest i u Nikšiću devet dana sa prekoračenjem. Povećana je i srednja mjesečna koncentracija benzo(a)pirena u uzorcima PM10 čestica. Kvalitet vazduha tokom decembra karakterišu prekoračenja srednjih dnevnih koncentracija PM10 čestica iznad dozvoljene granične vrijednosti i to: u Bijelom Polju 24 dana, Pljevljima 21 dan, Podgorici 16 dana i Nikšiću 14. Laboratorijski rezultati ukazuju i na visok sadržaj benzo(a)pirena u uzorcima PM10 čestica.

Zaštitnik ponovo ukazuje, a imajući u vidu razmjere i dugotrajnost ovog problema, kao i činjenicu da pojava zagađenja vazduha nesumnjivo negativno utiče na čovjeka i njegovo zdravlje i ima za posljedicu ugrožavanje ostalih elemenata životne sredine, da je neophodno da nadležni organi aktivnije pristupe predlaganju i preduzimanju hitnih i konkretnih mjera u cilju smanjenja zagađenja vazduha.

Na ovaj problem ukazujemo duži niz godina pri čemu smo osim konstatacije o zagađenju i pored dobrog normativnog okvira za zaštitu životne sredine u Crnoj Gori, upozoravali da se u praksi dešavaju incidenti, ali da zbog nedovoljno razvijene ekološke svijesti, nedovoljne informisanosti građana o pravu na zdravu životnu sredinu, pravu na učešće u odlučivanju o pitanjima koja se tiču životne sredine, kao i pravu na pristup pravdi za zaštitu tih prava, reakcija je isuviše blaga. Posebno treba skrenuti pažnju na uzročnike visokog stepena zagađenja pojedinačno po gradovima i jedinicama lokalne samouprave, (prekomjerno zagađenje zbog sadejstva grijanja domaćinstava, emisije iz stacionarnih izvora i nepovoljni vremenski uslovi), i na obavezu preduzimanja hitnih kratkoročnih ali i dugoročnih mjera u cilju njihovog suzbijanja.

Vlada sa lokalnim samoupravama, privredom i građanima odgovorno mora učestvovati u rješavanju problema koji neminovno zahtijeva dugoročnu posvećenost svih kako bi se došlo do trajnog rješenja.

Međutim, i pored određenih administrativnih i tehničkih mjera koje nadležni organi preduzimaju Zaštitnik ponovo ukazuje da je neophodno bez odlaganja pristupiti sprovođenju zajedničkih mjera državnih i lokalnih organa, u skladu sa njihovim nadležnostima i planovima zaštite životne sredine, svakodnevno informisati građane o prognozama stanja kvaliteta vazduha u zavisnosti od meteoroloških uslova, koje će sadržati i preporuke građanima, naročito vulnerabilnim grupama, o načinu ponašanja i prilagođavanja životnih i radnih aktivnosti stanju kvaliteta vazduha i obavještavati javnost o realizaciji smanjenja negativnog uticaja na životnu sredinu.

U cilju zaštite zdravlja građana i životne sredine, nadležni inspekcijski organi treba da kontinuirano vrše inspekcijski nadzor svih registrovanih zagađivača u gradovima u Crnoj Gori, preduzimaju mjere u skladu sa zakonom, a naročito mjere odgovornosti, u cilju sprečavanja akcidentnog stanja i unapređenja kvaliteta vazduha.

Takođe je neophodno ojačati administrativne kapacitete 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 sprečavanje i smanjenje štetnih uticaja na zdravlje ljudi i životnu sredinu. Potrebno je hitno djelovanje kako bi se riješilo pitanje nelegalnog odlaganja otpada i korišćenja privremenih lokacija za odlaganje u svim opštinama, kao i uspostaviti infrastrukturu za odvojeno sakupljanje i recikliranje otpada.

Posebnu pažnju treba posvetiti sprovođenju lokalnih planova za upravljanje otpadom, 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 cilju tehničke i administrativne podrške u sprovođenju nadležnosti za upravljanje komunalnim otpadom.

I u ovoj izvještajnoj godini Zaštitniku su se obraćali građani ukazujući na problem komunalne buke. Na problem buke naročito se ukazivalo za vrijeme turističke sezone u primorskim gradovima. Stanje zaštite od komunalne buke još uvijek nije zadovoljavajuće. Zaštitnik ukazuje da je neophodno da nadležne inspekcije, u skladu sa domaćim i međunarodno prihvaćenim standardima, preduzimaju sve neophodne mjere i radnje u cilju stalnog i permanentnog nadzora, praćenja i kontrole stanja ekvivalentnog nivoa komunalne buke, kako se ne bi prelazile granične vrijednosti nivoa komunalne buke i ugrožavalo zdravlje ljudi.



Ni nakon skoro 10 godina od donošenja Zakona o zabrani diskriminacije nije prestala potreba za sistemskim i kontinuiranim aktivnostima na podizanju svijesti opšte i stručne javnosti o fenomenu diskriminacije, njenim pojavnim oblicima i elementima koji je konstituišu, te mehanizmima koji žrtvama stoje na putu pravne zaštite. U ujednačenom i istrajnom pristupu u sprovođenju programa obuka ne smije biti izostavljena ni jedna od tri grane vlasti, a posebna pažnja u tom prosecu mora biti posvećena medijima, organizacijama civilnog društva, akademskoj zajednici, studentima, učenicima i sveopštoj javnosti.

Institucija će nastaviti promociju kroz „Dane Zaštitnika“, stvaranjem uslova za veće približavanje građanima, promocijom jednakosti i proaktivnim pristupom u zaštiti od diskriminacije. U tom smislu, godišnjim budžetom su opredijeljena sredstva za osnivanje nacionalne mreže za zaštitu od diskriminacije, koju će činiti predstavnici civilnog sektora i pojedinci u lokalnim sredinama koji se bave zaštitom ljudskih prava i sloboda. Mreža će predstavljati svojevrsan servis besplatne pravne pomoći kroz koji bi se žrtve osnažile na iniciranje postupaka pravne zaštite, upoznale sa pravima i obavezama i uputile na kriterijume prihvatljivosti akata kojima traže zaštitu. Umreženim djelovanjem jačao bi proaktivan pristup zaštiti od diskriminacije, očekuje se rast broja prijavljenih slučajeva, a uz efikasnu i odvrćuću politiku utvrđivanja odgovornosti slala poruka nulte tolerancije na diskriminaciju, nasilje i druge oblike povrede prava i sloboda.

U pogledu grupa u izraženom riziku od diskriminacije predstoji intenzivan zajednički rad na dostizanju jednakosti, donošenjem zakonodavnih i strateških rješenja na pristupu zasnovanom na ljudskim pravima i njihovom ujednačenom implementacijom. U tom smislu, neophodno je nastaviti sa linearnim usaglašavanjem propisa, te posebno izmjenom podzakonskih akata kojima se umanjuje obim prava garantovan zakonom i pojedinci/grupe dovode u nejednak položaj u ostvarivanju prava po različitim osnovima zaštićenim zakonom.

Osobe sa invaliditetom predstavljaju jednu od grupa najizloženijih diskriminaciji. Razlog tome leži u preovlađujućem medicinskom i funkcionalnom pristupu invaliditetu, što nerijetko vodi diskriminaciji i među samim osobama sa invaliditetom u odnosu na vrstu i stepen oštećenja, uzrok nastanka oštećenja i godine starosti. Postupanje protivno pristupu zasnovanom na ljudskim pravima dovelo je i do toga da se osobe sa invaliditetom nalaze u izraženo nepovoljnom socio - ekonomskom položaju, isključene iz života zajednice, bez podrške za samostalan život i odlučivanje, što njihov položaj čini posebno zabrinjavajućim. Zato je važno brzo, sistemsko i sveobuhvatno preduzimanje zakonodavnih i drugih mjera na stvaranju uslova za ostvarivanje jednakosti, što se, između ostalog, postiže mjerama afirmativne akcije u oblasti obrazovanja, zapošljavanja, zdravstvene zaštite i drugim vitalnim oblastima života.

Nepovoljan položaj višestruko diskriminisanih kategorija stanovništva kakve su žene žrtve nasilja, žene iz manjinskih zajednica, žene Romkinje, žene sa invaliditetom, lezbejke, biseksualke, transpolne i transrodne žene, zahtijeva kontinuitet djelovanja i aktivnosti zasnovane na konkretnim rezultatima radi podrške i osnaživanja žena. Pitanje zastupljenosti žena na mjestima odlučivanja i dobro plaćenim poslovima i dalje je aktuelno, kao što je još uvijek izražen socio - ekonomski jaz između žena i muškaraca. Na uspostavljanju balansa između porodičnog i profesionalnog života žena i dalje treba aktivno djelovati, pa se posljednja rješenja iz Zakona o radu čine važnim signalom na tom putu. Na evidenciji Zavoda za zapošljavanje žene su zastupljene sa 58,3%²²⁰, što ih stavlja u kategoriju osoba sa visokim rizikom ekonomske zavisnosti od drugih članova porodice tj. izloženosti ekonomskom siromaštvu, pa je u tom smislu neophodno uvođenje snažnijih mjera kojima bi se podstaklo veće uključivanje žena na tržište rada.

Rodno zasnovano nasilje je sve izraženije u crnogorskom društvu. Prema ocjeni Zaštitnika, dosadašnjom krivičnom osnovom nije se slala dovoljno jasna poruka države o primjeni politike nulte tolerancije na nasilje. Pristup u kojem se nasilnički događaj posmatra izolovano od nasilničkog konteksta, između ostalog, omogućava praksu blagog kažnjavanja. Porodično nasilje je vrlo rijetko izolovano ili sporadična pojava, pa se stoga ne bi smjelo tako ni procesuirati, već uvijek treba uzimati u obzir hronologiju nasilja i nasilničkog ponašanja počinioca. Zbog evidentne učestalosti nasilja, Zaštitnik smatra da se ovoj negativnoj društvenoj pojavi mora posvetiti posebna pažnja i da nije dovoljna sama izmjena

²²⁰ Na dan 31.12.2019. godine

zakonodavnog okvira, već i efikasna primjena propisa, snažnija koordinacija organa i službi koji postupaju u slučajevima nasilja, servisi podrške i osnaživanja žrtava, te kaznena politika koja pored zaštitnih mjera, praktikuje proporcionalne i odvratajuće sankcije za počinioce nasilja.

U odnosu na stanje u ostvarivanju prava LGBT osoba neusvajanjem Zakona o životnom partnerstvu osoba istog pola poslata je poruka nedostajuće političke volje i upitnog poznavanja koncepta ljudskih prava i sloboda. Ipak, neupitna je obaveza države da u svim konkretnim činjenično - pravnim situacijama neposredno primijeni međunarodni ugovor i praksu kada odlučuje o pravima i slobodama pojedinaca iz ove zajednice. Sociološka istraživanja potvrđuju da prihvatanje seksualnih i rodni različitosti napreduje sporim tempom, pa pitanju podizanja svijesti i razumijavanja koncepta rodnog identiteta, seksualne orijentacije i interseksualnih karakteristika treba posvetiti dodatnu pažnju. Sa ciljem jačanja svijesti sveukupne javnosti važno je nastaviti sa proaktivnim pristupom, ali i pravovremenim i efikasnim reagovanjem na slučajeve kršenja ljudskih prava i sloboda LGBT zajednice, naročito na ugrožavanje njihovog fizičkog i psihičkog integriteta i govor mržnje.

Opšta je ocjena da Crna Gora ima razvijen normativni okvir za zaštitu prava manjina kroz ustavne i zakonske garancije i ratifikaciju dva strateška dokumenta Savjeta Evrope, Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina i Evropsku povelju o regionalnim i manjinskim jezicima. Ipak, brojna pitanja iz domena prava i sloboda manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica su ostala otvorena, naročito kada je u pitanju sistemsko praćenje zastupljenosti manjina u organima javne vlasti, primjena posebnih mjera, sveobuhvatna socijalna inkluzija, te autentična zastupljenost u parlamentarnim organima na nacionalnom i lokalnom novou. U tom smislu, izražena je potreba za stvaranjem normativnih pretpostavki za autentičnu zastupljenost Roma u Skupštini Crne Gore i skupštinama jedinica lokalne samouprave, saglasno principu afirmativne akcije.

Konačno, politike zaštite od diskriminacije ne mogu se sprovesti dosljedno i do kraja sve dok organi vlasti ne uspostave praksu ujednačenog, detaljnog i sveobuhvatnog vođenja statistike o slučajevima diskriminacije. Jedinствена, elektronski vođena baza podataka o slučajevima diskriminacije predstavlja prerogativ uspješne borbe protiv ove pojave, što se posebno odnosi na identifikovanje oblasti u kojima je diskriminacija najizraženija, prevalencu pojedinih osnova diskriminacije i praćenje postupanja organa u slučajevima prijavljene diskriminacije.



I ako generalno posmatrano u Crnoj Gori nema većih kršenja prava djeteta, uočavaju se razlike i nesklad u ostvarivanju prava djeteta. Naročito se zapaža nejednakost u ostvarivanju prava djece iz sjevernog regiona u odnosu na djecu centralnog i primorskog regiona kao i razlike kod djece seoskih područja u odnosu na djecu iz gradova.

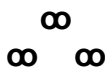
Djeca su grupa u najvećem riziku od siromaštva i socijalne isključenosti. Nezaposlenost roditelja predstavlja takođe nesigurnost za djecu, a harmonizacija porodičnog života i rada naročito je teška za samohrane roditelje.

Digitalno okruženje, pored mnogih koristi, izlaže djecu i nepovoljnim sadržajima, a postoje rizici za ugrožavanje privatnosti, rizici za on line nasilje i seksualno zlostavljanje.

Vršnjačko nasilje je sve izraženiji problem i jedan od rizika kojem su izložena djeca. Neophodno je uspostaviti bolju saradnju roditelja i obrazovnih ustanove u cilju zajedničkog djelovanja, kako suzbijanja ove pojave, tako i preduzimanja pravovremenih aktivnosti kod svih slučajeva nasilja.

Učenički prevoz još uvijek nije dostupan svim učenicima kojima je potreban, te je s tim u vezi neophodno izvršiti analizu organizacije prevoza učenika kako bi se uspostavio model koji omogućava svim učenicima, da u skladu sa potrebama, koriste prevoz.

U cilju poboljšanja i unaprjeđenja prava djece i njihovog položaja u svim oblastima, neophodno je unaprijediti međusektorsku saradnju između svih organa/ustanova i službi koje rade sa djecom i za djecu.



Izveštajni period je karakterisalo nekoliko značajnih događaja, pri čemu su - kao posljedica duboko polarizovanog političkog ambijenta, ocjene o tim događajima, kao i njihovim refleksijama, oprečno tumačene od strane različitih društvenih aktera. U Crnoj Gori još uvijek ne postoje čvrsti dokazi o ozbiljnim i sistematskim kršenjima ljudskih prava, te se može zaključiti da je društveni, pravni i politički ambijent generalno naklonjen poštovanju ljudskih prava i sloboda.

Zaštitnik u kontinuitetu konstatuje da je administrativni aparat, odnosno službenici koji primjenjuju pravo, još uvijek slaba karika u lancu stvaranja uslova za poštovanje svih ljudskih prava i sloboda i to primarno onda kada započinje inicijativa za njihovim ostvarivanjem. Zbog toga, kao dio podizanja svijesti i ukazivanje na slabe tačke sistema i ovog puta moraju biti apostrofirane slabosti, kao što su neažurnost, ćutanje administracije, dugo trajanje upravnih procedura, ignorisanje zahtjeva za postupanjem i nepoštovanje naloga sadržanih u sudskim presudama iz upravnih sporova, te naročito oni postupci koji su od suštinskog značaja za ostvarivanje imovinskih i socijalnih zahtjeva građana. Konačno, čini se da se upravo u normativnom dijelu zasnovanom na donošenju podzakonskih akata radi izvršavanja zakona javljaju trendovi derogacije, odnosno umanjena obima prava i sloboda utemeljenih na hijerarhijski većem nivou piramide prava.

U odnosu na princip jednakosti, Zaštitnik upozorava da sistem ljudskih prava u Crnoj Gori još uvijek traži put implementacije odgovarajućih normi kojima ustavne garancije i standardi iz međunarodnih ugovora trebaju biti materijalizovani kroz zakone i sudsku praksu. To nadalje dezavuiše napore u dokazivanju notorne činjenice (pravne i političke) i opšteg pravnog načela sadržanog u najvišem pravnom aktu, a to je da zakoni moraju biti podređeni normama više pravne snage - ustavnim i međunarodnim ugovorima, te da se ovi posljednji imaju direktno i bezuslovno primijeniti kada neki odnos regulišu drugačije od nacionalnog zakonodavstva.

U situaciji kada bilo koje pitanje, uključujući i poštovanje ljudskih prava, ide za tim da pronade politički kompromis, Zaštitnik upozorava da ljudska prava ne mogu biti predmet kompromisa, odnosno da su ona iznad političke strategije kao izraza potrebe za dominacijom i ostvarivanjem partikularnih ili grupnih političkih i drugih interesa. Pri takvom stanju stvari, Zaštitnik smatra da je pravo kao djelatnost podređeno najvišim civilizacijskim i moralnim vrijednostima kakva su ljudska prava. Ovo posebno kad su u pitanju ranjive društvene grupe stavljene daleko na marginu društvenih zbivanja i skoro pa prepuštene same sebi.

Zaštitnik posebno ističe ulogu sudova i drugih organa, te posebno Ustavnog suda kao garanta implementacije ljudskih prava. Zbog toga postupci moraju biti brzi, efikasni i pravični, a odluke obrazložene kako bi stranke usmjerile ka korišćenju efikasnih i djelotvornih pravnih lijekova. Zapazili smo da je jedan od bitnih generalnih nedostataka, kad su u pitanju upravne i druge nesudske procedure, upravo neobrazloženost akata kojima se odlučuje o pravima i obavezama građana.

Ključnom pretpostavkom za dostizanje navedenih ciljeva i prevazilaženje barijera u poštovanju ljudskih prava i sloboda Zaštitnik smatra koncept vladavine prava i svih njegovih komponenti, uključujući princip pravne sigurnosti i jednakosti pred zakonom

X O INSTITUCIJI I FINANSIJSKIM SREDSTVIMA

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, na osnovu ovlašćenja sadržanih u članu 51b stav 5 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore i u skladu sa Pravilima o radu Zaštitnika, uz prethodno mišljenje Administrativnog odbora Skupštine Crne Gore, broj 00-63-14/15-198/1, od 19. februara 2015. godine, donio je Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Službe Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, koji se primjenjuje od 24. marta 2015. godine. Ovim Pravilnikom utvrđena je unutrašnja organizacija i sistematizacija Službe Zaštitnika.

Služba Zaštitnika vrši stručno-istraživačke, administrativno-tehničke i pomoćne poslove kao jedinstvena organizaciona cjelina. Stručno-istraživački poslovi su poslovi kojima se ostvaruje zakonom i drugim propisima utvrđena nadležnost Zaštitnika, unaprjeđenje i razvoj ljudskih prava i sloboda. Administrativno-tehnički i pomoćni poslovi su poslovi čijim vršenjem se obezbjeđuje blagovremeno ostvarivanje funkcija Zaštitnika.

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.

Stručno-istraživački poslovi vrše se u okviru osnovnih grupa poslova (oblasti specijalizovanosti) Zaštitnika, i to:

Prva osnovna grupa poslova – opšta nadležnost, koja obuhvata zaštitu ljudskih prava i sloboda u oblasti: sistema državne uprave, lokalne samouprave, rada i zapošljavanja, penzijskog i invalidskog osiguranja, boračke i invalidske zaštite, unutrašnjih poslova, odbrane i bezbjednosti, finansija, prosvjete i sporta, nauke, kulture, ekonomije, saobraćaja i pomorstva, poljoprivrede i ruralnog razvoja, uređenja prostora, zaštite životne sredine, stanovanja, turizma, zdravlja, informatike, telekomunikacija i drugih oblasti koje nijesu obuhvaćene ostalim osnovnim grupama poslova;

Druga osnovna grupa poslova – oblast dječjih prava, prava mladih i socijalnog staranja, koja obuhvata zaštitu ljudskih prava i sloboda u oblastima: prava djeteta, prava mladih, socijalne zaštite i srodnim oblastima;

Treća osnovna grupa poslova – nacionalni preventivni mehanizam, zaštita od torture i pravo na suđenje u razumnom roku, koja obuhvata zaštitu ljudskih prava i sloboda: lica lišenih slobode i lica kojima je

ograničeno kretanje, u cilju prevencije-sprječavanja mučenja i drugih oblika načovječnog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja, zaštitu od mučenja i drugih oblika nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja od strane policije, službenika u organima za izvršenje krivičnih sankcija ili organima, organizacijama i ustanovama u kojima su smještena lica kojima je ograničeno kretanje, i zaštitu u slučaju odugovlačenja sudskog postupka, očigledne zloupotrebe procesnih ovlaštenja ili neizvršenja sudskih odluka;

Četvrta osnovna grupa poslova – institucionalni mehanizam za zaštitu od diskriminacije, manjinska prava i rodna ravnopravnost, koja obuhvata zaštitu ljudskih prava i sloboda u oblastima: zaštite od diskriminacije, prava pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, prava starih lica, vjerskih prava, prava lica sa invaliditetom, rodne ravnopravnosti, rodnog identiteta i seksualne orijentacije i drugim srodnim oblastima.

Stručno-istraživačke poslove vrše savjetnici Zaštitnika i drugi državni službenici u Službi. Savjetnici Zaštitnika su glavni savjetnici i savjetnici Zaštitnika. Savjetnici Zaštitnika i drugi državni službenici, u vršenju stručnih poslova iz nadležnosti Zaštitnika postupaju po nalogima i uputstvima Zaštitnika i zamjenika Zaštitnika koji je određen za određenu grupu poslova.

Administrativno-tehnički i pomoćni poslovi obavljaju se u okviru finansijske, administrativno-tehničke i pomoćne grupe poslova.

Institucija ima 29 zaposlenih sa Zaštitnikom i zamjenicima/ama Zaštitnika. U Službi Zaštitnika sistematizovano je 33 a popunjeno je 26 radnih mjesta. Zaštitnik je akreditovan kod Globalne alijanse nacionalnih institucija za ljudska prava - GANHRI (05. avgusta 2016. godine) statusom B. Povodom toga date su preporuke i mišljenja SCA (Potkomiteta Global Alliance National Human Rights Institutions) radi poboljšanja statusa u dijelu koji se odnosi na mandat Zaštitnika, izbor i imenovanje, adekvatna sredstva za rad i finansijsku autonomiju, osoblje - jasan položaj i autonomiju u zapošljavanju, kao i jaču interakciju sa međunarodnim sistemom ljudskih prava.

Zaštitnik kontinuirano sprovodi aktivnosti na jačanju svojih kapaciteta kako kroz nova zapošljavanja, tako i kroz osnaživanje znanja i vještina postojećeg kadra, a posebno u oblasti zaštite od diskriminacije i prevencije torture. Obezbijeđen je adekvatan smještajni i radni prostor za rad zaposlenih.

U 2019. godini u Službi Zaštitnika nije bilo popunjavanja novih radnih mjesta jer nije usvojen novi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Službe Zaštitnika. Ranije, u 2018. godini u Službi Zaštitnika popunjena su 4 (četiri) radna mjesta sa VSS - VII1 nivo obrazovanja.

U skladu sa Akcionim planom za Poglavlje 23 - Pravosuđe i temeljna prava, mjerom 3.1.6, i budžetskim sredstvima planirano je zapošljavanje 4 (četiri) službenika, sa VSS u 2020. godini.

U 2019. godini smještajni i radni prostor Institucije je u potpunosti iskorišćen. Obezbijeđen je dodatni radni prostor za rad novih mehanizama, kroz postupak javne nabavke zakupa tog prostora koji je sprovela Uprava za imovinu. Tako se u cjelosti poštuje standard da Zaštitnik, kao Nacionalni mehanizam za prevenciju torture, ima fizički odvojen radni prostor u okviru Institucije.

U toku 2019. godine Ministarstvo finansija otpustilo je Zaštitniku sredstva u iznosu od 617.956,09 €, a ukupno utrošena sredstva za funkcionisanje Institucije iznosila su 600.958,19 €, od toga:

11	Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca	466.999,94
412	Ostala lična primanja	6.051,89
413	Rashodi za materijal	9.179,07
414	Rashodi za usluge	98.099,78
415	Tekuće održavanje opreme	4.180,13
419	Ostali izdaci	12.548,76
441	Izdaci za opremu	3.898,62
463	Otplata obaveza	
Ukupno:		600.958,19

Zaštitnik je, u skladu sa zakonom, 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 Registar rizika i Metodologija za praćenje Registra rizika. Određen je FMC menadžer i lice zaduženo za vođenje Registra rizika. Redovno se ažurira Registar rizika. Unutrašnja revizija je povjerena Ministarstvu finansija.

Zaštitnik je donio brojne interne akte i pravila, koji su obuhvaćeni Knjigom internih pravila i procedura, a to su : Interno pravilo za izradu internih akata koji se primjenjuju u instituciji Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore; Interna procedura za izradu predloga budžeta Zaštitnika; Interno pravilo o vrsti i načinu finansijskog praćenja; Okvir za finansijsko izvještavanje; Interno pravilo o vrsti i načinu sačinjavanja i dostavljanja izvještaja; Interna procedura za plaćanje faktura; Interno pravilo o neizmirenim obavezama; Interna procedura za obračun i isplatu zarada; Interno pravilo o blagajničkom poslovanju; Interno uputstvo za sprovođenje javnih nabavki; Pravilnik o postupanju Zaštitnika prilikom sprovođenja postupka javne nabavke neposrednim sporazumom; Interno uputstvo za sprovođenje javnih nabavki šopingom; Interno pravilo o načinu trebovanja i evidenciji kancelarijskog i potrošnog materijala; Interno pravilo o evidenciji državne imovine; Interno pravilo o postupku odobravanja službenog putovanja; Interno pravilo o postupku odobravanja stručnog usavršavanja; Kodeks ponašanja u instituciji Zaštitnika; Vodič za pristup informacijama u posjedu Zaštitnika; Interno pravilo o identifikacionim karticama zaposlenih; Interno uputstvo o načinu korišćenja i potrošnji goriva prevoznih sredstava, odnosno službenih vozila u vlasništvu Zaštitnika; Interno pravilo za korišćenje mobilne telefonije na teret sredstava Zaštitnika; Interni pravilo o evidenciji službenih legitimacija; Interno pravilo za korišćenje direktnih telefona; Interna pravila o obradi i zaštiti podataka o ličnosti; Interno pravilo o evidenciji podataka o zbirkama podataka o ličnosti; Interno pravilo o evidenciji podataka o zbirkama podataka o ličnosti (zarade); Interna pravila o kancelarijskom i arhivskom poslovanju, Interno pravilo a anonimizaciji podataka i Interno pravilo o pečatima i štambiljima.

Unutrašnja revizija, koja je povjerena Ministarstvu finansija je realizovana.

I u izvještajnoj godini Zaštitniku su, ali u znatno manjem broju, podnošeni zahtjevi za slobodan pristup informacijama (11). Po svim zahtjevima je postupljeno. Zahtjev za pristup informacijama podnosile su nevladine organizacije i građani koji su imali formirane predmete kod Zaštitnika. Zahtjevi su se odnosili uglavnom na dostavljanje informacija o radu Zaštitnika u pojedinim oblastima zaštite ljudskih prava i pružanje statističkih podataka o radu i dostavljanje kopija dokumentacije pojedinih predmeta.

Nastavljene su obuke zaposlenih u Instituciji u okviru međunarodnih projekata i u saradnji sa Upravom za kadrove.

XI FOTO IZVJEŠTAJ



Savjetnica na nacionalnoj konferenciji pružalaca usluga pravne pomoći



Savjetnica na regionalnoj konferenciji u Novom Sadu



Zamjenice na međunarodnoj konferenciji u Moskvi



Polaganje zakletve pred poslanicima Skupštine Crne Gore



Sastanak sa nvo Ekvista



Okrugli sto namijenjen promociji Lanzerot konvencije u Baru



Okrugli sto u Nikšiću, promocija Lanzerot konvencije



Konferencija povodom međunarodnog dana ljudskih prava



Savjetnica Zaštitnika panelistkinja na konferenciji „Poštovanje ljudskih prava lica sa intelektualnim smetnjama“



Takmičenje za srednjoškolce Potraga za ljudskim pravima



zlatni_savjetnici_ombudsmana





Zamjenik Bjeković na otvaranju Ženskog parlamenta



Konferencija Dižem glas za moje pravo



Zlatni savjetnici sa predsjednikom Crne Gore-konferencija povodom Dana djeteta i 30 godina donošenja UN Konvencije o pravima djeteta





Zamjenica na zasijedanju Dječjeg parlamenta



Posjeta vrtiću VJ "Jelena Četković"



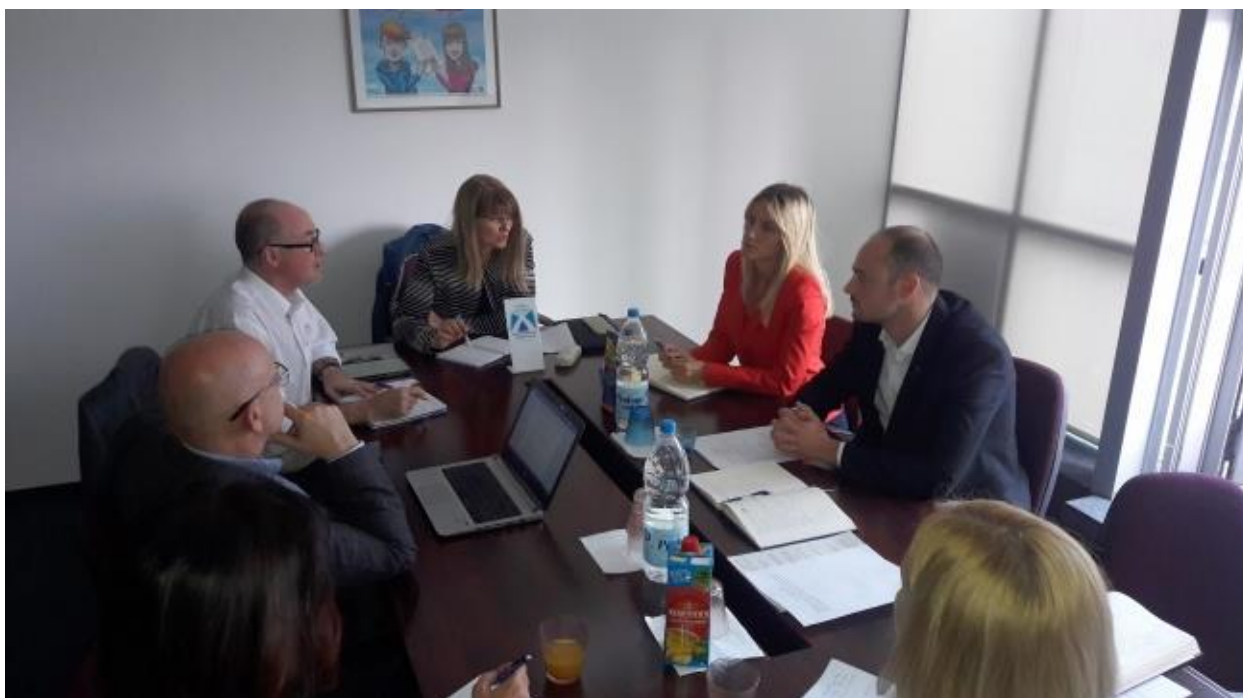
30. godišnjica Evropskog komiteta za prevenciju torture i nehumanog ili degradirajućeg tretmana ili kazni (CPT).



Svjetska konferencija ombudsmana za oružane snage (ICOAF)



Posjeta specijalne izvjestiteljke UN-a za trgovinu ljudima, posebno ženama i djecom,
Marije Gracije Đamarinaro



Posjeta ekspertske misije Savjeta Evrope



Prva flamanska ombudsmanka i bivša predsjedavajuća ENOC u posjeti Instituciji



IV regionalna konferencija tijela za jednakost



Sastanak CRONSE Mreže, Tirana



Međunarodna konferencija Tbilisi



Posjeta Generalnog Direktorata EK za susjedsku politiku



Zamjenica na Odboru za ljudska prava



Sastanak sa komesarkom za ljudska prava Savjeta Evrope



Posjeta predškolskoj ustanovi "Ljubica Popović"



Podrška Montenegro prajdu



Sastanak sa delegacijom PSSE



Dani Zaštitnika Cetinje



Dani Zaštitnika CT



Predstavljanje godinšjeg izvještaja o radu Zaštitnika



Dani Zaštitnika NK



Zamjenica Perović na zasjedanju SPT-a



Sastanak Mreže NPM Jugoistočne Evrope



Memorandum o saradnji sa Save the children organizacijom



Predstavljanje Protokola o postupanju organa sa djecom uključenom u život rad na ulici



Akademija ENNHRI/ODIHR za ljudska prava



Memorandum o saradnji sa Zaštitnikom građana Republike Srbije



Predstavljanje izveštaja NPM



Sektor za prava djeteta i zlatni savjetnici na WEBINAR-u



Srednjoškolci iz Bara u posjeti instituciji



Dani Zaštitnika Bijelo Polje



Konferencija povodom 10 godina donošenja Zakona o zabrani od diskriminacije u BiH

