

CRNA GORA  
ZAŠTITNIK LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA

**IZVJEŠTAJ O RADU  
ZA 2022. GODINU**

Podgorica, mart 2023. godina



# SADRŽAJ

I UVODNA RIJEČ ZAŠTITNIKA .....	7
II OBLICI RADA ZAŠTITNIKA .....	17
3.1. Prijem građana, Dani Zaštitnika .....	17
3.2. Saradnja sa medijima i sa javnošću: .....	19
3.3. Saradnja sa institucijama .....	22
3.4. Saradnja sa NVO .....	25
3.5. Međunarodna saradnja .....	26
III POSTUPANJE ZAŠTITNIKA PO PRITUŽBAMA I SOPSTVENIM INICIJATIVAMA .....	31
3.1. Statistički pokazatelji o radu Zaštitnika .....	31
3.1.1. Organi na koje su se pritužbe odnosile .....	32
3.1.2. Broj pritužbi prema teritorijalnoj pripadnosti podnosilaca .....	33
3.1.3. Urgencije .....	33
3.2. Način okončanja postupka po pritužbama .....	36
3.2.1. Pritužbe okončane zbog nepostojanja procesnih pretpostavki za postupanje i upućivanja na druga pravna sredstva .....	36
3.2.2. Pritužbe okončane nakon sprovedenog ispitnog postupka .....	37
3.3. Pregled okončanih pritužbi po organima .....	38
3.3.1. Pritužbe na rad sudova, Ustavnog suda i Državnog tužilaštva .....	39
3.3.1.1. Pritužbe na rad sudova i Ustavnog suda. ....	39
3.3.1.2. Pritužbe na rad Državnog tužilaštva .....	40
3.3.2. Pritužbe na rad državnih organa, organa državne uprave i drugih organizacija .....	41
3.3.2.1. Pritužbe na rad Uprave policije .....	41
3.3.2.2. Pritužbe na rad javnih službi i drugih nosioca javnih ovlašćenja .....	42
3.3.2.3. Pritužbe na rad lokalne samouprave i lokalne uprave .....	43
3.4. Prava na čiju su povredu podnosioci ukazivali u pritužbama .....	43
IV ZAKONODAVNE INICIJATIVE I MIŠLJENJA .....	64
V UPRAVA I PRAVOSUĐE .....	67
5.1. Uprava .....	67
5.1.1. Prikaz primljenih i okončanih predmeta u 2022. godini .....	68
5.1.2. Državni organi, organi državne uprave, organi lokalne samouprave i lokalne uprave, javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlašćenja u odnosu na koje je pritužba podnijeta .....	68
5.1.3. Pravo i sloboda čija se zaštita traži pritužbom .....	72
5.1.4. Način odlučivanja, sa posebnim osvrtom na broj predmeta okončanih na način što je povreda otklonjena u toku ispitnog postupka .....	73
5.1.5. Pregled i kratka obrada određenih predmeta koji su okončani donošenjem Mišljenja u 2022. godine (uključujući predmete primljene u 2021. godini i okončane u 2022. godini) .....	74
5.1.6. Identifikovani problemi u oblasti rada organa državne uprave (Upravnog suda Crne Gore kao organa trećeg stepena koji odlučuje u upravnom sporu) i ukazivanja, upozorenja i preporuke u cilju prevazilaženja uočenih problema i prevencije mogućeg kršenja prava koja su data različitim subjektima, kao i pregled uočene dobre prakse u radu organa državne uprave .....	77
5.1.6.1. Dugo trajanje upravnih postupaka (suđenje u razumnom roku iz člana 32 Ustava Crne Gore i člana 6 EKLJP) i sljedstveno tome, pravo na djelotvorni pravni lijek iz člana 20 Ustava	

Crne Gore i analogno tome člana 13 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda .....	77
5.1.6.2. Pravo na obrazloženu odluku i nedostatak pouke o pravnom lijeku (segment prava na pravično suđenje iz člana 32 Ustava Crne Gore i člana 6 EKLJP) .....	83
5.1.6.3. Pravo na obraćanje – odgovor iz člana 57 Ustava Crne Gore i analogno tome, kompatibilno pravo zaštićeno članom 13 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda (pravo na djelotvorni pravni lijek) .....	86
5.1.6.4. Pravo na pristup sudu kao jedan od segmenata prava na pravično suđenje iz člana 32 Ustava Crne Gore i analogno tome, člana 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda .....	90
5.1.6.5. Pravo na svojinu/imovinu iz člana 58 Ustav Crne Gore i analogno tome mirno uživanje imovine iz člana 1 Protokola 1 uz Evropsku konvenciju.....	92
5.1.6.6. Pravo na zdravstvenu zaštitu.....	95
5.1.6.7 Pravo na životnu sredinu iz člana 23 Ustava Crne Gore i sastavni dio prava na privatni i porodični život i poštovanje privatnosti doma iz člana 8 EKLJP.....	97
5.1.6.8. Pravo na rad garantovan članom 62 Ustava Crne Gore .....	103
5.1.6.9 Pravo na privatnost iz člana 40 Ustava Crne Gore i pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života iz člana 8 EKLJP.....	104
5.1.7. Posebna korektivna i preventivna nadležnost Zaštitnika ljudskih prava i sloboda .....	106
5.1.8. Pravo na slobodu izražavanja i medijske slobode .....	107
5.2. Pravosuđe .....	112
5.2.1. Prikaz primljenih i okončanih predmeta .....	113
5.2.2. Pregled i kratki osvrt na određene predmete koji su okončani donošenjem mišljenja u 2022. godini ( uključujući predmete primljene u 2021.godini i okončane u 2022.godini).....	115
5.2.3. Pregled i kratk osvrt na predmete primljene u 2021.godini, a prenešene u 2022.godinu ...	118
5.2.4. Identifikovani problemi u odnosu na rad sudova, Ustavnog suda Crne Gore, državnih tužilaštava i javnih izvršitelja, ukazivanja i preporuke date u cilju prevazilaženja uočenih problema i prevencije budućeg kršenja .....	118
5.2.4.1. Pritužbe u odnosu na rad sudova .....	119
5.2.4.2. Dugo trajanje sudskih postupaka ( suđenje u razumnom roku iz člana 32 Ustava Crne Gore i člana 6 EKLJP) .....	123
5.2.4.3. Neizvršavanje sudske odluke .....	126
5.2.4.4. Zloupotreba procesnih ovlašćenja .....	127
5.2.4.5. Sudski savjet.....	128
5.2.4.6. Pritužbe na rad Ustavnog suda Crne Gore .....	129
5.2.5. Inicijative za izmjene propisa .....	131
5.2.6. Pritužbe na rad državnog tužilaštva .....	132
5.2.7. Pritužbe na rad javnih izvršitelja/ki .....	137
5.2.8. Pritužbe na rad Advokatske komore i advokata/ica .....	138
5.2.9. Poseban pregled i osvrt na postupanje po pritužbama,koje se odnose na povredu prava lica u ekstradicionom postupku-pritvoru, u vezi sa postupkom međunarodno-pravne zaštite stranaca .....	139
VI ZAŠTITA OD TORTURE .....	144
6.1. Prava lica lišenih slobode i zaštita od zlostavljanja .....	144
6.2. Statistički podaci o pritužbama .....	144
6.2.1. Pritužbe na rad UIKS –a .....	145

6.2.2. Navodi o zlostavljanju u UIKS-u.....	147
6.2.3. Materijalni uslovi .....	147
6.2.4. Zdravstvena zaštita u UIKS-u .....	148
6.2.5. Tretman i reintegracija zatvorenika/ca .....	151
6.3. Pritužbe na rad Uprave policije .....	153
6.3.1. Statistički podaci o pritužbama .....	153
6.3.2. Zaštita od zlostavljanja .....	154
6.3.3. Prikupljanje obavještenja od građana i lišenje slobode .....	157
6.3.4. Pritužbe na rad Prihvatilišta za strance i primjenu blažih mjera .....	161
6.3.5. Postupanje policijskih službenika za vrijeme javnih okupljanja na Cetinju u septembru 2021. godine .....	163
6.3.6. (Ne)postupanje po Istanbulskom protokolu u cilju djelotvorne istrage slučajeva zlostavljanja .....	165
6.4. Pritužba na rad Specijalne bolnice za psihijatriju u Kotoru .....	166
6.5. Aktivnosti na unaprjeđenju zakonodavnog okvira .....	167
6.6. Postupanje državnih organa u odnosu na tražioce međunarodne zaštite u Crnoj Gori .....	167
6.7. Sprovedene obuke za NPM službenike .....	168
VII PRAVA DJETETA, MLADI I SOCIJALNA ZAŠTITA.....	169
7.1. Praćenje ostvarivanja prava djeteta.....	172
7.2. Praćenje ostvarivanja pojedinačnih prava djece .....	173
7.2.1. Statusna prava.....	173
7.2.2. Pravo na privatnost.....	173
7.2.3. Pravo na život sa roditeljima i održavanje ličnih odnosa .....	175
7.2.4. Izdržavanje djece .....	176
7.2.5. Djeca bez roditeljskog staranja .....	177
7.2.5.1. Porodični smještaj i usvojenje.....	177
7.2.5.2. Smještaj u ustanovu .....	178
7.2.6. Pravo na obrazovanje.....	179
7.2.6.1. Predškolsko vaspitanje i obrazovanje.....	179
7.2.6.2. Osnovnoškolsko i srednješkolsko obrazovanje.....	180
7.2.6.3. Nedostatak nastavnog kadra (matematika, fizika) .....	181
7.2.6.4. Učenički standard - Domovi učenika – nastavak istraživanja i praćenja realizacije upućenih preporuka .....	182
7.2.6.5. Bezbjednost obrazovno vaspitnih objekata (upotrebna dozvola, planovi evakuacije) .....	183
7.2.6.6. Obrazovanje djece sa smetnjama u razvoju .....	185
7.2.6.7. Vršnjačko nasilje.....	186
7.2.6.8. Konzumiranje psihoaktivnih supstanci .....	188
7.2.7. Zaštita djece od zloupotrebe.....	188
7.2.8. Pravo na životni standard .....	190
7.2.8.1. Usluge u sistemu socijalne i dječje zaštite .....	191
7.2.8.2. Finansiranje projekata nevladinih organizacija – udruženja koja pružaju podršku djeci sa smetnjama i teškoćama u razvoju.....	191
7.2.9. Zaštita prava maloljetnika u sukobu sa zakonom .....	192
7.2.10. Slobodno vrijeme kultura i sport.....	192

7.2.11. Pravosudno - zaštitna prava .....	195
7.2.12. Pravo na zdravstvenu zaštitu .....	196
7.2.12.1. Slobodna prodaja duvanskih/nikotinskih proizvoda djeci .....	196
7.2.12.2. Stacionarno liječenje djece u oblasti dječje psihijatrije .....	197
7.2.12.3. Nedostatak ljekara pedijataru .....	198
7.2.12.4. Drugi predmeti u vezi zdravstvene zaštite djece .....	199
7.2.12.5. Imunizacija djece .....	200
7.2.13. Pravo djeteta na zdravu životnu sredinu .....	201
7.3. Socijalna zaštita .....	202
7.3.1. Prava na smještaj u ustanovu starih lica i lica sa invaliditetom – domovi za stare .....	203
7.4. Normativne aktivnosti .....	204
7.5. Druge aktivnosti sektora .....	205
7.5.1. Konferencija „Uticaj mjera za sprečavanje širenja virusa Covid-19 na mentalno zdravlje djece u Crnoj Gori“ .....	205
7.5.2. Okrugli stolovi „Promocija prava djeteta sa posebnim osvrtom na nasilje“ .....	206
7.5.3. Protokol o postupanju organa, ustanova i organizacija u Crnoj Gori sa djecom uključenom u život i rad na ulici .....	207
7.5.4. Zlatni savjetnici Ombudsmana .....	207
7.5.5. Obilasci organa/ustanova, javnih službi: .....	208
VIII ZAŠTITA OD DISKRIMINACIJE, RANJIVIH GRUPA I RODNE RAVNOPRAVNOSTI .....	211
8.1. Uvod .....	211
8.2. Pravni okvir .....	212
8.2.1. Strateški okvir .....	213
8.3. Statistika predmeta u postupcima pred Zaštitnikom .....	214
8.3.1. Statistički prikaz o kretanju i rješavanju predmeta po pritužbama na diskriminaciju u 2022. godini .....	216
8.3.2. Preporuke koje nijesu izvršene .....	222
8.4. Podaci iz pravosudne i upravne nadležnosti .....	224
8.5. Podaci iz pravosudne nadležnosti .....	225
8.6. Podaci iz upravne nadležnosti .....	230
8.7. Posebni oblici / osnovi diskriminacije .....	231
8.7.1. Diskriminacija po osnovu invaliditeta .....	231
8.7.2. Rodna ravnopravnost .....	237
8.7.2.1. Diskriminacija po osnovu pola .....	239
8.7.2.2. Nasilje u porodici i rodno zasnovano nasilje .....	241
8.7.3. Diskriminacija po osnovu rodnog identiteta i seksualne orijentacije .....	242
8.7.4. Diskriminacija po osnovu nacionalne pripadnosti i veze sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom .....	244
8.7.5. Govor mržnje .....	245
8.8. Informacije savjeta manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica .....	248
8.9. Zakonodavne inicijative .....	255
IX DOSTIGNUTO, IZAZOVI I PLANOVI .....	257
X OCJENE I ZAKLJUČCI .....	260
XI O INSTITUCIJI I FINANSIJSKIM SREDSTVIMA .....	266

# I UVODNA RIJEČ ZAŠTITNIKA

Poštovane poslanice i poslanici Crne Gore  
i druge/gi čitateljke/oci,



Pred vama je godišnji izvještaj o radu institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za 2022. godinu, koji shodno Zakonu o Zaštitniku/ci (član 47) predajem Skupštini Crne Gore na razmatranje.

Cilj ovog dokumenta je da vjerodostojno i detaljno predstavi rad institucije, uključujući postupanje po pritužbama, strukturu predmeta, statističke pokazatelje, zapažanja, preporuke Zaštitnika za unaprjeđenje stanja u oblastima u kojima su kršena prava i slobode građana/ki, ali i da upozna javnost sa ostalim aspektima našeg djelovanja, koji nekada ostaju nedovoljno vidljivi. To se prije svega odnosi na razne oblike saradnje sa institucijama i organizacijama na domaćem i međunarodnom planu, uključujući brojna učešća na konferencijama i drugim javnim skupovima, izradu posebnih izvještaja i publikacija, terenske obilaske, prijem građana/ki, medijsko predstavljanje i druge vidove angažmana na promotivnom planu.

Imajući u vidu širok mandat koji nam je povjeren, kao i činjenicu da se svi društveno-politički događaji u državi posredno ili neposredno prelamaju ili mogu odraziti na ostvarivanje ljudskih prava i sloboda, za nama je još jedna dinamična godina. U nastavku ću pokušati da napravim ključni presjek stanja u oblasti ljudskih prava i sloboda, kao i događaja i okolnosti koji su uticali na ovaj, ali i druge segmente života i obilježili izvještajnu godinu - koja prethodi jubilarnoj 20-ogodišnjici rada institucije.

U odnosu na prethodne dvije godine, kada je prisustvo korona virusa u velikoj mjeri uticalo na organizaciju života u svim sferama, u 2022. godini konačno smo dočekali postepenu stabilizaciju prilika, ublažavanje mjera i povratak ustaljenim obrascima funkcionisanja. Nažalost i pored lakših oblika obolijevanja, virus je nastavio da odnosi ljudske živote, što opominje na oprez i ne dozvoljava da se relativizuje njegovo prisustvo.

Ukupno posmatrano, aktuelna pandemija nije uticala mnogo na organizaciju rada i dinamiku aktivnosti Zaštitnika u izvještajnoj godini, pa smo, sprovodeći aktuelne preporučene mjere nadležnih zdravstvenih ustanova, realizovali planirane konferencije i druge aktivnosti u okviru mandata.

Budući da je već opšteprihvaćena činjenica da su izborni ciklusi i procesi od velikog uticaja na atmosferu u društvu, podsjećamo da su u oktobru 2022. godini održani lokalni izbori u čak 14 crnogorskih opština, uključujući i Glavni grad Podgoricu. Iako nismo imali obraćanja građana/ki u vezi sa ostvarivanjem biračkog prava, izbori su ponovo bili razlog povišenih tenzija, kao i zapaljive retorike u javnom prostoru, posebno na društvenim mrežama.

S tim u vezi, upućivali smo javne apele, reagovali na dnevne događaje, u pokušaju da utičemo na smirivanje tenzija i promociju kulture dijaloga, tolerancije i uvažavanja prava na drugo i drugačije mišljenje

i opredjeljenje. Pozivali smo na suzdržanost od dalje instrumentalizacije političkih događaja i incidentnih situacija s tim u vezi, upozoravajući na lakoću kojom se u takvom kontekstu može narušiti društvena stabilnost u Crnoj Gori. Budući da se nestabilan politički kontekst prelama na sve društvene sfere, apelovali smo da u kontekstu turbulentnih političkih promjena, kao i održavanja lokalnih izbora u više crnogorskih opština, svi pokažemo veći stepen tolerancije, a politički akteri preuzmu dio odgovornosti kako ti procesi ne bi bili povod daljem podsticanju tenzija i podjela.

Konačni rezultati oktobarskih lokalnih izbora u Podgorici, Pljevljima i Plavu, nijesu proglašeni zbog izbornih žalbi koje su čekale deblokadu Ustavnog suda.

I u izvještajnoj godini efikasno sprovođenje brojnih obaveza u vezi sa ostvarivanjem ciljeva iz tzv. evropske agende u značajnoj mjeri opterećivala je nepotpuna funkcionalnost ključnih institucija zaduženih za obezbjeđivanje vladavine prava i ostvarivanja ljudskih prava, kao što je potpuna blokada rada Ustavnog suda, nepotpun Sudski savjet, a još uvijek su u vd statusu funkcije Vrhovnog/ne državnog/ne tužioca/tužiteljke i predsjednika/ce Vrhovnog suda.

Kao rezultat višemjesečne političke krize, Skupština je u avgustu izglasala nepovjerenje 43. Vladi Crne Gore, koja je u tehničkom mandatu nastavila funkcionisanje u izvještajnoj godini.

Na tlu Evrope 24.02.2022. godine počeo je rat, nakon što je Rusija objavila početak vojne operacije u istočnoj ukrajinskoj regiji Donbas. Skupština Crne Gore usvojila je *Rezoluciju o osudi ruske agresije na Ukrajinu*. Time je crnogorski parlament osudio invaziju u kojoj su na meti civilno ukrajinsko stanovništvo, materijalna dobra, teritorijalni integritet i suverenitet, a ovaj proces je praćen prilivom jednog broja lica sa ovog područja koji su utočište našli u Crnoj Gori.

Vlada Crne Gore je, na osnovu predloga MUP-a, usvojila odluku o odobravanju privremene zaštite licima iz Ukrajine kojom je omogućeno da svi državljani Ukrajine, po osnovu dozvole o boravku, kao i oni koji bi mogli potencijalno doći kao izbjeglice, budu obuhvaćeni *Odlukom o odobravanju privremene zaštite licima iz Ukrajine*. Važenje ove vanredne mjere oročeno je na jednu godinu<sup>1</sup>. Zaštitnik od početka ratnih dešavanja u Ukrajini s pažnjom prati situaciju koja se tiče dolaska ukrajinskih državljana/ki, a tim povodom ostvarili smo intenzivnu i kvalitetnu saradnju sa Ministarstvom unutrašnjih poslova i Crvenim krstom, koji nam blagovremeno dostavljaju potrebne informacije. Obavili smo nekoliko posjeta grupama ovih lica u Budvi i Bijelom Polju, te ostvarili kontakt sa kolegama/icama iz Ukrajinskog parlamentarnog ombudsmana, upućujući pismo podrške, primarno zabrinuti za ljudske žrtve i razaranja u toj zemlji.

Navedenom odlukom se obezbjeđuje da svi državljani/ke Ukrajine koji ispunjavaju uslove za dosadašnje produženje privremenog boravaka mogu podnijeti zahtjev kod područnih jedinica i filijala MUP-a, iako nemaju važeću putnu ispravu, s tim što će biti u obavezi da istu dostave naknadno. Isto važi i za sva ostala dokumenta koja se pribavljaju od nadležnih službi u Ukrajini, a koje zbog vanrednog stanja trenutno ne pružaju usluge svojim državljanima/kama. Prilikom podnošenja zahtjeva stranka u postupku dobija potvrdu koju će koristiti za nesmetani boravak u Crnoj Gori.

Ministarstvo unutrašnjih poslova saopštilo je da je od 24.02.2022. godine do 19.12.2022.godine u Crnu Goru ušlo 86.055 lica, a Crnu Goru napustilo 79.084 lica iz Ukrajine. Od početka primjene *Odluke o privremenoj zaštiti* (14.03.2022.godine) do 19.12.2022. godine podnijeto je 7.519 zahtjeva za privremenu zaštitu, od čega je 4.996 žena i 2.523 muškarca. Ukupno je odobreno 6.730 zahtjeva za privremenu zaštitu.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> <https://www.pobjeda.me/clanak/vanredna-mjera-koja-sprecava-kolaps>

<sup>2</sup> <https://jadrannovi.me/vijesti/drustvo/od-12-do-19-decembra-u-crnu-goru-usle-992-osobe-iz-ukrajine/>



Na digitalni sistem crnogorske javne uprave u avgustu je započet hakerski napad. Zbog hakerskih napada mjesecima nijesu bili u funkciji sajtovi i mejlovi ministarstava i drugih institucija poput: tužilaštava, sudova, katastra, Uprave prihoda i carina, a djelimično i samog Zaštitnika. Ova okolnost u određenoj mjeri uticala je na funkcionisanje, odnosno organizaciju rada državnih organa, primarno na efikasnost u njihovoj službenoj korespondenciji sa institucijom Zaštitnika.

Kada govorimo o digitalnom prostoru, a posebno društvenim mrežama, primjećujemo da su i u 2022. godini one predstavljale dominantan izvor govora mržnje, mizoginog, seksističkog i uvredljivog izražavanja. Etiketiranje, šikaniranje i svojevrstan progon neistomišljenika/ca, po raznim osnovama, nerijetko su upravo na internetu imali izvorište ili najdrastičnije primjere. Kako je nestabilna politička situacija umnogome uticala na opštu atmosferu u društvu i uzročno-posljedično se prelamala kroz brojne društvene kontakte, ukazivali smo i apelovali da upravo političari/ke budu svjesniji svoje odgovornosti i daju snažniji doprinos u borbi protiv ovakvih pojava u digitalnom okruženju. Smatramo da je to činjeno u nedovoljnoj mjeri. Zloupotreba slobode izražavanja nastavila je da se dešava i u komentarima na portalima, a na osnovu obraćanja građana/ki svjedoci smo da i dalje u potpunosti ne funkcioniše obavezno uklanjanje nezakonitih sadržaja u komentarima u roku od 60 minuta, shodno Zakona o medijima. Novinarstvo je nastavilo da bude jedna od profesija u najvećem riziku od ugrožavanja sigurnosti i izloženosti prijetnjama i zastrašivanjima. Najveći broj reagovanja i osuda Zaštitnika odnosio se upravo na napade na novinare/ke i druge medijske radnike/ce, kao i imovinu medija. Neprihvatljiv je negativan naboj, targetiranje i poistovjećivanje novinara/ki sa čitavim ideologijama i politikama na osnovu uređivačke politike njihovog medija i načina izvještavanja. Osim novinara/ki i brojne druge ličnosti iz javnog života bile su izložene neprimjerenim i neprihvatljivim targetiranjem putem komentara ili drugih formi digitalnog uznemiravanja ili nasilja. Posebno žene - javne ličnosti i dalje su bile žrtve takvih progona, pa su upravo po osnovu pola bile izložene mizoginiji i seksizmu. Generalno posmatrano, zbog nedovoljne kontrole sadržaja i malog broja procesuiranih slučajeva nezakonitog ponašanja na internetu, svi oni koji se usude da javno iznesu stav i komentarišu aktuelne događaje, bili su u riziku od svojevrsnog digitalnog linča.

Internet nastavlja da bude nebezbedno okruženje za djecu i mlade, koji se nekritički i sa nedovoljno znanja izlažu brojnim štetnim sadržajima. I dalje imamo ukazivanja da se prate i globalni trendovi, takozvani izazovi na društvenim mrežama, koji znaju biti opasni po psihički i fizički integritet djece. To je vjerovatno jednim dijelom uticalo i na pojavu vršnjačkog nasilja generalno, ukoliko ne u obimu, onda zasigurno u oblicima i načinima njegovog ispoljavanja. Ovom problemu moramo kao društvo posvetiti veću pažnju i razviti efikasnije mjere prevencije.

Sve češće možemo čuti i ocjene da je nasilje na svim nivoima postalo sastavni dio našeg života. Nasilje na ulici, na sportskim manifestacijama, u školi, u porodici, na društvenim mrežama, u politici, prekomjerna, nerijetko i nepotrebna upotreba sile u vršenju policijskih poslova...sve to dodatno predstavljeno putem medija ili društvenih mreža dodatno pojačava utisak o prisutnosti ove pojave u društvu. Suočili smo se i sa nekoliko slučajeva lažnih dojava o bombama u više crnogorskih škola i gradova, zbog čega je nekoliko dana bila organizovana i onlajn nastava.

Imajući u vidu već pomenutu institucionalnu krizu u produženom trajanju, nestabilne političke prilike u državi i nestabilnu atmosferu u društvu koje je i dalje lako sklono podjelama i polarizaciji, smatram da je i izvještajna godina bila kompleksna i zahtjevna po pitanju uspješnosti sprovođenja demokratskih procesa i ispunjenja očekivanih ciljeva. Upravo su navedeni i neki od bitnijih događaja i okolnosti koji su uticali na atmosferu u društvu u cjelini, ali i na ostvarivanje ljudskih prava i sloboda. Očigledno je da moramo naći održivije i efikasnije načine da jačamo karakter građanskog društva, koncept vladavine prava, kao i demokratski kapacitet sistema javne uprave u cjelini.

Uvaženi/e poslanici/ce Skupštine Crne Gore, građani/ke  
i svi zainteresovani/e za rad institucije Zaštitnika,

Imajući u vidu sve navedeno, kao i na osnovu postupanja po pritužbama, razmjeni informacija sa relevantnim institucijama i organizacijama, primarno civilnim sektorom, praćenja medijskih izvještaja i istraživanja, smatramo da je 2022. godina bila veoma izazovna, ali kao i u prethodnim periodima ni u ovom nijesu zabilježena masovna i sistemska kršenja ljudskih prava i sloboda, u smislu međunarodnog značenja ovih pojmova. Takođe, zapažamo da kršenja prava nijesu bila dominantno izražena u nekoj posebnoj oblasti, dok je broj predmeta u radu ostao približno na jednakom nivou kao i u prethodnoj godini (1.109 predmeta u radu).

Tradicionalno, najveći broj pritužbi podnešen je i evidentiran u oblasti uprave. U strukturi predmeta građani/ke su se najviše žalili na kršenje prava na rad i prava iz radnog odnosa, na mirno uživanje imovine, zdravstvenu zaštitu, kršenje prava na obraćanje i odgovor, prava privatnosti, prava na pravni lijek i zaštitu životne sredine. Po pitanju neizvršenja sudskih odluka Zaštitnik konstatuje nedostatke u postupanju pojedinih državnih institucija po pravosnažnim sudskim presudama, što je u suprotnosti sa pozitivnom obavezom države da garantuje potpunu, jednaku, cjelishodnu i blagovremenu zaštitu ljudskih prava i sloboda u okvirima nacionalnog pravnog poretka.

Najveći broj pritužbi u oblasti dječjih prava odnosio se na ostvarivanje prava na obrazovanje, prava iz socijalne i dječje zaštite, ostvarivanje zdravstvene zaštite, prava djece u porodičnim odnosima, vršnjačko nasilje, kao i prava djece sa smetnjama u razvoju. U ovoj oblasti konstatujemo i zabrinjavajući trend pada prirodnog priraštaja, naročito u manjim sredinama i na sjeveru Crne Gore, koji treba hitno da alarmira relevantne organe.

U izvještajnoj godini nijesu zabilježeni slučajevi mučenja, međutim ostaje zabrinutost zbog generalno inertnog pristupa kada je u pitanju procesuiranje navoda o zlostavljanju i drugom nezakonitom postupanju, a što uz hronično loše materijalne uslove i nedostatak kadra u pojedinim institucijama, značajno opterećuje položaj lica lišenih slobode i lica koja borave u ustanovama zatvorenog tipa.

Izvještajni period bilježi blagi porast broja pritužbi za zaštitu od diskriminacije (256) u odnosu na isti period 2021. godine, dok je recimo taj broj u 2019. bio 141 predmet. Najveći broj pritužbi u ovoj oblasti odnosio se, kao i obično, na oblast rada i zapošljavanja.

Nastavili smo uspješnu saradnju sa brojnim organizacijama i institucijama na domaćem i međunarodnom planu, samostalno i/ili u koorganizaciji organizovali nekoliko važnih događaja, a naši predstavnici imali su izlaganja na mnogim skupovima.

S obzirom na činjenicu da se tokom godine poboljšala epidemiološka situacija u vezi sa prisustvom korona virusa, to nam je omogućilo da se u potpunosti vratimo terenskim aktivnostima i realizujemo brojne posjete u okviru našeg mandata. Nastavljena je izuzetno dobra i otvorena saradnja sa medijima, pa bilježimo konstantno interesovanje za naš rad i gotovo svakodnevno objavljivanje informacija o našim aktivnostima. Dežurni savjetnici/e u prostorijama institucije svakodnevno su obavljali prijem građana/ki i njihovih pritužbi, a značajan broj razgovora rezultirao je davanjem pravnih savjeta i upućivanjem na druga pravna sredstva.

Osim u prostorijama institucije, putem telefona, mejlova i društvenih mreža, kontakt sa građanima/kama ostvaren je i u lokalnim sredinama u okviru održavanja *Dana Zaštitnika*, koji su organizovani u Mojkovcu, Danilovgradu i Baru.

Razmatranje godišnjeg izvještaja o radu Zaštitnika u Skupštini Crne Gore izazvalo je pozitivne komentare i kritike poslanika/ca, koji su ukazali na važnost poštovanja preporuka u cilju korigovanja potvrđenih povreda prava, kao i unaprjeđenja funkcionisanja sistema javne uprave i administracije.

Već tradicionalno, pozitivne ocjene o radu bilježe se u izvještaju Evropske komisije o Crnoj Gori. U dokumentu koji je objavljen u oktobru 2022. navodi se da se institucija Ombudsmana i dalje percipira kao institucija sa najvećim uticajem i povjerenjem u pogledu promocije i zaštite prava građana/ki, a da su kapacitet za rješavanje pritužbi i kvalitet odluka nastavili da se poboljšavaju.<sup>3</sup>

Sa Agencijom Ujedinjenih nacija za izbjeglice (UNHCR) sproveli smo projekat iz kog je nakon više faza i aktivnosti proistekla "Analiza postupanja državnih organa u odnosu na tražioce azila i lica koja su izrazila namjeru da podnesu zahtjev za dobijanje međunarodne zaštite u našoj državi". U ovom dokumentu, koji je predstavljen na zajedničkoj konferenciji, identifikovani su izazovi, nedostaci i date preporuke za efikasno postupanje nadležnih organa<sup>4</sup>. U Analizi je, između ostalog, ocijenjeno da je Crna Gora ostaje uglavnom tranzitna zemlja za migrante/kinje, kao i da Zaštitnik nije naišao na radikalne slučajeve mučenja i druge oblike nehumanog i nečovječnog postupanja prema ovim licima. Tim Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture sa predstavnicima UNHCR-a u okviru projekta realizovao je kontrolne obilaskne graničnih prelaza u cilju provjere ispunjenosti ranije datih preporuka. Pored graničnih prelaza, projektom su obuhvaćeni i obilasci Uprave za izvršenje krivičnih sankcija, kao i Prihvatilište za strance i Centar za primjenu blažih mjera.

Uz podršku UNICEF-a, realizovali smo projekat „Promocija prava djeteta sa posebnim osvrtom na nasilje“, u cilju promocije, unaprjeđenja, kao i zaštite prava djeteta. Jedna od komponenti projekta je realizovanje promotivnih aktivnosti koje se odnose na „Poštovanje prava djeteta u digitalnom okruženju - Opšti komentar br.25 UN Komiteta za prava djeteta“. U tom cilju održali smo okrugle stolove u osam crnogorskih opština.

Izrađen je i predstavljen izvještaj „Uticaj mjera za sprječavanje širenja virusa Covid-19 na mentalno zdravlje djece u Crnoj Gori“. Istraživanje na ovu temu pokazalo je da pandemija Covid-19 predstavlja dodatni rizik koji vodi ka problemima mentalnog zdravlja kod djece. Izvještaj, koji je sačinjen uz podršku UNICEF-a, pokazao je i da nadležni organi nisu uspostavili metodologije procjene uticaja donijetih mjera na ostvarivanje prava djece<sup>5</sup>.

U saradnji i uz podršku Savjeta Evrope koja će uslijediti u narednoj fazi, sektor za zaštitu od diskriminacije realizovao je obilaskne romskih naselja u svim crnogorskim opštinama u kojima postoje. Cilj posjeta i razgovora sa lokalnim stanovništvom bio je identifikovanje problema sa kojima se suočava ova populacija, nakon čega će biti sačinjen izvještaj i date preporuke nadležnim organima za unaprjeđenje stanja.

Tradicionalno, sa partnerima iz Delegacije EU, Savjeta Evrope i Građanske alijanse, Zaštitnik je Međunarodni dan ljudskih prava 10. decembar obilježio nizom aktivnosti, od kojih je završna bila konferencija "Institucije zaštite ljudskih prava u vanrednim okolnostima". Jedna od poruka skupa bila je da na ostvarivanje ljudskih prava i sloboda utiču brojni aktuelni izazovi na globalnom i lokalnom nivou, ali da ljudska prava moraju ostati u središtu rješavanja svake krizne i problema.

<sup>3</sup> [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/montenegro-report-2022\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/montenegro-report-2022_en)

<sup>4</sup> <https://www.ombudsman.co.me/img-publications/52/zastitnik%20analiza%20a4.pdf>

<sup>5</sup> [https://www.ombudsman.co.me/img-publications/47/final\\_covid\\_07.12.2021.pdf](https://www.ombudsman.co.me/img-publications/47/final_covid_07.12.2021.pdf)

AIRE centar i crnogorski Ombudsman, uz podršku Britanske ambasade u Podgorici, organizovali su dvodnevnu konferenciju „*Položaj stranaca u konvencijskom pravu*“. Predstavници crnogorskog Upravnog suda, Ministarstva pravde, MUP-a, nevladinih i međunarodnih organizacija, crnogorskih prekršajnih i sudova opšte nadležnosti, Ombudsmana i Advokatske komore razgovarali su o pravu i sudskoj praksi međunarodnih sudova, kao i praksi crnogorskih državnih institucija u ovoj oblasti.

Treću godinu zaredom, nacionalne institucije za ljudska prava (NHRI) iz cijele Evrope izvještavaju o izazovima u oblasti vladavine prava u svojim zemljama, a svoje viđenje i ove godine dala je institucija Zaštitnika. Viđenja NHRI sastavljena su i predstavljena u trećem godišnjem izvještaju Evropske mreže nacionalnih institucija za ljudska prava *IENNHRI/ o stanju vladavine prava u Evropi*.<sup>6</sup> Izvještaji iz 40 evropskih zemalja otkrivaju dalje pogoršanje vladavine prava širom Evrope, u odnosu na prošlu godinu. Kao odgovor na Preporuku CM/Rec (2019)1 Savjeta Evrope, kao i na narastajući problem sve učestalije pojave seksizma u Crnoj Gori, uz podršku NVO Instituta za pravne studije, izrađene su i na konferenciji za medije predstavljene „*Smjernice za prevenciju pojave i eliminaciju seksizma u djelovanju institucije Zaštitnika/ca ljudskih prava i sloboda*“<sup>7</sup>.

*Institut za pravne studije* realizovao je projekat „STOP seksizmu u Crnoj Gori“, kroz koji je, zajedno sa institucijom Zaštitnika, razvio Smjernice za eliminaciju seksizma u radu institucije, a jedan od ciljeva projekta jeste i izrada analize zakonodavnog okvira i kreiranje predloga za izmjene pravnog okvira kojima se definiše i kriminalizuje seksistički govor mržnje, na kojem se radi u saradnji sa Ministarstvom pravde Crne Gore. U Smjernicama je predstavljen niz aktivnosti koje Zaštitnik može da preduzima unutar institucije, ali i ka spolja, kako bi doprinosio prevenciji i eliminaciji seksizma u crnogorskom društvu. Mjere poput jačanja administrativnih kapaciteta, te obuka zaposlenih, zajedno sa intervencijama u ranom obrazovanju, saradnji sa različitim institucijama i posebno medijskom zajednicom, treba da doprinesu kreiranju realne slike o rodnoj ravnopravnosti, rodnim ulogama, ravnopravnosti polova, te smanjenju rodno zasnovane diskriminacije u Crnoj Gori.

Na okruglom stolu u okviru projekta „*Pravo na jednakost nacionalnih manjina u praksi Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore*“, ocijenjeno je da institucija Zaštitnika koristi veliko međunarodno iskustvo Savjeta Evrope i Suda u Strazburu. Cilj okruglog stola bio je da analizira postojeću praksu institucije Zaštitnika, u dijelu ostvarivanja i zaštite prava na jednakost pripadnika nacionalnih manjina.

Savjetnici/ce iz institucije Zaštitnika prisustvovali su *trodnevnoj obuci u organizaciji Savjeta Evrope "Obavljanje intervjua u institucijama zatvorenog tipa sa fokusom na ranjive grupe"*, tokom koje se diskutovalo o izazovima u radu sa klijentima/kinjama koji se nalaze u zatvorskom sistemu, u radu sa strankama koje dolaze u Instituciju, te najboljim načinima komunikacijske strategije kada se sa suprotne strane nalazi zahtijevan klijent ili klijent koji je u otporu.

Drugi seminar za zaposlene u instituciji u organizaciji Savjeta Evrope odnosio se na prevenciju i zaštitu od torture, na kom su razmatrane različite metode fizičkog i psihičkog zlostavljanja. Članica Potkomiteta Ujedinjenih nacija za prevenciju torture /SPT/ i specijalistkinja sudske medicine dr Marije Definis predstavila je opisivanje povreda nastalih različitim uzrocima. Savjetnicima su predstavljeni različiti činioci oštećenja zdravlja i smrti kao i povrede koje po svojoj prirodi mogu biti mehaničke, asfiktičke, fizikalne, hemijske i psihičke.

<sup>6</sup> [https://ennhri.org/wp-content/uploads/2022/07/Montenegro\\_CountryReport\\_RuleofLaw2022.pdf](https://ennhri.org/wp-content/uploads/2022/07/Montenegro_CountryReport_RuleofLaw2022.pdf)

<sup>7</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1664885473\\_stop%20seksizmu%20u%20crnoj%20gori%20final.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1664885473_stop%20seksizmu%20u%20crnoj%20gori%20final.pdf)

Istraživanja o trendovima u oblasti diskriminacije u Crnoj Gori sproveo je Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM), u partnerstvu sa institucijom Ombudsmana i Ministarstvom za ljudska i manjinska prava. Ovu aktivnost finansirali su Evropska unija i Savjet Evrope.

Za zamjenicu crnogorskog Ombudsmana u oblasti prava djece, mladih i socijalnu zaštitu, ponovo je izabrana Snežana Mijušković. U toku izvještajne godine popunjena su i dva mjesta u administrativno-tehničkoj službi.

Šef predstavništva Agencije Ujedinjenih nacija za izbjeglice /UNHCR/u Crnoj Gori, Žan Iv Bušardi, uručio je instituciji Zaštitnika donaciju u vidu računarske opreme.

Nadam se da se kroz ovaj presjek stanja i kratke napomene o ključnim dešavanjima, može stvoriti realna slika o kontekstu u kom smo radili i o efektima našeg rada. Iako smatram da smo i u ovim okolnostima uspjeli da ispunimo glavne zadatke u okviru naših nadležnosti i nastavili da jačamo vidljivost i produktivnost rada, pred nama je još mnogo posla. Nastavljamo da posvećeno i nepristrasno, na načelima pravde i pravičnosti, budemo korektivni mehanizam organima državne i lokalne administracije. Uloga Ombudsmana, kao nezavisne i samostalne institucije, posebno se pokazala važnom u uslovima manjka institucionalnih kapaciteta i situacije kada većina drugih institucija ne funkcioniše u punom kapacitetu.

Po načinu obraćanja građana/ki i strukturi pritužbi može se zaključiti da su građani/ke i dalje često nezadovoljni odnosom koji imaju od zaposlenih u administraciji, da nekada ne razumiju rigidnu pravno tehničku terminologiju i ne dobijaju dovoljno informacija i uputstava o rokovima i procedurama u kojima ostvaruju svoja prava. Česta vraćanja na ponovna odlučivanja, dugo trajanje postupaka ili ćutanje uprave, ostaju problemi koji opterećuju i usporavaju profesionalizaciju rada sistema javne uprave, koji postoji zbog građana i mora biti podređen njihovim potrebama.

Dosljedno poštovanje naših preporuka olakšava i samim organima javne vlasti da uoče oblasti u kojima treba da unaprijede stanje ili način postupanja, a dobrom saradnjom i otklanjanjem povreda u toku samog postupka na najefikasniji način djeluje se i u korist građana/ki. Jasno ističemo namjeru partnerske, a ne "kaznene" uloge institucije i doprinos procesu dodatne profesionalizacije i transparentnosti rada nadležnih organa. Sa pojedinim organima saradnja je dodatno ubrzana i unaprijeđena, dok i dalje postoje resori koji sa zakašnjenjem reaguju na naša obraćanja ili imaju ignorantni stav prema našim mišljenjima. U narednim poglavljima navodimo konkretne primjere takvog postupanja i očekujemo da će i Skupština Crne Gore, u mjeri mogućeg, afirmirati naš mandat i podsticati kooperativnost organa javne vlasti. U bliskoj budućnosti treba očekivati rad na izmjenama Zakona o zaštitniku/ci, u cilju jačanja pravnog osnova i mjera koje dodatno garantuju nezavisnost, ali i efikasnost institucije.

Naravno i u postojećim uslovima nastavićemo da predano i odgovorno obavljamo povjerene poslove, da donosimo odluke sa integritetom i autoritetom, prepoznate po zasnovanosti na međunarodim standardima i praksi. Naš rad ostaje podređen građanima/građankama i što efikasnijem otklanjanju utvrđenih povreda prava, što ujedno doprinosi trajnom i sistemskom poboljšanju rada javne uprave. Pri tome ćemo se truditi da što više utičemo na javnost kako bi bolje bila shvaćena uloga institucije i spriječili neopravdana očekivanja da Zaštitnik može preuzeti funkcije drugih organa.

Zahvaljujem na saradnji svim organima/organizacijama i institucijama koji su imali odgovoran odnos prema zahtjevima za izjašnjenje i poštovali naše preporuke i drugima koji su promovisali i pomogli naš rad i osnažili naš uticaj. Posebno zahvaljujem i svom timu, jer smo u još jednoj godini zajedničkog rada pokazali da se novim idejama, entuzijazmom i odgovornošću mogu dostići brojni ciljevi i stvoriti

podsticajno radno okruženje. Zahvaljujem se i našem strateškom partneru NVO sektoru i medijima, koji su značajno doprinijeli i doprinose našim uspjesima.

Na kraju, privilegija mi je da u četvrtoj godini svog mandata, sa ove važne i odgovorne pozicije, predam na razmatranje izvještaj, za koji se nadam da će biti koristan izvor informacija i kredibilan putokaz za unaprjeđenje stanja svima koji se bave zaštitom i promocijom ljudskih prava i sloboda.

A handwritten signature in black ink, reading "Mijeković Lina". The signature is written in a cursive, flowing style.

# 2022 INFOGRAFIK



256 predmeta u radu za zaštitu od diskriminacije - 206 okončanih predmeta

U 13 gradova obišli 24 romska naselja

77 predmeta u kojima je utvrđena diskriminacija



U 8 gradova okrugli stolovi o pravima djeteta u digitalnom okruženju

60 obilazaka škola







## II OBLICI RADA ZAŠTITNIKA

### 3.1. Prijem građana, Dani Zaštitnika

U 2022. godini Zaštitnik je imao u radu 1.109 pritužbi, a postupak je okončan u 979 predmeta (88,27%). Broj obraćanja građana/ki Instituciji u ovoj godini je na približno istom nivou kao proteklih godina. Građani/ke su se obraćali/e lično, putem pisma, faksa, mejla, profila na Instagram mreži ili preko zastupnika kojem su dali saglasnost. Zapažamo da su načini obraćanja varirali, te se sve više građana /ki obraćalo putem mejla ili profila na društvenim mrežama (Instagram).

Na osnovu analize primljenih pritužbi zaključuje se da se građani/ke, u cilju zaštite svojih prava, prvo obrate Zaštitniku, što je jedan od pokazatelja da imaju visok stepen povjerenja u rad Institucije Zaštitnika. Osim toga, jedan broj zahtjeva koji su građani upućivali Zaštitniku, a koji su prije svega u nadležnosti drugih organa, ukazuju na to i da građani/ke još uvijek nijesu u dovoljnoj mjeri upoznati sa nadležnostima i ovlaštenjima Zaštitnika. Prilikom razgovora ili neposrednih kontakata sa građanima/kama, kao i pisanim putem, često su se razjasnile situacije o postupanju određenih organa, problemima sa kojima se susrijeću prilikom ostvarivanja svojih prava i dobijali informacije i pravne savjete o pravnom putu koji treba slijediti kako bi što brže i efikasnije ostvarili svoja potencijalna prava.

Praksa prijema građana/ki u prijemnoj kancelariji pokazala se kao dobra pa su Zaštitnik i savjetnici/ce kroz razgovore, strankama omogućili 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/teljke pritužbe ukazivali u cilju otklanjanja tih nepravilnosti. Građani/ke 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, ili ih posavjetovao koja pravna sredstva bi trebali da upotrijebe u cilju zaštite svojih prava. U nekim slučajevima spisi predmeta dostavljani su nadležnim organima na postupanje.

Jedan broj građana/ki obraćao se radi dobijanja pravnih savjeta za vođenje određenih postupaka pred nadležnim organima zbog nemogućnosti da angažuju advokate, dok su se pojedini građani/ke obraćali radi ostvarivanja nekog vida podrške zbog finansijskih problema koji su zadesile njihove porodice. Bilo je i slučajeva gdje su građani/ke imali očekivanja od Institucije Zaštitnika da da tumačenje pojedinih odredaba zakona iz određenih oblasti. U ovim slučajevima Zaštitnik je prethodno od nadležnog ministarstva tražio stavove i mišljenja u vezi sa praksom i primjenom propisa i o tom stavu/mišljenju obavijestio podnosiocima zahtjeva.

I u ovoj izvještajnoj godini u pojedinačnim slučajevima pojedini predstavnici organa vlasti kasnili su sa dostavljanjem traženih izjašnjenja Zaštitniku, zbog čega smo ponavljali zahtjev za izjašnjenje (urgencije) što je svakako uticalo na efikasnost postupka, čak je i u nekim slučajevima izostala saradnja sa Zaštitnikom. U slučajevima u kojima nije dostavljeno izjašnjenje ni nakon urgencije, Zaštitnik je zauzimao svoj stav i dao mišljenje na osnovu podataka sa kojima je raspolagao.

**Dani Zaštitnika/ce** se organizuju u javnom interesu u cilju podizanja svijesti građana/ki o njihovim pravima i slobodama, informisanja o načinima zaštite i obraćanja kao i ostvarivanja direktnog kontakta sa građanima/kama u lokalnoj sredini u kojoj žive. Svrha organizovanja ove aktivnosti je da dopremo do građana/ki u lokalnim sredinama i da ih poštedimo izvjesnih troškova, kada je u pitanju podnošenje pritužbi na povrede ljudskih prava i sloboda. Takođe ovo je i način kako se baviti nekim opštim pitanjima, koja su takođe od interesa za ostvarivanje ljudskih prava i sloboda. Promocija ljudskih prava i jednakosti

značajna je za podizanje svijesti o njihovoj važnosti, pojedinim pravima i načinima njihove zaštite, kao i preporukama za postizanje potrebnih promjena.

U prošloj godini organizovani su "Dani Zaštitnika/ce" u tri crnogorske opštine i to: Bar, Mojkovac i Danilovgrad. Prijem i razgovori sa građanima/kama u lokalnoj zajednici pokazali su se kao dobra praksa. U izvještajnoj godini izmijenjena je metodologija rada i promocije u okviru "Dana Zaštitnika". Tokom boravka u opštinama, Zaštitnik i saradnici/ce razgovarali su sa građanima/kama i primali njihove pritužbe. Održani su i sastanci sa predsjednicima/cama opština, Skupština opština kao i sa predstavnicima/cama relevantnih organa i ustanova. Sastanci su bili fokusirani na problematiku na koju su u razgovorima građani/ke ukazivali/e, na problem 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 najavljivan preko medija – lokalnih štampanih i elektronskih i prigodnih postera.

### **Dani Zaštitnika Bar**

U okviru održavanja Dana Zaštitnika u Baru zabilježen je prilično mali broj pritužbi 30 do 40 na godišnjem nivou a posebno je taj broj mali u poređenju sa nekim manjim sredinama, manjim opštinama. Važno je naglasiti, ne radi se samo o činjenici da pritužbe podnose građani/ke Bara, već da imamo jedan broj pritužbi od ljudi koji dolaze iz drugih sredina, a odnose se na državne organe, koji imaju svoje sjedište ili jedinice u Baru ili na organe lokalne samouprave.

Razlozi obraćanja građana/ki su vrlo heterogeni. To su pritužbe koje se odnose na rad sudova, na rad pojedinih organa državne uprave, katastarsa, posebno izražen problem jeste rad komisija za povraćaj i obeštećenje, kašnjenje u postupcima koji u nekim slučajevima traju i preko petnaest godina. Tu su i pitanja koja je otvorio COVID-19, znači pitanja zdravstvene zaštite i pitanja socijalnih potreba i davanja.

### **Dani Zaštitnika Mojkovac**

Zaštitnik je u okviru "Dana Zaštitnika" imao sastanke sa predsjednikom Opštine, predstavnicima Dnevnog centra za djecu sa smetnjama kao i Centrom za socijalni rad. Na sastancima Zaštitnik je istakao potrebu promocije svih dostupnih mehanizama zaštite prava građana/ki, navodeći podatak da građani/ke Mojkovca rijetko kontaktiraju instituciju Ombudsmana u poređenju sa drugim manjim opštinama na sjeveru Crne Gore.

Predstavnicima/ce Dnevnog centra predstavili su rad ustanove, navodeći da posjeduju potreban stručni kadar za rad sa korisnicima/cama, da roditelji nisu učestvovali u finansiranju usluga koje najvećim dijelom obezbjeđuje Opština, a dio i Centar za socijalni rad.

Sa direktorkom Centra za socijalni rad Zaštitnik je razgovarao o oblastima koje su od interesovanja za praksu rada Zaštitnika, kao što su predmeti porodičnog nasilja, maloljetničke delikvencije i povjeravanje djeteta i ukazao na veliki broj nadležnosti centara u pojedinim oblastima (nasilje u porodici), a istaknuto je i da bi bilo dobro da među stalnim stručnim kadrom bude i psiholog/škinja, imajući u vidu brojne osjetljive teme iz nadležnosti Centra.

## **Dani Zaštitnika Danilovgrad**

Zaštitnik je posjetio i Opštinu Danilovgrad. Osim prijema građana/ki i njihovih pritužbi, održan je sastanak sa predsjednicom Opštine a realizovane su i posjete Policijskoj akademiji, Odjeljenju bezbjednosti, Centru za socijalni rad i Dnevnom centru za djecu sa smetnjama.

Kada su u pitanju pritužbe građana/ki Danilovgrada bilježimo smanjenje broja pritužbi, a stanovnici/e ove Opštine uglavnom su ukazivali/e na dugo trajanje upravnih i sudskih postupaka. U posljednje četiri godine stanovnici/e ove Opštine podnosili/e su od 90-150 pritužbi na godišnjem nivou, dok je u prvih pet mjeseci prošle godine podnijeto njih 30.

Sa sastanka sa predsjednicom Opštine poručeno je da državne ustanove moraju biti servis građana/ki, transparentne i lako dostupne kao i da svakodnevno vrši prijem građana/ki, te da podstiču inicijative i konstruktivan dijalog u rješavanju aktuelnih problema. Ukazano je da se dosta građana/ki nalazi u stanju socijalne potrebe, te da su korisnici/e Narodne kuhinje, čiji rad opština finsira.

Na sastanku sa direktorom Policijske akademije Zaštitnik se interesovao i za upis pripadnika/ca manjina i primjenu mjera za stvaranje faktičke jednakosti, u slučajevima jednakih ili približno jednakih uslova, odnosno rezultata kandidata/kinja. Sagovornici/e su saglasni/e da je kvalitetno obrazovanje službenika/ca policije ključna preventivna mjera u spreječavanju slučajeva zlostavljanja i drugih oblika prekomjerne upotrebe policijskih ovlašćenja, ali i primjera negativne solidarnosti među kolegama/inicima. Pozitivno informacija je da je u posljednjoj generaciji polaznika Aademije primljeno 39 odsto žena.

Predstavnicima/e Institucije obišli su i Dnevni centar za djecu sa smetnjama u razvoju, koji ima licencu za 15 korisnika/ca. Za djecu iz svih krajeva ove Opštine organizovan je prevoz. Predstavnicima/ce Dnevnog centra ukazali/e su na dobru saradnju sa lokalnom samoupravom i privrednicima/cama sa područja Opštine Danilovgrad.

Prilikom obilaska Centra za socijalni rad zapažen je nedostatak stručnog i usko specijalizovanog kadra. Zaposlena/e su samo četiri socijalna/ne radnika/ce, od kojih je dvoje raspoređeno na materijalnim davanjima, a dva su voditelji slučaja. Nedostatak kadra u velikoj mjeri onemogućava ažurno i adekvatno postupanje organa starateljstva, posebno imajući u vidu raznovrsnost i slojevitost njihovih nadležnosti u okviru socijalne i dječije zaštite.

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

### **3.2. Saradnja sa medijima i sa javnošću:**

Kao i u svim prethodnim izvještajima i u ovom naglašavamo da se jedan veoma važan segment našeg rada odnosi i na saradnju sa medijima, sa kojima negujemo otvoren i pristupačan odnos. Tome u prilog svjedoči činjenica da su predstavnici institucije gotovo svakodnevno prisutni u različitim formama informativnih emisija crnogorskih, ali i regionalnih medija.

Medijsko izvještavanje najvažniji je izvor saznanja za naša postupanja po sopstvenoj inicijativi, odnosno iniciranje predmeta onda kada nemamo obraćanje građana/ki, već sami naknadno zatražimo saglasnost za postupanje. Podsjećamo da kada postupamo u korist zaštite prava djeteta saglasnost nije potrebna zbog ranjivosti ove društvene grupe, mada se u svakom konkretnom slučaju ocjenjuje najbolji interes djeteta, kao pretpostavka pokretanja postupka. Novinari/ke su tada najčešće naša tačka spajanja sa

građanima/kama o kojima su pisali i ukazali na probleme koji se javljaju u vezi sa ostvarivanjem prava i sloboda pred organima javne vlasti i drugim organizacijama koje vrše javna ovlaštenja, odnosno prema bilo kome kada je u pitanju oblast zaštite od diskriminacije.

Tradicionalno, mišljenja sa preporukama kao i izvještaji Zaštitnika takođe su interesantni javnosti i redovno su predstavljani u štampanim i elektronskim medijima. Ovo smatramo jednim od najefikasnijih načina predstavljanja i promocije mandata institucije, na osnovu kog se građani lako, kroz praktične primjere identifikuju sa istim ili sličnim situacijama i odluče da nam se obrate.

I u Izvještaju Evropske komisije o Crnoj Gori, objavljenom u oktobru '22. godine, konstatovano je da se stavovi institucije često citiraju u medijima.

U razgovoru i sastancima sa predstavnicima/cama različitih institucija, organizacija i medija, ukazano je da web sajt institucije predstavlja bogat izvor vijesti iz svih oblasti našeg rada, na kom smo u 2022. godini imali oko 170 objavljenih vijesti.

U trećoj godini od otvaranja Instagram naloga institucije, bilježimo još veći broj obraćanja građana/ki koji se najčešće interesuju o procedurama formalnih obraćanja i mogućnostima zaštite svojih prava pred Zaštitnikom. Iako Instagram nije primarno namijenjen formalnom prijemu pritužbi, ovim putem ostvaruje se važna inicijalna komunikacija sa građanima/kama i njihova obraćanja direktno prosleđuju na mejl adrese za prijem pritužbi ili u prethodnu proceduru u kojoj se procjenjuje koja vrsta podrške je strankama potrebna.

Uspjeli smo da i u izazovnoj izvještajnoj godini veoma ažurno obezbijedimo odgovore ili sagovornike na sve teme iz naše nadležnosti, a najveći broj obraćanja odnosi se na teme govora mržnje, klime netolerancije i diskriminacije, kao i prava djece. Na osnovu praćenja press klipinga, u nastavku navodimo neke od najčešće prenošenih izjava i informacija u medijima iz institucije Zaštitnika u 2022. godini:

- Zaustaviti sve što podstiče i širi nacionalnu, vjersku i svaku drugu mržnju
- Ombudsman: Institucije da demonstriraju kapacitet u odbrani demokratije;
- Ombudsman Siniša Bjeković za „Dan“ ističe da granice u slobodi izražavanja moraju postojati
- Posrbica i poturica su uvrede, političari svjesno šire mržnju;
- Bjeković: U Skupštini mnogo manje priče o romskoj populaciji nego što je trebalo;
- Pandemija višestruko uticala na ostvarivanje prava djeteta;
- Bjeković: Univerzitet zaštititi od vjerskog uticaja;
- Bjeković: Umjesto da se smanjuju, podjele se produbljuju;
- Ombudsman utvrdio propuste u pravilniku za ostvarivanje primanja za OSI: Diskriminisana lica oštećenog vida;
- Govor mržnje na društvenim mrežama eksplodirao u posljednje dvije godine, Bjeković: Institucije nemoćne da ga spriječe;
- Ombudsman: Medijske slobode jedna od oblasti u kojoj se sporo napreduje;
- Bjeković: Postoji bojazan da se tek ulazi u period oštih političkih konfrontacija, neprikladni tonovi najzastupljeniji na internetu;
- Bjeković: Izdaja.me odraz perioda oštih konfrontacija;
- Ombudsman utvrdio da Ministarstvo ima inertan odnos prema pojedinim ustanovama visokog obrazovanja i dao preporuku: Država da finansira i programe privatnih fakulteta;
- Ombudsman utvrdio da je dio učeničkih domova u takvom stanju da predstavlja opasnost za sigurnost i zdravlje djece;
- Ombudsman: Javni servis je žene prikazao kao besplatnu radnu snagu i robu;

- Zamjenica zaštitnika utvrdila da su odraslim osobama sa invaliditetom povrijeđena prava-Nema servisa, upitna svrha strategija za OSI;
- Zamjenica Ombudsmana: Diskriminisali asistente i medijatore u nastavi;
- Ombudsman utvrdio da su nadležni organi diskriminisali bračni par iz Budve i prekršili propise- Bez državljanstva nema ni potomstva;
- Ombudsman: Pandemija dodatni rizik za mentalno zdravlje djece;
- Ombudsman Siniša Bjeković upozorio: Romi i dalje najmarginalizovaniji;
- Zaštitnik ljudskih prava i sloboda: Policajac na Cetinju nečovječno postupao;
- Ombudsman: Vršnjačko nasilje sve češći problem u društvu;
- Zamjenica zaštitnika Mirjana Radović dala više preporuka upravi spušskog zatvora: UIKS da izradi smjernice za prevenciju suicida;
- Ombudsman: Kvalitetno obrazovanje Roma uslov za njihovu integraciju u druge oblasti društvenog života;
- Nakon obraćanja grupe zatvorenika, Zaštitnik ljudskih prava preporučio UIKS-u: Omogućiti osuđenima češće video-pozive sa porodicom;
- Predstavnici Zaštitnika ljudskih prava i sloboda posjetili izbjeglice iz Ukrajine koje trenutno žive u Bijelom Polju: Žele da rade i uče jezik;
- Zaštitnik apeluje: Djecu sačuvati od svih vrsta podjela, razmirica i pogotovo incidenata;
- Zaštitnik utvrdio da je konzilijum KCCG ignorisao zahtjeve oboljelih za presađivanje organa u inostranstvu: Šest pacijenata ostavili bez transplantacije;
- U Crnoj Gori česte opstrukcije rada novinara na terenu;
- Ombudsmanu lani stiglo najviše pritužbi na rad državnih organa i sudova: Podnesene čak 1.123 žalbe, godinu obilježila sloboda govora mržnje;
- Zamjenica ombudsmana: Nastavnik se grubo ponašao, kolege ga podržale;
- Zamjenica ombudsmana zatražila reakciju zbog vajber prepiske da je Konik „glibav" i „šugav";
- Bjeković-Rajnke: Reforme moraju biti bazirane na poštovanju ljudskih prava;
- Ombudsman sutra u Danilovgradu povodom Dana zaštitnika;
- Mijušković: Pedofilija u Crnoj Gori je adekvatno pravno tretirana, ali je država zakazala na terenu konkretne primjene;
- Visok stepen zadovoljstva građana stanjem ljudskih prava i sloboda u Baru;
- Ombudsman i UNHCR: Projekat o ostvarivanju prava na azil stranih državljana;
- Upozorenje zamjenice Ombudsmana: Država bi mogla ispaštati zbog dodjele stanova;
- Institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda preporučila izmjenu Granskog kolektivnog ugovora u zdravstvu: Nemedicinski kadar stavljen u nepovoljniji položaj;
- Zamjenica Ombudsmana Mijušković položila zakletvu pred predsjednicom Skupštine;
- Značajan doprinos institucije Zaštitnika borbi protiv seksizma;
- U Mojkovcu održani „Dani Zaštitnika ljudskih prava": Fokus građana na socijalna davanja;
- Ombudsman: Napad na prostorije Drop in centra još jedna potvrda ukorijenjene mržnje i netolerancije prema LGBTIQ osobama;
- Ombudsman: Nosioi državnih funkcija i predstavnici političkih elita da se uzdrže od komentarisanja uređivačke politike medija i pritisaka;
- Reagovanje institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda-Ombudsman: Povodom dešavanja na Cetinju formirana 27 predmeta, u Nikšiću istog dana obavljene potrebne komunikacije;
- Bjeković osudio incident u prostorijama lista „Dan“;
- Zaštitnik ljudskih prava i sloboda: Diskriminatorni i stigmatizujući stavovi Jokovića, očekujemo da se izvini;
- Ombudsman: Brinu učestali pritisci, napadi i drugi primjeri ugrožavanja medijskih sloboda;
- Predstavnici Svjetske banke posjetili instituciju Ombudsmana: Ključna borba protiv diskriminacije;
- Ombudsman utvrdio da je Pošta Crne Gore prekršila Ustav i Evropsku konvenciju o ljudskim pravima: Odbili da zaposle OSI bez obrazloženja;

- Bez drastičnog kršenja dječjih prava u Crnoj Gori;
- Tim Ombudsmana prilikom obilaska psihijatrijske ustanove utvrdio da se pacijenti i dalje liječe u neadekvatnim uslovima: Bolnici u Dobroti fale kreveti i lijekovi;
- Ombudsman formirao predmet: Nivo obrazovanja ne bi smio da utiče na ostvarivanje prava;
- Ombudsman: Političari odgovorni što Romi još nemaju predstavnika u parlamentu;
- Ombudsman utvrdio nejednako postupanje prema ženama prilikom rješenja o napredovanju u graničnoj policiji na sjeveru: Policajka tražila unapređenje, dobila mobing i degradaciju;
- Šavnik, Bjeković: Građanima omogućiti da slobodno izraze političku volju;
- Ombudsman utvrdio diskriminaciju u slučaju saradnika u nastavi za Rome i Egipćane: Nejednakost pri zapošljavanju;
- Ombudsman otkrio diskriminaciju u Ministarstvu unutrašnjih poslova: Degradirali službenika koji je prijavljivao nepravilnosti;
- Bjeković: O nasilju kao fenomenu rečeno dosta, ne i dovoljno;
- Ombudsman pokrenuo postupak zbog diskriminacije profesora FCJK;
- Ombudsman: Zabrinutost i osuda povodom nastavka targetiranja, vrijeđanja i omalovažavanja žena;
- Šest pritužbi OSI stiglo na adresu Ombudsmana, u tri slučaja utvrđena diskriminacija;
- Ombudsman: Policajac bez razloga tukao Kojaševića, ljebarski izvještaj nije pravilno sačinjen
- Institucije i društvo maksimalno da olakšaju položaj izbjeglica;
- Zaštitnik po pritužbi roditelja utvrdio da su ministarstvo prosvjete i glavni grad kršili prava učenika: Bez prevoza nema ni obrazovanja;
- Analiza Ombudsmana i UNHCR-a pokazuje da se u našu zemlju više dolazi alternativnim putevima: U Crnu Goru ilegalno ušlo 26.110 migranata;
- Zaštitnik u Opštini Nikšić - Komunikacija sa građanima i otvorenost lokalne uprave prioritet.

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

Oblast ljudskih prava i sloboda traži jedinstvene, usaglašene i primjenjive standarde koji se implementiraju na nivou cijele države. U svom radu, Zaštitnik ukazuje na važnost međuinstitucionalne saradnje, a u cilju unaprjeđenja implementacije ljudskih prava i snažnije zaštite od svih oblika diskriminacije, nejednakog postupanja, pristupa pravdi i pune usklađenosti sa pravnim tekovinama Evropske Unije i evropskim standardima.

Uspostavljanje, razvoj i njegovanje saradnje sa državnim institucijama, organima javne uprave i organima lokalne samouprave je jedan od prioriteta Zaštitnika od samog osnivanja. Da bi građani/ke zaista osjetili promjenu u ostvarenju svojih prava i bili u mogućnosti da se ravnopravno uključe u društvo, neophodan je veći akcenat na zaštiti najranjivijih i najugroženijih grupa i ispunjavanje obaveza koje proizilaze iz opredijeljenja države da bude zasnovana na vladavini prava. Promocija ljudskih prava i jednakosti značajna je za podizanje svijesti o njihovoj važnosti, pojedinim pravima i načinima njihove zaštite, kao i preporukama za postizanje potrebnih promjena.

Saradnja Zaštitnika sa institucijama se u kontinuitetu unaprjeđuje i odvija u nekoliko pravaca koji uključuju rad po pritužbama, poštovanje/ispunjenje preporuka Zaštitnika, promotivne aktivnosti, zajedničke kampanje obuke/treninge i drugo. Zaštitnik doprinosi podizanju kvaliteta rada i podizanja svijesti državnih službenika o očekivanjima javnosti u vezi sa dobrom upravom. Davanjem savjeta i mišljenja o pitanjima iz svoje nadležnosti, djelujemo preventivno u cilju unaprjeđenja rada organa uprave i zaštite ljudskih sloboda i prava. Od Zaštitnika se očekuje da promoviše i osigura poštovanje i zaštitu ljudskih prava, demokratskih principa i jačanje vladavine prava u svim okolnostima i bez izuzetka.

Važan segment saradnje se odnosi i na promotivne i edukativne aktivnosti, pa su naši predstavnici/ce učesnici/e brojnih skupova i sastanaka koje organizuju organi, institucije ili nadležna tijela sve tri grane vlasti-izvršne, zakonodavne i sudske.

Skupština Crne Gore i matični Odbor za ljudska prava i slobode imaju važnu ulogu kada je u pitanju institucija Zaštitnika. U 2022. godini nastavili smo intezivnu saradnju a posebno prilikom predstavljanja Godišnjeg izvještaja, posebnih izvještaja i konsultativnih sastanaka.

U izvještajnoj godini, Skupštini Crne Gore i matičnom Odboru za ljudska prava i slobode, dostavljeni su godišnji izvještaj o radu Zaštitnika za 2021.godinu, sa osvrtom na Godišnji izvještaj o aktivnostima na sprovođenju i unapređenju upravljanja i kontrola za 2021. godinu za instituciju Zaštitnika, godišnji izvještaj NPM-a za 2021. godinu, polugodišnji Izvještaj o zaštiti od diskriminacije sa stanovišta djelovanja Institucije, Poseban izvještaj Zaštitnika „Uticaj mjera za sprječavanje širenja virusa COVID-19 na mentalno zdravlje djece u Crnoj Gori“, predlog zakona o Budžetu Crne Gore za 2023. godinu. Pomenuti izvještaji su usvojeni, a Odbor je razmatrao i podržao i Predlog zahtjeva za dodjelu budžetskih sredstava Zaštitniku za 2023. godinu.

Zaštitnik i saradnic/e su bili dio i drugih aktivnosti u organizaciji Skupštine Crne Gore. Zaštitnik je prisustvovao otvaranju izložbe slika akademskog slikara Nikole Kovačevića „Iz pepela bola i beznađa, vihor nade daje život sjemenu čovječanstva“. Učestvovao je u 14. zasjedanju „Ženskog parlamenta“, koju je organizovao Odbor za rodnu ravnopravnost koji je bio posvećen institucionalnim mehanizmima za rodnu ravnopravnost u Crnoj Gori.

Zamjenica Zaštitnika učestvovala je u radu 62. sjednice Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu na kojoj je realizovano dvodnevno kontrolno saslušanje na temu „Nehumano i šikanozno zadržavanje mitropolita crnogorsko-primorskog Amfilohija Radovića u prostorijama Centra bezbjednosti Podgorica.“ Glavna savjetnica Zaštitnika je na 23. sjednici Odbora za ljudska prava prilikom razmatranja Izvještaja o radu Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava za 2021. godinu, sa osvrtom na Konačni izvještaj Državne revizorske institucije o finansijskoj reviziji i reviziji pravilnosti poslovanja Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava za 2020. godinu ukazala na neophodnost izmjena zakonodavnog okvira u odnosu na Zakon o manjinskim pravima i slobodama, u dijelu koji uređuje izbor članova savjeta manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice. Zamjenica Zaštitnika bila je članica delegacije koja je posjetila Centar za prihvata u Spuzi a koju je organizovao Odbor za ljudska prava Skupštine Crne Gore.

Povodom situacije u vezi sa licima pristiglim iz područja sukoba u Ukrajini predstavnici/e institucije Zaštitnika posjetili su budvanski Crveni krst i grupu državljana/ki Ukrajine u privatnom smještaju i kolektivni smještaj u opštini Bijelo Polje. U razgovoru sa predstavnicima/cama institucije, iz sektora za prava djece i zaštitu od diskriminacije državljanima/ke Ukrajine ukazali su na veoma zadovoljavajuće uslove boravka i odnosa sa lokalnim vlastima i stanovništvom. Lica koja se nalaze na ovim lokacijama su informisana o načinu regulisanja njihovog pravnog statusa tokom boravka u Crnoj Gori i pristupa pravima. Sa njima se takođe razgovaralo o problemima sa kojima se susrijeću: o zdravstvenoj zaštiti, obrazovanju djece, smještaju, ishrani, slobodnim aktivnostima. Izrazili su zahvalnost svim pruženim uslugama, ali su i izrazili želju za radom, kako bi mogli da imaju sigurnost i da zadovolje svoje osnovne potrebe.

U izvještajnom periodu, u skladu sa svojom nadležnošću, Institucija je postala prepoznata po otvorenom i pristupačnom stavu za različite inicijative koje doprinose unapređenju ljudskih prava i sloboda, a Zaštitnik, zamjenici/e i savjetnički kadar bili su često učesnici različitih aktivnosti, od kojih neke navodimo u nastavku:

-Predstavnice Institucije učestvovala su u radu okruglog stola o besplatnoj pravnoj pomoći na kojem su prihvaćene sugestije Zaštitnika koje se odnose na adekvatnu i potpunu pravnu zaštitu žrtava nasilja - od strane kvalifikovanih punomoćnika/ca – advokata/ica;

-Zamjenica Zaštitnika bila je učesnica okruglog stola "Harmonizacija propisa sa Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom" i istakla da Zakon u potpunosti treba uskladiti sa pravnom tekovinom Evropske unije i da nedovoljna primjena usvojenih pravnih standarda dovodi do toga da se osobe sa invaliditetom i dalje suočavaju sa brojnim preprekama, koje onemogućavaju puno i efikasno učešće u život zajednice;

-Zaštitnik je posjetio opštinu Nikšić i razgovarao sa predsjednikom Skupštine opštine Nikšić o najčešćim obraćanjima građana/ki u vezi sa ostvarivanjem ljudskih prava i sloboda;

-Savjetnica Zaštitnika učestvovala je u radu radne grupe povodom izrade Nacrta zakona o pravnom prepoznavanju rodnog identiteta na osnovu samoodređenja koji bi omogućio transrodnim osobama da slobodno izraze rodni identitet, razvijaju sopstvenu ličnost i žive u skladu sa identitetom koji je nezavisan od bioloških karakteristika dobijenih upisom pri rođenju. Tekstom Nacrta Zakona omogućiće se građanima/kama da promijene oznaku pola i matični broj u registrima i ličnim dokumentima na osnovu rodnog samoodređenja, a koje neće biti uslovljeno obavezom promjene pola i drugim medicinskim postupcima i intervencijama;

-Savjetnica Zaštitnika govorila je na panelu "Pristupačne informacije u oblasti zdravstvene zaštite - uputstvo za korišćenje lijekova, podsjećajući na preporuku Zaštitnika iz 2020. godine. Njime je utvrđeno da se Pravilnikom o sadržaju i načinu obilježavanja spoljašnjeg i unutrašnjeg pakovanja lijeka i sadržaju uputstva za lijek, kojim je propisano da *"Nosilac/teljka dozvole za lijek, na zahtjev udruženja pacijenata/kinja za zaštitu slijepih i slabovidih osoba, dostavlja tom udruženju uputstvo za lijek u odgovarajućem obliku (Brajevo pismo, velika slova ili elektronski zvučni zapis)"* krši pravo na privatnost lica oštećenog vida, nedozvoljenim miješanjem u posebnu kategoriju ličnih podataka;

-Zaštitnik je govorio u okviru javne rasprave o Nacrtu Zakona o zaštiti jednakosti i zabrani diskriminacije i istakao značaj zakonskih rješenja kojima se briše postojeća nejasna i terminološki nedosljedna strukturalna podjela u pogledu vrsta, osnova, oblika i područja diskriminacije;

-U okviru aktivnosti na promociji i približavanju građanima/kama u riziku od diskriminacije obavljen je obilazak romskih naselja u Crnoj Gori i to: Berane, Bijelo Polje, Andrijevića, Mojkovac, Plav, Gusinje, Ulcinj, Tivat, Herceg Novi, Nikšić, Bar, Sutomore i Podgorica, a o čemu će se naknadno sačiniti poseban izvještaj;

-Glavna savjetnica je bila predavačica na obuci koju je Policijska akademija organizovala za pripadnike/ce Uprave policije na temu "Borba protiv zločina iz mržnje";

-Zamjenica Zaštitnika posjetila je JU Resursni centar za sluh i govor "Dr Peruta Ivanović" Kotor i JU Dnevni centar za djecu sa smetnjama u razvoju i odrasle sa invaliditetom na Cetinju i tom prilikom sa rukovodstvima ustanova razgovarale o funkcionisanju dnevnih centara, finansiranju usluge dnevnog boravka, inspekcijским nadzorima u ovim ustanovama, kao pružaocima usluge;

-Na sastanku predstavnika/ca institucije Zaštitnika i Kliničkog centra Crne Gore ocijenjeno je da je neophodno dalje unaprjeđenje zakonskih rješenja u oblasti zdravstva, kako bi pacijentima/kinjama bila omogućena kompletnija zdravstvena zaštita, uključujući i bolju dostupnost informacija o procedurama i mogućnostima liječenja.

-Zaštitnik sastao se sa predsjednikom Romskog savjeta i medijatorkom gospođom Šejlom Pepić sa kojima je razgovarao o aktuelnim i višegodišnjim problemima Romkinja i Roma u Crnoj Gori;

-Predstavnice institucije Zaštitnika nenajavljeno su posjetile JU Dnevni centar za djecu sa smetnjama u razvoju Herceg Novi, JU Dječji dom "Mladost" u Bijeloj i Dnevni centar za djecu i omladinu sa smetnjama i teškoćama u razvoju „Biseri“. Realizovane su i posjete učeničkim domovima-internatima u Šavniku i Nikšiću; Posjete predstavljaju nastavak započetih aktivnosti radi provjere realizacije upućenih preporuka učeničkim domovima/internatima u Crnoj Gori, a koje su date nakon istraživanja o položaju djece u tim ustanovama;



- Tim Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture u toku prošle godine obavljao je redovne i kontrolne obilaske odjeljenja i centara bezbjednosti u cilju ocjene stanja u tim organizacionim jedinicama. kao i sagledavanja ispunjenosti ranije datih preporuka Zaštitnika.

### 3.4. Saradnja sa NVO

Aktivno učešće građana/ki i civilnog društva u procesima donošenja javnih politika i zakona važna je pretpostavka izgradnje povjerenja u otvoren, odgovoran i djelotvoran rad organa državne uprave. Saradnja koju Zaštitnik ima sa civilnim društvom poslednjih godina omogućava da se uključe „spoljašnji“ partneri za svakodnevni rad.

Organizacije civilnog društva, mediji i ostali pojedinci/ke građanski aktivisti/kinje su branioci ljudskih prava i predstavljaju svojevrсни glas građana/ki i potporu državnoj upravi i svojim radom utiču na njenu efikasnosti i proaktivnost. Očigledno da još ima prostora za intenzivnije uključivanje civilnog društva u kreiranju odluka i javnih politika, unaprjeđenju transparentnosti organa/institucija, osnaživanju uloge javnosti u procesu donošenja odluka, a u cilju razvoja demokratije.

Stabilno i sređeno građansko društvo počiva na toleranciji, različitosti i zabrani diskriminacije po osnovu bilo kog ličnog svojstva, pa tako i ovog puta podsjećamo da u atmosferi kontinuiranih tenzija i podjela po raznim osnovama, slučajevi nasilja i uznemiravanja pripadnika/ca građanskih aktivista/kinja, branilaca/teljki ljudskih prava, predstavnika/ca civilnog društva ne smiju proći neopaženo, već zahtijevaju efikasnu reakciju nadležnih institucija i podršku svih pojedinaca koji uvažavaju principe pravne države, vladavine prava i ljudskih prava. S tim u vezi, na atmosferu za rad branilaca/teljki ljudskih prava svakako utiče i podijeljenost društva, po raznim osnovama.

Institucija Zaštitnika je, na zahtjev nevladinih organizacija, često davala podršku kod apliciranja projekata/kampanja/zajedničkih aktivnosti. Takođe, bilo je i situacija kada su davana mišljenja po određenom društvenom i pravnom pitanju koje opterećuje javnost. Čini nam zadovoljstvo što je naša Institucija prepoznata kao kredibilan partner u mnogim oblastima našeg rada i posebno što smo u prilici da nastavimo aktivnosti na saradnji sa civilnim sektorom na zaštiti i promociji ljudskih prava i sloboda, jednakosti i vladavini prava.

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

-Glavna savjetnica Zaštitnika za prevenciju i zaštitu od torture je govorila na završnoj konferenciji projekta "Reintegracija kroz edukaciju" i podsjetila da je Zaštitnik, kao NPM, u više navrata kroz preporuke ukazivao na značaj tretmanskog rada i podrške od strane stručnih lica u zatvorima;

- Zaštitnik je posjetio NVO SOS Nikšić i upoznao se sa uslovima rada ove organizacije kao i rezultatima istraživanja na temu porodičnog nasilja i ukazao na dugogodišnji doprinos i značaj koji daju lokalnoj zajednici ali i društvu u cjelini;

- Na sastanku zamjenice Zaštitnika sa predstavnicama NVO Ekvivalent ocijenjeno je da se u praksi još uvijek često zapaža medicinski model pristupa invaliditetu, koji je neophodno eliminisati;

- Na konferenciji Udruženja mladih sa hendikepom, Zaštitnik je ukazao da djeca s invaliditetom predstavljaju jednu od najmarginalizovanih ranjivih grupa u Crnoj Gori i da često žive u porodicama koje se mogu okarakterisati kao najugroženije populacije kojima je pristup obrazovnim, zdravstvenim i socijalnim ustanovama ograničen;

-Zamjenica je održala predavanje "Školi dječjih prava" u okviru projekta STEP - Održiva tranzicija za jednake mogućnosti a u organizaciji Udruženja mladih sa hendikepom Crne Gore podržanog od strane UNICEF-a Crne Gore;

- Zaštitnik je prisustvovao događaju povodom obilježavanja Dana usvajanja UN Konvencije o pravima djeteta, u organizaciji Centra za prava djeteta. Događaj je imao za cilj afirmaciju prava djeteta na participaciju, mogućnosti da djeca iznesu svoje mišljenje i povratno dobiju informacije koje su im od značaja;
- U okviru obilježavanja Dječje nedjelje, grupa djece iz vrtića „Naše malo kraljevstvo“ posjetila je instituciju Zaštitnika i razgovarali o svojim željama, potrebama i pravima;
- Zaštitnik je govorio na temu "Kako iskoristiti različitosti za razvoj Crne Gore" u okviru rada 20. generacije Škole političkih studija koju je organizovala NVO Građanska alijansa;
- U partnerstvu sa Ministarstvom za ljudska i manjinska prava, uradili smo Istraživanja o trendovima u oblasti diskriminacije u Crnoj Gori koje je sproveo Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM), a koji su finansirali Evropska unija (EU) i Savjet Evrope;
- Na okruglom stolu "Dijagnoza i terapija slobode izražavanja, govora mržnje i etničkih tenzija", koji je organizovao Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM) Zaštitnik je kazao da je sloboda izražavanja zdravo stanje, a govor mržnje i etničke tenzije predstavljaju bolest društva i da se brojne teze u medijima i na društvenim mrežama mogu okarakterisati kao govor mržnje;
- Povodom obilježavanja Dana usvajanja UN Konvencije o pravima djeteta, Centar za prava djeteta organizovao je susret djece sa predstavnicima diplomatskog kora, a događaju je prisustvovao i Zaštitnik.
- Predstavljene su Smjernice za eliminaciju seksizma u radu institucije Zaštitnika. U izradi ovog dokumenta su učestvovali predstavnici/e Zaštitnika i Instituta za pravne studije (IPLS) a rezultat je preporuke CM/Rec Savjeta Evrope iz 2019. godine za sprečavanje i suzbijanje seksizma;
- U radu konferencije "Položaj maloljetnika u krivičnom postupku – od prevencije od integracije", koju je organizovao Centar za građansko obrazovanje, učestvovala je savjetnica i ukazala da usvajanjem Zakona o postupanju prema maloljetnicima/cama u krivičnom postupku nije do kraja sprovedena reforma u ovoj oblasti a i zbog činjenice da samo tri suda i tužilaštva imaju prostorije opremljene/namijenjene djeci;
- Grupa srednjoškolaca iz deset crnogorskih gradova posjetila je instituciju Zaštitnika, u okviru projekta Ubrzajmo rodnu ravnopravnost (faza II) – od stereotipizacije do ravnopravnosti!, koju sprovodi Centar za građansko obrazovanje (CGO). Sa 25 učesnika Škole omladinskog aktivizma razgovarao je Zaštitnik sa zamjenicama.

### 3.5. Međunarodna saradnja

U 2022. godini institucija Zaštitnika se zahvaljujući stabilizaciji epidemioloških uslova izazvanih virusom COVID-19, gotovo u potpunosti vratila na održavanje sastanaka uživo. Učestvovali smo u raznim aktivnostima i razvijali saradnju sa institucijama ombudsmana drugih zemalja, ombudsmanima u regionu i partnerskim institucijama. Saradnja je nastavljena i unutar mreža i organizacija u kojima je institucija Zaštitnika jedna od članica. Uspostavljena saradnja s ombudsmanima drugih država i saradnja u okviru mreža čiji smo članovi odvijala se uglavnom kroz onlajn tematske sastanke ili sastanke mreža, sastanke radnih grupa, konferencija i drugih skupova.

Tokom godine institucija Zaštitnika kontinuirano je učestvovala u pripremama priloga za Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori, a u okviru pregovaračkog poglavlja 23 – Pravosuđe i temeljna prava, pregovaračkog poglavlja (19) – Socijalna politika i zapošljavanje kao, i Pododbora za pravdu, slobodu i bezbjednost (poglavlje 23).

Institucija Zaštitnika je učestvovala u izradi *Nacionalnog izvještaja o stanju ljudskih prava u Crnoj Gori u okviru četvrtog ciklusa Opšteg periodičnog pregleda (UPR)* Ujedinjenih nacija za period 2018-2022. Dio izvještaja su zapažanja, ocjene i mišljenja Zaštitnika o izazovima u sprovođenju i poštovanju ljudskih prava i sloboda.

Peer review misija Evropske komisije boravila je u posjeti instituciji Zaštitnika, s ciljem analize institucionalnog okvira nezavisnih nadzornih ili regulatornih institucija, radi procjene njihove nezavisnosti i efikasnog funkcionisanja. Misija je važna iz perspektive pregovora o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji u okviru poglavlja 23 – Pravosuđe i temeljna prava, a predvodili su je nezavisni eksperti iz Portugala, Litvanije i Slovenije.

Raduje nas što izvještaji Evropske komisije za Crnu Goru iz godine u godinu bilježe napredak institucije Zaštitnika u svim segmentima rada. U izvještaju <sup>8</sup> je ocijenjeno da se institucija Zaštitnika i dalje percipira kao Institucija sa najvećim uticajem i povjerenjem u pogledu promocije i zaštite prava građana/ki, a kapacitet za rješavanje pritužbi i kvalitet odluka nastavili su da se poboljšavaju. Stavovi institucije se često citiraju u medijima<sup>8</sup>, kaže se u izvještaju EK.

Tokom godine oglašavali smo se saopštenjima ili smo učestvovali u aktivnostima, a povodom obilježavanja značajnih međunarodnih datuma i to:

- Tradicionalno, sa partnerima iz Delegacije EU, Savjeta Evrope i Građanske alijanse, Zaštitnik je obilježio *Međunarodni dan ljudskih prava*, nizom aktivnosti, od kojih je završna bila konferencija "Institucije zaštite ljudskih prava u vanrednim okolnostima".
- Povodom *Međunarodnog dana sjećanja na žrtve holokausta*, Zaštitnik je prisustvovao otvaranju izložbe slika u organizaciji Jevrejske zajednice; povodom *Međunarodnog dana žena* je ukazao da se od žene danas traži mnogo više - da je i ekonomski faktor, odnosno da radom van kuće doprinosi ekonomskom statusu porodice, kao i da aktivno učestvuje u mnogim procesima, kao što je odgajanje djece i staranje o njima; povodom obilježavanja *Međunarodnog dana podrške žrtvama torture* zamjenica Zaštitnika učestvovala je u predstavljanju Izvještaja o ljudskim pravima u institucijama zatvorenog tipa u Crnoj Gori, koji je izradila NVO Građanska alijansa. Povodom obilježavanja *Međunarodnog dana podrške žrtvama mučenja*, Zaštitnik je ukazao na važnost Mendezovih načela, koja predstavljaju vodič za ispitivanje u skladu s ljudskim pravima.
- Zaštitnik je uputio pismo podrške ukrajinskoj kolegici Lyudmili Leontievnoj i narodu Ukrajine u njihovoj borbi za očuvanje slobode i bezbjednosti svih građana/ki i tim povodom zahtijevao hitan prekid ratnih sukoba. Ukazao je na obavezu poštovanja demokratskih vrijednosti i ljudskih prava, kao jednim od najvećih dostignućima civilizovanog svijeta. Institucija se pridružila izjavama Evropske mreže ombudsmanskih institucija /ENNHRI/ i Evropske mreže ombudsmana za djecu, kojima se poziva na hitan prekid sukoba, poštovanje ljudskih prava civila u ekstremno izazovnoj situaciji i pomoć izbjeglicama.
- Zahvaljujući kontinuiranoj i kvalitetnoj saradnji koju imamo sa UNICEF-om, u dužem vremenskom periodu, predstavili smo izvještaj „Uticaj mjera za sprečavanje širenja virusa COVID-19 na mentalno zdravlje djece u Crnoj Gori“. Takođe, Zaštitnik je aplicirao projekat "Podrška nezavisnom monitoringu UN Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom (UNCRPD)", čiji je cilj stvaranje nezavisnog monitoring mehanizma pod okriljem institucije Zaštitnika, sa posebno izraženim konceptom inkluzije civilnog sektora koji zagovara prava osoba sa invaliditetom. Projekat će se realizovati do kraja 2023. godine, uz finansijsku i stručnu podršku UNICEF-a. Aktivnosti projekta biće usmjerene ka stvaranju nezavisnog monitoring mehanizma; jačanju kapaciteta institucije Zaštitnika i članica operativnog tima za praćenje Konvencije; te publikovanju instrumenata praćenja.

Višegodišnja uključenost institucije Zaštitnika u projektne programe Savjeta Evrope (SE) unaprijedila je rad Institucije u više oblasti i važan je faktor njenog daljeg razvoja i usaglašavanja sa međunarodnim standardima i praksom. Zamjenica Zaštitnika imala je niz sastanaka sa predstavnicima više direktorata i divizija Savjeta Evrope u Strazburu. Na sastancima je razgovarano o generalnim preporukama i primjeni

<sup>8</sup> [www.ombudsman.co.me/34843.news.html](http://www.ombudsman.co.me/34843.news.html)

strategija SE koje se odnose na pojedinačne oblasti kao i praksi Evropskog suda za ljudska prava. Održani su sastanci i sa predstavnicima/cama divizija za zaštitu Roma i putnika, LGBT/AD-SOGI, timovima za rodnu ravnopravnost, borbu protiv govora mržnje, nacionalnih manjina i zaštitu maniinskih jezika.

Članica Potkomiteta Ujedinjenih nacija za prevenciju torture /SPT/ i specijalistkinja sudske medicine dr Marija Definis predstavila je opisivanje povreda nastalih različitim uzrocima na seminaru za zaposlene u instituciji Zaštitnika, a u organizaciji Savjeta Evrope.

Zaštitnik se sastao sa savjetnicom Komesarke za ljudska prava Savjeta Evrope, gđom Geraldine Mattioli-Zeltner, koja je posjetila Crnu Goru u okviru monitoringa ljudskih prava i sloboda i uspostavljanja kontakata sa relevantnim organizacijama/institucijama. Zaštitnik je dao kratak presjek stanja, zapažanja i preporuke u pojedinim oblastima, koje su prepoznate kao osjetljive i izazovne za ostvarivanje prava i sloboda građana/ki u punom kapacitetu.

Zamjenica Zaštitnika je bila panelistkinja na diskusiji o obezbjeđenju inkluzivnih pristupa u obrazovanju i borbi protiv stereotipa, koja je organizovana u okviru kampanje "Blokiraj mržnju. Podijeli ljubav - Sport kao alatka za promociju inkluzije djece sa invaliditetom". Kampanja je dio zajedničkog programa Evropske Unije i Savjeta Evrope "Horizontal facility za Zapadni Balkan i Tursku".

Zamjenica Zaštitnika bila je učesnica tripartitnog sastanka tijela za jednakost *Crne Gore, Sjeverne Makedonije i Albanije*. Ovaj skup održan je u okviru projekta Promocija različitosti i jednakosti, "Horizontalni program za Zapadni Balkan i Tursku- 2019 – 2022", a povod za održavanje bilo je formiranje Komisije za jednakost Sjeverne Makedonije. Na sastanku je bilo riječi o ulozi tijela za jednakost u borbi protiv govora mržnje, karakterističnim slučajevima iz prakse, međunarodnim standardima, specifičnim oblicima saradnje sa nevladinim sektorom i izazovima u radu kada je u pitanju govor mržnje.

Zahvaljujući dugotrajnoj i uspješnoj saradnji sa *Agencijom Ujedinjenih nacija za izbjeglice (UNHCR)* i ranije potpisanim Ugovorom o tehničkoj saradnji u oblasti zaštite, praćenja i unapređenja ljudskih prava i osnovnih sloboda tražilaca azila, izbjeglica, lica bez državljanstva i raseljenih lica, u prošloj godini dobili smo četiri kompjutera koja će nam pomoći u tehničkom opremanju Službe i unapređenju materijalnih kapaciteta. Institucija Zaštitnika sa UNHCR-om sprovela je projekat "Analiza postupanja državnih organa u odnosu na tražioce azila i lica koja su izrazila namjeru da podnesu zahtjev za dobijanje međunarodne zaštite u našoj državi", iz kog je proistekla istoimena Analiza. U ovom dokumentu identifikovani su izazovi, nedostaci i date preporuke za efikasno postupanje nadležnih organa.

Imajući u vidu da je saradnja sa Frontex-om od izuzetnog značaja za Crnu Goru, održavanjem sastanka sa predstavnicima/cama Ministarstva unutrašnjih poslova/Uprave policije i institucije Zaštitnika se dodatno potvrdila posvećenost integracionom procesu i jačanje graničnih kontrola i nadzora državne granice.

U 2022. godini organizovali smo sa AIRE centrom, dvodnevnu konferenciju „Položaj stranaca u konvencijskom pravu“, uz podršku Britanske ambasade u Podgorici. Učesnici/ce su razgovarali/e o pravu i sudskoj praksi međunarodnih sudova, kao i praksi crnogorskih državnih institucija i sudova u ovoj oblasti.

U okviru programa za kontinuiranu obuku sudija/tkinja i državnih tužilaca/teljki u organizaciji AIRE centra i Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu, Zaštitnik i savjetnica su imali predavanje na temu »Član 8 EKLJP - različiti aspekti prava na privatnost«.

Tokom godine Instituciju su posjetile i ambasadorica Sjedinjenih Američkih Država Džudi R. Rajnke i ambasadorica Turske Songul Ozan.

Na sastanku Zaštitnika i N.J.E. ambasadorice Sjedinjenih Američkih Država Džudi R. Rajnke saopšteno je da sve reforme koje vode napretku crnogorskog društva moraju biti bazirane na poštovanju i zaštiti ljudskih prava da bi bile održive i efikasne. Ambasadorica Rajnke iskazala je poštovanje za rad Ombudsmana u Crnoj Gori, ukazujući na važnu ulogu u zagovaranju jednakih prava za sve građane/ke.

Zaštitnik je održao sastanak sa ambasadoricom Turske u Crnoj Gori N.J.E. Songul Ozan i predstavio mandat, ovlašćenja, način funkcionisanja i strukturu institucije u svim oblastima rada. Ambasadorica je iskazala zainteresovanost za konkretizovanje buduće saradnje ovih institucija.

Stalna predstavница UNDP-a u Crnoj Gori, gđa Daniela Gašparikova, posjetila je Zaštitnika povodom razgovora o projektnoj saradnji u oblasti prava žena i borbe protiv govora mržnje. Sagovornici/e su se saglasili/e da su mizoginija, netolerantan govor u javnom diskursu, kao i govor mržnje generalno i dalje problemi na koje nema efikasnog odgovora u Crnoj Gori, posebno u onlajn sferi.

Zaštitnik i generalni sekretar bili su učesnici svečane konferencije, povodom obilježavanja 20 godina od osnivanja Pokrajinskog zaštitnika građana-ombudsmana Vojvodine. Sastali su se i sa Poverenicom za zaštitu ravnopravnosti i njenim saradnicima, kao i sa Zaštitnikom prava građana Republike Srbije. Razgovarano je o pitanjima iz oblasti unaprjeđenja ravnopravnosti i zaštite od diskriminacije, a razmijenjena su i praktična iskustva iz nadležnosti institucija.

Zamjenica Zaštitnika učestvovala je na međunarodnoj konferenciji „Izazovi obitelji u savremenom svijetu-Očima djeteta“. Na panelu „*Položaj i zaštita djece i porodice u BiH, Hrvatskoj i Crnoj Gori*“, zamjenica je predstavila zapažanja, ocjene i preporuke, na bazi godišnjeg izvještaja o radu Zaštitnika.

U 2022.godini ostvarili smo saradnju sa međunarodnom organizacijom „*Front line defenders*“, na njihovu inicijativu. Na sastanku sa Zaštitnikom su razmijenjene informacije o mandatu, položaju branilaca/teljki ljudskih prava u Crnoj Gori i mogućnostima potencijalne saradnje. Sagovornici/e su se saglasili/e da je *online* prostor posebno problematičan za kontrolu sadržaja i da je u toj oblasti teško pružiti brzu zaštitu prava, posebno zbog zloupotreba putem društvenih mreža i velikog broja napada kojima su tim putem izloženi upravo branioci/teljke ljudskih prava.

Zaštitnik je održao sastanak sa predstavnicima Svjetske banke. Savjetnici za oblast seksualne orijentacije i rodne ravnopravnosti, Klifton Kortež i Dominik Koehler predstavili su istraživanja koje ova finansijska institucija sprovodi u regionu Balkana i Aziji, u vezi sa pristupom pravdi. Zaštitnik je predstavio aktivnosti Institucije u oblasti zaštite od diskriminacije i dao širi prikaz stanja, posebno u odnosu na narastajuću plimu netolerancije i nasilja u društvu.

Međunarodna ekspertkinja iz oblasti zaštite od nasilja u porodici, *profesorica Ramune Jakštienė*, posjetila je instituciju Zaštitnika i o ovoj temi razgovarala sa Zaštitnikom. Na sastanku je naglašen veliki broj slučajeva porodičnog nasilja, preko 2.000 slučajeva, kvalifikovanih kao prekršajna djela, što je za Crnu Goru, u odnosu na broj stanovnika, veliki broj predmeta.

Savjetnica Zaštitnika bila je učesnica okruglog stola posvećenog institucionalnoj i društvenoj zaštiti djece od nasilja, koji je organizovala britanska Nacionalna kriminalistička agencija, pod pokroviteljstvom ambasade Velike Britanije.

Zaštitnik i zamjenica učestvovali su na šestoj regionalnoj konferenciji tijela za jednakost Jugoistočne Evrope.

Domaćin skupa bila je Komisija za prevenciju i zaštitu od diskriminacije Republike Sjeverne Makedonije.

Zamjenica Zaštitnika učestvovala je na petom sastanku nacionalnih mehanizama za prevenciju torture i organizacija civilnog društva, koji su u Varšavi organizovali Asocijacija za prevenciju torture (APT) i Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (OSCE - ODIHR).

Zlatna savjetnica Ombudsmana, Lana Jovanović, bila je učesnica međunarodne konferencije "Preko horizonta: Nova era za prava djeteta", na kojoj je predstavljena Strategija za prava djeteta, za period 2022-2027 godine. Konferenciju je organizovala Republika Italija kao predsjedavajuća Savjeta Evrope.

Zaštitnik je učestvovao u radu drugog godišnjeg sastanka Mreže nacionalnih mehanizama za prevenciju torture Jugoistočne Evrope i imao prezentacije na teme "Djeca i adolescenti sa dominantnim problemima mentalnog zdravlja i mentalnim i fizičkim invaliditetom" i "Primjena mjera prinude prema maloljetnicima i licima sa mentalnim oboljenjem", u okviru čega je predstavio praksu i preporuke u ovoj oblasti. Na sastanku je donijeta odluka da se predsjedavanje Mrežom za 2023. godinu povjeri NPM-u Grčke.

Treću godinu zaredom, podnijeli smo Izvještaj o vladavini prava, u okviru rada *Evropske mreže nacionalnih institucija za ljudska prava*. Institucije za ljudska prava iz cijele Evrope izvještavaju o izazovima u oblasti vladavine prava u svojim zemljama. Izvještaj ističe aktivnosti NHRI za očuvanje vladavine prava i upućuje preporuke državnim organima i kreatorima evropske politike.

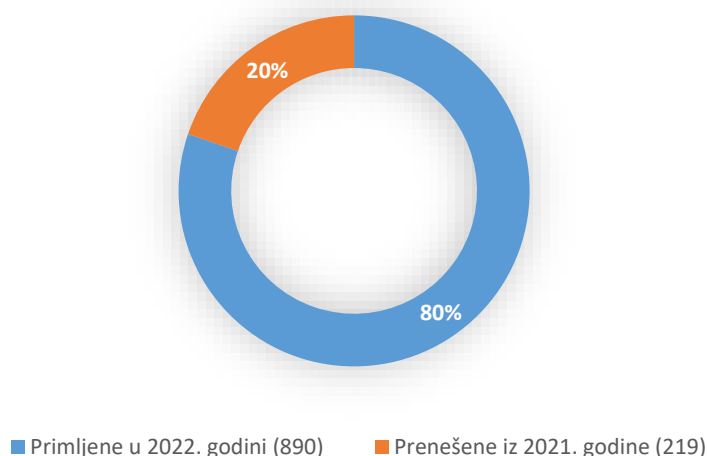
Savjetnica Zaštitnika kao članica Radne grupe za komunikacije Evropske mreže nacionalnih institucija za ljudska prava /ENNHRI/, učestvovala je na međunarodnom sastanku članova/ica ovog tijela, koji je održan u Briselu. Tokom sastanka predstavnika/ca ombudsmanskih institucija i tijela za jednakost, u cilju razmjene iskustava i razmatranja standarda u oblasti komunikacija i promocije, razgovarano je o praksi u svakodnevnom radu, s osvrtom na period COVID-a, budući da se Radna grupa nije sastajala uživo od 2019. godine.

# III POSTUPANJE ZAŠTITNIKA PO PRITUŽBAMA I SOPSTVENIM INICIJATIVAMA

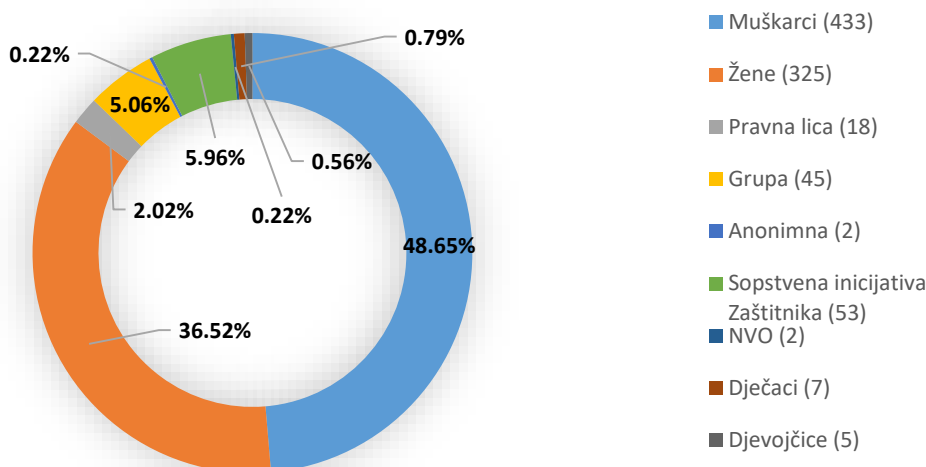
## 3.1. Statistički pokazatelji o radu Zaštitnika

U 2022. godini Zaštitnik je imao u radu **1.109** pritužbe, od kojih je:

- a) 890 pritužbi primljeno u 2022. godini i
- b) 219 pritužbi prenešeno iz 2021. godine

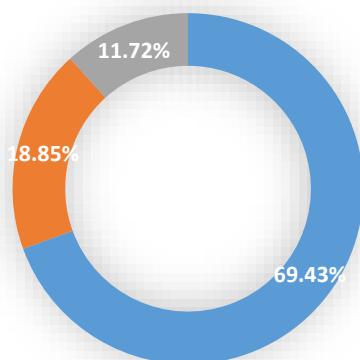


Od 890 primljenih predmeta u 2022. godini, 890 je formirano po individualnim pritužbama, od čega su muškarci podnijeli 433, a žene 325 pritužbi, dvije (2) su podnijele nevladine organizacije, po sopstvenoj inicijativi formirano je (53) predmeta, 12 po pritužbama djece i dva (2) predmeta je bilo po anonimnim pritužbama. Osim toga, (45) pritužbu su podnijele grupe građana, (18) druga pravna lica i dvije (2) NVO sektor.



Od 1.109 predmeta koji su bili u radu u izvještajnoj godini, postupak je okončan u 979 predmeta (88,27%) i to 770 predmeta iz 2022. godine i (209) predmet iz prethodne godine.

U 2023. godinu prenešeno je (130) predmeta (11,72%), od kojih je većina formirana u decembru 2022. godine, po kojima objektivno nije mogao biti završen postupak.



■ Okončani iz 2022. godine (770) ■ Okončani iz 2021. godine (209) ■ Prenešene u 2023. godinu(130)

**Tabela - Pritužbe u radu u 2022. godini**

<b>Pritužbe</b>	<b>1109</b>
Primljene u 2022.	890
Prenešene iz 2021.	219
<b>Pritužbe prema podnosiocima - primljene u 2022. godini</b>	<b>890</b>
Muškarci 18+	433
Žene 18+	325
Pravna lica	18
Grupa	45
Anonimna	2
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	53
NVO	2
Dječaci	7
Djevojčice	5
<b>Okončane (ukupno)</b>	<b>979</b>
Okončane iz 2022. godine	770
Okončane iz 2021. godine	209
<b>Prenešene u 2023. godinu</b>	<b>130</b>

### 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 (251), sudova (92), Državnog tužilaštva (16), Uprave policije (62), javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlaštenja (256), organa lokalne samouprave i lokalne uprave (56) i na rad organa, službi i nosilaca javnih ovlaštenja u drugim državama, privredna društava, druga pravna lica, preduzetnike, fizička lica i dr. (157).



### 3.1.2. Broj pritužbi prema teritorijalnoj pripadnosti podnosilaca

U toku 2022. godine, pritužbe su podnijeli građani iz Glavnog grada, Prijestonice i opština Crne Gore: Andrijevica (6), Bar (34), Berane (12), Bijelo Polje (38), Budva (37), Cetinje (10), Danilovgrad (86), Gusinje (1), Herceg Novi (33), Kolašin (5), Kotor (20), Mojkovac (6), Nikšić (53), Petnjica (1), Plav (2), Pljevlja (13), Plužine (2), Podgorica (466), Rožaje (9), Tivat (22), Tuzi (2), Ulcinj (4) i Žabljak (2).

Zaštitniku su se obraćali i pojedini građani iz drugih država: Srbija (10), Makedonija (1), Njemačka (4), Mađarska (1), Holandija (1), Bosna i Hercegovina (2), Slovenija (4), Albanija (1), Kosovo (1), Velika Britanija (1).

### 3.1.3. Urgencije

U izvještajnoj godini pojedini subjekti nijesu dostavili traženo izjašnjenje ili su kasnili u dostavljanju izjašnjenja, pa je Zaštitnik bio prinuđen da u 372 predmeta uputi 482 urgencije, radi dostavljanja traženih izjašnjenja.

**Tabela – Pregled upućenih urgencija u 2022. godini**

<b>Državni organi, organi državne uprave i druge organizacije</b>	<b>Broj</b>	
Skupština Crne Gore	5	u 5 predmeta 1 urgencija
Ministarstvo unutrašnjih poslova - Direktorat za građanska stanja i lične isprave	4	u 1 predmet 2 urgencije, u 2 predmeta 1 urgencija
Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma	21	u 1 predmet 5 urgencija, u 1 predmet 3 urgencije, u 2 predmeta 2 urgencije, u 9 predmeta 1 urgencija
Uprava za nekretnine	13	u 1 predmet 4 urgencije, u 2 predmeta 2 urgencije, u 5 predmeta 1 urgencija
Agencija za zaštitu ličnih podataka	6	u 1 predmet 2 urgencije, u 4 predmeta 1 urgencija
Uprava za inspeksijske poslove Podgorica	1	u 1 predmet 1 urgencija
Ministarstvo finansija	11	u 3 predmeta 2 urgencije, u 5 predmeta 1 urgencija
Komisija za povraćaj i obeštećenje u Podgorici	13	u 2 predmeta 4 urgencije, u 1 predmet 2 urgencije, u 3 predmeta 1 urgencija
Ministarstvo odbrane	6	u 6 predmeta 1 urgencija
Upravna inspekcija	3	u 1 predmet 2 urgencije, u 1 predmet 1 urgencija
Ministarstvo inostranih poslova	1	u 1 predmet 1 urgencija
Ministarstvo prosvjete	30	u 3 predmeta 3 urgencije, u 1 predmet 2 urgencije, u 19 predmeta 1 urgencija
Uprava za šume	5	u 1 predmet 2 urgencije, u 3 predmeta 1 urgencija
Ministarstvo pravde	5	u 2 predmeta 2 urgencije, u 1 predmet 1 urgencija
Ministarstvo unutrašnjih poslova	22	u 1 predmet 4 urgencije, u 2 predmeta 2 urgencije, u 14 predmeta 1 urgencija
Inspekcija rada	1	u 1 predmet 1 urgencija

Uprava za inspekcijske poslove	10	u 2 predmeta 2 urgencije, u 6 predmeta 1 urgencija
Ministarstvo rada i socijalnog staranja	16	u 16 predmeta 1 urgencija
Ministarstvo zdravlja	32	u 1 predmet 3 urgencije, u 5 predmeta 2 urgencije, u 19 predmeta 1 urgencija
Ministarstvo unutrašnjih poslova	10	u 10 predmeta 1 urgencija
Vlada Crne Gore	24	u 1 predmet 2 urgencije, u 22 predmeta 1 urgencija
Uprava za inspekcijske poslove - Odsjek za inspekciju rada	3	u 3 predmeta 1 urgencija
UIKS Podgorica	2	u 2 predmeta 1 urgencija
Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja	10	u 1 predmet 3 urgencije, u 1 predmet 2 urgencije, u 5 predmeta 1 urgencija
Uprava prihoda i carina Crne Gore	2	u 2 predmeta 1 urgencija
Uprava za inspekcije poslove inspekcija za sport	3	u 1 predmet 2 urgencije, u 1 predmet 1 urgencija
Uprava za katastar i imovinu Područna jedinica Budva	1	u 1 predmet 1 urgencija
Uprava za katastar i državnu imovinu - Područna jedinica Podgorica	3	u 1 predmet 2 urgencije, u 1 predmet 1 urgencija
Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta	23	u 5 predmeta 2 urgencije, u 13 predmeta 1 urgencija
Ministarstvo javne uprave - Odjeljenje upravne inspekcije	4	u 1 predmet 2 urgencije, u 2 predmeta 1 urgencija
Ministarstvo finansija i socijalnog staranja	14	u 1 predmet 3 urgencije, u 1 predmet 2 urgencije, u 9 predmeta 1 urgencija
Komisija za žalbe za povraćaj i obeštećenje	2	u 2 predmeta 1 urgencija
<b>Javne službe i drugi nosioci javnih ovlašćenja</b>		
JU Osnovna škola "Blažo Jokov Orlandić"	1	u 1 predmet 1 urgencija
Klinički centar Crne Gore	9	u 1 predmet 2 urgencije, u 7 predmeta 1 urgencija
JU Centar za djecu i mlade Ljubovic	1	u 1 predmet 1 urgencija
Zavod za zapošljavanje Crne Gore	5	u 5 predmeta 1 urgencija
Pošta Crne Gore Podgorica	2	u 2 predmeta 1 urgencija
Centar za socijalni rad Bijelo Polje	1	u 1 predmet 1 urgencija
JU Osnovna škola "Njegoš" - Spuž	2	u 2 predmeta 1 urgencija
Centar za socijalni rad za opštine Kotor, Tivat i Budva - Područna služba Budva	3	u 1 predmet 2 urgencije, u 1 predmet 1 urgencija
Centar za socijalni rad Podgorica	14	u 14 predmeta 1 urgencija
RTCrne Gore - Radio Televizija Crne Gore	1	u 1 predmet 1 urgencija
JU Obrazovni centar Plužine	1	u 1 predmet 1 urgencija
JP Vodovod i kanalizacija - Podgorica	2	u 2 predmeta 1 urgencija
JU Srednja mješovita škola "Bratstvo - Jedinstvo" Ulcinj	1	u 1 predmet 1 urgencija
JU srednja stručna škola Berane	1	u 1 predmet 1 urgencija
JU Osnovna škola "Janko Bjelica" Donje Crkvice Nikšić	1	u 1 predmet 1 urgencija

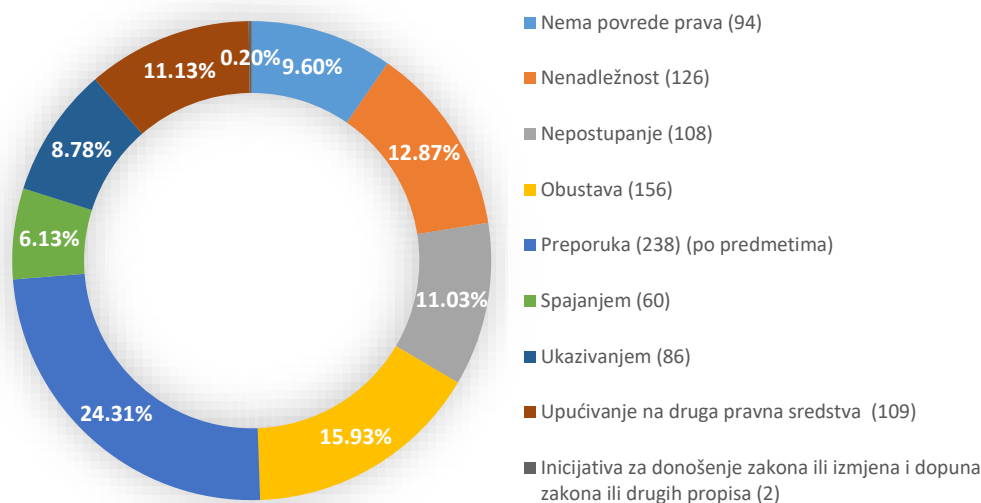
Univerzitet Crne Gore - Filološki fakultet u Nikšiću	1	u 1 predmet 1 urgencija
<b>Lokalna samouprava i lokalna uprava</b>		
Glavni grad Podgorica	25	u 1 predmet 6 urgencija, u 1 predmet 4 urgencije, u 2 predmeta 2 urgencije, u 11 predmet 1 urgencija
Komunalna policija Opštine Budva	2	u 1 predmet 2 urgencije
Opština Nikšić	7	u 2 predmeta 2 urgencije, u 3 predmeta 1 urgencija
Opština Berane	3	u 3 predmeta 1 urgencija
Opština Kotor	5	u 1 predmet 3 urgencije, u 2 predmeta 1 urgencija
Glavni grad Podgorica - Komunalna inspekcija	6	u 1 predmet 4 urgencije, u 2 predmeta 1 urgencija
<b>Uprava policije</b>		
Uprava policije - Odjeljenje bezbjednosti Ulcinj	2	u 2 predmeta 1 urgencija
Uprava policije - Centar bezbjednosti Podgorica	6	u 6 predmeta 1 urgencija
Uprava policije - Centar bezbjednosti Budva	1	u 1 predmet 1 urgencija
Uprava policije	20	u 3 predmeta 2 urgencije, u 14 predmeta 1 urgencija
Uprava policije - Centar bezbjednosti Herceg Novi	1	u 1 predmet 1 urgencija
Uprava policije - Prihvatište za strance i Centar za PBM	1	u 1 predmet 1 urgencija
<b>Državno tužilaštvo</b>		
Specijalno državno tužilaštvo	21	u 2 predmeta 3 urgencije, u 5 predmeta 2 urgencije, u 5 predmeta 1 urgencija
Osnovno državno tužilaštvo u Bijelom Polju	1	u 1 predmet 1 urgencija
Osnovno državno tužilaštvo u Herceg Novom	1	u 1 predmet 1 urgencija
<b>Ustavni i redovni sudovi</b>		
Osnovni sud u Kotoru	2	u 2 predmeta 1 urgencija
Upravni sud Crne Gore	11	u 2 predmeta 2 urgencije, u 7 predmeta 1 urgencija
Viši sud u Podgorici	6	u 6 predmeta 1 urgencija
<b>Drugi organi, organizacije, fizička i pravna lica i drugi slučajevi</b>		
Druga pravna lica ( Banke, OS društva, Mediji, Uslužne djelatnosti, ...)	2	u 2 predmeta 1 urgencija
NVO Crnogorska kulturna mreža	1	u 1 predmet 1 urgencija
Advokat	1	u 1 predmet 1 urgencija
Advokatska komora Crne Gore	3	u 3 predmeta 1 urgencija
Auto i karting savez Crne Gore	1	u 1 predmet 1 urgencija
Fudbalski savez Crne Gore	1	u 1 predmet 1 urgencija
<b>Ukupno</b>	<b>482</b>	

## 3.2. Način okončanja postupka po pritužbama

Od 979 predmeta po kojima je postupak okončan u 2022. godini, u 126 predmeta Zaštitnik nije bio nadležan za postupanje, a u 108 predmeta nijesu postojale procesne pretpostavke za postupanje. U 109 predmeta postupak je okončan upućivanjem na druga pravna sredstva, u 576 slučaja predmeti su okončani nakon sprovedenog ispitnog postupka i u 60 slučajeva postupak je sproveden spajanjem predmeta.

Tabela – Način okončanja postupka po pritužbama

Ishod postupka po pritužbama	Broj	Procenat
Nema povrede prava (94)	94	9.60%
Nenadležnost (126)	126	12.87%
Nepostupanje (108)	108	11.03%
Obustava (156)	156	15.93%
Preporuka (238) (po predmetima)	238	24.31%
Spajanjem (60)	60	6.13%
Ukazivanjem (86)	86	8.78%
Upućivanje na druga pravna sredstva (109)	109	11.13%
Inicijativa za donošenje zakona ili izmjena i dopuna zakona ili drugih propisa (2)	2	0.20%
<b>Ukupno</b>	<b>979</b>	



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

Zaštitnik nije bio nadležan za postupanje u 126 predmeta ili 12.87 %, jer su se pritužbe odnosile na: pritužba se nije odnosila na državne i druge organe Crne Gore (19), pritužba se odnosi na povrede prava u drugim državama (3), zahtjev za materijalnu, besplatnu pravnu i drugu pomoć (3), zahtjev za preispitivanje zakonitosti sudske odluke (36), zahtjev za zastupanje i preduzimanje radnji u postupku (18) i na druge razloge (47).

U 108 predmeta ili 11,03% Zaštitnik nije postupao po pritužbama iz zakonom utvrđenih razloga, odnosno: zbog toga što je podnešena anonimna pritužba (5), pritužba je podnesena po isteku roka od jedne godine

od dana učinjene povrede (3), pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku, a ni nakon toga (92) i ista pritužba je ponovljena bez novih dokaza (8).

U 109 predmeta ili 11,13% od ukupnog broja pritužbi po kojima je postupak okončan, podnosioci pritužbi upućeni su da zaštitu svojih prava racionalnije i efikasnije ostvare pred nadležnim državnim organima, korišćenjem redovnih pravnih sredstava koja su im na raspolaganju, shodno određenim zakonskim odredbama.

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

<b>Nenadležnost</b>	<b>126</b>
Pritužba se nije odnosila na državne i druge organe Crne Gore	19
Pritužba se odnosi na povrede prava u drugim državama	3
Zahtjev za materijalnu, besplatnu pravnu i drugu pomoć	3
Zahtjev za preispitivanje zakonitosti sudske odluke	36
Zahtjev za zastupanje i preduzimanje radnji u postupku	18
Ostalo	47
<b>Nepostupanje</b>	<b>108</b>
Anonimna pritužba	5
Pritužba je podnesena po isteku roka od jedne godine od dana učinjene povrede	3
Pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku	92
Pritužba ponovljena, a nijesu podnijeti novi dokazi	8
<b>Upućivanje na druga pravna sredstva</b>	<b>109</b>

U predmetima kada nije postupano zbog pasivnosti stranaka, naša su nastojanja bila da putem pisanih zahtjeva i telefonskih poziva aktiviramo podnosiocima koji su 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 okončan je 576 predmet, odnosno 58,83% od ukupno 979 pritužbi. Od tog broja, u 94 slučajeveva (9,60%) nije utvrđena povreda prava.

U 327 slučaja ili 33,40% utvrđeno je da postoji povreda prava, od kojih je u 89 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 238 predmeta dao mišljenja sa 658 preporuke nadležnim organima i drugim subjektima za otklanjanje utvrđenih povreda prava, ostavljajući za to odgovarajuće rokove.

U 67 slučaja postupak je obustavljen, i to: u 17 predmeta zbog toga što je nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak, u 24 predmeta podnosilac pritužbe nije saradivao u postupku, a njegova saradnja je bila neophodna, dok su u 26 predmeta podnosioci povukli pritužbe nakon podnošenja.

U 86 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**

<b>Utvrđeno da nije bilo povrede prava</b>	<b>94</b>
<b>Utvrđena povreda prava (ukupno)</b>	<b>327</b>
Povreda otklonjena u toku postupka	89
Predmeti u kojima su date preporuke	238
<b>Postupak obustavljen (osim slučajeva u kojima je povreda otklonjena u toku postupka)</b>	<b>67</b>
Nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak	17
Podnosilac povukao pritužbu	26
Podnosilac pritužbe ne saraduje u postupku	24
<b>Ukazivanjem</b>	<b>86</b>
<b>Inicijativa za donošenje zakona ili izmjena i dopuna zakona ili drugih propisa</b>	<b>2</b>
<b>Ukupno</b>	<b>576</b>

### 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 282 pritužbi, na rad sudova 103 pritužbi, na rad Državnog tužilaštva 17, na rad Uprave policije 102 pritužbe, na rad javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlaštenja 260, na rad organa lokalne samouprave i lokalne uprave 50 i na rad organa, službi i nosioca javnih ovlaštenja u drugim državama, privrednih društava, drugih pravnih lica, preduzetnika, fizičkih lica i dr. 165 pritužbi.

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

<b>Državni organi, organi državne uprave i druge organizacije</b>	<b>282</b>
Muško 18+	143
Žensko 18+	87
Pravna lica	7
Grupa	20
Anonimna	1
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	18
NVO	1
Dječaci	3
Djevojčice	2
<b>Ustavni i redovni sudovi</b>	<b>103</b>
Muško 18+	69
Žensko 18+	29
Pravna lica	1
Grupa	3
Dječaci	1
<b>Državno tužilaštvo</b>	<b>17</b>
Muško 18+	12
Žensko 18+	4
Grupa	1

<b>Uprava policije</b>	<b>102</b>
Muško 18+	61
Žensko 18+	34
Grupa	5
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	2
<b>Javne službe i drugi nosioci javnih ovlaštenja</b>	<b>260</b>
Muško 18+	105
Žensko 18+	113
Pravna lica	3
Grupa	7
Anonimna	1
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	24
NVO	1
Dječaci	4
Djevojčice	2
<b>Lokalna samouprava i lokalna uprava</b>	<b>50</b>
Muško 18+	23
Žensko 18+	17
Pravna lica	2
Grupa	4
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	4
<b>Drugi organi, organizacije, fizička i pravna lica i drugi slučajevi</b>	<b>165</b>
Muško 18+	70
Žensko 18+	69
Grupa	6
Anonimna	11
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	7
Dječaci	1
Djevojčice	1
<b>Ukupno</b>	<b>979</b>

### 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 (890), na rad sudova odnosilo se 90 pritužbi ili 10,11%. Primljene pritužbe odnosile su se na: Vrhovni sud Crne Gore dvije (2), Viši sud u Podgorici (23), Viši sud u Bijelom Polju jedna (1), Upravni sud Crne Gore šest (6), Sud za prekršaje Podgorica dvije (2), Sud za prekršaje Budva jedna (1), Sud za prekršaje Budva - Odjeljenje Herceg Novi jedna (1), Sudski savjet dvije (2) i na osnovne sudove (52) .

Na rad Ustavnog suda podnesene su dvije (2) pritužbe.

Postupak je završen u 103 predmeta koji su bili u radu tokom godine i to u 81 predmet primljenih 2022. godine i 22 predmeta iz prethodne godine. U 2023. godinu prenešeno je 11 pritužbi.

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

**Tabela – Način okončanja postupka po pritužbama**

<b>I Sudovi</b>	<b>102</b>
<b>Nema povrede prava</b>	<b>14</b>
<b>Nenadležnost</b>	<b>39</b>
Ostalo	6
Zahtjev za zastupanje i preduzimanje radnji u postupku	27
Zahtjev za preispitivanje zakonitosti sudske odluke	6
<b>Nepostupanje</b>	<b>5</b>
Pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku	3
Pritužba ponovljena a nijesu podnijeti novi dokazi	2
<b>Obustava</b>	<b>20</b>
Nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak	4
Podnosilac povukao pritužbu	3
Podnosilac pritužbe ne saradjuje u postupku	1
Povreda otklonjena u toku postupka	12
<b>Predmeti u kojima su date preporuke</b>	<b>8</b>
<b>Spajanjem</b>	<b>3</b>
<b>Ukazivanjem</b>	<b>9</b>
<b>Upućivanje na druga pravna sredstva</b>	<b>4</b>
<b>II Ustavni sud Crne Gore</b>	<b>1</b>
Nepostupanje - Pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku	1
<b>Ukupno I+II</b>	<b>103</b>

### 3.3.1.2. Pritužbe na rad Državnog tužilaštva

Na rad Državnog tužilaštva Crne Gore primljeno je 16 pritužbi ili 1,79% od ukupnog broja. Pritužbe su se odnosile na osnovna državna tužilaštva: u Podgorici (3), Herceg Novom (1) i u Pljevljima (1), Specijalno državno tužilaštvo (6), Vrhovno državno tužilaštvo Crne Gore (1), Više državno tužilaštvo Podgorica (1), Više državno tužilaštvo Bijelo Polje (1) i Tužilački savjet (2).

Postupak je završen u 17 predmeta i to u 11 slučaja iz 2022. godine i 6 predmeta iz prethodne godine. U 2023. godinu prenešeno je šest (6) pritužbi.

**Tabela – Način okončanja pritužbi**

<b>Nema povrede prava</b>	<b>2</b>
<b>Nenadležnost</b>	<b>2</b>
Zahtjev za preispitivanje zakonitosti sudske odluke	2
<b>Nepostupanje</b>	<b>1</b>
Pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku	1
<b>Obustava</b>	<b>5</b>



Povreda otklonjena u toku postupka	4
Podnosilac povukao pritužbu	1
<b>Predmeti u kojima su date preporuke</b>	<b>6</b>
<b>Ukazivanjem</b>	<b>1</b>
<b>Ukupno</b>	<b>17</b>

### 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 230 pritužbi. U ovoj izvještajnoj godini postupak je okončan u 282 predmeta, a ostalo je 38 nezavršenih.

Postupci po pritužbama okončani su na način što je: u 34 slučajeve utvrđeno da nema povrede prava, u 25 slučajeva Zaštitnik nije bio nadležan da postupa, u 23 slučaja Zaštitnik nije postupao iz zakonom utvrđenih razloga (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku i dr.), u 52 predmeta postupak je obustavljen, u 88 predmeta dato je mišljenje sa preporukom, u 19 predmeta spajanjem, ukazivanjem u 14 predmeta i u 27 predmeta podnosioci pritužbe upućeni su na druga pravna sredstva – na korišćenje redovnih ili drugih pravnih sredstava, jer je ocijenjeno da je to efikasniji način za otklanjanje povreda prava.

**Tabela – Način okončanja postupka**

<b>Pritužbe</b>	<b>Broj</b>
Nema povrede prava	34
Nenadležnost	25
Nepostupanje	23
Obustava	52
Preporuka	88
Spajanjem	19
Ukazivanjem	14
Upućivanje	27
<b>Ukupno</b>	<b>282</b>

#### 3.3.2.1. Pritužbe na rad Uprave policije

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

Na rad Uprave policije primljene su 62 pritužbe ili 6,96% od ukupnog broja (890). Iz prethodne godine prenešeno je 49 pritužbi.

Od ukupnog broja pritužbi u radu (111) okončane su 102, od čega 55 pritužbi iz 2022. godine i 47 pritužbi iz 2021. godine.

Pritužbe su se uglavnom odnosile na nepostupanje po prijavama građana i njihovim zahtjevima, a u 16 slučajeva odnosile su se na prava lica lišenih slobode.

Postupak po pritužbama okončan je na način što je: u (17) predmeta utvrđeno da nema povrede prava, u tri (3) predmeta Zaštitnik nije bio nadležan da postupa, u četiri (4) 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 (13) predmeta postupak je obustavljen (povreda otklonjena u toku postupka, nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak i dr.), u (53) predmeta je utvrđena povreda prava i dato mišljenje sa preporukom, u četiri (4) predmeta spajanjem, ukazivanjem u tri (3) predmeta i u četiri (4) predmeta podnosilac je upućen na druga pravna sredstva – na korišćenje redovnih ili drugih pravnih sredstava, jer je ocijenjeno da je to efikasniji način za otklanjanje povreda prava i u jednom predmetu podnio inicijativa za donošenje zakona ili izmjena i dopuna zakona ili drugih propisa.

**Tabela – Način okončanja postupka po pritužbama**

<b>Pritužbe</b>	<b>Broj</b>
Nema povrede prava	17
Nenadležnost	3
Nepostupanje	4
Obustava	13
Preporuka	53
Spajanjem	4
Ukazivanjem	3
Upućivanjem	4
Inicijativa za donošenje zakona ili izmjena i dopuna zakona ili drugih propisa	1
<b>Ukupno</b>	<b>102</b>

### 3.3.2.2. Pritužbe na rad javnih službi i drugih nosioca javnih ovlašćenja

Na rad javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlašćenja podnijeto je 256 pritužbi, a iz prethodne godine prenijete su 38 pritužbe.

Od ukupnog broja pritužbi u radu (294), postupak je okončan u 260 predmeta (225 iz 2022. i 35 iz 2021. godine).

Postupak po pritužbama okončan je na način što je: u 14 predmeta utvrđeno da nema povrede prava, u 20 predmeta Zaštitnik nije bio nadležan da postupa (zahtjev za materijalnu, besplatnu pravnu i drugu pomoć, zahtjev za preispitivanje zakonitosti sudske odluke), u 28 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 43 predmeta postupak je obustavljen (povreda otklonjena u toku postupka – 28, podnosilac povukao pritužbu i dr), u 49 predmeta data su mišljenja sa preporukama, 22 predmeta okončana spajanjem, 46 predmeta okončana ukazivanjem i u 37 predmeta podnosioci pritužbe su upućeni da zaštitu svojih prava ostvare pred nadležnim državnim organima, jer je ocijenio da je to efikasnije i u jednom predmetu podnio inicijativu za donošenje zakona ili izmjena i dopuna zakona ili drugih propisa.

**Tabela - Način okončanja postupka po pritužbama**

<b>Pritužbe</b>	<b>Broj</b>
Nema povrede prava	14
Nenadležnost	20
Nepostupanje	28
Obustava	43
Preporuka	49

Spajanjem	22
Ukazivanjem	46
Upućivanjem	37
Inicijativa za donošenje zakona ili izmjena i dopuna zakona ili drugih propisa	1
<b>Ukupno</b>	<b>260</b>

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

Na rad organa lokalne samouprave i lokalne uprave podnešeno je 56 pritužbi. Iz 2021. godine prenešeno je 7 pritužbi, tako da je bilo ukupno u radu 63 pritužbi.

Postupak je okončan u 50 predmeta (44 predmeta iz 2022. i 6 predmeta iz 2021. godine).

Postupak po pritužbama okončan je na način što je: u sedam (7) predmeta utvrđeno da nema povrede prava, u jedan (1) predmeta Zaštitnik nije bio nadležan da postupa, u devet (9) predmeta nije postupano iz zakonom utvrđenih razloga (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku i pritužba ponovljena, a nijesu podnijeti novi dokazi), u četiri (4) predmeta postupak je obustavljen, u 14 predmeta dato je mišljenje sa preporukom, u pet predmeta (5) izvršeno je spajanje, četiri (4) predmeta završena su ukazivanjem i u šest (6) predmeta podnosioci pritužbi upućeni su da zaštitu svojih prava ostvare pred nadležnim državnim organima, jer je ocijenio da je to efikasnije.

**Tabela - Način okončanja postupka po pritužbama**

<b>Pritužbe</b>	<b>Broj</b>
Nema povrede prava	7
Nenadležnost	1
Nepostupanje	9
Obustava	4
Preporuka	14
Spajanjem	5
Ukazivanjem	4
Upućivanjem	6
<b>Ukupno</b>	<b>50</b>

### 3.4. Prava na čiju su povredu podnosioci ukazivali u pritužbama

U predmetima u kojima je postupak okončan u izvještajnoj godini podnosioci pritužbi ukazivali su: na povredu prava na pravično suđenje (66), na ostala građanska prava (315), na ekonomska, socijalna i kulturna prava (173), na prava djeteta (221) i zabranu diskriminacije (204).

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

<b>Pravo na pravično suđenje</b>	<b>66</b>
Neizvršavanje sudskih odluka	6
Zloupotreba procesnih ovlašćenja	12
Pravo na suđenje u razumnom roku	31
Pravo na pristup sudu	3
Pravo na odbranu	10

Pravo na pretpostavku nevinoisti	1
Pravo na pravni lijek	3
<b>Ostala građanska prava</b>	<b>315</b>
Prava lica lišenih slobode	76
Manjinska prava	1
Prava raseljenih lica	1
Pravo građana da neposredno ili posredno učestvuje u upravljanju javnim poslovima	6
Pravo na državljanstvo	2
Pravo na lična dokumenta	6
Pravo na ljudsko dostojanstvo i jednakost pred zakonom	2
Pravo na dobru upravu i pravnu zaštitu	70
Pravo na privatnost	6
Pravo na slobodan pristup informacijama	3
Pravo na slobodno kretanje i slobodan izbor boravišta/prebivalište	2
Pravo na slobodu i sigurnost ličnosti	5
Pravo na zdravu životnu sredinu	8
Pravo na život	1
Sloboda mišljenja i izražavanja	1
Sloboda udruživanja i mirnog okupljanja	1
Zabrana mučenja i nehumanog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja	25
Pravo obraćanja	13
Ostalo	86
<b>Ekonomska, socijalna i kulturna prava</b>	<b>173</b>
Pravo iz oblasti preduzetništva	1
Pravo na rad i pravo iz radnog odnosa	46
Pravo iz socijalne zaštite	20
Pravo na mirno uživanje imovine	44
Pravo na obrazovanje	1
Pravo na penzijsko i invalidsko osiguranje	19
Pravo na stanovanje	2
Pravo na zdravstvenu zaštitu i pravo na zdravstveno osiguranje	37
Pravo po osnovu eksproprijacija	3
<b>Prava djeteta, mladi i socijalna zaštita</b>	<b>221</b>
Prava djeteta	217
Prava mladih	4
<b>Zabrana diskriminacije</b>	<b>204</b>
<b>Ukupno</b>	<b>979</b>

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

<b>Prava djeteta</b>	<b>217</b>
Pravo na roditeljsko staranje	9
Pravo na izdržavanje	6
Pravo na život, opstanak i razvoj	1
Spajanje sa porodicom	1
Pravo na pristup odgovarajućim informacijama	1
Pravo na privatnost	3
Odgovornost roditelja	21
Zaštita djece od zlostavljanja i zanemarivanja	4
Zaštita djece bez roditelja	5
Prava djeteta sa smetnjama u razvoju	13
Pravo na zdravstvenu zaštitu	14
Pravo na socijalnu zaštitu	9
Životni standard	1
Pravo na obrazovanje	60
Pravo na slobodno vrijeme, rekreaciju i kulturne aktivnosti	1
Dječiji rad, posebna zaštita na radu	1
Pravo na zaštitu od upotrebe narkotika i psihotropnih supstanci	1
Pravo na zaštitu od seksualnog iskorišćavanja	3
Pravo na zaštitu od otmice i trgovine	1
Pravo djeteta u sistemu maloljetničkog pravosuđa	4
Druga prava djeteta	37
Pravo na lične odnose	15
Vršnjačko nasilje	6
Pravo na pristup odgovarajućim informacijama	1
Pravo na zdravstvenu zaštitu	1
Pravo na obrazovanje	2
<b>Prava mladih</b>	<b>4</b>
Pravo na pristup odgovarajućim informacijama	1
Pravo na zdravstvenu zaštitu	1
Pravo na obrazovanje	2
<b>Ukupno</b>	<b>221</b>

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

<b>Rad i zapošljavanje</b>	<b>92</b>
Nacionalna pripadnost	7
Društveno ili etničko porijeklo	3
Jezik	1
Vjera ili uvjerenje	1
Političko ili drugo mišljenje	5
Pol, promjena pola, rodni identitet	6
Zdravstveno stanje	2
Invaliditet	7
Starosna dob	2
Bračno ili porodično stanje	6
Pripadnosti grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji	16
Druga lična svojstva	6
Bez osnova diskriminacije	30
<b>Socijalna zaštita</b>	<b>6</b>
Pol, promjena pola, rodni identitet	2
Invaliditet	4
<b>Nasilje u porodici</b>	<b>4</b>
Pol, promjena pola, rodni identitet	3
Starosna dob	1
<b>Rodno zasnovano nasilje</b>	<b>2</b>
Pol, promjena pola, rodni identitet	3
<b>Postupci pred organima javne vlasti</b>	<b>15</b>
Nacionalna pripadnost	2
Vjera ili uvjerenje	1
Pol, promjena pola, rodni identitet	2
Seksualna orijentacija i/ili interseksualne karakteristike	1
Invaliditet	1
Pripadnosti grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji	4
Bez osnova diskriminacije	4
<b>Postupci pred pravosudnim organima</b>	<b>3</b>
Pol, promjena pola, rodni identitet	2
Bez osnova diskriminacije	1
<b>Zdravstvena zaštita</b>	<b>5</b>
Invaliditet	1
Pripadnosti grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji	2
Druga lična svojstva	1
Bez osnova diskriminacije	1

<b>Obrazovanje</b>	<b>3</b>
Jezik	2
Invaliditet	1
<b>Sport</b>	<b>5</b>
Nacionalna pripadnost	1
Pol, promjena pola, rodni identitet	1
Pripadnosti grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji	1
Bez osnova diskriminacije	2
<b>Imovinsko-pravni odnosi</b>	<b>6</b>
Nacionalna pripadnost	2
Društveno ili etničko porijeklo	1
Vjera ili uvjerenje	1
Druga lična svojstva	1
Bez osnova diskriminacije	1
<b>Unutrašnji poslovi i policijsko postupanje</b>	<b>4</b>
Nacionalna pripadnost	1
Društveno ili etničko porijeklo	2
Seksualna orijentacija i/ili interseksualne karakteristike	1
<b>Penzijsko invalidsko osiguranje</b>	<b>4</b>
Druga lična svojstva	1
Bez osnova diskriminacije	3
<b>Govor mržnje</b>	<b>13</b>
Nacionalna pripadnost	3
Društveno ili etničko porijeklo	2
Jezik	1
Političko ili drugo mišljenje	2
Pol, promjena pola, rodni identitet	3
Seksualna orijentacija i/ili interseksualne karakteristike	1
Druga lična svojstva	1
<b>Javni diskurs/mediji</b>	<b>12</b>
Nacionalna pripadnost	3
Društveno ili etničko porijeklo	2
Jezik	1
Političko ili drugo mišljenje	2
Pol, promjena pola, rodni identitet	3
Seksualna orijentacija i/ili interseksualne karakteristike	1
Druga lična svojstva	1
<b>Pristup dobrima i uslugama</b>	<b>19</b>
Nacionalna pripadnost	2
Društveno ili etničko porijeklo	5
Jezik	1

Vjera ili uvjerenje	2
Pol, promjena pola, rodni identitet	1
Seksualna orijentacija i/ili interseksualne karakteristike	1
Invaliditet	2
Pripadnosti grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji	2
Bez osnova diskriminacije	3
<b>Bez područja i oblika diskriminacije</b>	<b>11</b>
Druga lična svojstva	1
Bez osnova diskriminacije	10
<b>Ukupno</b>	<b>204</b>

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

Utvrđena diskriminacija	43
Nije utvrđena diskriminacija	161
<b>Ukupno</b>	<b>204</b>

Od 161 predmeta u kojima nije utvrđena diskriminacija u 26 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.**

Ostalo	2
Pravo iz socijalne zaštite	1
Pravo na dobru upravu i pravnu zaštitu	15
Pravo na privatnost	2
Pravo na rad i pravo iz radnog odnosa	1
Pravo na suđenje u razumnom roku	2
Pravo obraćanja	2
Sloboda Misli savjesti i vjeroispovijesti	1
<b>Ukupno</b>	<b>26</b>

### 3.5. Mišljenja sa preporukama

U 2022. godini Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore nakon sprovedenog ispitnog postupka u 238 predmeta uputio je 658 preporuka nadležnim organima i ustanovama.<sup>9</sup>

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

Skupština Crne Gore	2
Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma	3
Ministarstvo finansija	3
Ministarstvo finansija i socijalnog staranja	3
Ministarstvo kulture sporta i medija	1
Ministarstvo odbrane	1

<sup>9</sup> Karakteristična mišljenja sa preporukama su dostupna na web sajtu Zaštitnika <http://ombudsman.co.me/>



Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava	1
Ministarstvo prosvjete	6
Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta	9
Ministarstvo rada i socijalnog staranja	3
Ministarstvo unutrašnjih poslova	10
Ministarstvo zdravlja	5
Agencija za zaštitu ličnih podataka	1
Institut za javno zdravlje	1
Komisija za povraćaj i obeštećenje u Baru	1
Komisija za povraćaj i obeštećenje u Bijelom Polju	1
Komisija za povraćaj i obeštećenje u Podgorici	2
UIKS Podgorica	21
Uprava prihoda i carina Crne Gore	1
Uprava za inspekcijske poslove	4
Uprava za inspekcijske poslove - Odsjek za ekološku inspekciju	1
Uprava za katastar i državnu imovinu - Područna jedinica Bijelo Polje	1
Uprava za katastar i državnu imovinu - Područna jedinica Podgorica	3
Uprava za katastar i imovinu Područna jedinica Budva	1
Uprava za nekretnine	2
Više državnih organa	1
Osnovni sud u Herceg Novom	1
Osnovni sud u Nikšiću	1
Osnovni sud u Podgorici	1
Viši sud u Podgorici	3
Privredni sud Crne Gore	2
Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici	2
Više državno tužilaštvo Podgorica	1
Specijalno državno tužilaštvo	2
Tužilački savjet	1
Uprava policije	30
Uprava policije - Centar bezbjednosti Bijelo Polje	1
Uprava policije - Centar bezbjednosti Podgorica	8
Uprava policije - Centar bezbjednosti Nikšić	2
Uprava policije - Odjeljenje bezbjednosti Rožaje	1
Uprava policije - Odjeljenje bezbjednosti Ulcinj	1
Uprava policije - Centar bezbjednosti Bar	1
Uprava policije - Centar bezbjednosti Budva	1
Uprava policije - Centar bezbjednosti Herceg Novi	4
Uprava policije - Odjeljenje bezbjednosti Cetinje	1
Uprava policije - Prihvatilište za strance i Centar za PBM	3
Pošta Crne Gore Podgorica	1
Centar za socijalni rad Plav	1
Centar za socijalni rad Podgorica	3

Centar za socijalni rad Niksic	3
JP Radio televizija Crne Gore	1
JU Osnovna škola "Musa Burzan"	1
Klinički centar Crne Gore	2
Centar za socijalni rad za opštine Kotor, Tivat i Budva	1
JPU "Đina Vrbica"	1
JP Monteput Podgorica	2
JZU Dom zdravlja Berane	1
JZU Dom zdravlja Bar	1
JU Osnovna škola "Sutjeska"	1
Centar za socijalni rad Bar	1
JU Srednja stručna škola Rožaje	1
Centar za socijalni rad Herceg Novi	1
JU Studentski dom "Spasić - Mašera" Kotor	1
RTCG - Radio Televizija Crne Gore	1
JU Osnovna škola "Jovan Tomašević"	1
JU Osnovna škola "Luka Simonović" Nikšić	1
JU Osnovna škola "Vlado Milić"	2
JU Osnovna škola "Njegoš" - Spuž	1
Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore	1
JU Osnovna škola "Stefan Mitrov Ljubiša" Budva	1
JU OŠ "Olga Golović" Nikšić	1
D.O.O. Čistoća Podgorica	2
JU Dječji dom "Mladost" Bijela	2
JU Obrazovni centar Plužine	1
JU Osnovna škola "Lovćenski partizanski odred" Cetinje	1
JU Osnovna škola "Janko Mićunović" Nikšić	1
JU Srednja stručna škola - Bijelo Polje	2
Socijalna inspekcija Podgorica	1
Z.U. Apoteke Crne Gore "Montefarm" Podgorica	1
JU Dom starih "Nikšić"	1
JU DOm zdravlja Kolašin	1
JU Osnovna škola "Pavle Žižić" Bijelo Polje	1
JU OŠ "Anto Đedović" Bar	1
JU Osnovna škola "9.maj" Sutivan, Bijelo Polje	1
Hitna medicinska pomoć	1
Opština Bar	2
Opština Berane	1
Opština Herceg Novi	1
Opština Kotor	2
Opština Pljevlja	1
Glavni grad Podgorica	1
Opština Rožaje	1
Gradska opština Golubovci	1
Komunalna policija Opštine Budva	2
Komunalna policija Opštine Ulcinj	1

Glavni grad Podgorica - Komunalna inspekcija	1
Fizička lica	4
Privredna društva (AD, DD i slicno)	6
Druga pravna lica ( Banke, OS društva, Mediji, Usluzne djelatnosti, ...)	4
FUDBALSKI SAVEZ CRNE GORE	3
NVO Crnogorska kulturna mreža	1
ERICSON AB STOCHOLM	1
Turistička organizacija Ulcinj	1
<b>Ukupno</b>	<b>238</b>

#### U 2022. godini

Djelimično ispoštovana	4
Ispoštovana	127
Nije ispoštovana	53
Preporuka	432
Preporuka se sprovodi u kontinuitetu	42

U 2022. godini Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore nakon sprovedenog ispitnog postupka u 238 predmeta uputio je 658 preporuka nadležnim organima i ustanovama.

- Ispunjene su 127 preporuke (19,30%);
- Nije istekao rok za realizaciju 432 preporuke (65,65%);
- Djelimično su ispunjene 4 preporuke (0,6%);
- U kontinuitetu se sprovode 42 preporuke (6,38%); i
- Nijesu ispunjene 53 preporuke (8,05%).

Preporuke koje nijesu ispunjene preporuke i preporuke koje su djelimično ispunjene u sledećim predmetima:

U mišljenju br 19/21 (2021), preporuka

Ministarstvu pravde ljudskih manjinskih prava i Upravi za izvršenje krivičnih sankcija

- da preduzme mjere i radnje kako bi maloljetnici/ce kojima je izrečena krivična sankcija upućivanje u vaspitnu ustanovu zavodskog tipa izvršavale u ustanovi zavodskog tipa, umjesto u zatvoru;

U mišljenju br. 01-579/20-3 (2020)

Osnovnom sudu u Herceg Novom

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

U Mišljenju broj 01-748/2021/1 nisu sprovedene sledeće preporuke:

UIKS Podgorica

- da se maloljetnicima/licima koji u UIKS-u izdržavaju kaznu maloljetničkog zatvora obezbijede tretmani podrške koji će osigurati opšte i stručno osposobljavanja koje utiče na razvoj i jačanje lične odgovornosti maloljetnika, osigurava vaspitnu funkciju i pravilan razvoj ličnosti, kako bi se obezbijedilo ponovno uključivanje maloljetnika u društvenu zajednicu;
- da se maloljetnicima koji se trenutno nalaze u UIKS-u na izdržavanju vaspitne mjere upućivanje u ustanovu zavodskog tipa, obezbijedi stručna psihosocijalna podrška;

Vlada Crne Gore

- da se formira, bez odlaganja ustanova zavodskog tipa kako bi se obezbjedila dosljedna primjena člana 16 stav 1 tačka 3 Zakona o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku, odnosno da maloljetnici kojima je izrečena vaspitna mjera upućivanje u ustanovu zavodskog tipa izvršavaju u odgovarajućoj ustanovi umjesto u zatvoru;

U Mišljenju broj 147/2020/1 nisu sprovedene sledeće preporuke:

Ministarstvo rada i socijalnog staranja

- da u konkretnom slučaju izvrši kontrolu kvaliteta pružanja usluge, nadzor nad kvalitetom stručnog rada i ispunjenost uslova licenciranih obaveza NVU “ SOS telefon za zene i djecu žrtve nasilja”.
- da u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom kontroliše kvalitet pružanja (licenciranih) usluga čiji su direktni korisnici djeca;
- da revidira postojeće zakonske norme i protokole o postupanju nadležnih organa koji neposredno i posredno preduzimaju radnje i mjere u odnosu na djecu koja su (potencijalne) žrtve nasilja i svjedoci istog, u cilju obezbjeđivanja efikasnog i hitnog postupanja vodeći se standardima koje preporučuje međunarodna zajednica u ovoj oblasti i poštovanjem najboljeg interesa djeteta u svakom konkretnom slučaju.

U Mišljenju br 665/2022/1 nisu sprovedene sledeće preporuke:

Ministarstvo prosvjete

- da u saradnji sa relevantnim institucijama sprovede obilazak svih javnih ustanova u obrazovnom sistemu u cilju pregleda stanja, izazova i problema u njihovom adekvatnom funkcionisanju i na osnovu toga utvrdi prioritete u rešavanju istih.
- da preduzme mjere i radnje iz svoje nadležnosti u cilju obezbjeđivanja nedostajućeg nastavnog kadra imajući u vidu posebno obrazovne ustanove sa manjim brojem učenika (prigradske i seoske škole).

U Mišljenju br 01-359/2022/1 nisu sprovedene sledeće preporuke:

Ministarstvo rada i socijalnog staranja, Uprava policije

- da se u centrima za socijalni rad u saradnji sa Upravama policije, školama, zdravstvenim ustanovama i drugim institucijama, ustanovama i organizacijama koje se bave problemom dječijeg prosjačenja ili koje dolaze u kontakt sa djecom koja prosjače uspostavi sistem evidentiranja djece (koja žive) na ulici i/ili se bave prosjačenjem;

U Mišljenju br 887/2022/1 nisu sprovedene sledeće preporuke:

Ministarstvo rada i socijalnog staranja

- da definišu mehanizam dodatnog motivisanja zaposlenih JU Dječijem domu “Mladost” imajući u vidu težinu njihovog posla, nivo kvalifikacije obrazovanja koje je neophodno za adekvatno obavljanje određenog posla, složenosti poslova, odgovornosti i drugih elemenata bitnih za pružanje usluga po najvećem preporučenom standardu, a u cilju stimulisanja profesionalaca da svoje usluge pružaju u okviru ove ustanove;
- da uspostave nezavisni mehanizam povjerljivog lica koji će na osnovu profesionalnih kompetencija u određenim situacijama neposredno i stručno obavljati razgovor sa djetetom/djecom i vršiti procjenu u zavisnosti od konkretne situacije.
- da analiziraju i definišu stvarne kadrovske potrebe JU Dječiji dom “Mladost” a u cilju obezbjeđivanja adekvatnog pružanja usluga djeci-korisnicima (u zavisnosti od kategorije i specifičnosti slojevitih i raznovrsnih potreba svakog djeteta pojedinačno);

U Mišljenju br 94/22 spojen sa 201/2022/1 Centar za socijalni rad Podgorica Preporuka Djelimično ispoštovana

JU Centar za socijalni rad za opštine Kotor, Tivat i Budva

- da u međusobnoj saradnji i komunikaciji izvrše sveobuhvatnu procjenu roditeljskih kompetencija roditelja mal. XX - XX i XX i ako se pokaže nužnim preduzme aktivnosti stručne pomoći roditeljima u vršenju roditeljskog prava i takođe, preduzme druge raspoložive mjere za koje procijeni da su potrebne u cilju zaštite prava i najboljeg interesa mal. djece, naročito mal. X koji ne ostvaruje pravo na obrazovanje;
- da preduzmu aktivnosti u cilju zaštite djece X – X X od međusobnih i veoma intenzivnih konflikta između roditelja;

JU Centar za socijalni rad Podgorica Preporuka

- da u međusobnoj saradnji i komunikaciji izvrše sveobuhvatnu procjenu roditeljskih kompetencija roditelja mal. XX - XX i XX i ako se pokaže nužnim preduzme aktivnosti stručne pomoći roditeljima u vršenju roditeljskog prava i takođe, preduzme druge raspoložive mjere za koje procijeni da su potrebne u cilju zaštite prava i najboljeg interesa mal. djece, naročito mal. X koji ne ostvaruje pravo na obrazovanje;
- da preduzmu aktivnosti u cilju zaštite djece X – XX od međusobnih i veoma intenzivnih konflikta između roditelja;

U Mišljenju br 7/2022/1 Centar za socijalni rad Bar - Preporuka je Djelimično ispoštovana  
Ministarstvo unutrašnjih poslova - Direktorat za građanska stanja i lične isprave Preporuka Djelimično ispoštovana

- da u skladu sa svojim nadležnostima preduzmu mjere i radnje koje se odnose na regulisanje statusa porodice X;
- da preduzmu aktivnosti u skladu sa Protokolom o postupanju organa, ustanova i organizacija u Crnoj Gori sa djecom uključenom u život i rad na ulici, u cilju spriječavanja pojave prosjačenja.  
Opština Bar Preporuka Djelimično ispoštovana
- da nastavi da preduzima mjere i radnje iz svojih nadležnosti u cilju obezbjeđenja adekvatnog stambenog prostora za ugrožene kategorije stanovništva u skladu sa Zakonom o socijalnom stanovanju Crne Gore.

U Mišljenju br 326/2021/1 – predmet okončan u 2022. godini - Ministarstvo kulture sporta i medija Nije ispoštovana preporuka

Stonoteniski Savez Crne Gore:

- da se u budućim postupanjima prilikom preduzimanja mjera i radnji klubovi i savez rukovode najboljim interesima djeteta;
- da se uspostavi bolja saradnja roditelja djece sa upravama klubova i trenera, uz poštovanje najboljeg interesa djeteta kojim su svi učesnici u raznim aktivnostima dužni da se rukovode;
- obezbijediti djeci harmoničan razvoj kako bi se izbjegli psihički i fizički poremećaji kod istih;
- obezbijediti proaktivno djelovanje svih učesnika u sistemu sporta;
- podržati razvoj talenta i omogućiti djeci da razviju svoje potencijale

U Mišljenju br 724/2022/1 - Centar za socijalni rad za opštine Kotor, Tivat i Budva - Preporuka Nije ispoštovana

Ministarstvo rada i socijalnog staranja

- da pruži stručnu podršku JU Centru za socijalni rad Budva u definisanju adekvatnog oblika zaštite za X X;
- da u svim budućim situacijama sa dužnom pažnjom, pruža stručnu podršku ustanovama socijalne i dječije zaštite u cilju definisanja najboljih oblika zaštite u situacijama kada to ostvarivanje najboljeg interesa korisnika iziskuje.

Centar za socijalni rad za opštine Kotor, Tivat i Budva

- da u saradnji sa relevantnim institucijama iz oblasti zdravstvene i socijalne zaštite definišu najbolji oblik zaštite za X X;

U Mišljenju br 951/2021/1 - Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta - Preporuka nije ispoštovana  
-da u skladu sa svojim ovlaštenjima, saglasno zakonu, u budućim postupanjima u ovakvim i sličnim slučajevima postupa u skladu načelima dobre uprave;  
-da ubuduće postupi shodno odredbi člana 35 Zakonu o Zaštitniku/ci i dostavi traženo izjašnjenje, kako Zaštitnik ne bi bio prinuđen da pokrene prekršajni postupak protiv odgovornog lica, shodno članu 54

U Mišljenju br 92/2021/1 NVO Udruženje roditelja djece i omladine sa posebnim potrebama-Podgorica  
Ministarstvo rada i socijalnog staranja

Preporuka Nije ispoštovana

- da sa drugim nadležnim državnim i lokalnim organima uspostavi međusektorsku saradnju koja bi proizvela jasna uputstva o postupanju u cilju ostvarivanja bolje zaštite djece sa smetnjama u razvoju;
- da prilikom izmjena Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti i odgovarajućih podzakonskih akata razmotri mogućnost normiranja ostvarivanja prava na dodatak za djecu sa smetnjama u razvoju sa posebnim osvrtom na trajanje ostvarivanja navedenog prava.

U Mišljenju br 884/2021/1 Preporuke nijesu ispoštovane

JU Centar za socijalni rad Plav

- da u cilju zaštite djece bez roditeljskog staranja sprovode zakonske procedure vodeći računa o najboljim interesima djece;
- da uspostave međusobnu saradnju i koordinaciju kako bi se slične situacije preduprijedile.

JU Osnovna škola "Džafer Nikočević" Gusinju;

- da u cilju zaštite djece bez roditeljskog staranja sprovode zakonske procedure vodeći računa o najboljim interesima djece;
- da uspostave međusobnu saradnju i koordinaciju kako bi se slične situacije preduprijedile.

Više državno tužilaštvo Bijelo Polje

- da sprovedu mjere i radnje u skladu sa nadležnostima kako bi se u što kraćem roku okončali postupci koji se vode protiv X X a u vezi sa maloljetnom XX;

Osnovno državno tužilaštvo u Plavu

- da sprovedu mjere i radnje u skladu sa nadležnostima kako bi se u što kraćem roku okončali postupci koji se vode protiv XX a u vezi sa maloljetnom XX;

Uprava policije - Odjeljenje bezbjednosti Plav

- da sprovedu mjere i radnje u skladu sa nadležnostima kako bi se u što kraćem roku okončali postupci koji se vode protiv XX a u vezi sa maloljetnom XX;

U mišljenju br 01- 721/21, od 12. 07. 2021. godine preporučeno je Upravi za katastar i državnu imovinu - Područnoj jedinici Podgorica:

- da bez daljeg odlaganja, rukovodeći se načelima i pravilima upravnog postupka, preduzme sve neophodne aktivnosti i mjere u okviru svojih ovlaštenja, kako bi se u što kraćem roku okončao postupak utvrđivanja pravične naknade u predmetu eksproprijacije nepokretnosti poslovne oznake br. 465-101-UP-12703/20/2018-36 Uprave za katastar i državnu imovinu - Područne jedinice Podgorica;.

Ministarstvu kapitalnih investicija:

- da u što kraćem roku postupi po zahtjevu Uprava za katastar i državnu imovinu - Područne jedinice Podgorica, od 07. decembra 2021. godine.

U mišljenju br. 01-719/21, od 30. 03. 2022. godine preporučeno je Upravi za katastar i državnu imovinu - Područnoj jedinici Budva

- da bez daljeg odlaganja, rukovodeći se načelima i pravilima upravnog postupka, preduzme sve neophodne mjere u okviru svojih ovlaštenja, kako bi u što kraćem roku imajući u vidu sve razloge i upute neposredno višeg organa okončala ponovni postupak u predmetu poslovne oznake 954-104- U-5607/14 i donijela novo rješenje;

- da odluku/e koju donese sadrži valjano obrazloženje, odnosno da u istoj na valjan način utvrdi činjenično stanje i jasno obrazloži zašto prihvata ili ne prihvata određeni dokaz, kao i zašto određenu činjenicu utvrđuje kao dokazanu ili nedokazanu, a sve kako bi neposredno viši organi, bili u mogućnosti da meritorno odluče u ovoj pravnoj stvari i okončaju predmet;

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

Ministarstvu finansija i socijalnog staranja

- da u ovom postupku i budućim istim/sličnim postupcima, posebno onim koji su započeti a nijesu okončani do stupanja na snagu novog ZUP-a i ZUS-a, blagovremeno odlučuje po žalbama protiv prvostepene odluke;

- da koristi pravnu mogućnost da sam riješi upravnu stvar, vodeći računa o interesu stranaka i dugom trajanju upravnih postupaka (u ovom upravnom postupku, kao i u drugim postupcima);

- da u situacijama kada nađe da će uočene nedostatke prvostepenog postupka, brže i efikasnije riješiti prvostepeni organ, prilikom poništaja takve odluke, dati valjano obrazloženje zašto smatra da će u konkretnom slučaju to prvostepeni organ brže i efikasnije riješiti.

U mišljenju br. 01-753/21, od 29. 09. 2022. godine preporučeno je Komunalnoj inspekciji i Komunalnoj policiji Opštine Budva, Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede da,

- uz međusobnu saradnju, u skladu sa zakonskim obavezama, bez odlaganja, preduzmu sve dodatne mjere i radnje u cilju rješavanja odnosnog problema;

- svako iz dijela svoje nadležnosti pruži svu potrebnu, stručnu i organizacionu pomoć, u rješavanju ovog problema.

U mišljenju br.01- 854/21-9, od 31. 12. 2021. godine Upravi za katastar i državnu imovinu preporučeno je:

- da bez daljeg odlaganja, pisanim putem, odgovori na zahtjev podnosioca pritužbe upućen dana 14.04.2021. godine.

- da u svom budućem radu u istim/sličnim situacijama, blagovremeno i ažurno postupa prema prijavama/zahtjevima/inicijativama građana i podnosiocima obavještava o ishodu postupanja.

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

U Mišljenju br. 01-222/22, od 1. 06. 2022. godine preporučeno je Upravi za katastar i državnu imovinu - Područnoj jedinici Budva:

- da bez daljeg odlaganja, rukovodeći se načelima i pravilima upravnog postupka, preduzme sve neophodne mjere u okviru svojih ovlaštenja, kako bi u što kraćem roku imajući u vidu sve razloge i upute neposredno višeg organa okončala ponovni postupak u predmetu poslovne oznake br. 954-104-U-552/08 i donijela novo rješenje;

- da odluku/e koju donese sadrži valjano obrazloženje, odnosno da u istoj na valjan način utvrdi činjenično stanje i jasno obrazloži zašto prihvata ili ne prihvata određeni dokaz, kao i zašto određenu činjenicu utvrđuje kao dokazanu ili nedokazanu, a sve kako bi neposredno viši organi, bili u mogućnosti da meritorno odluče u ovoj pravnoj stvari i okončaju predmet;

- da u budućim istim i/ili sličnim situacijama, kada se na postupke u toku ne premjenjuju odredbe novog ZUP-a i ZUS-a, prilikom donošenja odluke, postupa po nalogima neposredno viših organa i pribavi sve dokaze i utvrdi sve činjenice na koje mu je ukazano, kako bi omogućio istima da meritorno odluče i

izbjegnu nepotrebno odugovlačenje postupka, obzirom da ne postoji djelotvorno pravno sredstvo čija bi upotreba spriječila višestruka i iscrpljujuća vraćanja predmeta na ponovni postupak.

Ministarstvu finansija

- da u ovom postupku i budućim istim/sličnim postupcima, posebno onim koji su započeti a nijesu okončani do stupanja na snagu novog ZUP-a i ZUS-a, blagovremeno odlučuje po žalbama protiv prvostepene odluke;
- da koristi pravnu mogućnost da sam riješi upravnu stvar, vodeći računa o interesu stranaka i dugom trajanju upravnih postupaka (u ovom upravnom postupku, kao i u drugim postupcima);
- da u situacijama kada nađe da će uočene nedostatke prvostepenog postupka, brže i efikasnije riješiti prvostepeni organ, prilikom poništaja takve odluke, dati valjano obrazloženje zašto smatra da će u konkretnom slučaju to prvostepeni organ brže i efikasnije riješiti.

Upravi za katastar i državnu imovinu

- preduzme sve raspoložive mjere i aktivnosti u okviru svojih zakonskih ovlašćenja, a sve u cilju efikasnog i zakonitog postupanja Područnih jedinica po podnijetim zahtjevima stranaka;
- da obezbijedi jačanje kadrovskih kapaciteta i edukaciju rukovodećeg kadra u oblastima upravljanja, razvoju i edukaciji državnih službenika, što uključuje i razvoj odgovarajućih upravljačkih vještina, ključnih da bi se omogućio proces profesionalizacije i osigurala odgovarajuća sposobnost na rukovodećem nivou.

U mišljenju br. 151/22, od 9. 05. 2022. godine preporučeno je Komisiji za povraćaj i obeštećenje Podgorica:

- da bez daljeg odlaganja, rukovodeći se načelima i pravilima upravnog postupka, preduzme sve neophodne mjere u okviru svojih ovlašćenja, kako bi u što kraćem roku imajući u vidu sve razloge i upute neposredno višeg organa okončala ponovni postupak u predmetu poslovne oznake br. 07-1-01-Up-I-934/1-08 i donijela novo rješenje;
- da odluku/e koju donese sadrži valjano obrazloženje, odnosno da u istoj na valjan način utvrdi činjenično stanje i jasno obrazloži zašto prihvata ili ne prihvata određeni dokaz, kao i zašto određenu činjenicu utvrđuje kao dokazanu ili nedokazanu, a sve kako bi neposredno viši organi, bili u mogućnosti da meritorno odluče u ovoj pravnoj stvari i okončaju predmet;
- da u budućim istim i/ili sličnim situacijama, kada se na postupke u toku ne premjenjuju odredbe novog ZUP-a i ZUS-a, prilikom donošenja odluke, postupa po nalogima neposredno viših organa i pribavi sve dokaze i utvrdi sve činjenice na koje mu je ukazano, kako bi omogućio istima da meritorno odluče i izbjegnu nepotrebno odugovlačenje postupka, obzirom da ne postoji djelotvorno pravno sredstvo čija bi upotreba spriječila višestruka i iscrpljujuća vraćanja predmeta na ponovni postupak.

Komisiji za žalbe za povraćaj i obeštećenje

da preduzme sve potrebne mjere kako bi se obezbijedilo blagovremeno odlučivanje u upravnim stvarima, uz poštovanje zakonom propisanih rokova i vodi računa da se u drugostepenom postupku odluke donose bez odlaganja.

U Mišljenju br. 01-674/22, od 22.12. 2022. godine preporučeno je Upravi za bezbjednost hrane veterinu i fitosanitarne poslove

- da bez daljeg odlaganja, podnositeljku pritužbe obavijesti o ishodu postupanja po inicijativi br. 02/1-310/21-5134, od 22. novembra 2021. godine.

Upravi za bezbjednost hrane veterinu i fitosanitarne poslove i Komunalnoj inspekciji Glavnog grada Podgorica

- da u budućem radu, blagovremeno postupaju po prijavama/inicijativama građana, vrše zakonom određene poslove inspekcijskog nadzora i podnosiocima blagovremeno obavještavaju o ishodu postupka i inspekcijskog nadzora.

U mišljenju br.01- 278/22, od 14. 06. 2022. godine, Ministarstvu unutrašnjih poslova:



- da u budućim postupanjima prilikom donošenja odluka po javnom pozivu za stručno osposobljavanje korisnika ili u sličnim situacijama postupa u skladu sa načelima i principima dobre uprave i da odluke koje donosi sadrže obrazloženje sa jasnim razlozima kojima se rukovodio pri donošenju odluke i uputstvom o pravnoj zaštiti, čime bi se izbjegla proizvoljnost i omogućilo strankama da shvate suštinske razloge na temelju kojih je donijeta odluka i kako bi mogli procijeniti i djelotvorno ostvariti svoje pravo na ulaganje odgovarajućeg pravnog sredstva nadležnom organu, ukoliko su nezadovoljni takvom odlukom.

U mišljenju br. 01- 189/22-7, od 04. 06. 2022. godine preporučeno je Upravi za katastar i državnu imovinu Crne Gore:

- da bez daljeg odlaganja, pisanim putem, odgovori na zahtjev podnosioca pritužbe upućen dana 28. septembra 2021. godine, u kojem će, ako smatra za potrebnim, dati svoje mišljenje sa argumentovanim obrazloženjem.

- da u svom budućem radu u istim/sličnim situacijama, blagovremeno i ažurno postupa prema prijavama/zahtjevima/inicijativama građana i podnosiocima obavještava o ishodu postupanja.

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

U Mišljenju br. 640/22 od 30.12.2022.godine, preporučeno je:

Upravi policije da u budućem postupanju:

-dosljedno postupa u skladu sa odredbama Zakonika o krivičnom postupku, kao i Zakona u unutrašnjim poslovima kojima se propisuje prikupljanje obavještenja od građanina kao i postupanje u slučaju lišenja slobode od strane policije;

Ministarstvu unutrašnjih poslova – Odjeljenju za kontrolu policije:

-da bez odlaganja, podnosiocu pritužbe dostavi pisani odgovor u vezi sa postupanjem po zahtjevu br. 40-074/21-81/1 dana 5.januara 2021. godine;

Odjeljenju bezbjednosti Nikšić da u budućem postupanju:

- dosljedno unosi sve relevantne podatke u aplikaciju Dežurna služba.

U Mišljenju br. 578/22 od 26.12.2022.godine, preporučeno je:

Upravi policije- Prihvatalištu za strance i Centru za primjenu blažih mjera da:

-preispita postupanje službenika u vezi sa predmetnom prijavom koju su podnijele podnositeljke pritužbe, kao lica kojima je ograničena sloboda kretanja i sa tim u vezi preduzme mjere u skladu sa zakonom;

-u budućem postupanju policijski službenici djelotvorno istraže sve uvjerljive navode o zlostavljanju i sa tim u vezi preduzmu mjere u skladu sa zakonom;

-se bez odlaganja stavi u funkciju video nadzor u objektu i obezbijedi odgovarajuće skladištenje i dostupnost video zapisa.

U Mišljenju br. 308/22 od 28.11.2022.godine, preporučeno je:

Upravi za izvršenje krivičnih sankcija:

-da u budućem odlučivanju o reklasifikaciji donese odluku u svakom pojedinačnom slučaju koja će sadržati obrazloženje i pravnu pouku i blagovremeno dostavi zatvorenicima o čijoj reklasifikaciji se odlučivalo;

-da razmotiri potrebu izmjena i dopuna odredbi Pravilnika koje se odnose na postupke klasifikacije i reklasifikacije u cilju efikasnijeg postupanja po datoj preporuci.

U Mišljenju br. 642/22 od 26.12.2022.godine, preporučeno je:

Upravi za izvršenje krivičnih sankcija da:

- usaglasni Pravilnik o bližem načinu izvršavanja pritvora sa Zakonikom o krivičnom postupku u cilju zabrane unosa predmeta podobnih za nanošenje povreda, narušavanje zdravlja ili pripremu bjekstva;
- podzakonskim aktom precizno uredi sprovođenje službene radnje pretresa lica koja dolaze u posjetu pritvorenim licima, kao i pregleda njihovih stvari, uključujući lica koja posjete obavljaju u službenom svojstvu (advokati/ce, ljekari, socijalni/e radnici/ce i sl.);
- obezbijedi odgovarajuće obuke službenicima koji obavljaju službene radnje pretresa i pregleda u skladu sa podzakonskim aktima.

U mišljenju br. 95/21 od 20.aprila 2021.godine preporučeno je UIKS – Upravi za izvršenje krivičnih sankcija:

- da se preispitaju navodi o upotrebi sile prema podnosiocu pritužbe kao licu lišenom slobode i sa tim u vezi preduzmu mjere u skladu sa zakonom; /ispoštovano/
- da zatvorski ljekari u buduće postupaju u skladu sa smjernicama datim u Istanbulskom protokolu sačine fotoelaborat, sa tačnim i sveobuhvatnim opisom nađenih povreda na cijelom tijelu

U mišljenju br. 663/21-3 od 29. decembar 2021. godine preporučeno je: UIKS – Upravi za izvršenje krivičnih sankcija:

- da se preispitaju navodi o upotrebi sile prema podnosiocu pritužbe kao licu lišenom slobode i sa tim u vezi preduzmu mjere u skladu sa zakonom.

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

- da se ispituju navodi o upotrebi sile prema podnosiocu pritužbe kao licu lišenom slobode i za slučaj istih preduzmu mjere u skladu sa zakonom;

- da se ustanove mehanizmi preciznih i tačnih evidencija o privođenju i zadržavanju lica od strane službenika Uprave policije, kako bi se ustanovilo tačno vrijeme lišenja slobode i obezbijedile odgovarajuće procesne garancije prava osumnjičenog u smislu standarda koje priznaje praksa Evropskog suda za ljudska prava

Osnovnom državnom tužilaštvu u Podgorici: -da bez daljih odlaganja kroz djelotvornu, efikasnu i ekspeditivnu istragu sprovede postupak u predmetu Ktr.br.1345/19 sa ciljem utvrđivanja da li u radnjama službenih lica postoje elementi bića krivičnog djela koje se goni po službenoj dužnosti. Djelimično ispoštovana preporuka od strane ODT-a.

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

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

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

- da donesu pisanu odluku o uvođenju video nadzora;

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

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

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 Istanbulskim 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.

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

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

U mišljenju br 01-155/21, od 23.11. 2021. godine preporučeno je Tužilačkom savjetu - Komisiji za Etički kodeks državnih tužilaca:

- da u ovakvim i sličnim situacijama, kada donijeto Mišljenje može na bilo koji način da utiče na određeno pravo zaštićeno Ustavom Crne Gore, isto obrazloži jasnim i uvjerljivim razlozima zbog kojih je ponašanje u konkretnom slučaju takvo da opravdava nužnu i neodložnu potrebu da se ograniči, te da se uz adekvatno obrazloženje izvrši balansiranje i uspostavljanje pravedne ravnoteže između relevantnih suprotstavljenih javnih i privatnih interesa;

Nužno je primijetiti da je, iako ne utiče na zakonitost odlučivanja u ovom smislu, Tužilački savjet donio Mišljenje da je podnosilac pritužbe kao državni tužilac "povrijedio pravila", dok je njegova nadležnost u tom pravcu definisana kao "davanje mišljenja da li je određeno ponašanje u skladu sa etikom". U tom pravcu je preporuka Zaštitnika, da je zbog značaja, pravnih posljedica i pravne snage Mišljenja, posebno u odnosu na državne tužioce u odnosu na koje se donosi Mišljenje, poželjno primjenjivati egzaktnu zakonsku formulaciju njegove nadležnosti shodno čl. 21 st. 3 Zakona o državnom tužilaštvu, kako bi se izbjegla pogrešna tumačenja pravnog značaja i pravne snage tako datih Mišljenja.

U mišljenju br 01-70/21, od 25.05.2021. godine, preporučeno je Upravi policije Centru bezbjednosti Podgorica

- da bez daljeg odlaganja, preduzme procesne mjere i radnje po krivičnim prijavama br. 2645/2017 od 27. februara 2017. godine i br. 2894/2020 od 1. marta 2020. godine i iste prosljede nadležnom državnom tužiocu;
- da ubuduće postupaju po zakonskim odredbama koje se odnose na podnošenje krivične prijave (član 256 stav 3: Ako je prijava podnešena sudu, policiji ili nenadležnom državnom tužiocu, oni će prijavu primiti i odmah dostaviti nadležnom državnom tužiocu);
- da bez daljeg odlaganja dostavi pisani odgovor na zahtjev XX od 20. januara.2021. godine; - da u ovakvim i sličnim situacijama na podnijeti zahtjev blagovremeno dostavljaju odgovor podnosiocima zahtjeva.

Osnovnom državnom tužilaštvu u Podgorici:

- da bez daljeg odlaganja donese odluke po predmetnim prijavama, sagledavajući kontekst cjelokupne situacije i međusobni kontinuirani konfliktni odnos aktera, imajući u vidu i moguće elemente nacionalne i vjerske netrpeljivosti o tome uredno obavijesti podnositeljku pritužbe;
- da bez daljeg odlaganja obavijesti podnositeljku pritužbe o postupanju u predmetu Ktr.790/16, kao i da odluči po krivičnoj prijavi br.205/2021 od 7.januara 2021. godine i o istoj obavijesti podnositeljku pritužbe.

U mišljenju br 01-872/21, od 14. jun. 2022. godine, preporučeno je

Osnovnom sudu u Podgorici

- da bez odlaganja sprovede postupak izvršenja radnje koju može izvršiti samo izvršni dužnik u predmetu poslovne oznake I.br.28/18.

U mišljenju 01-918/21 od 24.05.2022.godine data je preporuka Advokatskoj komori Crne Gore:  
- da bez daljeg odlaganja, podnosioca pritužbe obavijesti o preduzetim radnjama povodom disciplinske prijave podnijete protiv XX, te (eventualno) o donijetoj odluci povodom iste.

U mišljenju br.01-18/22 od 20.12.2022. godine data je preporuka Specijalnom državnom tužilaštvu:  
- da bez daljeg odlaganja preduzme potrebne procesne mjere i radnje, što podrazumijeva i upozorenje vještacima finansijske struke radi bržeg postupanja po naredbi za vještačenje tog tužilaštva, a sve u cilju što skorijeg odlučivanja po krivičnim prijavama od 7. marta 2017. godine i 9. oktobra 2017. godine u predmetu posl. oznake Kt-S br. 48/17;  
- da u što kraćem roku obavijesti podnosioca pritužbe o do sada preduzetim radnjama tog tužilaštva u predmetu posl. oznake Kt-S br.48/17.

U Mišljenju broj.01-731/21 od 20. februara 2022.godine date su preporuke:

Upravi policije – Sektor granične poliicije, Odsjek za strance i SNM, Prihvatalište za strance i Centar PMB:  
- da lica kojima istekne ekstradicioni pritvor u ekstradicionom postupku, ne lišavaju slobode donošenjem rješenja o ograničenju slobode kretanja po automatizmu, u drugom postupku primjenom odredbi o deportaciji (Zakon o strancima), a sve u cilju sprovođenja postupka ekstradicije;

- prilikom donošenja rješenja o ograničenju slobode kretanja strancima koja nezakonito borave na teritoriji CG shodno Zakonu o strancima, ista obrazlože uz poštovanje svih procesnih garancija koje propisuje Zakon o strancima, posebno vodeći računa da se izvrši ocjena i obrazlože da li lice prema kojem se primjenjuju određene mjere zakonito boravi u Crnoj Gori.

Ministarstvu pravde, ljudskih i manjinskih prava, Upravi policije – Sektor granične poliicije, Odsjek za strance i SNM, Prihvatalište za strance i Centar PMB i MUP-Direktorat za upravne poslove, državljanstvo i strance - Direkciji za azil:

- da u postupku sprovođenja postupka ekstradicije, vode računa o statusu lica kao tražioca međunarodne zaštite, kao i da ne sprovode (ne pristupanju izvršenju) rješenja o izručenju, prije nego što se nesumnjivo utvrdi činjenica nastupanja pravnosnažnosti odluke donijete u postupku pružanja međunarodne zaštite;  
- da sačine Protokol o postupanju u slučaju izručenja lica u postupku ekstradicije.

Ministarstvu pravde, ljudskih i manjinskih prava:

- da u predmetima ekstradicije ne donosi tipska rješenja (rješenja o izručenju), već ista moraju, zavisno od specifičnih okolnosti konkretnog predmeta, sadržati obrazloženje i ocjenu (ne)postojanja okolnosti koje bi eventualno sprječavale izručenje onako kako se to zahtjeva čl.22 st.3 Zakona o međunarodno pravnoj pomoći u krivičnim stvarima, budući da takvo rješenje može predstavljati pojedinačni akt podoban za traženje ustavnosudske zaštite.

U Mišljenju 01-544/21 od 26. april 2022. godine data je preporuka Privrednom sudu u Podgorici:  
-da bez daljeg odlaganja u predmetu P.br.282/20 u daljem toku postupka preduzme mjere i radnje za zakazivanje i održavanje ročišta glavne rasprave i donese odluku po predlogu tužioca za određivanje privremene mjere od 24.04.2020.godine

U mišljenju br. 113/22 preporučeno je Ministarstvu unutrašnjih poslova:  
- da otkloni posljedice diskriminacije prema podnosiocu pritužbe, a u svemu slijedeći stavove iznijete u ovom mišljenju (Ministarstvo unutrašnjih poslova nije iznijelo objektivno i razumno opravdanje zbog kojeg je podnosilac pritužbe raspoređen na radno mjesto samostalni referent u Područnoj jedinici Podgorica za čije obavljanje je potrebno manje radnog iskustva u odnosu na iskustvo koje je bilo potrebno za obavljanje

radnog mjesta sa kojeg je raspoređen, iz čega proizilazi da je prema podnosiocu pritužbe izvršen akt diskriminacije po osnovu drugog ličnog svojstva stečenog prijavljivanjem poslodavca za određene nepravilnosti u radu);

U mišljenju br. 165/22 preporučeno je JU Srednjoj stručnoj školi - Bijelo Polje:

- Da u svim budućim situacijama odluku o izboru kandidata/kinja zasniva na jasnom i potpunom obrazloženju razloga za donošenje odluke, čime bi se izbjegla proizvoljnost i omogućilo kandidatima/kinjama da shvate suštinske razloge na temelju kojih je donijeta odluka i ukoliko su nezadovoljni/e djelotvorno ostvare pravo na ulaganje pravnog sredstva;
- da kada se za to steknu zakonom propisani uslovi, raspiše novi konkurs za popunu radnog mjesta nastavnik/ca turističke grupe predmeta i pri donošenju odluke o izboru kandidata/kinja slijedi stavove iznijete u ovom mišljenju i da shodno zakonu zaposli lice sa invaliditetom ukoliko ima jednake ili bolje kvalifikacije, stručne ili radne sposobnosti nego lice bez invaliditeta, u skladu sa zakonima kojima se uređuje oblast rada i oblast profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja lica sa invaliditetom;

U mišljenju br. 455/22 preporučeno je JU Srednjoj stručnoj školi - Bijelo Polje:

- da u svim budućim situacijama odluku o izboru kandidata/kinja zasniva na jasnom i potpunom obrazloženju razloga za donošenje odluke, čime bi se izbjegla proizvoljnost i omogućilo kandidatima/kinjama da shvate suštinske razloge na temelju kojih je donijeta odluka i ukoliko su nezadovoljni/e djelotvorno ostvare pravo na ulaganje pravnog sredstva;
- da prilikom raspisivanja novog konkursa za popunu radnih mjesta i pri donošenju odluke o izboru kandidata/kinja slijedi stavove iznijete u ovom mišljenju i da shodno zakonu zaposli lice sa invaliditetom ukoliko ima jednake ili bolje kvalifikacije, stručne ili radne sposobnosti nego lice bez invaliditeta, i dodaje
- da ubuduće, a saglasno odredbi člana 42. stav 1. Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, u ostavljenom roku dostavlja izvještaj Zaštitniku o preduzetim radnjama za izvršenje preporuke/a.

U mišljenju br. 733/21 preporučeno je Ministarstvu sporta i mladih:

- da bez daljeg odlaganja, pisanim putem, odgovori na e-mailove podnosioca pritužbe;
- da se uključi u rješavanje problema funkcionisanja sportskih organizacija, naročito u situaciji kada postoji konkurencija u korišćenju sportskih objekata i površina, kao i Fudbalskom savezu Crne Gore:
- da utvrdi mjerila i način ustupanja korišćenja terena Trening Kampa Fudbalskog saveza Crne Gore zainteresovanim subjektima, kao i druga pitanja koja se tiču ovih terena; da se uzdrži od nejednakog postupanja prema fudbalskim klubovima Crne Gore po bilo kom osnovu, kad god takvo postupanje nema objektivno i razumno opravdanje.

U mišljenju br. 666/21 preporučeno je INFO - 50:

- da bez daljeg odlaganja ukloni sporne objave;
- da se ubuduće suzdržava od stigmatizujućeg postupanja prema licu/grupi lica, koja izražavaju stavove o određenoj/im društvenim pojavama.

U mišljenju br. 219/22 preporučeno je Ministarstvu prosvjete:

- da preduzme sve neophodne mjere iz svoje nadležnosti uključujući i zakonodavne kako bi saradnici u socijalnoj inkluziji Roma i Egipćana zasnovali radni odnose, na osnovu jednakosti sa drugim kategorijama zaposlenih u oblasti obrazovanja.

U mišljenju br. 444/22 preporučeno je Opštini Bar:

- da, ukoliko do sada nije, donese Lokalni program socijalnog stanovanja i Odluku o socijalnom stanovanju, saglasno obavezi iz Lokalnog akcionog plana za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana u opštini Bar za period 2020-2022 godine;

- da identifikuje pripadnike RE populacije kao moguće korisnike socijalnog stanovanja, uključujući porodice Bisljimi iz naselja Sutomore, odnosno da definiše da li porodice Bisljimi ispunjavaju zakonske uslove za ostvarivanje prava na socijalno stanovanje, te da im u tom smislu pruži pomoć i podršku; kao i Opštini Bar i Glavnom gradu Podgorica:
- da, uvažavajući složenost situacije porodica Bisljimi, pristupe rješavanju njihovog stambenog zbrinjavanja, te da im u slučaju izvjesne valorizacije imovine nekadašnjeg dječijeg odmarališta u Sutomoru, obezbijede alternativni smještaj, pomoć i podršku pri rješavanju stambenog pitanja i prevencije rizika od beskućništva.

U mišljenju br. 141/22 i 142/22 preporučeno je Skupštini Crne Gore:

- da u okviru Odbora za sveobuhvatnu reformu izbornog zakonodavstva pristupi izmjenama Zakona o izboru odbornika i poslanika, na način što će kao minimum standarda radi dostizanja principa rodne ravnopravnosti propisati da na izornoj listi mora biti najmanje 40% kandidata manje zastupljenog pola, odnosno da među svaka tri kandidata prema redoslijedu na listi mora biti najmanje po jedan kandidat pripadnik manje zastupljenog pola;
- da proces reforme izbornog zakonodavstva prati transparentnost, odnosno široke konsultacije uz učešće svih zainteresovanih subjekata.

U mišljenju br. 220/22 preporučeno je Skupštini Crne Gore:

- da pristupi izmjenama odredbe člana 164 stav 1 tačka 1 Zakona o radu na način koji neće dovesti u neopravdano nejednak položaj i pravnu neizvjesnost zaposlene na koje se primjenjuje ova odredba zakona u odnosu na državne službenike i namještenike koji imaju mogućnost da rade do 67 godine života;
- da postupak izmjena osporene odredbe Zakona o radu prati transparentnost i uključenost javnosti, odnosno konsultacije socijalnih partnera.

U mišljenju br. 528/22 preporučeno je Ministarstvu kapitalnih investicija:

- da u cilju očuvanja ćirilćnog pisma kao jednog od dva ravnopravna pisma pristupi izmjenama Pravilnika o saobraćajnoj signalizaciji kako bi se stvorili uslovi da se nazivi na saobraćajnim znakovima, osim na latinićnom pismu, ispisuju i na ćirilćnom pismu.

U mišljenju br. 866/21 preporučeno je Upravi policije - Regionalnom centru granićne policije "Sjever":

- da razmotri mogućnost raspoređivanja podnositeljke pritužbe na odgovarajuće radno mjesto, shodno zakonu i njenoj stručnoj spremi i kvalifikacijama.
- da ubuduće vodi računa o zastupljenosti žena na rukovodećim mjestima, odnosno mjestima sa VSS, kada se za to steknu uslovi.

U mišljenju br. 616/21 preporučeno je Upravi policije:

- da razmotri mogućnost adekvatnog angažovanja podnositeljke pritužbe na odgovarajuće radno mjesto, a shodno zakonu, njenoj stručnoj spremi i kvalifikacijama.
- Da ubuduće prilikom odlučivanja o radno - pravnom statusu zaposlenoj koja se nalazi na privremenoj sprijećenosti za rad zbog korišćenja trudnićnog, odnosno porodiljskog odsustva primjenjuje relevantne odredbe Zakona o radu koje propisuju da poslodavac ne može da otkáže ugovor o radu trudnoj zaposlenoj i zaposlenom za vrijeme korišćenja prava na porodiljsko i roditeljsko odsustvo, kao i da se zaposlenom kome ugovor o radu na određeno vrijeme ističe u toku trudnoće, korišćenja privremene sprijećenosti za rad po osnovu održavanja trudnoće, porodiljskog, odnosno roditeljskog odsustva, rok za koji je ugovorom o radu zasnovao radni odnos na određeno vrijeme produžava do isteka korišćenja prava na to odsustvo.

U mišljenju br. 538/21 preporučeno je Ministarstvu unutrašnjih poslova:

- da kao nosilac zakonodavne inicijative inicira izmjene i dopune zakona kojima se uređuje pitanje upisa u matične registre i sticanje državljanstva za djecu istopolnih partnera, koja djeca nijesu rođena u Crnoj Gori, a jedan od roditelja je crnogorski državljanin.
- da o zahtjevu podnosioca pritužbe odluči u zakonom propisanoj formi, odnosno aktom koji uživa pravnu zaštitu u skladu sa međunarodnim standardima.

U mišljenju br. 297/22 preporučeno je PZU "Diagnostica" Podgorica:

- da shodno kadrovskim potrebama i mogućnostima, a u skladu sa radno-pravnim propisima, razmotri mogućnost angažovanja podnositeljke pritužbe na radno mjesto shodno njenoj stručnoj spremi i kvalifikacijama.

U Mišljenju br. 01-277/22 data je preporuka Ministarstvu prosvjete:

- da obezbijedi (finansijsku i stručnu pomoć) da svaka obrazovno vaspitna ustanova koja izvodi javno važeći obrazovni program planski organizuje i sprovodi preventivne i operativne aktivnosti i postupanja za zaštitu i spašavanje

Ministarstvo nije dostavio izvještaj Zaštitniku ni nakon urgencije.

## IV ZAKONODAVNE INICIJATIVE I MIŠLJENJA

### Uprava i pravosuđe

U okviru mišljena donijetog povodom pritužbe građanke koje je bliže opisano u poglavlju *Uprava i pravosuđe*, zapažene su određeni nedostaci u normativnom uređenju u vezi postupka ekshumacije. Budući da se sada važećim Pravilnikom eksplicitno ne zahtijeva saglasnost svih zakonskih nasljednika za sprovođenje ekshumacije i prenosa posmrtnih ostataka preminulog lica, niti je propisano ko se smatra članovima uže porodice, u cilju pravne sigurnosti i punog poštovanja zaštite prava koja garantuje u ovoj sferi član 8 Konvencije, Zaštitnik je preporučio Ministarstvu zdravlja da se izmijeni Pravilnik o načinu i bližim uslovima pod kojima se vrši prevoz i sahrana lica umrlog od zarazne bolesti, iskopavanje, prevoz i sahrana umrlog lica iz jednog u drugo grobno mjesto, prevoz u inostranstvo ili iz inostranstva i tranzit preko teritorije Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", broj 45/2020) na način što će se jasno precizirati ko su članovi uže porodice, kao i uvesti obaveza da se uz zahtjev za prenos, iskopavanje, prevoz i sahranjivanje umrlog lica iz jednog u drugo grobno mjesto u Crnoj Gori odnosno u inostranstvo dostavlja između ostalog i pravosnažno rješenje o nasljeđivanju pokojnika koji se ekshumira, ovjerena saglasnost svih zakonskih nasljednika pokojnika za ekshumaciju i prenos posmrtnih ostataka, ovjerena saglasnost nosioca prava korišćenja grobnog mjesta u kome je pokojnik sahranjen da se može izvršiti iskopavanje posmrtnih ostataka, te ovjerena saglasnost nosioca prava korišćenja grobnog mjesta u koje lice treba da se sahrani, da se pokojnik po izvršenom iskopavanju može sahraniti.

U ovoj izvještajnoj godini Zaštitnik je podnio Inicijativu za izmjene i dopune Zakona o parničnom postupku, na način što bi se poslije člana 428a, dodao član 428b, koji bi upućivao na shodno primjenu odredaba koje se odnose na ponavljanje postupka, na slučajeve kada je podnesen predlog za izmjenu pravosnažne sudske odluke zasnovane na zakonu ili drugom propisu koji je prestao da važi na osnovu odluke Ustavnog suda Crne Gore.

U postupku javne rasprave o nacrtu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći prihvaćeni su predlozi Zaštitnika da se u dopunama člana 13 važećeg zakona izvrši terminološko usaglašavanje na način da se termin „žrtva mučenja“ usaglasi sa Konvencijom protiv torture i da se u članu 30 predvidi da je advokat u obavezi posjedovati posebna znanja iz oblasti seksualnog nasilja i nasilja nad ženama i djecom, da se uvede specijalizacija pravosudnog kadra iz oblasti porodičnog i rodno zasnovanog nasilja, uz propisivanje kriterijuma i načina obuke, kao i da se uvede specijalizovana lista advokata koji mogu pružati besplatnu pravnu pomoć ranjivim kategorijama.

### Zaštita od torture

Zaštitnik je dao predlog izmjena i dopuna ZKP-a koje su predstavljene u poglavlju *Prikupljanje obavještenja od građana/ki i lišenje slobode*, kao i izmjena Pravilnika o pravilima boravka i kućnom redu u prihvatilištu za strance koje su predstavljene u poglavlju *Pritužbe na rad Prihvatilišta za strance i primjenu blažih mjera*.

Takođe, Zaštitnik je preporučio Upravi policije da usaglasi član 189 Pravilnika o načinu obavljanja određenih policijskih poslova i primjeni ovlašćenja u obavljanju tih poslova sa članovima 74 i 76 Zakona o unutrašnjim poslovima, u dijelu koji se odnosi na neposredno pozivanje građana/ki radi prikupljanja obavještenja u svojstvu građanina/ki.

U izvještajnoj godini, Zaštitnik je dao i Inicijativu za izmjenu člana 77 Zakona o unutrašnjim poslovima. Naime, radnja policijskog ovlašćenja – dovođenje u prostorije policije, propisana je kao zakonita u



slučajevima provjere identiteta. Sa druge strane, u slučaju da je neophodno sprovesti radnju utvrđivanja identiteta, policijski službenik/ca nema mogućnost da sprovede opisanu radnju dovodjenja. Policijski službenici/ce su ukazali Zaštitniku na ovaj propust, rekavši da ih u praksi onemogućava da efikasno utvrde nečiji identitet, koju radnju u nekim slučajevima ocjenjuju kao važniju od radnje provjere identiteta. Zaštitnik je zaključio da je neophodno izmijeniti član 77 na način da treba predvidjeti da je policijski službenik/ca ovlašćen/a da dovede lice u prostorije Policije i radi utvrđivanja identiteta, kako je to naprijed obrazloženo.

## **Prava djeteta, mladi i socijalna zaštita**

Ministarstvu rada i socijalnog staranja je upućena jedna inicijativa bliže opisana u poglavlju *Prava djeteta - Normativne aktivnosti*, a kojom je predložena dopuna Pravilnika o bližim uslovima za pružanje i korišćenje, normativima i minimalnim standardima savjetodavno-terapijskih i socijalno-edukativnih usluga ("Službeni list Crne Gore", br. 76/19), na način što bi postojeći član 7 bio dopunjen novim stavom koji bi glasio: „Pružalac savjetodavno-terapijskih usluga treba da obezbijedi zasebnu prostoriju u kojoj će se odvijati razgovor sa djetetom, kao i kontakti djeteta i roditelja sa kojim ne živi, kada je uređeno odlukom suda da se odvijaju u kontrolisanim uslovima“. Time bi pružaoci usluga bili u obavezi da shodno propisima obezbijede prostoriju za kontrolisane kontakte roditelja (i drugih srodnika) i djece, kada je to presudom uređeno.

Tokom 2022. godine, Zaštitnik je pratio donošenje i implementaciju brojnih propisa (Zakon o privremenom izdržavanju djece i sl.) i u pojedinačnim mišljenjima, nerijetko kroz upućene preporuke, sugerisao organima da izvrše određene izmjene/dopune zakonskih/podzakonskih tekstova.

U više navrata je nadležnim organima preporučeno donošenje populacione strategije imajući u vidu negativan prirodni priraštaj zadnjih godina.

## **Zaštita od diskriminacije, ranjivih grupa i rodne ravnopravnosti**

U izvještajnoj godini, Zaštitnik je donosio mišljenja za izmjene određenih zakona sa stanovišta garancija jednakosti i nediskriminacije kako je to bliže opisano u poglavlju 7.9. *Zakonodavne inicijative*.

S tim u vezi, Zaštitnik je dao preporuke Skupštini Crne Gore da pristupi izmjenama odredbe člana 164 stav 1 tačka 1 Zakona o radu na način koji neće dovesti u neopravdano nejednak položaj i pravnu neizvjesnost zaposlene na koje se primjenjuje ova odredba zakona u odnosu na državne službenike i namještenike koji imaju mogućnost da rade do 67 godine života, kao i da postupak izmjena osporene odredbe Zakona o radu prati transparentnost i uključenost javnosti, odnosno konsultacije socijalnih partnera.

Dalje, Zaštitnik je donio mišljenje u vezi sa važećim načinom izbora članova savjeta manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice, pa je Ministarstvu pravde, ljudskih i manjinskih prava, između ostalog, dao preporuke da pristupi razmatranju mogućih izmjena i dopuna *Zakona o manjinskim pravima i slobodama*, u dijelu koji uređuje izbor članova savjeta manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice, na način koji bi u mjeri mogućeg obezbijedio ne(posrednost) izbora zasnovanog na slobodno izraženoj volji manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, kao i da postupak predlaganja izmjena i dopuna Zakona o manjinskim pravima i slobodama prate široke i intenzivne konsultacije sa relevantnim akterima koji se bave pitanjima prava.

U odnosu na ostvarivanje principa rodne ravnopravnosti na izbornim listama, Zaštitnik je donio mišljenje u kojem je Skupštini Crne Gore preporučio da u okviru Odbora za sveobuhvatnu reformu izbornog

zakonodavstva pristupi izmjenama *Zakona o izboru odbornika i poslanika*, na način što će kao minimum standarda radi dostizanja principa rodne ravnopravnosti propisati da na izornoj listi mora biti najmanje 40% kandidata manje zastupljenog pola, odnosno da među svaka tri kandidata prema redosljedu na listi mora biti najmanje po jedan kandidat pripadnik manje zastupljenog pola, kao i da proces reforme izbornog zakonodavstva prati transparentnost, odnosno široke konsultacije uz učešće svih zainteresovanih subjekata.

## V UPRAVA I PRAVOSUĐE

### 5.1. Uprava

U ispunjavanju ustavne i zakonske obaveze, u okviru ovog dijela izvještaja Zaštitnik je predstavio aktivnosti u postupanju po pojedinačnim pritužbama, kao i opšta zapažanja koja se odnose na zaštitu prava i sloboda u oblastima uprave.

Izveštaj prikazuje stepen poštovanja osnovnih ljudskih prava i sloboda, na osnovu sprovedenih istražnih postupaka i analize slučajeva obrađenih u odnosu sa svim nivoima vlasti. Uz analizu i ocjenu stanja, ovaj izvještaj sadrži i preporuke, koje su usmjerene otklanjanju uočenih nedostataka i nepravilnosti koji dovode do povreda ustavnih i zakonskih prava građana/ki.

Pri izradi izvještaja prvenstveno su korišćeni novoformirani predmeti, koji govore o temama i problemima građana/ki u 2022. godini. Upravo je uvid u pritužbe građana/ki važan segment ovog izvještaja, sa namjerom da crnogorski parlament i javnost ovim putem čuju njihov glas.

Ovaj dio Izvještaja daje pregled rada Zaštitnika u oblasti uprave, sa posebnim osvrtom na:

- a) broj pritužbi i uporedbi indeksa rasta unazad tri godine u oblasti uprave;
- b) državne organe u odnosu na koje je pritužba podnijeta;
- c) pravo i slobodu čija se zaštita traži (Ustavom i međunarodnopravno zaštićenim) pritužbom;
- d) način odlučivanja, posebno broj predmeta okončanih na način što je povreda otklonjena u toku ispitnog postupka;
- e) pregled i kratku obradu sa zaključcima iz određenih predmeta koji su okončani donošenjem Mišljenja u 2022. godini;
- f) pregled i kratku obradu predmeta primljenih u 2021. godini, a prenešenih u 2022. godini;
- g) identifikovane probleme u oblasti uprave i ukazivanja, upozorenja i preporuke date u cilju prevazilaženja problema i prevencije mogućeg kršenja prava različitim subjektima u državnoj upravi, sa primjerima uočene prakse i postupanja.

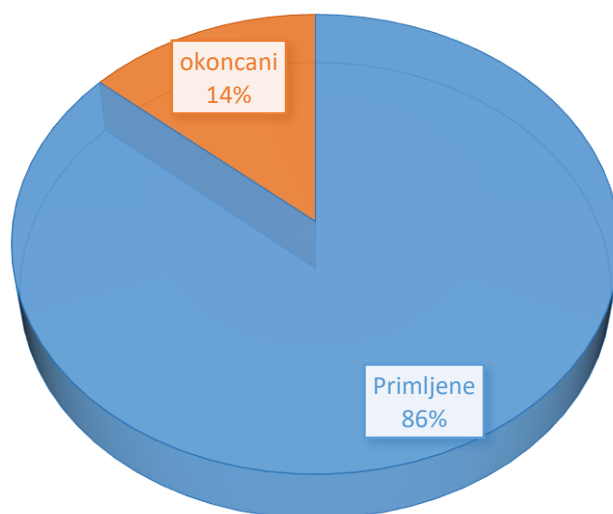
U predmetima koji su okončani sačinjavanjem Službene zabilješke (predmeti okončani "na drugi način"), ukazuje se da su iste sačinjavane u situacijama kada su građani/ke tražili pravne savjete, koje pravno sredstvo da koriste i koji pravni put da slijede, kako bi efikasno i potpuno ostvarili svoje pravo,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

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

Zaštitnik očekuje da će zaključci i preporuke iznijete u ovom Izveštaju biti s pažnjom analizirani od strane nadležnih organa, kako bi ovaj dokument bio vodič za orijentaciju politika funkcionisanja države, u skladu sa principom poštovanja ljudskih prava, principom jednakosti, vladavine prava, transparentnosti i odgovornosti kao vrijednosti demokratije i pravne države.

Odgovornost za sve institucije ostaje nivo sprovođenja preporuka Zaštitnika. Skupština Crne Gore ima važnu ulogu u podsticanju odgovornosti i kontroli javnih vlasti kod izvršavanja preporuka Zaštitnika, čime bi se direktno unaprijedilo poštovanje prava i sloboda građana/ki koji to svakako očekuju, zahtijevaju i zaslužuju.

### 5.1.1. Prikaz primljenih i okončanih predmeta u 2022. godini



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

Tabela – Primljene pritužbe iz 2022.godine

Ministarstvo finansija	4
Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede	1
Ministarstvo pravde	1
Ministarstvo rada i socijalnog staranja	3
Ministarstvo unutrašnjih poslova	14
Ministarstvo zdravlja	2
Uprava carina	1
Uprava za šume	1
Uprava policije	2
Agencija za nacionalnu bezbjednost	1
Opština Bar	1
Opština Berane	1
Opština Bijelo Polje	2
Opština Budva	2
Opština Herceg Novi	1

Opština Kolašin	1
Opština Kotor	3
Opština Nikšić	1
Opština Pljevlja	1
Glavni grad Podgorica	9
Opština Rožaje	1
Opština Žabljak	1
Gradska opština Golubovci	2
Pošta Crne Gore Podgorica	1
Centralna Banka Crne Gore	1
Vlada Crne Gore	5
Zavod za zapošljavanje Crne Gore	1
Ministarstvo odbrane	2
Organ nije određen	20
JZU Opšta bolnica Kotor	1
Prijestonica Cetinje	3
Organi, službe i nosioci javnih ovlaštenja u drugim državama	2
Fizička lica	1
Privredna društva	15
Druga pravna lica i preduzetništvo	6
JP Vodovod i kanalizacija - Podgorica	2
Fond PIO - Crne Gore	10
Fond PIO - Područno odjeljenje Podgorica	5
Komisija za povraćaj i obeštećenje u Podgorici	2
Više državnih organa	1
Ministarstvo unutrašnjih poslova - Područna jedinica Herceg Novi	1
Komisija za povraćaj i obeštećenje u Bijelom Polju	1
Ministarstvo unutrašnjih poslova - Područna jedinica Bar	1
Ministarstvo unutrašnjih poslova - Područna jedinica za upravne unutrašnje poslove Podgorica	1
Klinički centar Crne Gore	14
Komunalna policija Opštine Budva	2
Monteput doo Podgorica	1
Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma	1
JZU Dom zdravlja Podgorica	5
JZU Dom zdravlja Bar	1
Uprava za inspekcijske poslove	6
JZU Dom zdravlja Herceg Novi	2
Upravna inspekcija	1
Agencija za zaštitu ličnih podataka	2
Radio Televizija Crne Gore	1
JU Osnovna škola "Aleksa Đilas Bećo"	1
JZU Opšta bolnica Nikšić	1
JU Srednja pomorska škola Kotor	1
Uprava za inspekcijske poslove	1
Notarska komora Crne Gore	1
JPU " Dragan Kovačević" Nikšić	1
JZU Zavod za hitnu medicinsku pomoć	2

Biro rada - Pljevlja	1
Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore	2
JZU Dom zdravlja „Dr Branko Zogović,, - Plav	3
Glavni grad Podgorica - Komunalna inspekcija	1
Ministarstvo unutrašnjih poslova - Direktorat za građanska stanja i lične isprave	1
Uprava za inspekcijske poslove - Odsjek za inspekciju rada	1
Crnogorski elektrodistributivni sistem	1
JU Obrazovni centar Plužine	2
Disciplinska komisija Crne Gore	1
Ministarstvo finansija	2
Ministarstvo kapitalnih investicija	1
Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma	5
Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede	1
Uprava za katastar i državnu imovinu - Područna jedinica Budva	3
Elektroprivreda Crne Gore, FC Snabdijevanje - OJ Podgorica	1
Uprava za katastar i državnu imovinu - Područna jedinica Podgorica	2
Ministarstvo javne uprave	1
Uprava za katastar i državnu imovinu - Područna jedinica Bijelo Polje	1
Uprava za katastar i državnu imovinu - Područna jedinica Danilovgrad	1
Elektroprivreda Crne Gore A.D. - Nikšić	3
JU OŠ "Janko Bjelica " - Donje Crkvice, Nikšić	1
Uprava za katastar i državnu imovinu - Područna jedinica Nikšić	1
Uprava za katastar i državnu imovinu - Područna jedinica Tivat	1
D.O.O. "Komunalno" Budva	1
Uprava za inspekcijske poslove - Odsjek za ekološku inspekciju	1
JU Dom starih "Nikšić"	1
Dom zdravlja Danilovgrad	1
Opština Bijelo Polje - Komunalna policija	1
JU Prva srednja stručna škola - Nikšić	2

Tokom 2022. godine, Institucija Zaštitnika primila je 226 pritužbi. Zajedno sa predmetima prenešenim iz prethodne godine u radu su evidentirane ukupno 273 pritužbe.

U 2022. godini okončana su 242 predmeta, dok su postupci u 31 predmetu bili u radu na kraju izvještajnog perioda.

Na osnovu analize primljenih pritužbi zaključuje se da se građani/ke, u cilju zaštite svojih prava, često prvo obrate Zaštitniku, što je jedan od pokazatelja da imaju visok stepen povjerenja u rad Institucije.

Građani/ke su obavještavani o aktivnostima Zaštitnika po njihovim pritužbama. Kroz odgovore na pritužbe Zaštitnik je pružao i savjetodavnu - neformalnu besplatnu pravnu pomoć, upućujući ih na nadležne organe, ili bi stranke bile upućivane na pravna sredstva koja bi trebali da upotrijebe u cilju zaštite svojih prava. U nekim slučajevima spisi predmeta su po saglasnosti stranaka dostavljani nadležnim organima kao osnov za dalje postupanje.

Bilo je i slučajeva gdje su građani/ke imali očekivanja od Institucije Zaštitnika da im da tumačenje pojedinih odredaba zakona iz određenih oblasti. U ovim slučajevima, Zaštitnik je prethodno od nadležnog ministarstva tražio stavove i mišljenja u vezi sa praksom i primjenom propisa i o tom stavu/mišljenju obavijestio podnosiocze zahtjeva.

U velikom broju podnešenih pritužbi nije naveden organ na čije se postupanje podnosioci žale, već su se takve pritužbe u najvećem broju odnosile na nemogućnost stranke da ostvari neko svoje pravo, ili zahtjeve da im se pomogne/posreduje u ostvarivanju potencijalnog prava. U određenom broju pritužbi, u kojima bi se navodili određeni podaci koji zahtijevaju dalje ispitivanje (a nijesu se ticali zahtjeva za davanje pravnog savjeta i posredovanja u ostvarivanju prava), podnosioci pritužbe su pozivani da iste urede na način što će je sačiniti u skladu sa odredbama Zakona o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda.

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

U pojedinim predmetima, Zaštitnik je smatrao važnim ukazati da je u slučajevima nepoštovanja propisanih standarda ili normativa, nadležna inspekcija dužna da izrekne one mjere koje su srazmjerne procijenjenom riziku i otkrivenim, odnosno vjerovatnim nezakonitostima i štetnim posljedicama, čime se postižu cilj i svrha zakona i drugog propisa.

Istovremeno, Zaštitnik je upozorio da nerazumijevanje i nesagledavanje svih okolnosti konkretnog slučaja, kao i odsustvo djelovanja i nepreduzimanja adekvatnih mjera u rješavanju određenog pitanja, može imati za posljedicu nepotrebno vođenje postupaka i utvrđivanje odgovornosti države, ne samo na nacionalnom nivou, već i pred ESLJP, u kom pravcu je Sud već utvrđivao povrede pozitivne obaveze države da garantuje i zaštiti pravo podnosioca predstavki na poštovanje njihovog doma i pravo na privatni život.

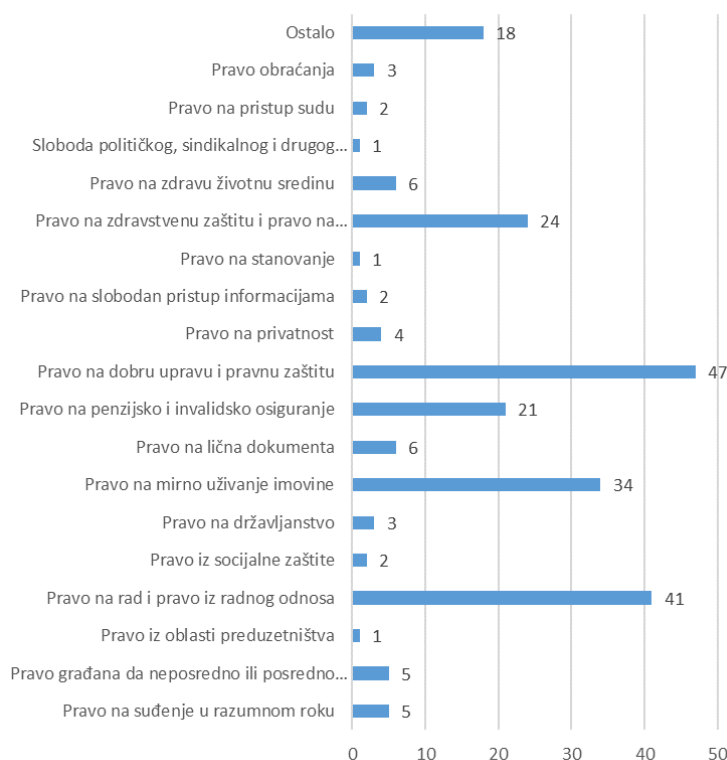
**Primjer:**

**upozorava**

Upravu za inspekcijske poslove - Odsjek za ekološku inspekciju da,

nerazumijevanje i nesagledavanje svih okolnosti konkretnog slučaja, kao i odsustvo djelovanja i nepreduzimanja dovoljnih mjera u rješavanju ovog pitanja, može imati za posljedicu vođenje postupaka i utvrđivanje odgovornosti države ne samo na nacionalnom nivou, već i pred ESLJP, u kom pravcu je Sud već utvrđivao povrede pozitivne obaveze države da garantuje i zaštiti pravo podnosioca predstavki na poštovanje njihovog doma i pravo na privatni život (među brojnim drugim predmetima, vidjeti naprijed citirane predmete Deés protiv Mađarske i Moreno Gomez protiv Španije fn.1 i 2). Podnosilac pritužbe u konkretnom predmetu žalio se na rad urbanističko građevinske inspekcije ukazujući da se obratio toj inspekciji za vršenje inspekcijškog nadzora, zbog nelegalne gradnje objekta, ali da do dana podnošenja pritužbe nije dobio odgovor.

### 5.1.3. Pravo i sloboda čija se zaštita traži pritužbom



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

Slično prethodnim godinama, i u 2022. godini, osim prava na dobru upravu, građani/ke su se najviše žalili na pravo na rad i prava iz radnog odnosa, pravo na mirno uživanje imovine, zdravstvenu zaštitu, pravo na obraćanje i odgovor, pravo na privatnost, pravo na pravni lijek, pravo na zaštitu životne sredine, a što je posebno analizirano u dijelu ovog Izvještaja.

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

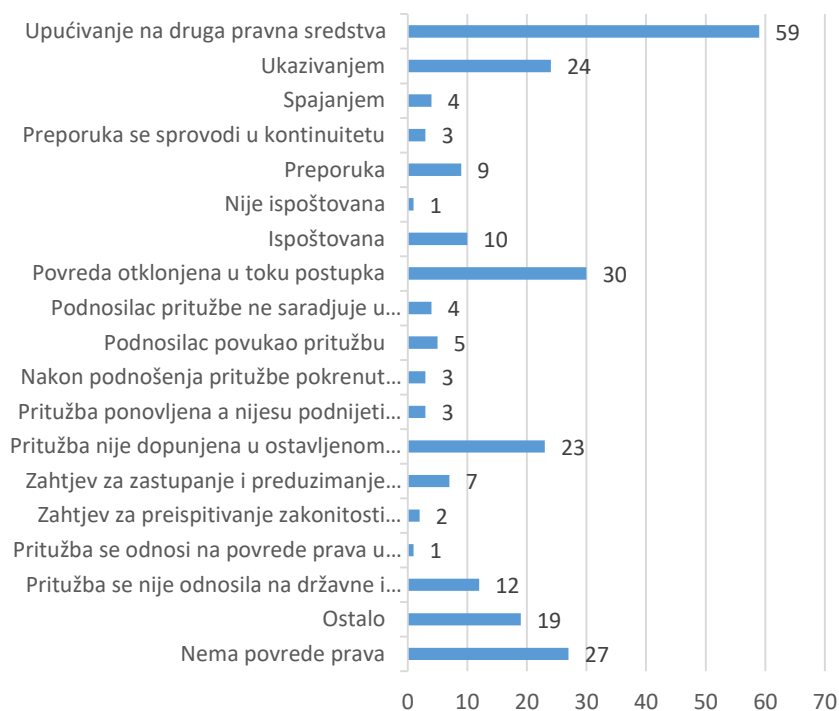
Kroz postupanje po pritužbama uočeni su brojni problemi koje građani/ke navode, a koji uključuju nemogućnost stupanja u kontakt sa organima, sporost u postupanju i neodgovaranje na podneske, neetično postupanje službenika, nepravilnosti u postupcima koje vode, kao i isuviše formalan pristup ostvarivanju prava.

Takođe, pritužbe ukazuju kako građani/ke još uvijek nemaju dovoljne informacije o procedurama i stvarnim nadležnostima organa javne vlasti, niti o mogućnostima korišćenja odgovarajućih pravnih sredstava, budući da neke procedure nijesu dovoljno često praćene razumljivim upustvima i prikazima postupaka i mehanizama ostvarivanja prava/usluga. Indikativno je da se građani/ke i dalje obraćaju Zaštitniku sa pitanjima kako ostvariti neku uslugu ili pravo, kome se obratiti ili žaliti, kako bi postupak



trebao izgledati i slično, što može stvoriti utisak da organi koji pružaju javne usluge istovremeno ne pružaju dovoljne informacije, a što dovodi u pitanje efikasno ostvarivanje njihove uloge kao servisa građana/ki.

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



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

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

Takođe, neke od službenih zabilješki sačinjene su nakon upućenog zahtjeva od strane Zaštitnika onim građanima/kama od kojih je traženo da dopune svoje obraćanje određenim podacima, kako bi Zaštitnik mogao postupiti po obraćanju ili eventualno uputiti građani/ke na određena pravna sredstva. Budući da neki od njih nijesu odgovarali na upućeni zahtjev o tome je sačinjena službena zabilješka.

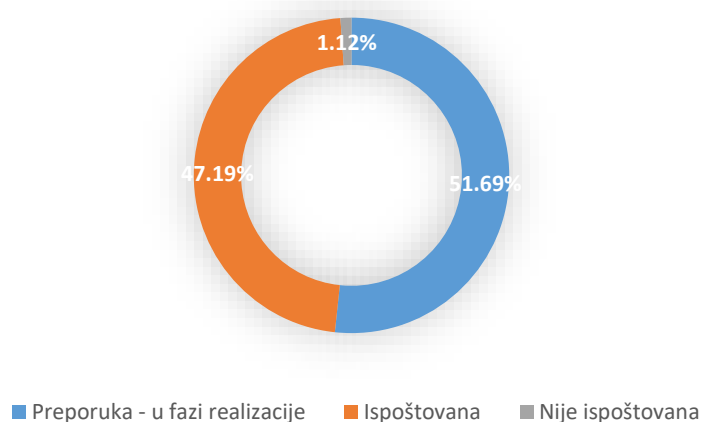
Predmeti koji su prenešeni u 2022. godinu, nijesu okončani zbog složenosti, tačnije, izjašnjenja i dopunskih izjašnjenja, prikupljanja činjenica radi pravilnog utvrđenja činjeničnog stanja i analogno tome, pravilne primjene materijalnog prava.

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

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

U 35 predmeta u kojima je utvrđena povreda prava dato je 89 preporuka, a u preostalim predmetima Zaštitnik nije mogao utvrditi povredu nekog posebnog prava zaštićenog, kako Ustavom Crne Gore, tako ni međunarodnim pravom, obzirom da shodno čl.9 Ustava Crne Gore potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni su dio unutrašnjeg pravnog poretka, imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva.

Što se tiče preporuka datih nadležnim organima, 42 (51,68%) preporuke su ispoštovane, dok za realizaciju nekih preporuka još uvijek nije istekao rok za izjašnjenje ili po istima nije postupljeno 46 (47,19%).



Zaštitnika posebno zabrinjava činjenica da pojedini organi javne vlasti u odnosu na donijete preporuke, odnosno nesprovođenjem datog mišljenja, pokazuju nepoštovanje i ignorisanje ne samo Institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, što je neprihvatljivo i nedopustivo i za šta nema opravdanja, već to za posljedicu ima nastavak kršenja prava podnosioca/teljki pritužbi.

I u ovoj godini nastavljena je praksa objavljivanja datih preporuka čime se na najširi način, osim stranaka, obavještava i javnost.

#### **5.1.5. Pregled i kratka obrada određenih predmeta koji su okončani donošenjem Mišljenja u 2022. godine (uključujući predmete primljene u 2021. godini i okončane u 2022. godini)**

*Tokom rada na predmetima u ovom izvještaju, Zaštitnik se suočio sa različitim oblicima povreda prava na koje su stranke ukazivale. U jednom od tih predmeta uočena je nepravilnost u primjeni ograničenja koja se vezuju za obustavu zarade u visini većoj od one koju omogućavaju pozitivni propisi zbog čega je u pitanju bilo pravo na mirno uživanje imovine iz razloga nedostatka proporcionalnosti kod ustanovljavanja ovakvih ograničenja<sup>10</sup>.*

*Više podnosioca/teljki je ukazivalo na sporost u postupanju i nedonošenje odluka po rješenjima Ministarstva finansija u predmetima formiranim povodom povraćaja poljoprivrednog zemljišta, čime je osim kašnjenja u pogledu ostvarivanja imovinskih zahtjeva, povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom*

<sup>10</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1677849116\\_01092022\\_prpeoruka\\_ul.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1677849116_01092022_prpeoruka_ul.pdf)

roku, zajemčeno članom 32 Ustava Crne Gore i člana 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, kao i pravo na djelotvorni pravni lijek iz člana 20 Ustava i člana 13 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama.

U predmetu formiranim povodom zahtjeva za ponavljanje postupka, Zaštitnik je dao mišljenje da podnosiocima pritužbe nije povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku iz člana 32 Ustava Crne Gore i člana 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

U jednom od predmeta koji je vođen u odnosu na Upravu za katastar i državnu imovinu - Područna jedinica Budva, a zbog kašnjenja u postupanju, ni nakon godinu dana, sedam mjeseci i 15 dana od kada je nakon više ukinutih prvostepenih rješenja, te još jednom u nizu tadašnje Ministarstvo finansija i socijalnog staranja donijelo rješenje kojim je poništeno rješenje Uprave za nekretnine (sada Uprave za katastar i državnu imovinu) - PJ Budva, Zaštitnik je donio mišljenje da je podnosiocu pritužbe, neblagovremenim odlučivanjem i nepostupanjem po rješenjima povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku, kao jedno od segmenata prava na pravično suđenje, zajemčeno članom 32 Ustava Crne Gore i članom 6 st.1 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i u tom pravcu dao određene preporuke<sup>11</sup>.

Slično je Zaštitnik zauzeo stav u predmetu koji se ticao dugog trajanja postupka utvrđivanja pravične naknade za eksproprijaciju dijela zemljišta ranijeg vlasnika u odnosu na Upravu za katastar i državnu imovinu - Područnu jedinicu Podgorica<sup>12</sup>.

Iako je postojala određena dilema oko primjene standarda razumnog roka za suđenje u upravnim postupcima, Zaštitnik upućuje na odluku Vrhovnog suda Crne Gore po zahtjevu za pravično zadovoljenje u sporovima radi zaštite prava na suđenje u razumnom roku Tpz.br 12/2019 od 01.04.2020.godine u kojoj se eksplicitno naglašava da se „Djelimično usvaja tužbeni zahtjev pa je tužena Crna Gora dužna tužiocu B.B. na ime nematerijalne štete zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku u predmetu Ministarstva finansija - Komisije za povraćaj i obeštećenje Bar, br.03-u1-1-433/06, platiti 600,00 € sa zakonskom kamatom od presuđenja do isplate i nadoknaditi mu troškove postupka u iznosu od 100,00 €, u roku od 15 dana od prijema ove presude". Nadalje, Vrhovni sud konstatuje da period od 2 godine i 4 mjeseca, u kom nije donijeta prvostepena odluka u upravnom postupku koji je tužilac pokrenuo 2006.godine, a u kom postupku je ispitni postupak bio okončan i zaključena usmena rasprava prije perioda koji razmatra Vrhovni sud, nije zadovoljio zahtjev razumnog roka zbog čega je došlo do povrede tužiočevog prava na suđenje u razumnom roku.

Postupak pred Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda Crne Gore vođen je i u odnosu na nepostupanje Fonda za zdravstveno osiguranje po zahtjevima/ urgencijama podnosioca pritužbe u vezi neisplaćivanja faktura za usluge koje je stomatološka ordinacija pružala osiguranicima Fonda. Zaštitnik je donio mišljenje da je podnosiocu pritužbe, nepostupanjem po urgencijama podnijete Fondu za zdravstveno osiguranje i urgencijama podnijetih Ministarstvu zdravlja, od strane pomenutih organa povrijeđeno je pravo na odgovor, iz člana 57 Ustava Crne Gore i u tom pravcu dao preporuku pomenutim organima da u svim budućim istimi/ili analognim situacijama, blagovremeno postupaju po zahtjevima/urgencijama građana/ki, dostavljaju potpune, precizne i konkretne odgovore, potkrijepljene odgovarajućom dokumentacijom kao potvrdom pruženih informacija, jer se drugačije postupanje tretira kao kršenje načela dobre uprave i prava građana/ki.

Zaštitnik je u jednom broju predmeta naglasio da pravo na obrazloženu odluku, nije samo segment prava na pravično suđenje, zajemčeno članom 32 Ustava Crne Gore i člana 6 Evropske konvencije o ljudskim

<sup>11</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1649420469\\_30032022\\_preporuka\\_up.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1649420469_30032022_preporuka_up.pdf)

<sup>12</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1658232540\\_12072022\\_preporuka\\_mki.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1658232540_12072022_preporuka_mki.pdf)

pravima i osnovnim slobodama<sup>13</sup>, već je bitno i za odlučivanje u svim drugim situacijama kada se odlučuje o pravima stranaka u postupku. Ovo zbog toga što se upravo na temelju obrazložene odluke stranka može upoznati sa činjenicama na kojima se temelji takva odluka, razlozima za donesenu odluku, obrazloženom stanovištu za odluku, imati dovoljno informacija za ocjenu osnovanosti odluke, omogućiti valjanu odbranu podnošenjem djelotvornog pravnog sredstva na osnovu pravilno napisane i valjano obrazložene činjenične i pravne osnove odluke. U najkraćem, tamo gdje se odlučuje o pravima i obavezama mora postojati dovoljno osnova za pobijanje takve odluke, kao dijela pravičnosti postupka pred bilo kojim organom javne vlasti.

Postupak pred Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda vodio se zbog procedure ekshumacije i prenosa posmrtnih ostataka po zahtjevu člana porodice, koji je vođen bez znanja i saglasnosti ostalih članova. Takođe, postupak se odnosio i na dugo trajanje upravnog postupka i nedonošenje meritorne odluke po prijedlogu za ponavljanje postupka u kojem je odobrena ekshumacija i prenos posmrtnih ostataka iz Crne Gore u drugu državu, koji su izvršeni u novembru 2014. godine, dok sam postupak po prijedlogu podnositeljki pritužbe za ponavljanje postupka u kojem je odobrena ekshumacija i prenos, traje skoro sedam godina i još uvijek nije okončan. Zaštitnik je donio mišljenje da je odobravanjem iskopavanja i prenosom posmrtnih ostataka, bez utvrđivanja postojanja saglasnosti svih članova uže porodice, Uprava za inspeksijske poslove – Odsjek za zdravstveno-sanitarnu inspekciju, povrijedila pozitivnu obavezu da podnositeljakama pritužbe pruži zaštitu poštovanja prava na privatnost iz člana 40 Ustava i pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života iz člana 8 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, u sferi privatnih odnosa i spriječi povredu od strane drugog privatnog lica. Podnositeljicama pritužbe u konkretnom slučaju, dugim trajanjem upravnog postupka povodom predloga za ponavljanje pravnosnažno okončanog postupka, povrijeđeno je pravo na suđenje u razumnom roku, u smislu već iznijetih činjenica i pravnih standarda<sup>14</sup>.

Zaštitnik je postupao i u predmetu koji se odnosio na prekomjernu buku koju proizvodi galama i muzika iz dječje igraonice i nepostupanje nadležne inspekcije povodom iznijetog problema. Zaštitnik je na bazi činjenica sa kojima je raspolagao, utvrdio propust u pravilnosti i zakonitosti rada ekološke inspekcije na uštrb principa dobre uprave, a na štetu ostvarivanja prava i pravnih interesa podnositeljke pritužbe, jer nije preduzela neophodne mjere kako bi bio riješen sukob nadležnosti sa Komunalnom policijom Opštine Bar koja je toj inspekciji prosljedila inicijativu podnositeljke pritužbe, smatrajući je nadležnom za postupanje<sup>15</sup>.

Slično ovome, pred Zaštitnikom je vođen postupak zbog nepreduzimanja odgovarajućih mjera i radnji kako bi se riješio problem prisustva prašine u vazduhu koja dolazi sa lokacije u Servisnoj zoni, Igalo, opština Herceg Novi, gdje se odvija proces proizvodnje drobljenog kamenog agregata, manipulacije i lagerovanja istog, od strane pravnog lica. U ovom predmetu, Zaštitnik je ocijenio da predmetnu pritužbu treba razmatrati sa aspekta povrede prava na obraćanje i odgovor iz člana 57 Ustava Crne Gore, u odnosu na nepostupanje Uprave za inspeksijske poslove - Odsjeka ekološke inspekcije, gdje je utvrđena povreda prava i u tom pravcu dao preporuke. Osim toga, Zaštitnik je pritužbu razmatrao sa aspekta povrede prava na zdravu životnu sredinu iz člana 23 Ustava Crne Gore i analogno tome člana 8 Evropske Konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda. Imajući u vidu da podnosioci pritužbe navode da nadležni organi u odnosnom slučaju nijesu preduzeli radnje da valjano zaštite povredu njihovog prava, te imajući u vidu kontinuirane radnje koje je nadležna inspekcija preduzimala povodom odnosnog slučaja, Zaštitnik u ovoj fazi postupka nije mogao utvrditi povredu prava na zdravu životnu sredinu iz člana 23 Ustava Crne Gore i analogno tome člana 8 Evropske Konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda. <sup>16</sup>

<sup>13</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1665477359\\_21092022\\_preporuka\\_pz.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1665477359_21092022_preporuka_pz.pdf)

<sup>14</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1676966251\\_29122022\\_preporuka\\_xx.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1676966251_29122022_preporuka_xx.pdf)

<sup>15</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1674215053\\_30122022\\_preporuka\\_br.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1674215053_30122022_preporuka_br.pdf)

<sup>16</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1670851512\\_21112022\\_preporuka\\_hn.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1670851512_21112022_preporuka_hn.pdf)

*Stranka se obratila pritužbom zbog nesprovođenja administrativnog izvršenja rješenja urbanističko građevinskog inspektora tadašnjeg Ministarstva održivog razvoja i turizma – Direktorat za inspekcijske poslove i licenciranje – Direkcija za inspekcijski nadzor za južni region, kojim se dozvoljava prinudno izvršenje rješenja, odnosno rušenje stambenog objekta (lamelnog tipa), jer se isti gradi bez prijave građenja i dokumentacije. Zaštitnik je donio mišljenje da je podnosiocu pritužbe, nesprovođenjem administrativnog izvršenja rješenja od strane Urbanističko građevinske inspekcije povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku, kao jedno od segmenata prava na pravično suđenje, zajemčeno članom 32 Ustava Crne Gore i članom 6 Evropske Konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama<sup>17</sup>.*

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

Zaštitnik prvenstveno ističe da se u velikom broju pritužbi građani/ke nijesu pozivali na tačno određeno pravo garantovano Ustavom Crne Gore, međunarodnim ugovorom ili nacionalnim zakonodavstvom. To se činilo u postupku uređenja pritužbe i/ili neposrednom razgovoru sa strankom, kako suština zaštite prava ne bi izgubila smisao. U cilju potpunog utvrđivanja činjeničnog stanja i pravilne primjene materijalnih propisa i standarda, kako nacionalnih, tako i nadnacionalnih (primarno prava EU i EKLJP), mišljenja se izrađuju na način što se u konačnom identifikuje pravo čije se kršenje implicira pritužbom, prepoznato kako u Ustavu Crne Gore, tako i Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i drugim relevantnim međunarodnim dokumentima za zaštitu ljudskih prava, potom davanja opštih principa (kako ustanovljenih shodno domaćoj praksi, tako i praksi Evropskog suda za ljudska prava i drugih referentinih međunarodnih tijela), a koji se primjenjuju za takav slučaj i u odnosu na konkretni predmet.

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

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

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u članu 6 garantuje pravo na pravično suđenje. Ovaj član utvrđuje načelo vladavine prava na kojem počiva jedno demokratsko društvo, kao i nezaobilaznu ulogu koju organi javne vlasti imaju u sprovođenju pravde i pravičnosti.

U pogledu ponašanja organa javne vlasti Evropski sud za ljudska prava više puta je ukazivao da član 6 stav 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava, državama članicama nameće dužnosti organizovanja sistema javne vlasti na takav način da njihovi organi mogu ispuniti svaki od njegovih zahtjeva, uključujući i obavezu postupanja u predmetima u razumnom roku.

Svrha zahtjeva za razumnim rokom iz člana 6 stava 1 Evropske konvencije je pružanje jemstva da će pojedinačan slučaj pred nadležnim organom biti okončan unutar razumnog roka, što znači da će vrijeme neizvjesnosti i nesigurnosti za stranku u postupku biti svedeno na prihvatljivu mjeru .

<sup>17</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1677849526\\_17102022\\_preporuka\\_ue.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1677849526_17102022_preporuka_ue.pdf)

Pravni promet zahtijeva efikasno i brzo okončanje sporova, zbog čega nadležni organi moraju postupati u skladu sa načelom efikasnosti. Efikasna pravda od izuzetne je pravne i pravno političke važnosti. Ona doprinosi stvaranju osjećaja pravne sigurnosti. Nepoštovanje zakonskih rokova u odlučivanju onemogućava nesmetano odvijanje pravnog prometa kao i zaštitu i ostvarivanje prava građana/ki, zbog čega su isti, lično ili preko svojih punomoćnika prinuđeni da putem urgencija, podnošenja žalbi, pisanja pritužbi i sl, troše svoje vrijeme i resurse.

Upravo navedeno pravo je najčešće predmet obraćanja instituciji Zaštitnika i to vezano za dužinu trajanja upravnih postupaka, odnosno nedostatak efikasnosti i djelotvornosti u postupanju organa državne uprave. Građani/ke su u većem broju pritužbi ukazivali na problem ćutanja uprave, višestrukog ukidanja odluka i njihovo vraćanje na ponovni postupak i odlučivanje, donošenje istovjetnih odluka u ponovnom postupku, a suprotno ukidnim razlozima odluka koje su već bile predmet razmatranja neposredno viših organa, pa čak i sudova.

Uprkos određenom napretku i dalje su evidentna kašnjenja upravnih postupaka u pojedinim predmetima, prije svega neriješenih predmeta iz prethodnih godina, zatim ukidanja odluka rješavanjem viših organa, kao i njihovo vraćanje na ponovni postupak i odlučivanje, što sve dovodi do sporosti u postupanju organa i odugovlačenju postupka.

Po mišljenju Zaštitnika, glavni uzrok dugog trajanja postupaka u upravnim stvarima, jeste nedostatak u ranije važećem Zakonu o opštem upravnom postupku i Zakonu o upravnom sporu, a koji se primjenjuju na postupke radi kojih je pokrenut postupak pred institucijom, koji omogućava vraćanje predmeta na ponovljeni postupak bez ograničenja, a koja ponavljanja su bila potrebna zbog navodno nepotpuno ili netačno utvrđenog činjeničnog stanja. Napomene radi, upravo radi kontrole trajanja upravnih postupaka, usvojeni su novi zakoni o upravnom postupku i upravnom sporu, koji ograničavaju broj poništavanja i vraćanja predmeta na ponovni postupak. Tako, članom 126 stav 6 Zakona o upravnom postupku ("Sl.list CG" br.56/2014, 40/2016 i 37/2017), propisano je da kada je drugostepeni organ po žalbi već jednom poništio prvostepeno rješenje, a stranka izjavi žalbu na novo rješenje prvostepenog javnopravnog organa, drugostepeni organ je dužan da poništi prvostepeno rješenje i sam riješi upravnu stvar.

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

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

#### Primjer:

U predmetu Stanka Mirković i drugi protiv Crne Gore, ESLJP je ocijenio da nacionalno pravno sredstvo protiv ćutanja uprave iz čl.212. st.2. Zakona o opštem upravnom postupku ("Sl.list Crne Gore, 60/03), koji se ima u konkretnom slučaju primijeniti (jer je riječ o postupcima koji su započeti, a nijesu pravnosnažno okončani do dana stupanja na snagu novog ZUP-a), kao ni inicijativa za pokretanje postupka inspekcijiskog nadzora, nijesu primjenjivi u konkretnom slučaju budući da nijesu namijenjeni rješavanju situacije višestrukog vraćanja predmeta na ponovni postupak.

Zaštitnik naglašava da shodno praksi ESLJP ponovno preispitivanje jednog predmeta nakon vraćanja na ponovno odlučivanje može samo po sebi otkrivati ozbiljne nedostatke pravnog sistema države. Tako je u predmetu Stanka Mirković i drugi protiv Crne Gore, karakterističan po ponovnim isitivanjima od strane nižih organa nakon ponovnog postupanja viših organa, ESLJP utvrdio povredu prava.

## ZAKLJUČAK

Građani/ke Crne Gore imaju pravo na dobro upravljanje od strane institucija, a jedna od uloga Zaštitnika je zaštita ljudskih prava i sloboda i vladavina prava upravo kroz razmatranje pritužbi o postojanju eventualnih nepravilnosti u radu državnih organa.

Zakon o upravnom postupku između ostalog nalaže poštovanje načela zakonitosti i proporcionalnosti, načela efikasnosti i ekonomičnosti, odnosno postupanje bez odugovlačenja. Primjenom ovih načela dužnost organa je da građanima/kama kroz svoja postupanja omoguće što lakšu zaštitu i ostvarivanje njihovih prava. Zaštitnik podjeća da principi Evropskog prava obuhvataju pouzdanost i predvidljivost, otvorenost i transparentnost, odgovornost, efikasnost i djelotvornost.

Princip pouzdanosti i predvidivosti obuhvata izvjestan broj načela i mehanizama upravnog prava koja nastoje da eliminišu arbitarnost iz vođenja javnih poslova a to su između ostalih načelo zakonitosti (vladavina prava), načelo brižljivog vođenja postupka, načelo saslušanja stranke, blagovremenost u postupanju državne uprave i profesionalizam i profesionalni integritet u državnoj službi.

Načelo blagovremenosti u postupanju državne uprave podrazumijeva da se treba izbjeći kašnjenje u donošenju odluka i djelovanju, što može izazvati nezadovoljstvo, nepravdu ili ozbiljnu štetu i javnom i privatnim interesima.

Kroz postupanje po pritužbama, Zaštitnik primjećuje da pojedini organi kao razloge koji su doveli do prekoračenja rokova u postupanjima navode administrativno opterećenje, odnosno veliki broj predmeta, od kojih su neki preobimni i složeni i nedostatak kadrovskih kapaciteta.

Zaštitnik ukazuje da nedostaci u organizaciji nekog organa ne smiju imati uticaja na poštovanje individualnih prava i sloboda predviđenih Evropskom konvencijom, niti se smiju pripisati pojedincu.

Zaštitnik podsjeća na član 6 Evropske konvencije koji nameće državi pozitivnu obavezu da organizuje svoj pravni sistem na takav način da svim građanima/kama omogući ne samo pravičan postupak u vezi sa njihovim građanskim pravima i obavezama nego i da jemči "razuman rok" tog postupka.

Zaštitnik smatra da poštovanje pozitivnih propisa Crne Gore, ne predstavlja samo obavezu svih njenih građana/ki, već prije svega obavezu svih državnih organa, koji svojim primjerom moraju pokazati da njihov rad bezuslovno zasnovaju na poštovanju Ustava i zakona. Dakle, organi državne uprave nemaju diskreciono pravo da ocjenjuju koju će svoju zakonsku obavezu ispuniti, a koju neće, već je osnovni uslov za postojanje pravne države i jačanje povjerenja građana/ki u istu, da svi državni organi u potpunosti poštuju i primjenjuju sve njene pozitivne propise.

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

Jedan od stalnih izazova upravnih organa ostaje nepotpuna primjena standarda osnovnih ljudskih prava i sloboda utvrđenih praksom ESLJP, pa je u tom pravcu neophodno nastaviti sa edukacijom državnih službenika koji postupaju u upravnim postupcima o Konvenciji i praksi ESLJP-a koja se odnosi na ostvarivanje prava na donošenje odluke u razumnom roku i načinu vođenja postupaka u skladu s članom 6 stav 1 Konvencije i posljedicama nepostupanja u skladu sa zahtjevom razumnog roka.

Isto tako je neophodno nastaviti i aktivnosti na uspostavljanju efikasnog sistema odgovornosti u javnom sektoru, zbog neblagovremenog postupanja, nezakonitog rada i kršenja prava građana/ki. U tom pravcu, zaključak Zaštitnika jeste da bi organi javne uprave trebali da ojačaju svoje kapacitete i osnaže mehanizme kontrole i nadzora javne uprave, edukuju se o posljedicama nepostupanja po zakonu i vođenju upravnih postupaka koji pretjerano dugo traju. Zaštitnik napominje da i država treba da podrži organe javne vlasti kroz adekvatnu finansijsku podršku i odobri zahtjeve za povećanje kapaciteta kako bi se na taj način doprinijelo povećanju efikasnosti i skraćanju roka za okončanje pojedinih upravnih postupaka.

Sa druge strane, kako bi građani/ke efikasnije ostvarili svoja prava i dobili tražene usluge od organa javne vlasti, potrebno je da dostavljaju što jasnije i potpunije zahtjeve, praćene s relevantnom dokumentacijom. Podnošenje nepotpunih i nejasnih pismena istovremeno na veći broj adresata, neće doprinijeti njihovom adekvatnom postupanju, a istovremeno će pojačati percepciju građana/ki o pasivnosti adresata kojima su se obratili. Zato je neophodno informisati građane/ke o tome gdje i na koji način mogu ostvariti svoja prava i dobiti usluge od strane organa javne vlasti, a zatim takve informacije adekvatno koristiti.

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

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

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

Takođe, zaključak Zaštitnika jeste da organi javne uprave ili nijesu svjesni ili zanemaruju činjenicu da nastavljanje sa dosadašnjom praksom nepostupanja po nalogima neposredno viših organa i nedonošenje odluka u primjerenim zakonskim rokovima, što rezultira nerazumno dugim trajanjem postupaka, može imati za posljedicu vođenje postupaka u kojima bi se razmatrala odgovornost Države,



kao i državnog/ih službenika, odnosno namještenika i sljedstveno tome vodi obavezu naknade štete po opštim pravilima o naknadi iste, a sve shodno Zakonu o državnim službenicima i namještenicima, kao i Zakonu o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku.

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

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

#### Primjeri:

1. Zaštitnik je prema stanju u spisima predmeta utvrdio da je Ministarstvo kapitalnih investicija kao nadležni organ koji vrši nadzor nad radom Agencije za civilno vazduhoplovstvo, u okviru kojeg je i provjera njenog finansijskog poslovanja, od pomenute Agencije zatražilo određene podatke zaposlenih u vezi njihovih novčanih isplata i pojedinih ugovora o radu zaposlenih. Nadalje konstatovano je da je Agencija za civilno vazduhoplovstvo dostavila tražene podatke na način što je kao rukovodac obrade podataka preduzela odgovarajuće mjere kako bi se osigurao stepen njihove sigurnosti, tako što je iste označila stepenom tajnosti "Interno".

Kod ovakvog stanja stvari, a budući da u konkretnom slučaju nijesu utvrđene činjenice koje bi opravdale osnovanost navoda iz pritužbe, Zaštitnik prema stanju u spisima predmeta nije mogao utvrditi povredu prava podnositeljki pritužbe, povodom odnosnog pitanja.

2. Prilikom ocjene Zaštitnika da li su u konkretnom slučaju postojali razlozi koji ukazuju da Pošta Crne Gore nije postupala u skladu sa propisima, odnosno da li je postupanjem došlo do miješanja u neko od prava podnositeljke pritužbe koja se mogu ograničiti, te da li je ono opravdano, Zaštitnik je slijedio praksu Evropskog suda za ljudska prava.

Polazeći od standarda uspostavljenih praksom Evropskog suda u Strazburu, u pogledu „kvaliteta zakona“ prema kojem norma mora biti predvidiva, jasna i precizna kako bi je razumio adresat i kako ne bi stvarala nedoumice o primjeni kod organa koji treba da je primjenjuje, po mišljenju Zaštitnika, u konkretnom slučaju, odredbe Zakona o poštanskim uslugama i podzakonskih akata donijetih za sprovođenje pomenutog zakona, jasno propisuju/preciziraju uručenje sudskih pisama, kao i rokove za preuzimanje poštanskih pošiljaka. U tom smislu ove norme, u primjeni ne izazivaju nepredvidivost i nejasnoću.

Kod ovakvog stanja stvari, a budući da prema stanju u spisima predmeta nije su se mogle utvrditi činjenice koje bi opravdale osnovanost navoda iz pritužbe, Zaštitnik u konkretnom slučaju nije mogao utvrditi povredu prava podnositeljki pritužbe postupanjem Pošte Crne Gore, povodom odnosnog pitanja.<sup>18</sup>

Na osnovu svega prednjeg, a u cilju prevazilaženja uočenog sistemskog problema, kao i unapređenja postojećeg stanja vezano za trajanje postupaka započetih po ranije važećim zakonima koji regulišu ovu oblast, Zaštitnik i u ovom izvještaju podsjeća na svoje prethodne preporuke (iz Izvještaja o radu za 2021. godinu) i podstiče organe državne uprave da nastave sa aktivnostima na realizaciji preporuka i to:

► Svim upravnim organima, da obezbijede potpunu i dosljednu primjenu propisa o upravnom postupku, prilikom odlučivanja o pravima, obavezama i pravnim interesima građana/ki, kako u prvostepenom tako i drugostepenom postupku.

<sup>18</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1658303126\\_20072022\\_misljenje\\_mki.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1658303126_20072022_misljenje_mki.pdf)

- ▶ Da rukovodeći se načelima i pravilima upravnog postupka, preuzmu sve neophodne aktivnosti i mjere u okviru svojih ovlaštenja, kako bi se obezbijedilo efikasno i ažurno postupanje po zahtjevima građana/ki.
- ▶ Svim upravnim organima i Upravnom sudu Crne Gore da u upravnim stvarima koje su započete, a nijesu okončane do stupanja na snagu novog Zakona o upravnim postupcima i Zakona o upravnim sporovima, postupaju sa izuzetnom hitnošću, što znači da prioritarno postupaju i rješavaju u istom, kada okolnosti ukazuju na njegovo/njihovo pretjerano dugo trajanje.
- ▶ Da donose odluku/e koje će sadržati valjano obrazloženje, odnosno u kojima će na valjan način utvrditi činjenično stanje i jasno obrazložiti zašto prihvata ili ne prihvata određeni dokaz, kao i zašto određenu činjenicu utvrđuje kao dokazanu ili nedokazanu, a sve kako bi neposredno viši organi, a potom eventualno i sud, bili u mogućnosti da meritorno odluče u određenoj pravnoj stvari i okončaju predmete.
- ▶ Da, kada se na postupke u toku ne premjenjuju odredbe novog ZUP-a i ZUS-a, prilikom donošenja odluke, postupaju po nalogu neposredno viših organa i pribave sve dokaze i utvrde sve činjenice na koje im je ukazano, kako bi omogućili istima da meritorno odluče i izbjegnuto nepotrebno odugovlačenje postupka, obzirom da ne postoji djelotvorno pravno sredstvo čija bi upotreba spriječila višestruka i iscrpljujuća vraćanja predmeta na ponovni postupak.
- ▶ Da neposredno viši organi uprave u odnosu na one koji odlučuju u prvom stepenu, u svim postupcima, posebno onim koji su započeti a nisu okončani do stupanja na snagu novog ZUP-a i ZUS-a (vidjeti naprijed), blagovremeno odlučuju po žalbama protiv prvostepene odluke, a posebno da koriste pravnu mogućnost da sami riješe upravnu stvar, vodeći računa o interesu stranaka i dugom trajanju upravnih postupaka.
- ▶ Da u situacijama kada nađu da će uočene nedostatke prvostepenog postupka, brže i efikasnije riješiti prvostepeni organ, prilikom poništaja takve odluke, daju valjano obrazloženje zašto smatraju da će u konkretnom slučaju to prvostepeni organ brže i efikasnije riješiti.

### **Ministarstvu javne uprave**

- ▶ Da uvede sistemsko praćenje rada odnosno postupanja upravnih organa u upravnim postupcima koji su započeti a nijesu okončani do stupanja na snagu novog ZUP-a i novog ZUS-a, s ciljem utvrđivanja postupaju li upravni organi u skladu sa zakonskim obavezama koje se odnose na:
  - poštovanje rokova za donošenje rješenja u upravnim postupcima ;
  - dužnost drugostepenih organa da bez vraćanja predmeta na ponovni postupak prvostepenom organu okončaju postupak (sami riješe upravnu stvar);
  - ukupno trajanje ovih upravnih postupaka.
- ▶ U tom smislu potrebno je uvesti obavezu svim upravnim organima da uspostave i vode odgovarajuće evidencije i polugodišnje (ili čak i kraće), dostavljaju detaljne izvještaje o ključnim elementima za praćenje stanja u pogledu trajanja upravnih postupaka i postupanja upravnih organa u skladu sa zahtjevom za donošenjem odluke u razumnom roku, sa navođenjem preciznih i jasnih razloga u slučaju nepostupanja i/ili odlaganja.
- ▶ Ako bi takvi izvještaji pokazali da upravni organi ne postupaju u skladu sa svojim obavezama u pogledu poštovanja rokova za donošenje rješenja u upravnim postupcima i/ili dužnošću da se u slučaju višestrukog poništavanja prvostepenih rješenja bez korišćenja mogućnosti drugostepenog organa da sam riješi upravnu stvar, pri čemu izostaje obrazloženje "zašto smatra da to prvostepeni organi brže i

efikasnije mogu riješiti” - razmotre pokretanje inspekcijuskog nadzora i izricanje upravnih mjera, u smislu čl.290-293 Zakona o upravnom postupku, kao i pokretanje postupaka shodno čl.154-157 Zakona o državnim službenicima i namještenicima, kao i čl.13 -19 Zakona o inspekcijuskom nadzoru, za starješine organa, kao i odgovornog/ih lica kod kojega/ih je utvrđena povreda.

Sve prednje se posebno odnosi na postupke koji su započeti, a nijesu okočani do dana stupanja na snagu ZUP-a i ZUS-a, imajući u vidu naprijed uočeni i navedeni nedostatak (ne postoji djelotvorno pravno sredstvo za ubrzanje postupka u slučajevima višestrukog vraćanja predmeta na ponovni postupak po ranijim važećim zakonima.

## **Uprava za ljudske resurse**

► Da nastave ili dodatno osnaže obaveznu edukaciju državnih službenika, kao i rukovodnog kadra sa obaveznom evaluacijom ili provjerom znanja, koji postupaju u upravnim postupcima o Evropskoj konvenciji i praksi ESLJP-a koja se odnosi na ostvarivanje prava na donošenje odluke u razumnom roku i načinu vođenja postupaka u skladu s članom 6 stav 1 Konvencije i posljedicama nepostupanja u skladu sa zahtjevom razumnog roka, sa posebnim akcentom na postupke započete po ranije važećem Zakonu o upravnom postupku i Zakonu o upravnom sporu.

Poseban akcenat bi se trebao staviti na dobro ustanovljenu praksu ESLJP u odnosu na Crnu Goru, upravo u ovakvim upravnim situacijama, gdje je utvrđena povreda, kako bi se podigao nivo svijesti o obaveznosti primjene postojećih i relevantnih zakonskih normi u duhu zakona.

### **5.1.6.2. Pravo na obrazloženu odluku i nedostatak pouke o pravnom lijeku (segment prava na pravično suđenje iz člana 32 Ustava Crne Gore i člana 6 EKLJP)**

Pravo na pravično suđenje pored izričito predviđenih garancija fer postupka, sadrži i implicitna jemstva koja su nastala kroz praksu Evropskog suda za ljudska prava. Rukovođen idejom o vladavini prava koja ima poseban značaj u oblasti procesnog prava, Sud u Strazburu je kao sastavni element prava na pravično suđenje ustanovio i pravo na obrazloženu sudsku odluku.

Prema dobro ustanovljenoj praksi, kako nacionalnoj, tako i međunarodnoj, a koja odražava načelo pravilne primjene pravde, odluke sudova i tribunala (organa koji odlučuju o nečijem građanskom pravu ili obavezi zasnovanoj na zakonom utvrđenom interesu), treba na odgovarajući način da navedu razloge na kojima se zasnivaju. U kom obimu će to obrazloženje biti dato, zavisice od prirode odluke i okolnosti slučaja.

Pravo na obrazloženu odluku nije samo obaveza sudova, kako redovnih, tako i Ustavnog suda Crne Gore, već svih organa javne (državne) vlasti koji odlučuju u raznim postupcima o pravima fizičkih i pravnih lica.

Iako ovo pravo ne zahtijeva da se u odlukama detaljno odgovori na svaki argument koji iznesu stranke u postupku, ipak domaći organi su u obavezi da dovoljno i jasno izlože osnove na kojima zasnivaju svoju odluku i time omoguće strankama da uspješno ostvare pravo na ulaganje pravnog lijeka.

S jedne strane, to pokazuje strankama u postupku da su njihovi stavovi saslušani, čime se doprinosi spremnijem prihvatanju odluke i jačanju povjerenja javnosti u proces odlučivanja. Iako stranka koja gubi u sporu uvijek može misliti da je odluka bila pogrešna, suštinski je važno da ona shvati da je odluka donijeta na osnovu pravnog utemeljenja i da su uzeti u obzir svi argumenti koje je ta stranka iznijela. To

nije važno samo za stranke, već i za širu javnost kojoj je u interesu da se osvjedoči da je „pravda” zadovoljena na osnovu prava.

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

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

Pretežni broj pritužbi podnešenih sa ukazivanjem na povredu ovog prava, odnosio se na postupke zasnivanja radnog odnosa, tj. postupke javnog oglašavanja i sljedstveno tome, odluke ili obavještenja koja su dostavljana učesnicima oglasa koja nisu imala ili adekvatno obrazloženje, ili obrazloženje uopšte.

Zaštitnik je u mišljenjima u kojima je utvrdio povredu, ukazao na važnost i nužnost obrazloženja odluke, koje pravo je propisano ne samo Konvencijom, već i našim zakonima kao takvo (Zakon o radu, Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Zakon o upravnom postupku).

Osim utvrđene povrede, Zaštitnik je dao i preporuke na koji način u budućim istim ili sličnim situacijama, prilikom donošenja odluke o izboru kandidata/kinja, treba da izbjegnu sumnju u proizvoljnost prilikom odlučivanja i šta takva odluka treba da sadrži, sve s pozivom na relevantne domaće i međunarodne standarde.

#### Primjeri:

##### 1. JU Dom starih "Nikšić"

- da u budućim i sličnim situacijama, prilikom obavještanja kandidata/kinja o odlukama o izboru, koji su učestvovali na konkursu, ukoliko ne dostavlja odluku o izboru već samo obavještenje;

- u istom naznači broj odluke o izboru kandidata, kako bi učesnik/ca konkursa bio upoznat o postojanju te odluke i koje lice je izabrano,

- kao i da obrazloži kojim se razlozima rukovodio pri donošenju odluke, sa uputstvom o pravnoj zaštiti, čime bi se izbjegla proizvoljnost i omogućilo kandidatima da shvate suštinske razloge na temelju kojih je donijeta odluka i kako bi mogli procijeniti i djelotvorno ostvariti svoje pravo na ulaganje odgovarajućeg pravnog sredstva nadležnom organu, ukoliko su nezadovoljni takvom odlukom o izboru.

##### 2. Ministarstvo unutrašnjih poslova

- da u budućim postupanjima prilikom donošenja odluka po javnom pozivu za stručno osposobljavanje korisnika/ca ili u sličnim situacijama postupa u skladu sa načelima i principima dobre uprave i da odluke koje donosi sadrže obrazloženje sa jasnim razlozima kojima se rukovodio pri donošenju odluke i uputstvom o pravnoj zaštiti, čime bi se izbjegla proizvoljnost i omogućilo strankama da shvate suštinske razloge na temelju kojih je donijeta odluka i kako bi mogli procijeniti i djelotvorno ostvariti svoje pravo na ulaganje odgovarajućeg pravnog sredstva nadležnom organu, ukoliko su nezadovoljni takvom odlukom.<sup>19</sup>

U određenom broju predmeta, Zaštitnik je zaključio da su relevantni državni organi ili organi državne uprave, donosili odluke sa valjanim i dovoljnim obrazloženjem, u formalnom smislu, pri čemu se Zaštitnik nije upuštao u ocjenu zakonitosti odluke.

<sup>19</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1656331738\\_14062022\\_preporuka\\_mup.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1656331738_14062022_preporuka_mup.pdf)

U određenom broju predmeta, koji su se prevashodno odnosili na dugo trajanje upravnih postupaka, koje karakteriše višestruka vraćanja na ponovni postupak i u kojima je inicijalno utvrđena povreda prava na suđenje u razumnom roku iz člana 32 Ustava Crne Gore i sljedstveno tome člana 6 EKLJP, Zaštitnik je uočio da je jedan od razloga upravo nedavanje adekvatnog obrazloženja ili obrazloženja uopšte.

U takvim predmetima, Zaštitnik je osim ostalih preporuka, dao preporuke i u tom pravcu, tačnije, da donose odluke koje će sadržati valjano obrazloženje, odnosno u kojima će na valjan način utvrditi činjenično stanje i jasno obrazložiti zašto se prihvata ili ne prihvata određeni dokaz, kao i zašto određenu činjenicu utvrđuje kao dokazanu ili nedokazanu, a sve kako bi neposredno viši organi koji će odlučivati po žalbi, a potom eventualno i Upravni sud Crne Gore, bili u mogućnosti da meritorno odluče u ovoj pravnoj stvari i okončaju predmete.

Nadalje, Zaštitnik je u svojim mišljenjima ukazivao i upozoravao da je u značajnom broju predmeta Evropski sud za ljudska prava, obavezu obrazloženja odluka od strane organa koji iste donose, doveo u vezu sa pravom na djelotvorni pravni lijek, jer sve dok u takvoj odluci nijesu navedeni uvjerljivi i relevantni razlozi kojima se organ rukovodio prilikom donošenja, ne može se smatrati da ta odluka zadovoljava opšte zahtjeve koji proizilaze iz Konvencijom i Ustavom zajemčenog prava na pravično suđenje .

Zaštitnik je stoga ukazivao i da osim što se strankama mora dostaviti obrazložena odluka kojom se odlučuje o njihovim pravima, ista mora da sadrži i uputstvo o pravnoj zaštiti.

Zaštitnik napominje da je Evropskim kodeksom dobrog administrativnog ponašanja propisano da odluka organa javne vlasti sadrži pouku o pravnom sredstvu koje se protiv nje može iskoristiti. Poukom o pravnom sredstvu građanima/kama se posebno ukazuje na pravnu prirodu sredstva, organ (organe) pred kojim se sredstvo može koristiti i rok za njegovo podnošenje. U pouci o pravnom sredstvu građani/ke se posebno upućuju na mogućnost sudskog ispitivanja odluke.

## ZAKLJUČAK

Zaštitnik je na osnovu stanja u spisima predmeta koji su formirani po pritužbama čiji predmet razmatranja je bilo pravo na obrazloženu odluku utvrdio da još uvijek nije na zadovoljavajućem nivou shvatanje značaja šta zapravo znači poštovanje ovog prava i kakve pravne posljedice njegovo nepoštovanje može prouzrokovati.

Obrazloženje odluke, po mišljenju Zaštitnika, izuzetno je važno, jer nedostatak relevantnih i uvjerljivih razloga za njeno donešenje, prvi je i najvažniji znak koji upućuje na arbitrarno odlučivanje. Nedostatak obrazloženja ostavlja utisak proizvoljnosti i samovolje kod odlučivanja i donošenja odluke.

Takođe samo postojanje diskrecionog ovlašćenja prilikom izbora kandidata/kinja od strane poslodavca, po mišljenju Zaštitnika ne znači da on to ovlašćenje može arbitrarno upotrebljavati, već je njegova upotreba ograničena interesom organa/ustanove da na radno mjesto bude izabran kandidat/kinja koji će najbolje obavljati poslove tog radnog mjesta. Sa druge strane kako bi se ovaj interes ostvario u postupku izbora kandidata moraju biti primjenjeni objektivni i mjerljivi kriterijumi, kako bi se sa sigurnošću utvrdilo koji je kandidat/kinja zaista najbolji.

Nedostatak obrazloženja nužno vodi i odugovlačenju postupka, jer isti prouzrokuje poništaj ili ukidanje takve odluke shodno čl.140 st.1 i 3 ZUP-a, posebno ako se uzme u obzir da već postoji stav Evropskog suda za ljudska prava u istovjetnoj stvari po odluci koja je bila donijeta do pravosnažnosti rješenja, a može biti od uticaja na zakonitost rješenja.

I dalje se stiče utisak da nadležni državni organi koji odlučuju u prvom stepenu, a potom i u postupku po žalbi, nijesu svjesni da nedavanjem obrazloženja za svoje odluke, ne samo da nanose štetu građanima/kama već stvaraju i nesumnjive sudske troškove, ukoliko takvi postupci dobiju sudski epilog, jer nedostatak obrazloženja odluke vodi njenom manje više sigurnom ukidanju, u kojim postupcima nastaju troškovi koji na kraju padaju na teret budžetskih sredstava.

Zaštitnik ukazuje da javne vlasti u svakoj pravnoj situaciji koja se odnosi na donošenje odluka koje utiču na prava i/ili interese pojedinaca moraju postupati u skladu sa međunarodnim pravom, zakonom ali i opštim načelima prava i standardima koja uređuju njenu strukturu, nadležnost i postupanje. Takvim postupanjem isključuje se svaki oblik pristrasnosti u odlučivanju i spriječava nejednako postupanje prema strankama.

## PREPORUKA

### Svim upravnim organima

► da u upravnim postupcima, donose odluku/e koje će sadržati valjano obrazloženje, odnosno u kojima će na valjan način utvrditi činjenično stanje i jasno obrazložiti zašto prihvata ili ne prihvata određeni dokaz, kao i zašto određenu činjenicu utvrđuje kao dokazanu ili nedokazanu, a sve kako bi neposredno viši organi, a potom eventualno i Upravni sud Crne Gore, bili u mogućnosti da meritorno odluče u određenoj pravnoj stvari i okončaju predmete, izbjegavajući nepotrebno odlaganje u postupku pred sudom kod donošenja meritorne odluke.

### Upravi za ljudske resurse

► Iako je Uprava za ljudske resurse, izjašnjavajući se na preporuke date u Mišljenjima Zaštitnika, obavijestila da kontinuirano sprovodi edukaciju državnih službenika/ca i rukovodnog kadra, uočeni problem ukazuje da je neophodno ne samo nastaviti sa edukacijom, već da se dodatno osnaži obavezna edukacija o Evropskoj konvenciji i praksi ESLJP-a državnih službenika/ca, kao i rukovodnog kadra sa obaveznom evaluacijom ili provjerom znanja. Ista bi trebala biti usmjerena i na praksu domaćih sudova, kako Upravnog suda i Vrhovnog suda CG, tako i Ustavnog suda Crne Gore.

### 5.1.6.3. Pravo na obraćanje – odgovor iz člana 57 Ustava Crne Gore i analogno tome, kompatibilno pravo zaštićeno članom 13 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda (pravo na djelotvorni pravni lijek)

I u ovoj izvještajnoj godini građani/ke su se žalili na rad pojedinih organa zbog nepostupanja po njihovim zahtjevima, odnosno nedostavljanja odgovora na podnijete zahtjeve.

S tim u vezi, u određenom broju predmeta, Zaštitnik je primijetio da odgovori po pojedinim zahtjevima nijesu dostavljani na način na koji to uređuju relevantni zakonski propisi, pa je Zaštitnik nalazio povredu ovog prava, i stim u vezi date su preporuke da se bez daljeg odlaganja odgovori na podnijete zahtjeve.

#### Primjeri:

##### 1. Uprava za bezbjednost hrane veterinu i fitosanitarne poslove

- da bez daljeg odlaganja, podnosi teljku pritužbe obavijesti o ishodu postupanja po inicijativi br. xx, od 22. novembra 2021. godine.

Uprava za bezbjednost hrane veterinu i fitosanitarne poslove i Komunalna inspekcija Glavnog grada Podgorica

- da u budućem radu, blagovremeno postupaju po prijavama/inicijativama građana/ki, vrše zakonom određene poslove inspekcijskog nadzora i podnosiocje blagovremeno obavještavaju o ishodu postupka inspekcijskog nadzora. Minsiatrstvo zdravlja.<sup>20</sup>

##### 2. Ministarstvo zdravlja

- da bez daljeg odlaganja, xx dostavi pisani odgovor na njen zahtjev od 17. marta 2022. godine, odnosno istu obavijesti o utvrđenom činjeničnom stanju i preduzetim mjerama nakon izvršene vanredne eksterne kontrole kvaliteta stručnog rada zdravstvenih radnika Kliničkog centra CG.<sup>21</sup>

U donijetim mišljenjima Zaštitnik je posebno ukazivao da je obaveza blagovremenog dostavljanja u skladu sa zakonskim odredbama o dostavljanju, prepoznat kao segment načela pravne sigurnosti jer obezbjeđuje djelotvorno i efikasno ostvarivanje prava i sloboda zaštićenih kako Ustavom Crne Gore, tako i EKLJP.

Organi javne vlasti dužni su da, u okviru svojih zakonom određenih nadležnosti, postupaju po zahtjevima/inicijativama građana/ki na dosljedan način, poštujući opravdana očekivanja građana/ki, jer bilo kakvo drugo ponašanje je akt loše uprave koji za posljedicu ima neostvarivanje prava građana/ki, kod kojih se stvara osjećaj sumnje i nesigurnosti.

Uskraćivanje bilo kakvog odgovora od strane nadležnih organa, nije u skladu sa odredbom člana 57 stav 1 Ustava Crne Gore, kojom se određuje da svako ima pravo da se obrati državnom organu ili organizaciji koja vrši javna ovlašćenja i da dobije odgovor.

Smisao ustavne odredbe o pravu na odgovor po zahtjevu ili obraćanju stranke podrazumijeva pružanje mogućnosti stranci koja je nezadovoljna odgovorom da iskoristi raspoloživa pravna sredstva za zaštitu svojih prava.

Pravo na obraćanje ne podrazumijeva samo pravo da se građanima/kama odgovori, već i da mu se takav odgovor dostavi.

U predmetu *Grobelny protiv Poljske*, predstavka br. 60477/12, ESLJP izričito je naveo da je prema principu "dobre uprave", gdje je opšti interes u pitanju, obaveza državnih vlasti da postupaju blagovremeno, na odgovarajući način i dosljedno (*Beyeler protiv Italije* [VV], br. 33202/96, § 120, ECHR 2000 I i *Megadat.com S.r.l. protiv Moldavije*, br. 21151/04, § 72, 8. april 2008).

Preporuka R. (2007) 7 o dobroj upravi je veoma važan dokument koji postavlja načela i pravila koja organi javne uprave treba da primenjuju u svom odnosu sa građanima/ kama, tj. javnošću, kako bi se izgradila dobra uprava .

<sup>20</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1673352620\\_2212022\\_preporuka\\_pg.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1673352620_2212022_preporuka_pg.pdf)

<sup>21</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1674215321\\_30122022\\_preporukaa\\_mz.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1674215321_30122022_preporukaa_mz.pdf)

Rezolucija (77) 31 Komiteta ministara državama članicama o zaštiti pojedinaca u odnosu na akte uprave sadrži preporuke državama članicama da se u svojoj zakonskoj i upravnoj praksi uvažavaju sledeća načela: a) pravo na saslušanje, b) pravo na pristup informacijama, c) pravo na pomoć i pravnu zaštitu, d) navođenje razloga i obrazloženje, i e) pouka o pravnim lekovima.

Ova Rezolucija donijeta je 1977. godine i načela koja ona predviđa odnose se na upravne akte koji se definišu kao pojedinačne odluke ili mjere koje se donose prilikom vršenja vlasti, a koje su takve prirode da neposredno pogađaju prava, slobode i interese. Cilj ovih načela je zaštita lica, bilo fizičkih ili pravnih, u upravnim postupcima koji se mogu okončati autoritativnim upravnim aktom.

Na nužnost dostavljanja odgovora ukazuje i Evropski kodeks dobrog administrativnog ponašanja (član 13) koji utvrđuje da je službenik dužan da se postara da svaki građanin/ka koji se pismenim putem obrati instituciji dobije odgovor.

Obaveza implementacije navedenih pravnih standarda, odnosno prava EU u nacionalni pravni poredak proizilazi iz odredbe člana 72 Sporazuma o asocijaciji i stabilizaciji koji je za Crnu Goru stupio na snagu 1. maja 2010. godine, naročito kod harmonizacije prava i prakse u odnosu na principe sadržane u Povelji o temeljnim pravima EU.

U odnosu na saradnju sa pojedinim organima državne uprave evidentan je određen pomak u institucionalnoj saradnji sa Zaštitnikom, kroz ažurno postupanje po zahtjevima Zaštitnika i dostavljanje iscrpnih izjašnjenja i relevantne dokumentacije.

Međutim, u malom broju predmeta organi su ignorisali zahtjev Zaštitnika za izjašnjenje, ne izjašnjavajući se i neizražavajući svoj stav o osnovanosti pritužbi. U ovim slučajevima ponovljen je zahtjev za izjašnjenje, odnosno upućena urgencija, što je svakako negativno uticalo na efikasnost postupka. U nekim slučajevima od neposredno viših organa zatražena je intervencija, kako bi u okviru svojih ovlašćenja preduzeli odgovarajuće mjere da nadležni organ, bez daljeg odlaganja, dostavi Zaštitniku izjašnjenje i relevantnu dokumentaciju.

S tim u vezi, Zaštitnik je ukazao da državni organi nemaju pravo da ocjenjuju koju će svoju zakonsku obavezu ispuniti, a koju neće, već je osnovni uslov za postojanje pravne države i jačanje povjerenja građana/ki, da svi državni organi u potpunosti poštuju i primjenjuju sve njene pozitivne propise.

Neizvršavanje zakonom propisane obaveze saradnje sa Zaštitnikom, vodi posrednom zaključku da organ uprave koji ima takav pristup ovoj zakonskoj obavezi, može sebi da dozvoli nepoštovanje zakona i kada postupa po zahtjevima građana/ki i odlučuje o njihovim pravima i obavezama, što odstupa od standarda "dobre uprave".

U mišljenjima gdje je utvrđena povreda ovog prava, Zaštitnik je ukazao na važnost sprovođenja principa "dobre uprave", koja podrazumijeva da je uprava okrenuta građanima/kama, da je otvorena i dostupna i da blagovremeno postupa po njihovim zahtjevima.



#### Primjer:

Zaštitnik je ukazao da dobra uprava, shodno svojim načelima i principima, podrazumijeva da je uprava okrenuta potrebama građana/ki, da je otvorena i dostupna građanima/kama, da postupa sa uvažavanjem i pažnjom, da jednako postupa sa građanima/kama u istim i sličnim situacijama, kao i da blagovremeno postupa po zahtjevima građana/ki.

Pozitivni propisi i načela dobre uprave zahtijevaju od organa uprave da postupaju i preduzimaju mjere u okviru svoje nadležnosti u zakonom propisanom roku. Standard dobre uprave ne dozvoljava nečinjenje i pasivnost, već traži aktivan, angažovan stav organa uprave prema obavljanju poslova iz svog djelokruga i zakonito vršenje tih poslova. Standard dobre uprave takođe ne dozvoljava organima uprave da građanima/kama uskraćuju mogućnost preispitivanja odluka u žalbenom postupku i/ili u upravnom sporu. Nevršenje poslova i radnji iz djelokruga svoje nadležnosti ima za posljedicu stvaranje pravne nesigurnosti, otežavanje pravnog položaja građana/ki i kršenje njihovih prava.

U određenim predmetima pritužbe su se odnosile na nepostupanje određenih organa, odnosno neaktivnost u preduzimanju odgovarajućih radnji, ali Zaštitnik nije utvrdio povredu ovog prava.

#### Primjer:

Stoga, a kako se podnosilac pritužbe žali na nepreduzimanje odgovarajućih radnji i mjera Prijestonice Cetinje u cilju rješavanja problema na koji je ukazao u svom obraćanju, a iz izjašnjenja Prijestonice Cetinje proizilazi da je nadležni organ lokalne uprave imenovanom predočio svoj stav po pitanju njegovog zahtjeva, odnosno da nije u njegovoj nadležnosti rješavanje tog pitanja povodom kojeg je imenovani već vodio sudski postupak, Zaštitnik nije mogao utvrditi povredu određenog prava postupanjem Prijestonica Cetinje.

## ZAKLJUČAK

Analiza podnijetih pritužbi i dalje pokazuje da se građani/ke žale na spornost, neefikasnost i teškoće u ostvarivanju prava pred organima državne uprave, lokalne samouprave, lokalne uprave, ustanova i drugih subjekata koji vrše javna ovlašćenja, da se građani/ke osjećaju nejednaki pred zakonom, da se o njihovim pravima ne odlučuje u zakonskom roku i da usljed spornosti administracije otežano ostvaruju svoja prava.

Uočeno je da u određenim slučajevima stranka nije obaviještena o ishodu postupanja po njenom zahtjevu, čime joj je uskraćena mogućnost preispitivanja odluke, odnosno korišćenja pravnog sredstva i eventualno pokretanje upravnog spora.

Sve ovo ukazuje da organi javne uprave još uvijek u dovoljnoj mjeri ne obezbjeđuju efikasnu zaštitu prava i na zakonu zasnovanih interesa fizičkih i pravnih lica, te da su i dalje česti slučajevi u postupanju i praksi organa javne uprave koji nijesu u skladu sa principima dobre uprave.

**Zaštitnik i u ovom izvještaju podsjeća na svoje prethodne preporuke, podstičući organe državne uprave da nastave sa aktivnostima na realizaciji preporuka i to:**

- ▶ Potrebno je da organi javne uprave unaprijede ostvarivanje pisane komunikacije sa građanima/kama i posvete više pažnje potpunoj i dosljednoj primjeni propisa, kako bi se građanima/kama omogućilo blagovremeno, pravilno i zakonito odlučivanje o njihovim zahtjevima.
- ▶ Neophodno je nastaviti aktivnosti na podizanju svijesti zaposlenih o principima dobre uprave i uspostavljanje efikasnog sistema odgovornosti u javnom sektoru, zbog neblagovremenog, nezakonitog rada i kršenja prava građana/ki.

► Sistem javne uprave treba da bude transparentniji i pristupačniji svim građanima/kama. Javna uprava mora biti dobro organizovana i pripremljena za poštovanje ljudskih prava i sloboda i stvaranje mogućnosti za ostvarivanje ovih prava.

► Neophodno je da organi uprave unaprijede ostvarivanje pisane komunikacije sa građanima/kama, što između ostalog podrazumijeva dosljednu primjenu odredbi propisa u oblasti upravnog postupka, posebno koji se tiče dostavljanja, kako u prvostepenom tako i u drugostepenom postupku.

#### **5.1.6.4. Pravo na pristup sudu kao jedan od segmenata prava na pravično suđenje iz člana 32 Ustava Crne Gore i analogno tome, člana 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda**

U pogledu ovog prava, Zaštitnik je u jednom mišljenju utvrdio povredu. Podnositeljka pritužbe se žalila na nepostupanje Osnovnog državnog tužilaštva u Pljevljima po njenoj krivičnoj prijavi.

Prije nego se upustio u ocjenu osnovanosti, Zaštitnik je podsjetio na relevantne međunarodne principe koji su iznijeti u obimnoj praksi Evropskog suda za ljudska prava. Sud je utvrdio da član 6 stav 1 Konvencije ne jemči samo pravo na to da postupak bude pravičan, javan i brz kada se vodi pred tijelima koja imaju svojstvo nezavisnog i nepristrasnog organa, nego prema tumačenju suda garantuje i da se o svim pravima koja imaju svojstvo "građanskih prava i obaveza" može pokrenuti postupak pred takvim tijelom. Prema tome član 6 Evropske konvencije osigurava svakom licu pravo da se povodom bilo kojeg njegovog zahtjeva, koji je povezan sa njegovim građanskim pravima i obavezama, obrati sudu ili tribunalu.

Sud ili tribunal u materijalnom smislu karakteriše sudska funkcija, odnosno, odlučivanje o stvarima iz njegove nadležnosti na osnovu pravnih pravila, sprovođenjem postupaka na propisan način. Međutim, Evropski sud u nekim predmetima zauzeo je stav da domaći organ koji se ne može klasifikovati kao sud neke države ipak može, za potrebe člana 6 stav 1, da se podvede pod koncept „tribunala” u materijalnom smislu, čime se ukazuje na „autonomnu” prirodu pojma sud per se. Tako je sudska praksa Suda doprinijela nastanku šireg koncepta „tribunala” odnosno „suda”, prevazilazeći tradicionalne formalne pravosudne mehanizme i tako omogućavajući primjenu člana 6 stav 1, čak i u upravnim sporovima vansudske prirode.

Na ovo pravo "pravo na sud" od kojeg je pravo na pristup jedan aspekt, može se osloniti svako ko smatra, na spornoj osnovi, da je miješanje u vršenje njegovih ili građanskih prava nezakonito i žali se da mu nije pružena mogućnost da podnese tužbu sudu u skladu sa zahtjevima člana 6 stav 1. Pravo na sud uključuje ne samo pravo na pokretanje postupka, već i pravo da se od suda dobije odluka o rješenju spora (vidjeti Brajović i drugi protiv Crne br. 52529/12, stav 48, ECHR 2018).

S obzirom da Konvencija jemči prava koja su stvarna i djelotvorna, a ne prava koja su teorijska ili prividna, pravo na pristup sudu pojedincu mora biti zajamčeno, ne samo formalno u zakonodavstvu države ugovornice, nego se mora omogućiti da se ono stvarno i ostvari u svakom pojedinačnom slučaju.

Principi pravičnosti, javnosti i ekspeditivnosti postupka ne bi imali nikakve vrijednosti ukoliko taj postupak ne bi mogao da se pokrene. Vladavina prava u građanskim stvarima treško se može zamisliti bez postojanja mogućnosti pristupu sudu. Osim toga neće se smatrati da je pravo na pristup sudu djelotvorno ako u nacionalnom pravu postoje procesne smetnje kojima se de facto lice onemogućava da podnese tužbu sudu.

Nadalje, prema praksi Evropskog suda da bi pravo na pristup sudu bilo djelotvorno, pojedinac mora imati jasnu i stvarnu mogućnost osporavanja akta kojim se narušavaju njegova prava.

Zaštitnik ukazuje da obaveza blagovremenog dostavljanja u skladu sa zakonskim odredbama o dostavljanju, u skladu je sa načelom pravne sigurnosti jer obezbjeđuje djelotvorno i efikasno ostvarivanje prava i sloboda zaštićenih kako Ustavom Crne Gore, tako i EKLJP.

Takav zahtjev pravne sigurnosti ne proizilazi samo iz odredbi Ustava Crne Gore, već i Direktive 2012/29/EU Evropskog parlamenta i Savjeta od 25. oktobra 2012. o uspostavljanju minimalnih standarda za prava, podršku i zaštitu žrtava krivičnih djela, te o zamjeni Okvirne odluke Savjeta 2001/220/PU5, koja daje posebnu važnost informacijama koje omogućavaju žrtvi da bude obaviještena o trenutnoj fazi bilo kog postupka. Ovo je podjednako važno za informacije koje omogućavaju žrtvi da odluči da li da traži reviziju odluke o nepreduzimanju krivičnog gonjenja. Direktivom se upućuje da bi trebalo obezbijediti da informacije budu prosljeđene žrtvi usmenim ili pisanim putem, uključujući i posredstvom elektronskih sredstava.

Pomenuta Direktiva ukazuje da se informacije saopštavaju ne samo pisano već i usmeno, što znači da nadležni državni organi u cilju potpunog i valjanog saopštavanja informacija o toku postupka, pri tom u duhu odredbi ZKP-a, ukoliko nijesu u mogućnosti izvršiti urednu dostavu na adresi koja je dostavljena, osim odredbi koji pokrivaju slučajeve neposrednog (ličnog) i posrednog dostavljanja, imaju mogućnost usmenog obavještenja – putem telefona, s obzirom da u izvjesnim situacijama podnosilac krivične prijave prilikom dostavljanja ličnih podataka – generalija (adresa prebivališta/boravišta, zaposlenja i slično), ostavlja i kontakt telefon.

U konkretnom slučaju Zaštitnik je utvrdio da je postupanjem ODT-a u Pljevljima, odnosno neadekvatnim dostavljanjem rješenja o odbačaju krivične prijave, narušena sama bit podnositeljičinog prava na pristup sudu.

U skladu sa utvrđenom povredom, Zaštitnik je dao i određene preporuke.

**Primjer:**

Osnovno državno tužilaštvo u Pljevljima

- da iznova, bez odlaganja, podnositeljki pritužbe dostavi rješenje i obavještenje Osnovnog državnog tužilaštva u Pljevljima Kt. XX;
- da budućim istim/sličnim postupcima, prilikom dostavljanja pismena striktno formalno i sadržinski primjenjuje odredbe Glave X DOSTAVLJANJE PISMENA Zakonika o krivičnom postupku;
- da u budućem radu vodi računa da se ne ponavljaju propusti utvrđeni ovim mišljenjem.<sup>22</sup>

U određenim predmetima, eventualna povreda prava na pristup sudu usljed neuredne dostave otklonjena je u toku postupka, što je rezultiralo obustavom postupka pokrenutog povodom ispitivanja navoda pritužbe.

Navedeno ukazuje da određeni organi dobronamjerno shvataju značaj uloge Zaštitnika i pravovremenim uočavanjem svog nepravilnog postupanja na vrijeme otklone takvu povredu i spriječe da predmet ili određena pravna situacija dobije svoj sudski epilog.

<sup>22</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1663143164\\_07092022\\_preporuka\\_odt.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1663143164_07092022_preporuka_odt.pdf)

## ZAKLJUČAK

Kao što se vidi iz navedenog primjera, kršenje ovog prava pojavilo se kroz pitanje neuredne dostave, tj. neadekvatnog dostavljanja pismena shodno eksplicitnim zakonskim odredbama.

Povodom navedenog slučaja, Osnovno državno tužilaštvo u Pljevljima obavijestilo je Zaštitnika da je preduzelo sve potrebne radnje na izvršenju preporuke, iskazujući spremnost da će u budućim istim ili sličnim postupcima prilikom dostavljanja pismena striktno formalno i sadržinski primjenjivati odredbe Zakonika o krivičnom postupku o dostavljanju pismena i voditi računa da se ne ponavljaju propusti utvrđeni u mišljenju Zaštitnika. Ovakvo postupanje organa je odličan primjer reagovanja organa na donijete preporuke Zaštitnika, odnosno ostvarivanja saradnje sa Zaštitnikom kroz realizaciju njegovih preporuka.

Svakako Zaštitnik želi istaći da i dalje još uvijek nije na potrebnom i zadovoljavajućem nivou svijest državnih organa o važnosti pravilnog sprovođenja odredbi o dostavljanju pismena i koje pravne reperkusije takvo nepostupanje može imati, a šta je konsatovano i u prethodnim izvještajima.

Zaštitnik ponovo podsjeća da je obaveza dostavljanja i u skladu sa načelom pravne sigurnosti, jer obezbjeđuje djelotvorno i efikasno ostvarivanje prava i sloboda.

## PREPORUKA

### Upravi za ljudske resurse

► da kontinuirano sprovodi obuke državnih službenika/ca, koji postupaju u upravnim postupcima, posebno u dijelu koji se odnosi na pravilno sprovođenje odredbi Zakona o dostavljanju pismena, ukazujući na važnost blagovremenog i urednog dostavljanje pismena i na posljedice neurednog dostavljanja u smislu onemogućavanja prava na pristup sudu.

### 5.1.6.5. Pravo na svojinu/imovinu iz člana 58 Ustav Crne Gore i analogno tome mirno uživanje imovine iz člana 1 Protokola 1 uz Evropsku konvenciju

Imovinskopравни problemi na koje su nam građani/ke najčešće ukazivali u 2022. godini su dugo trajanje upravnih postupaka, posebno pred Komisijama za povraćaj i obeštećenje ili Uprave za katastar i državnu imovinu, gdje je primarno utvrđena povreda prava na suđenje u razumnom roku iz člana 32 Ustava CG i člana 6 EKLJP, koje neposredno utiču i na njihova imovinska prava. Riječ je o dugogodišnjim problemima na koja smo ukazivali i u ranijim izvještajima, a koji imaju za posljedicu povrede ustavnih i zakonskih prava građana/ki.

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.

Kao najčešći razlog dugog trajanja imovinskopravnih predmeta, naročito radi povraćaja imovine i naknade za oduzetu imovinu, isticano je vraćanje predmeta povodom žalbe na ponovno postupanje prvostepenom organu, umjesto da ih drugostepeni organ meritorno riješi i time skрати rok postupanja. Ponekad je riječ o izuzetno dugotrajnim postupcima, što je očigledno iz navoda podnosilaca pritužbi kojima ističu da određeni postupci, ni nakon od više 16 godina od dana podnošenja zahtjeva, nijesu okončani.

Takođe, u pojedinim predmetima, dugo trajanje postupka Komisije su pravdale kroz nesaradnju Ministarstva finansija sa Komisijama, budući da su iste od Ministarstva više puta tražile instrukcije/odnosno upustvo za postupanje u ovim predmetima, smatrajući da se radi o imovini koja ima karakter poljoprivrednog zemljišta i ne može biti predmet povraćaja, već samo obeštećenja. Ovo jer Uredbom o procjeni vrijednosti i utvrđivanju naknade za oduzetu imovinu nijesu predviđeni parametri za obračun naknade za oduzeto poljoprivredno zemljište, već samo za građevinsko zemljište. Sporno pitanje za Komisije bilo je i to da li angažovati vještake da vrše obračun obeštećenja po parametrima za građevinsko zemljište, da vrše obračun po tržišnoj vrijednosti za poljoprivredno zemljište mimo predviđene Uredbe ili eventualno da se dopune odredbe Zakona, kako bi Komisija bila u mogućnosti da u što kraćem roku okonča postupke.

Imajući u vidu veliki broj predmeta koji su u radu čiji je predmet povraćaj i obeštećenje poljoprivrednog zemljišta, kao i nesumnjivo utvrđeno nerazumno dugo trajanje postupaka u tim predmetima, Zaštitnik je zatražio od Ministarstva finansija da zauzme konačan stav po predmetnom pitanju i o istom obavijesti nadležne Komisije, kao i Zaštitnika. Međutim do dana izrade ovog izvještaja povodom ovog pitanja Ministarstvo finansija nije dostavilo izjašnjenje Zaštitniku, odnosno iznijelo svoj stav.

U određenim predmetima Zaštitnik je konstatovao da su pritužbe osnovane i donio mišljenja sa preporukama. Kroz ispitne postupke uočeno je da zaostali broj predmeta, kao i dugo trajanje postupaka po podnijetim zahtjevima pred pojedinim područnim jedinicama Uprave za katastar i državnu imovinu obilježavaju i ovaj izvještajni period. U nekim od predmeta utvrđena je povreda prava u kojima su donijeta mišljenja i date određene preporuke.

#### **Primjeri:**

##### **1. Komisija za povraćaj i obeštećenje Podgorica**

- da bez daljeg odlaganja, rukovodeći se načelima i pravilima upravnog postupka, preduzme sve neophodne mjere u okviru svojih ovlašćenja, kako bi u što kraćem roku imajući u vidu sve razloge i upute neposredno višeg organa okončala ponovni postupak u predmetu poslovne oznake br. 07-1-01-Up-l-934/1-08 i donijela novo rješenje;

- da odluku/e koju donese sadrži valjano obrazloženje, odnosno da u istoj na valjan način utvrdi činjenično stanje i jasno obrazloži zašto prihvata ili ne prihvata određeni dokaz, kao i zašto određenu činjenicu utvrđuje kao dokazanu ili nedokazanu, a sve kako bi neposredno viši organi, bili u mogućnosti da meritorno odluče u ovoj pravnoj stvari i okončaju predmet;

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

Komisija za žalbe za povraćaj i obeštećenje

da preduzme sve potrebne mjere kako bi se obezbijedilo blagovremeno odlučivanje u upravnim stvarima, uz poštovanje zakonom propisanih rokova i vodi računa da se u drugostepenom postupku odluke donose bez odlaganja.<sup>23</sup>

##### **2. Komisija za povraćaj i obeštećenje Bijelo Polje**

I Da u što kraćem roku bez daljeg odlaganja sprovede i okonča postupak u predmetu poslovne oznake br. 3-1438-5.

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

24

<sup>23</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1653467829\\_09052022\\_preporuka\\_kzio.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1653467829_09052022_preporuka_kzio.pdf)

<sup>24</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1670851713\\_21112022\\_preporuka\\_bp.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1670851713_21112022_preporuka_bp.pdf)

**Primjeri:**

## 1. Uprava za katastar i državnu imovinu - Područnoj jedinici Budva

- da bez daljeg odlaganja, rukovodeći se načelima i pravilima upravnog postupka, preduzme sve neophodne mjere u okviru svojih ovlaštenja, kako bi u što kraćem roku imajući u vidu sve razloge i upute neposredno višeg organa okončala ponovni postupak u predmetu poslovne oznake 954-104- U-5607/14 i donijela novo rješenje;

- da odluku/e koju donese sadrži valjano obrazloženje, odnosno da u istoj na valjan način utvrdi činjenično stanje i jasno obrazloži zašto prihvata ili ne prihvata određeni dokaz, kao i zašto određenu činjenicu utvrđuje kao dokazanu ili nedokazanu, a sve kako bi neposredno viši organi, bili u mogućnosti da meritorno odluče u ovoj pravnoj stvari i okončaju predmet;

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

## Ministarstvo finansija i socijalnog staranja

- da u ovom postupku i budućim istim/sličnim postupcima, posebno onim koji su započeti a nijesu okončani do stupanja na snagu novog ZUP-a i ZUS-a, blagovremeno odlučuje po žalbama protiv prvostepene odluke;

- da koristi pravnu mogućnost da sam riješi upravnu stvar, vodeći računa o interesu stranaka i dugom trajanju upravnih postupaka (u ovom upravnom postupku, kao i u drugim postupcima);

**ZAKLJUČAK**

Zaštitnik i kroz povredu ovog prava, primjećuje da nadležni državni organi nijesu svjesni potrebe i interesa građana/ki da se o njihovim imovinskim zahtjevima odluči u razumnom roku, na koji način bi se otklonile nedoumice u pogledu eventualnih smetnji i pravne nesigurnosti, odnosno nepredvidljivosti njegovog položaja, kao i da usljed dugog trajanja postupka neminovno dolazi i do povrede prava na mirno uživanje imovine koje rezultira vođenjem postupaka za naknadu štete zbog nepravilnog i nezakonitog rada državnih organa i sljedstveno tome obavezi naknade štete koja pada na teret državnog budžeta.

Uz puno razumijevanje činjenice da sami postupak povraćaja i obeštećenja iziskuje određeno vrijeme, kao i da blagovremenost preduzimanja određenih radnji ne mora nužno da zavisi samo od Komisija kod kojih je pokrenut postupak, okolnost da postupci u određenim upravnim stvarima u podjedinim predmetima još nijesu okončani (u nekima čak ni nakon više od 16 godina), dovodi do zaključka da je izostala efikasnost u postupanju Komisija i opravdanost dugogodišnjeg trajanja pojedinih postupaka.

Zaštitnik podsjeća da je dužnost državnih organa, izvedena iz obaveze poštovanja načela djelotvornosti i ekonomičnosti postupka, te zaštite prava građana/ki i javnog interesa, da upravne i druge postupke od značaja za ostvarivanje i poštovanje prava građana/ki organi vode proaktivno, sa inicijativom i angažovano, pri čemu radnje i aktivnosti u postupku treba da budu usmjerene na postizanje njegovog cilja i ostvarivanja njegove svrhe, tj. na ostvarivanje prava građana/ki ili zaštitu njihovih pravnih interesa.

Odgovornost za obavljanje javnog posla nalaže da svaki organ i službeno lice uloži poseban napor kako bi šteta po privatni i javni interes bila spriječena. Neispunjavanje obaveza koje su, u interesu građana/ki, organi preuzeli na sebe, predstavlja nezakonito i neefikasno postupanje organa koje u pravnom sistemu stvara pravnu nesigurnost, a kod građana/ki opravdanu sumnju u blagovremen, efikasan i nepristrasan rad organa i njegovih službenika/ca.

## PREPORUKE

Imajući u vidu da je identifikovan problem dugog trajanja upravnih postupaka pred nadležnim komisijama za povraćaj i obeštećenje, gdje se odlučuje o imovinskim zahtjevima građana/ki, Zaštitnik daje preporuku

Regionalnim komisijama za povraćaj i obeštećenje (Podgorica, Bar i Bijelo Polje)

► da ubrzaju postupke za obeštećenje, posebno one koji su započeti, a nisu okončani do stupanja na snagu novog Zakona o upravnom postupku i upravnom sporu.

### Ministrastvo finansija

Imajući u vidu da se radi o postupcima u kojima se ispravljaju moguće nepravilnosti i nepravde iz ranijeg perioda i građanima/kama omogućava ostvarivanje prava na mirno uživanje imovine, koje im je dugi niz godina uskraćivano i dalje se uskraćuje, navedeno predstavlja razlog više da se ovim postupcima pokloni znatno veća pažnja i da se isti okončaju što prije, na zakonit, pravilan i pravičan način, poštujući Ustavom zagarantovano pravo na svojinu/imovinu. Zbog toga je važno razmotriti sve razloge dugog trajanja postupka i nedostatke u radu nadležnih tijela, kako ne bi trpjeli ni građani/ke, ali isto tako bila izbjegnuta finansijska odgovornost države. Ovo se odnosi i na druge predmete u kojima država ima materijalnu obavezu iz pravosnažnih i izvršnih sudskih odluka i onih koje to još nijesu, ali za koje postoji izvjesnost na osnovu prethodnih odluka nacionalnih sudova i odluka međunarodnih sudova i kvazi-sudskih organa, da će se okončati u korist podnosilaca pravnih sredstava protiv države i njenih organa. Zbog toga je vrlo važno predvidjeti mehanizme kojima će se spriječiti nastupanje veće štete i dodatno opterećenje državnog budžeta.

Shodno tome, preporuka Zaštitnika navedenom organu je

► da izvrši analizu broja predmeta koji su započeti a neokonačni do stupanja na snagu novih zakona, da utvrdi razlog njihov odugovlačenja i napravi strategiju ili preduzme odgovarajuće mjere u cilju njihovog okončanja.

### Upravi za katastar i državnu imovinu

► da preduzme sve raspoložive mjere i aktivnosti u okviru svojih zakonskih ovlašćenja, a sve u cilju blagovremenog, efikasnog i zakonitog postupanja područnih jedinica po podnijetim zahtjevima stranaka.

► obezbijedi jačanje kadrovskih kapaciteta i edukaciju rukovodećeg kadra u oblastima upravljanja, razvoju i edukaciji državnih službenika/ca, što uključuje i razvoj odgovarajućih upravljačkih vještina, ključnih da bi se omogućio proces profesionalizacije i osigurala odgovarajuća sposobnost na rukovodećem nivou.

#### 5.1.6.6. Pravo na zdravstvenu zaštitu

I u ovoj izvještajnoj godini Institucija Zaštitnika razmatrala je pritužbe u vezi sa dostupnošću zdravstvene zaštite i drugim problemima sa kojima su se suočavali građani/ke u pogledu ostvarivanja ovog prava. Imajući u vidu sadržinu primljenih pritužbi i na osnovu obavljenih razgovora sa strankama, Zaštitnik je konstatovao da su građani/ke u određenom broju predmeta ukazivali na otežan pristup zdravstvenoj zaštiti, na dodatna ograničenja koja su određivana od strane zdravstvenih ustanova ili pojedinih zdravstvenih radnika s ciljem izbjegavanja ličnog kontakta s pacijentima, nemogućnost da dođu do potrebnih lijekova, na dugo čekanje hiruških intervencija, na navodne propuste u njihovom liječenju i

liječenju njihovih srodnika. Pritužbama su istovremeno ukazivali i na sumnju prema postupcima kontrole kvaliteta pruženih zdravstvenih usluga, te su upućivani na obraćanje Ministarstvu zdravlja u cilju iniciranja postupka eksterne provjere kvaliteta stručnog rada.

U određenom broju predmeta, nakon što smo zatražili da se preispitaju navodi iz obraćanja građana/ki, otklonjena je povreda prava na koju su ukazali podnosioci pritužbe. Sa druge strane, u nekim slučajevima povreda prava nije utvrđena.

U jednom predmetu podnositelj pritužbe žalio se na postupanje Zavoda za hitnu medicinsku pomoć - Jedinice za hitnu medicinsku pomoć Herceg Novi, zbog nepružanja adekvatne ljekarske pomoći, na način što je pacijentkinja starosne dobi 88 godina, sa teškim i potpunim prelomom kuka, upućena da se privatnim vozilom preveze do Opšte bolnice u Risnu, bez pratnje stručnog lica. Zaštitnik je ocijenio da je u konkretnom slučaju neophodno preventivno, u cilju ostvarivanja prava na zdravstvenu zaštitu, te sprječavanja mogućeg kršenja ljudskih prava i sloboda ukazati na pravne standarde i pravnu tekovinu Evropske unije u pogledu zdravstvene zaštite i prava pacijenata/kinja, te posebno kad su u pitanju ranjive grupe i specifični pacijenti/kinje koji traže dodatnu pažnju.

Standardi koji štite ljudska prava u sistemu zdravstvene zaštite u evropskim okvirima su obavezujući propisi Evropske unije, kao i standardi Savjeta Evrope. U tom smislu posebno je značajna praksa Evropskog suda za ljudska prava, koji je u više odluka potvrdio odgovornost države za propuste učinjene u sektoru javnog zdravstva. Osim toga značajno je pomenuti i Evropsku povelju o pravima pacijenata (Rimaska povelja), koja je krajem 2002. godine ratifikovana u Briselu i postala osnovni dokument za reformu zdravstva u zemljama EU.

U skladu sa pomenutim standardima, određeni aspekti medicinske njege uključuju odgovornosti države u okviru prava na poštovanje privatnog života. Pozitivne obaveze su tu naročito važne. Konkretno, države imaju dužnost da usvoje odgovarajuće mjere kako bi ispunile svoje pozitivne obaveze, moraju uvesti zakonski i podzakonski okvir koji obavezuje javne i privatne bolnice na sljedeće:

- da usvoje odgovarajuće mjere za zaštitu prava pacijenata na fizički integritet;
- da obezbijede žrtvi medicinskog nemara pristup procesu putem kojeg može da dobije nadoknadu za štetu koju je pretrpjela. Takav će okvir obezbijediti zaštitu fizičkog integriteta pacijenata .

Zdravstvena zaštita, kao temeljno ljudsko pravo, podrazumijeva sve oblike pružanja medicinske pomoći sa svrhom postizanja zdravlja čovjeka. Ustavno jemstvo prava na zdravstvenu zaštitu ostvaruje se kroz ustavni princip, a način ostvarivanja prava iz zdravstvene zaštite i zdravstvenog osiguranja dalje se razrađuje zakonima kojima je propisan i postupak za njihovo ostvarivanje.

U pogledu relevantnih nacionalnih propisa u oblasti zdravstvene zaštite, Zaštitnik ukazuje da su tim propisima jasno uređeni organizacija, sprovođenje i pružanje zdravstvene zaštite, prava i dužnosti građana/ki u ostvarivanju zdravstvene zaštite, društvena briga za zdravlje građana/ki, prava i obaveze zdravstvenih radnika/ca i zdravstvenih saradnika/ca, kvalitet zdravstvene zaštite, kao i druga pitanja od značaja za funkcionisanje sistema. Jednako pravo na kvalitetnu i kontinuiranu zdravstvenu zaštitu garantuje se svakom pacijentu u skladu sa njegovim zdravstvenim stanjem, opšteprihvaćenim stručnim standardima i etičkim načelima, uz pravo na ublažavanje patnje i bola u svakoj fazi bolesti i stanja, na svim nivoima zdravstvene zaštite.

U ostvarivanju ovih prava posebno je dat akcenat na obezbjeđivanju poštovanja ljudskog dostojanstva, fizičkog i psihičkog integriteta i zaštiti tih prava.



Takođe, Zaštitnik ukazuje da je hitna medicinska pomoć posebna oblast zdravstvene djelatnosti koja se obavlja i organizuje radi preduzimanja neophodne i neodložne medicinske intervencije, čije bi nepreduzimanje ugrozilo život i zdravlje građana/ki ili izazvalo trajno oštećenje. Hitna pomoć podrazumijeva hitno medicinsko zbrinjavanje lica kojima je zbog bolesti, stradanja ili ozljede neposredno ugrožen život, pojedini organ ili dijelovi tijela, odnosno kod kojih bi u kratkom vremenskom periodu moglo doći do ugroženosti osnovnih životnih funkcija, disanja i srčanog rada, a u svrhu maksimalnog skraćanja vremena od nastanka hitnog stanja do potpunog zbrinjavanja, odnosno do upućivanja na dalje liječenje.

Član 13 *Zakona o hitnoj medicinskoj pomoći* propisuje da se pacijenti sa ugroženim osnovnim životnim funkcijama transportuju vozilom za hitan sanitetski transport do najbliže zdravstvene ustanove sekundarnog ili tercijarnog nivoa, samo u pratnji doktora. Zaštitnik ukazuje da se ova odredba ne bi trebala strogo formalistički tumačiti i primjenjivati, imajući u vidu cilj i svrhu norme i da je treba šire tumačiti. Ona mora biti shvaćena u širem smislu, jer je prioritarna obaveza države da osigura efikasno funkcionisanje zdravstvenog sistema, posebno sagledavajući interese osiguranika, a da se pri tome imaju u vidu i standardi ljudskih prava na život, zaštitu od torture, te zaštitu spektra prava na fizički i psihički integritet pacijenta u kontekstu prava na privatni život iz čl.8 Evropske konvencije. Upravo je Evropski sud u svojim presudama istakao ovu činjenicu, ukazujući da se u izuzetnim okolnostima može utvrditi odgovornost države zbog propusta zdravstvenih radnika, posebno u slučaju kada je radnja i propust pružaoca javnih zdravstvenih usluga prešla običnu ljekarsku grešku ili nemar, u smislu da su zdravstveni radnici suprotno svojim profesionalnim obavezama, uskratili hitnu medicinsku pomoć pacijentu, uprkos tome što su bili svjesni ili su mogli/morali znati da život osobe može biti ugrožen ukoliko se takva pomoć uskrati. Isto tako, utvrdio je da u gotovo svim slučajevima, propust u zdravstvenoj zaštiti i liječenju kojim se krši integritet pacijenta proističe iz propusta bolničke uprave ili ljekara pojedinaca, a ne iz propusta države da postupi u skladu sa svojim pozitivnim obavezama po Konvenciji.

U slučaju koji je bio u radu kod Zaštintika, zaključeno je da je pružalac zdravstvene usluge bio u posjedu onih činjenica koje se odnose na trenutno zdravstveno stanje pacijentkinje i njene životne dobi, te da takvo stanje u toj životnoj dobi ne isključuje mogućnost pogoršanja njenog zdravstvenog stanja, odnosno moguće pojave određenih komplikacija. U postupanju po konkretnoj pritužbi, Zaštintik je našao da pružalac zdravstvene usluge nije sa dužnom pažnjom postupao u skladu sa pravilima zdravstvene struke, poštujući opšteprihvaćene standarde i etička načela u ovoj oblasti, kako bi se obezbijedio adekvatan tretman pacijentkinji, uključujući prisustvo stručnog lica prilikom njenog transporta do odgovarajuće ustanove. Nastavak ovakve prakse, u ovakvim ili sličnim situacijama, mogao bi biti indikator da ovakvo postupanje, odnosno nepostupanje, može imati za posljedicu proizvoljnost u vršenju zakonskih ovlašćenja, i ugroziti, odnosno povrijediti ljudska prava pojedinca.

Istovremeno, Zaštitnik upozorava da nedostatak odgovarajućeg pristupa pacijentu i nesagledavanje svih okolnosti njegovog zdravstvenog stanja, kao i odsustvo profesionalnog djelovanja, može imati za posljedicu vođenje postupaka i utvrđivanje odgovornosti države ne samo na nacionalnom nivou, već i pred ESLJP, u kom pravcu je Sud već utvrđivao odgovornost države da zbog propusta zdravstvenih radnika garantuje i zaštiti pravo podnosioca predstavke na poštovanje njegovog tjelesnog integriteta<sup>25</sup>.

#### **5.1.6.7 Pravo na životnu sredinu iz člana 23 Ustava Crne Gore i sastavni dio prava na privatni i porodični život i poštovanje privatnosti doma iz člana 8 EKLJP**

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.

---

<sup>25</sup> Otgon protiv Republike Moldavije, presuda od 25. oktobra, 2016. godine, stavovi 17 do 20

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/ke 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.

Oktoobra mjeseca 2021. godine Savjet za ljudska prava UN-a usvojilo je rezoluciju kojom se eksplicitno štiti pravo na čistu, zdravu i održivu životnu sredinu kao ljudsko pravo. Ovakva odrednica je ranije već bila sadržana u afričkoj Povelji o pravima čovjeka i naroda i Protokolu uz američku Konvenciju o ljudskim pravima. Iako veći broj država članica ovo pravo već priznaje u nacionalnim propisima, UN rezolucija podstiče njegovo univerzalno prepoznavanje u ustavima, zakonodavstvu i regionalnim ugovorima za zaštitu ljudskih prava. Važno je napomenuti da je Savjet usvojio i rezoluciju kojom se uspostavlja posebni izvjestilac za unapređenje i zaštitu ljudskih prava u kontekstu klimatskih promjena, a obje su rezolucije donešene uoči godišnje konferencije država članica Pariškoga sporazuma (COP26) u Glazgovu.

U Crnoj Gori je pravo na zdravu životnu sredinu zaštićeno Ustavom. Članom 23 Ustava određuje se da svako ima pravo na zdravu životnu sredinu. Svako ima pravo na blagovremeno i potpuno obavještanje o stanju životne sredine, na mogućnost uticaja prilikom odlučivanja o pitanjima od značaja za životnu sredinu i na pravnu zaštitu ovih prava. Svako je, a posebno država, obavezan da čuva i unapređuje životnu sredinu.

I na evropskom nivou došlo je do pomaka u pogledu prava na zdravu životnu sredinu. Evropski parlament je povodom donošenja Opšteg programa djelovanja EU za životnu sredinu do 2030. godine, raspravljao o uvođenju prava na zdravu, čistu i održivu životnu sredinu, kao preduslova za postizanje prioritarnih ciljeva Osmog programa djelovanja za životnu sredinu. Povelja EU o temeljnim pravima u čl. 37 određuje da visok nivo zaštite i poboljšanje kvaliteta životne sredine moraju biti integrisani u politike Unije i osigurani u skladu s načelom održivog razvoja.

Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) je svojom bogatom sudskom praksom razvio koncept uticaja životne sredine na dobrobit ljudi. ESLJP je procijenio da kršenje prava na zdravu životnu sredinu, direktno prouzrokuje povredu prava na privatnost i porodični život građana/ki koje je garantovano članom 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima. Evropski sud je zauzeo stav da su javne vlasti dužne da preduzmu konkretne mjere kako bi osigurale da ljudska prava ne budu ozbiljno povrijeđena pod uticajem štetnih faktora životne sredine.

U području zaštite životne sredine postupali smo na temelju primljenih pritužbi. Pritužbe po kojima smo postupali odnosile su se na izgradnju postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda, eksploataciju tehničko građevinskog kamena, obradu metala i proizvodnju kamena, prisustvo prašine u vazduhu koja dolazi sa određene lokacije, gdje se odvija proces proizvodnje drobljenog kamenog agregata, manipulacije i lagerovanje istog, na problem komunalne buke i slično.

U jednom predmetu<sup>26</sup> grupa građana/ki žalila se na se na izgradnju postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda u naselju Botun, opština Podgorica, čijom bi izgradnjom i stavljanjem u funkciju došlo do narušavanja prava građana/ki na zdravu životnu sredinu.

Kroz ispitni postupak konstatovao je da je Glavni grad Podgorica započeo realizaciju projekta izgradnje sistema za tretman komunalnih otpadnih voda u Podgorici. U tom postupku u saradnji sa Ministarstvom ekologije, prostornog planiranja i urbanizma dogovorena je izrada analize svih dokumenata u kojima je tretirana lokacija za prečišćavanje otpadnih voda iz Podgorice, između kojih su i lokacije predložene od strane mještana naselja Botun. Predmetna analiza je bila predmet revizije stručne Komisije formirane od strane Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, koja je sačinila zbirni izvještaj o izvršenoj analizi sa određenim konstatacijama i zaključcima.

U okolnostima u kojima je očigledno da uticaj zahvata na životnu sredinu koji nosi rizik narušavanja prava na zdravu životnu sredinu može biti procijenjen ili utvrđen kroz adekvatne mehanizme licenciranih i/ili resorno zaduženih institucija i državnih organa, odnosno organa lokalne uprave, osporavanje sadržine akata kojima se vrši procjena, odnosno ocjena u pogledu uticaja zahvata na životnu sredinu nije moguće vršiti kroz postupak pred Zaštitnikom, niti je Institucija ovlašćena da na bilo koji način vrši poništaj, izmjenu ili preinačenje donijetih odluka po tom osnovu, Zaštitnik u ovoj fazi postupka nije mogao utvrditi povredu tog prava.

Zaštitnik je izrazio očekivanje da će se kroz izradu elaborata procjene uticaja na životnu sredinu i podnošenja zahtjeva za davanje saglasnosti na elaborat steći uslovi da organ koji je nadležan za sprovođenje postupka procjene uticaja na životnu sredinu u skladu sa propisanim zakonskim uslovima blagovremeno, adekvatno i efektivno organizuje javnu raspravu i obavijesti zainteresovane organe i organizacije i zainteresovanu javnost o načinu, roku i mjestu javnog uvida, načinu dostavljanja primjedbi i mišljenja, kao i o vremenu i mjestu održavanja javne tribine o predmetnom elaboratu. Kroz održavanje javne rasprave pružiće se mogućnost učešća mještana naselja Botun, odnosno njihovim predstavnicima da svojim komentarima, predlozima i sugestijama utiču na eventualno donošenje određenih mjera i planova vezano za realizaciju odnosnog projekta, a koje utiču na životnu sredinu.

U drugom predmetu<sup>27</sup> podnosilac pritužbe se žalio na problem prisustva prašine u vazduhu koja dolazi sa lokacije u Servisnoj zoni Igalo, gdje se odvija proces proizvodnje drobljenog kamenog agregata, te obrade i lagerovanja istog od strane određenog pravnog lica. Činjenice i okolnosti ovog predmeta pokrenule su pitanje pozitivne obaveze države, odnosno nadležnih organa da preduzmu razumne i odgovarajuće mjere radi zaštite prava stanovnika naselja Bajkovina utvrđenih stavom 1 člana 8 Evropske konvencije.

Pitanje pozitivne obaveze nesumnjivo je primjenjiva i u posebnom kontekstu rizičnih djelatnosti i štetnih emisija, gdje se poseban naglasak stavlja na propise koji se odnose na specifične karakteristike djelatnosti koja je u pitanju, posebno u pogledu stepena potencijalne opasnosti za ljudske živote. Propisi moraju da obuhvate licenciranje, osnivanje, rad, bezbjednost i nadgledanje djelatnosti i moraju da propišu obavezu za sva relevantna lica da preduzimaju praktične mjere kako bi se obezbijedila djelotvorna zaštita građana/ki čije zdravlje može biti ugroženo opasnostima koje te djelatnosti nose.

U pogledu relevantnih nacionalnih propisa u oblasti zaštite životne sredine, Zaštitnik je ukazao da su tim propisima koji su primjenjivi na konkretni slučaj jasno uređeni principi zaštite životne sredine i održivog razvoja, instrumenti i mjere zaštite životne sredine i druga pitanja od značaja za životnu sredinu, način i postupak utvrđivanja odgovornosti za štetu u životnoj sredini, kao i primjena preventivnih mjera i

<sup>26</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1656574140\\_20062022\\_misljenje\\_bo.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1656574140_20062022_misljenje_bo.pdf)

<sup>27</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1670851512\\_21112022\\_preporuka\\_hn.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1670851512_21112022_preporuka_hn.pdf)

remedijacije, a sve radi sprječavanja i otklanjanja štete u životnoj sredini, način i postupak procjene uticaja za projekte koji mogu imati značajan uticaj na životnu sredinu, izrada i ocjena elaborata o procjeni uticaja na životnu sredinu i druga pitanja od značaja za procjenu uticaja zahvata na životnu sredinu. Takođe, zakonom su jasno utvrđene mjere za sprječavanje ili smanjivanje štetnog uticaja buke u životnoj sredini i druga pitanja od značaja za zaštitu životne sredine i zdravlja ljudi od uticaja buke.

U tom pravcu, Zaštitnik je konstatovao da je ekološka inspekcija u konkretnom slučaju u okviru svojih ovlašćenja u prethodnom periodu vršila inspekcijski nadzor i subjektu nadzora naložila da realizuje i sprovodi mjere u skladu sa elaboratom o procjeni uticaja na životnu sredinu, odnosno da obezbijedi tehničke mjere za sprječavanje i smanjivanje emisije praškastih materija u vazduhu, redovnim kvašenjem manipulativnih površina, deponovanog materijala i obezbijedi rad sistema za prskanje na drobilničnom postrojenju. Takođe, utvrđeno je da je ekološka inspekcija podnijela protiv pravnog lica zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka nadležnom sudu za prekršaje, zbog nesprovođenja mjera utvrđenim elaboratom o procjeni uticaja na životnu sredinu.

Što se tiče samog pitanja da li pomenuto pravno lice ispunjava uslove za obavljanje pomenute djelatnosti, kao i da li takva djelatnost ima negativan uticaj na životnu sredinu i zdravlje cjelokupnog stanovništva naselja Bajkovina, Zaštitnik je ukazao da nije u njegovoj nadležnosti ocjenjivati ispunjavanje uslova za izdavanje isprava od strane nadležnih organa za obavljanje djelatnosti pomenutog pravnog lica, kao i sveobuhvatnu procjenu njihovog uticaja na životnu sredinu.

Takođe, u odnosu na pitanje uticaja predmetne djelatnosti na životnu sredinu, Zaštitnik je istakao da uticaj zahvata na životnu sredinu koji nosi rizik može biti procijenjen ili utvrđen kroz adekvatne mehanizme licenciranih i/ili resorno zaduženih institucija i državnih organa, odnosno organa lokalne samouprave. Pitanja zaštite životne sredine se najbolje rješavaju uz učešće svih zainteresovanih građana/ki na odgovarajućem nivou. Na nacionalnom nivou, svaki pojedinac mora imati odgovarajući pristup informacijama koje se odnose na životnu sredinu, a koje posjeduju organi vlasti, uključujući i informacije o opasnim materijama i o aktivnostima u njihovoj zajednici, a takođe, svaki pojedinac mora imati mogućnost da učestvuje u procesima odlučivanja.

U konkretnom slučaju u odnosu na to da li je u samom postupku procjene uticaja, odnosno dobijanja saglasnosti na predmetni elaborat, ispoštovano načelo transparentnosti, Zaštitnik prema stanju u spisima predmeta nije mogao utvrditi da li je organizovana javna rasprava, te da li su na toj raspravi učestvovali mještani naselja Bajkovina. Stoga, Zaštitnik nije mogao ocijeniti da li je u konkretnom slučaju ispoštovano pomenuto načelo u onoj mjeri koji propisuje zakon, a što u zahtjevu prema Zaštitniku nije ni ukazano od strane podnosioca pritužbe.

Zaštitnik je uputio podnosioca pritužbe da se eventualna povreda prava na zdravu životnu sredinu iz člana 23 Ustava Crne Gore, na koju se ukazuje, u ovoj fazi može otkloniti samo upotrebom pravnih sredstava koje propisuje važeći nacionalni zakonodavni okvir, a to je ili podnošenjem krivične prijave nadležnom tužiocu u cilju pokretanja krivičnog postupka, ili vođenjem građanskog ili upravnog postupka.

Procjena štetnog uticaja predmetnih postrojenja (postrojenja za drobljenje kamena, postrojenja za premeljavanje i postrojenje za proizvodnju betona) od strane pomenutog pravnog lica u odnosnom području i s tim u vezi preduzimanje društveno opravdanih mjera za sprječavanje nastupanja štete ili njeno umanjeње, može se utvrđivati samo vođenjem odgovarajućeg postupka pred za to nadležnim sudom, u zakonom propisanom postupku.

U još jednom slučaju<sup>28</sup> podnosilac se žalio na postupanje Uprave za inspekcijske poslove i Komunalne policije Opštine Ulcinj, zbog nepreduzimanja odgovarajućih mjera i radnji kako bi se zaustavila obrada metala i proizvodnja kamena, od strane pravnog lica.

Zaštitnik je utvrdio da je Komunalna policija opštine Ulcinj postupajući po inicijativi za mjerenje buke koju je podnio podnosilac pritužbe, izvršila inspekcijski nadzor kojim je konstatovano da subjekt nadzora posjeduje Izvještaj o izvršenim mjerenjima nivoa buke u životnoj sredini pogona za obradu metala i kamena sačinjen od strane licencirane laboratorije za fizička ispitivanja. Predmetnim izvještajem zaključeno je da na mjernim pozicijama 1 i 2 dnevni indikator buke ne prelazi graničnu dozvoljenu vrijednost Zone eksploatacije mineralnih sirovina.

U odnosu na postupanje ekološke inspekcije, Zaštitnik je konstatovao da je pomenuta inspekcija u konkretnom slučaju u okviru svojih ovlašćenja sproveda inspekcijski nadzor, tokom kojeg je utvrdila određene nepravilnosti i naložila subjektu nadzora da u određenom roku te nepravilnosti otkloni. Nadalje, zapaža se da je nakon izvršenog kontrolnog nadzora inspekcija utvrdila da subjekt nadzora nije postupio po naloženim mjerama, odnosno od nadležnog Sekretarijata Opštine Ulcinj pribavio saglasnost na Elaborat procjene uticaja na životnu sredinu za predmetni pogon. S tim u vezi, od strane pomenute inspekcije preduzete su upravne mjere prema subjektu nadzora pokretanjem prekršajnog postupka kod nadležnog suda za prekršaje i donošenjem rješenja o izricanju novčane kazne.

U konkretnom slučaju u postupku koji je po predlogu nosioca projekta za davanje saglasnosti na Elaborat o procjeni uticaja na životnu sredinu, vođen od strane nadležnog organa, omogućen je javni uvid na predmetni dokument i organizovana javna rasprava na koju su učestvovali i mještani naselja Bratica, iznoseći svoje primjedbe i stavove povodom spornog pitanja, čime je po mišljenju Zaštitnika ispoštovano načelo transparentnosti u onoj mjeri koju propisuje zakon, a što u zahtjevu prema Zaštitniku nije osporeno.

Međutim, i pored navedenog, Zaštitnik je ukazao ekološkoj inspekciji, a imajući u vidu da su već ustanovljene određene nepravilnosti od strane pomenutog pravnog lica, koje do dana sačinjavanja ovog mišljenja nijesu otklonjene, da nastavi sa vršenjem inspekcijskog nadzora u konkretnoj pravnoj stvari. Iako nije na Zaštitniku da predlaže koje bi to upravne radnje i mjere bile najbolje ili najprikladnije u slučajevima nepoštovanja propisanih standarda ili normativa, važno je ukazati nadležnom organu da u ovakvom slučaju gdje se isti ne poštuju, izrekne one mjere koje su srazmjerne procijenjenom riziku i otkrivenim, odnosno mogućim nezakonitostima i štetnim posljedicama, a kojima će se postići cilj i svrha zakona i drugog propisa.

U jednom predmetu, podnosilac se žalio na prekomjernu buku koju proizvodi galama i muzika iz jedne dječje igraonice i nepostupanje nadležne inspekcije povodom iznietog problema. Ovim povodom Zaštitnik je donio mišljenje da je ekološka inspekcija propustila da, u skladu sa zakonskim propisima kojima su regulisani nadležnost i postupak za rješavanje sukoba nadležnosti, preduzme neophodne mjere kako bi sukob nadležnosti bio razriješen, budući da se Komunalna policija opštine Bar izjasnila da nije nadležna za postupanje po inicijativi koja je išla ka ovom organu. Zaštitnik je ukazao da prebacivanje odgovornosti za ustupljeni predmet sa jednog organa na drugi, bez nastojanja da se sukob nadležnosti riješi u skladu sa zakonom i stvore uslovi da se činjenično stanje u predmetu nedvosmisleno utvrdi i u skladu sa njim donese stav/odluka po prijavi podnositeljke pritužbe, neprihvatljivo je i nespojivo sa načelom dobre uprave.

U predmetu u kojem je građanin tražio ukidanje lokacije za eksploataciju tehničko-građevinskog kamena, Zaštitnik je sadržinu konkretnog zahtjeva razmotrio sa aspekta prava na zdravu životnu sredinu, u

---

<sup>28</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1677832284\\_14092022\\_preporuka\\_ul.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1677832284_14092022_preporuka_ul.pdf)

kontekstu mogućnosti uticaja na odlučivanje prilikom rješavanja pitanja od značaja za životnu sredinu i prava na pravnu zaštitu ovih prava iz člana 23 Ustava Crne Gore<sup>29</sup>.

## ZAKLJUČAK

Zaštita i očuvanje životne sredine predstavlja ključni izazov Ustavom proklamovanu ekološku državu. Zakonodavstvo EU koje se odnosi na Poglavlje 27 daje priliku Crnoj Gori da opravda svoj ekološki status. Međutim, obim i dugoročni ciljevi pravnih tekovina EU u oblasti životne sredine zahtijevaju punu posvećenost javnih vlasti. Da bi taj proces bio uspješan, donosioci odluka treba da postave životnu sredinu visoko na listu prioriteta. Nedostatak političke volje, nedovoljna koordinacija između državnih organa, kašnjenje u ispunjavanju određenih obaveza, sve to stvara utisak da su kapaciteti državne uprave još uvijek ograničeni. To može dovesti do slabe implementacije i primjene zakonskih propisa, kašnjenja i odgađanja rokova.

Procjena uticaja na životnu sredinu, uzimajući u obzir sve moguće uticaje, alternativna rješenja i neophodne mjere ublažavanja i kompenzacije, moraju se unaprijediti. Kvalitet elaborata o procjeni uticaja i proces javnih konsultacija sa civilnim društvom i drugim zainteresovanim stranama treba poboljšati. Potrebna je je efikasnija koordinacija između zainteresovanih strana. Predložene mjere za smanjenje uticaja znaju biti neadekvatne, dok je u praksi evidentan izostanak mjera kontrole.

Kod utvrđivanja i saniranja zagađenja životne sredine, po mišljenju Zaštitnika, bitnu ulogu imaju nadležne inspekcije, koje postupaju u djelokrugu svoga rada. Zato je jako bitna saradnja sa inspekcijama, pa u postupcima Zaštitnik često predlaže njihovo aktivno i blagovremeno postupanje. Podaci dobijeni iz inspeksijskih nadzora itetako doprinose identifikaciji izazova u zaštiti životne sredine i njihovom uticaju na zdravlje građana/ki.

Zaštitnik i u ovom Izvještaju ukazuje da inspeksijski organi treba da kontinuirano vrše inspeksijski nadzor, preduzimaju mjere u skladu sa zakonom, a naročito mjere odgovornosti, kao i da je potrebno ojačati administrativne kapacitete na državnom i lokalnom nivou.

Iako su uočeni pomaci u poštovanju tri proceduralna principa prava životne sredine, principa učešća javnosti u donošenju odluka, pristupa informacijama o životnoj sredini i principa pristupa pravdi, institucije i dalje imaju posla u tom pogledu. Većina ekoloških projekata nastavlja da se sprovodi sa ili bez kvalitetnih procjena na životnu sredinu.

Akcenat treba staviti na potrebi da se ima što više javnih rasprava o životnoj sredini i ekološkim problemima. U tom smislu bi ekološki razvoj dobija više prostora u medijima i na društvenim platformama. Napredak ka ekološkoj demokratiji predstavlja i bitna uloga civilnog društva, koje je na agiln i direktan način u funkciji kontrole rada nadležnih organa. Promocija, vaspitanje i inetgracija prava životne sredine u nastavne planove i programe je pitanje koje treba posebno podsticati.

---

<sup>29</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1678350030\\_misljenje\\_07022022.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1678350030_misljenje_07022022.pdf)

## PREPORUKE

- ▶ Potrebno je nastaviti sa daljim razvojem zakonodavnog okvira, kroz usklađivanje propisa, uzimajući u obzir nove EU propise, kao i izmjene i dopune postojećih, te jačati kapacitete neophodne za implementaciju propisa;
- ▶ Načelo predostrožnosti traži veći nivo zaštite životne sredine i zdravlja. Stoga bi institucije trebale učiniti mnogo više kako bi osigurale djelotvornu zaštitu prava na zdrav život, te ostvarenje ustavnih vrijednosti očuvanja životne sredine;
- ▶ Definisati saradnju i implementaciju sa privrednim subjektima, potencijalnim zagađivačima životne sredine i osiguravajućim društvima u cilju stvaranja preduslova za adekvatnu primjenu Zakona o odgovornosti za štetu u životnoj sredini;
- ▶ Uspostaviti redovan i kontinuirani dijalog kada su u pitanju odluke koje se odnose na velike zahvate u zaštićenim, čak i potencijalno zaštićenim oblastima ili zahvate koje ih neposredno ugrožavaju;
- ▶ Jačati kapacitete inspekcije, dosljedno primjenjivati mjere inspekcijskog nadzora;
- ▶ Takođe, sadržina prava na zdravu životnu sredinu i informacije o klimatskim promjenama trebali bi biti snažnije prisutni na svim nivoima obrazovnog sistema, kako bismo mladima, među kojima su i budući donosioci odluka, dali jasnu i snažnu poruku kako su očuvanje prirode te zaštita života i zdravlja prioritet države Crne Gore.

### 5.1.6.8. Pravo na rad garantovan članom 62 Ustava Crne Gore

U određenom broju predmeta iz domena prava na rad po osnovu rada, Zaštitnik je uočio određene nepravilnosti i na njih je ukazao kroz mišljenja, a tiču se sprovođenja postupka javnog oglašavanja i prijema u radni odnos.

U nekim predmetima konstatovano je da odluke o izboru kandidata koje sadrže pravnu pouku i naznačenje lica koje je izabrano, nijesu dostavljene podnosiocima pritužbi, već samo obavještenja. Takođe, konstatovano je i da Odluke o izboru kandidata, sadrže samo formalno obrazloženje, ali ne i konkretne razloge za izbor. Prosto navođenje da kandidati ne ispunjavaju uslove i da je uz saglasnost poslodavca donešena odluka o izboru, bez iznošenja obrazloženih činjenica koje bi temeljno potkrijepile takve navode, po mišljenju Zaštitnika ne može se smatrati opravdanim, objektivnim i dovoljnim razlogom za donošenje odluke.

Istovremeno je zapaženo da u pojedinim slučajevima ne postoje dokazi da li je Komisija koja sprovodi postupak provjere prijavljenih kandidata/kinja u javnom sektoru, obavila neku vrstu razgovora/intervjua i o tome sačinila pisani akt (zapisnik, izvještaj ili neki drugi akt) u kojem stoje zapažanja, ocjenje i mišljenja komisije o tim kandidatima, pa se opravdano postavlja pitanje koji su to relevantni razlozi koji su opredijelili donosioca odluke da izabere nekog od kandidata.

Imajući u vidu da je sprovođenje usmenog intervju segment provjere sposobnosti, koji u velikoj mjeri zavisi od subjektivnog utiska članova komisije o nastupu i kvalitetima kandidata, a koji može presudno uticati na odluku o izboru kandidata, Zaštitnik smatra da je neophodno obezbijediti visok nivo transparentnosti u dobijanju rezultata. Drugačije postupanje bi moglo stvoriti utisak pristrasnog ocjenjivanja, što bi za posljedicu imalo ugrožavanje kredibiliteta tijela za provjeru sposobnosti i

transparentnosti zapošljavanja, kao i do gubljenja povjerenja u rad nadležne komisije, odnosno njene nezavisnosti, objektivnosti i profesionalnog obavljanja njenih poslova.

Pritužbe vezane za pravo iz rada i po osnovu rada (radni odnosi), pretežno su vezivane i u tom pravcu donošena su mišljenja, po osnovu prava na obrazloženu odluku i prava na djelotvorni pravni lijek, koja zapažanja su ranije obrađena u ovom Izvještaju u tim oblastima.

U jednom predmetu ukazano je na dugo trajanje postupka u predmetu utvrđivanja ocjene rada podnosioca pritužbe za 2014. godinu, od strane Ministarstva unutrašnjih poslova.

Zaštitnik je utvrdio da je podnosiocu pritužbe povrijeđeno pravo na pravično suđenje u razumnom roku iz člana 32 Ustava Crne Gore i člana 6 EKLJP, budući da Ministarstvo unutrašnjih poslova u postupku utvrđivanja ocjene rada nije postupalo blagovremeno i u zakonom propisanim rokovima, te da taj postak nije okončao ni nakon sedam godina.

Zaštitnik je ocijenio da postupanje nadležnog ministarstva u konkretnom predmetu stvara utisak kod podnosioca pritužbe da se izbjegava utvrđivanje činjenica i okolnosti u cilju okončanja postupka, na koji način se narušava povjerenje podnosioca pritužbe u rad organa državne uprave. Naime, ukoliko se ne rasprave sve činjenice i okolnosti tokom postupka i iste ne obrazlože u odluci, dolazi do odugovlačenja postupka, jer je podnosilac pritužbe primoran da pokreće žalbeni postupak i upravni spor, kako bi se ispravile nepravilnosti, stoga ova činjenica treba da predstavlja razlog više da organ postupa sa znatno većom pažnjom kako bi se postupak okončao što prije, na zakonit, pravilan i pravičan način.

#### **5.1.6.9 Pravo na privatnost iz člana 40 Ustava Crne Gore i pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života iz člana 8 EKLJP**

Član 8 Evropske konvencije štiti pravo na poštovanje privatnog života. Koncept privatnog života je širok i Evropski sud za ljudska prava ga nikada nije definisao na sveobuhvatan način. On obuhvata, između ostalog, opšti pokušaj da se definiše i zaštiti fizička, psihička i socijalna komponenta i integritet svakog pojedinca.

Pravo na poštovanje fizičkog, psihičkog i psihičkog integriteta od izuzetnog je značaja i nadopunjava suštinsku dužnost svakog državnog sistema, a to je da zaštiti pojedince od toga da se fizički naudi njihovom tijelu i psihičkom stanju i da ih neko sprječava da žive u skladu sa svojim moralnim principima. Iako je osnovni cilj člana 8 Evropske konvencije da zaštiti pojedince od proizvoljnog miješanja javnih vlasti, on ne prisiljava samo državu da se suzdrži od takvog miješanja, budući da takođe može proizvesti određene pozitivne obaveze kako bi se osiguralo efikasno poštovanje prava zaštićenih ovim članom kada su ona ugrožena djelovanjem trećih lica. Pozitivne obaveze prema članu 8 Konvencije mogu uključivati usvajanje mjera namijenjenih osiguranju poštovanja privatnog i porodičnog života i doma, čak i u sferi međusobnih odnosa pojedinaca.

Evropski sud za ljudska prava je ranije utvrdio, u različitim kontekstima, da pojam privatnog života uključuje fizički i psihički integritet osobe te da države imaju pozitivnu obavezu spriječiti povrede fizičkog i moralnog integriteta pojedinca za koje su vlasti znale ili morale da znaju za te povrede. Sud je takođe smatrao da postoji pozitivna obaveza država da osiguraju poštovanje ljudskog dostojanstva i kvalitet života u određenim aspektima.

Osim toga, obaveza donošenja odgovarajućih mjera u ovom pravcu mora se tumačiti na način koji ne nameće nemoguć ili nesrazmjern teret vlastima. Za Sud, ne može svaki navodni rizik za fizički integritet zahtijevati od vlasti da preduzme operativne mjere kako bi se spriječilo da se taj rizik ostvari. Po mišljenju



Suda, mora se utvrditi na zadovoljavajući način da su vlasti znale ili morale znati u to vrijeme za postojanje stvarne i neposredne opasnosti za život ili fizički integritet osobe i da su propustile preduzeti mjere u okviru svojih ovlaštenja za koje se, razumno procijenjeno, moglo očekivati da će izbjeći taj rizik.

U ovoj izvještajnoj godini primjetan je povećan broj pritužbi u kojima su podnosioci ukazivali na povredu ovog prava.

U nastavku ovog teksta daćemo kratak pregled karakterističnih predmeta u kojima je Zaštitnik utvrdio povredu ovog prava.

U predmetu<sup>30</sup> formiranom po pritužbi koja je podnijeta zbog nezakonitog pribavljanja podataka od strane organizacije za zaštitu reprografskih prava, Zaštitnik je ocijenio da je neovlašćeni ulazak i fotografisanje unutrašnjosti objekta fotokopirnice, koja predstavlja osnovnu djelatnost i radno mjesto podnosioca pritužbe, bez prethodnog obavještanja podnosioca pritužbe o navedenom fotografisanju i bez podnošenja prethodnog zahtjeva, te kasnije korišćenje navedenih fotografija kao dokaz u opomeni pred utuženje, predstavljalo prekomjerno zadiranje organa javne vlasti u pravo na privatni život podnosioca pritužbe u smislu člana 8 stav 1 Konvencije. Osim toga, Zakon nije bio u dovoljnoj mjeri jasan i predvidljiv, niti je sadržao mogućnost prenošenja pojedinih ovlaštenja, koja po mišljenju Zaštitnika nisu mogla biti data drugom organu, jer ih ni organ koji je prenio ovlaštenja ne posjeduje (ulazak u prostorije i snimanje prostora koji je zaštićen u smislu prava na privatnost).

U sljedećem, već pomenutom predmetu<sup>31</sup>, podnositeljke pritužbe su se žalile da su iskopavanjem i premještanjem posmrtnih ostataka njihovog oca u drugu državu, bez njihovog znanja i saglasnosti, na nezakonit i nehuman način, kao i neblagovremenim postupanjem i nedonošenjem meritorne odluke po prijedlogu za ponavljanje postupka koji je vođen po zahtjevu za ekshumaciju i prenos, povrijeđena njihova prava na poštovanje privatnog i porodičnog života. U ovom slučaju, Zaštitnik je ocijenio da je član 8 Konvencije primjenjiv na konkretan predmet budući da je bez znanja i saglasnosti podnositeljki pritužbi izvršeno iskopavanje i prenos posmrtnih ostataka njihovog oca u drugu državu, te da se predmetna pritužba treba ispitivati sa aspekta moguće povrede prava na privatni i porodični život u smislu člana 40 Ustava Crne Gore i člana 8 Konvencije<sup>32</sup>.

Nakon sagledavanja sveobuhvatnog činjeničnog stanja, primjenjujući standarde utvrđene kroz praksu Evropskog suda za ljudska prava, Zaštitnik je ocijenio da je u konkretnom slučaju nadležni državni organ povrijedio svoju pozitivnu obavezu da preduzme dovoljne i adekvatne mjere da zaštiti pravo podnositeljki pritužbe na poštovanje privatnog i porodičnog života iz člana 8 Konvencije u sferi odnosa između pojedinaca, te da spriječe povredu ovog prava od strane drugih privatnih lica.

U predmetu podnositeljke pritužbe koja se žalila na postupanje Ministarstva kapitalnih investicija - Odjeljenja za borbu protiv korupcije, a kojim se od Agencije za civilno vazduhoplovstvo traže podaci o svim isplatama zaposlenih i ugovorima o radu zaposlenih, što je prema zahtjevu podnositeljke suprotno odredbama Zakona o zaštiti podataka o ličnosti.<sup>33</sup> U ovom predmetu, Zaštitnik nije mogao utvrditi da je podnositeljki pritužbe, kao i ostalim zaposlenima čiji su podaci obrađivani od strane Ministarstva kapitalnih investicija - Odjeljenja za borbu protiv korupcije, povrijeđeno neko od Ustavom ili Evropskom konvencijom garantovano pravo ili sloboda.

---

<sup>30</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1677833417\\_11042022\\_preporuka\\_f.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1677833417_11042022_preporuka_f.pdf)

<sup>31</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1676966251\\_29122022\\_preporuka\\_xx.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1676966251_29122022_preporuka_xx.pdf)

<sup>32</sup> Vidjeti Odluku Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Drašković protiv Crne Gore*, presuda od 09.06.2020.godine

<sup>33</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1658303126\\_20072022\\_misljenje\\_mki.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1658303126_20072022_misljenje_mki.pdf)

Jedan dio pritužbi odnosio se na dugo trajanje postupaka pred Agencijom za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama po zahtjevima za utvrđivanje povrede prava iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti. U odnosu na te pritužbe, Zaštitnik je zaključio da je u određenim slučajevima Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama pravilno primjenjivala zakon i sprovodila postupke u duhu relevantnih odredbi, dok je u nekim slučajevima, u samom toku postupka od strane Agencije bila otklonjena povreda prava na koju su ukazivali podnosioci pritužbi. Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama ažurno je postupala po svim zahtjevima Zaštitnika, dostavljanjem iscrpnih izjašnjenja i relevantne dokumentacije, što je dobar primjer institucionalne saradnje u zaštiti prava građana/ki.

## ZAKLJUČAK

Pravo na privatan život je posebna, intimna sfera pojedinca, u kojoj je on zaštićen od drugih, a posebno od moćnog aparata države. U toj sferi pojedinac bi trebao biti vladar svog fizičkog, psihičkog, moralnog integriteta i identiteta, neko ko slobodno donosi najintimnije odluke koje se tiču njegove ličnosti. To čini vezu između poštovanja prava na privatan život i očuvanja ljudskog dostojanstva, izuzetno jakom. Očuvanje privatnosti je očuvanje dostojanstva. Zbog vrijednosti koje štiti pravo na privatan život, njihovog značaja, kompleksnosti i osjetljivosti, ono uživa posebnu zaštitu na međunarodnom i nacionalnom nivou.

Garantujući pravo na privatnost, Ustav Crne Gore utvrđuje: „Svako ima pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života“. Ustav kod propisivanja garancije prava na poštovanje privatnog i porodičnog života izričito ne pominje mogućnost njihovog ograničenja, što ne treba shvatiti da ova prava određuje kao apsolutna, jer prema opšteprihvaćenim standardima ova prava se smatraju „uslovljenim u znatnoj mjeri“, pošto se mogu ograničiti ako to zakon predviđa i ako je to neophodno u demokratskom društvu, odnosno ako to zahtijevaju legitimni ciljevi, kao što su zaštita nacionalne bezbjednosti, zdravlja ljudi, javnog reda i mira, morala ili prava i sloboda drugih.

Pravo na poštovanje privatnog života ograničava se i u mjeri u kojoj pojedinac sam učini dostupnim svoj privatni život javnosti ili ga dovede u tijesnu vezu sa drugim zaštićenim interesima. Ipak, svaki pojedinac, pa i javna ličnost, mora imati “opravdano očekivanje” da će njegov privatni i porodični život biti poštovan.

Moglo bi se reći da kultura zaštite privatnosti u našoj državi i dalje nije na zadovoljavajućem nivou. Ne može se očekivati od građana/ki da budu svjesniji i angažovaniji u ovoj oblasti, ako oni čija je obaveza zaštita prava ostaju, ne samo pasivni, već često i otvoreno krše povredu ovog prava.

Stoga je neophodno više raditi na promociji i mehanizmima zaštite ovog prava.

### 5.1.7. Posebna korektivna i preventivna nadležnost Zaštitnika ljudskih prava i sloboda

#### Član 20

Zaštitnik/ca u vršenju svoje funkcije djeluje na način što: ukazuje, upozorava, kritikuje, predlaže ili preporučuje. Na zahtjev organa, Zaštitnik/ca može dati mišljenje o zaštiti i unaprjeđenju ljudskih prava i sloboda.

#### Član 21

Zaštitnik/ca se bavi i opštim pitanjima od značaja za zaštitu i unaprjeđenje ljudskih prava i sloboda i saraduje sa organizacijama i institucijama koje se bave ljudskim pravima i slobodama

Vrlo je važno ukazati da je u određenom broju predmeta formiranim po pritužbama (budući da u vršenju svoje funkcije djeluje na način što ukazuje, upozorava, kritikuje ili preporučuje), Zaštitnik koristio mogućnost da djeluje preventivno, u cilju sprječavanja mogućih budućih kršenja ljudskih prava i sloboda,

ukazujući na moguće propuste i dajući preporuke u cilju prevazilaženja identifikovanih problema. Zaštitnik je, pored donijetog mišljenja, upozoravao da nerazumijevanje i nedostatak sveobuhvatnog pristupa, kao i odsustvo proaktivnog djelovanja i preduzimanja dovoljnih i adekvatnih mjera prilikom rješavanja budućih istih/sličnih predmeta, može imati za posljedicu nastanak povrede prava sa svim, već pomenutim posljedicama po pojedinca i državu.

### **5.1.8. Pravo na slobodu izražavanja i medijske slobode**

Ova oblast ostaje jedna od onih u kojima se ne bilježe unaprijeđenja stanja, već naprotiv i dalje ima razloga za zabrinutost u pogledu nivoa poštovanja prava, odnosno zloupotreba.

Pod izgovorom prava na slobodu izražavanja u javnom prostoru Crne Gore već duže vrijeme nalaze se vrlo sporni i nezakoniti sadržaji, koji nekada nemaju drugu svrhu osim da uvrijede, naruše dostojanstvo i ponize nekog, nedoprinosi rješavanju nekog važnog društvenog pitanja, debati od javnog interesa, a nerijetko su to i sadržaji koji podstiču nasilje.

Podsjećamo da, prema članu 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP), svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo uključuje slobodu posjedovanja sopstvenog mišljenja, primanja i saopštavanja informacija i ideja bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice. Isti član ukazuje da korišćenje ovih sloboda povlači za sobom dužnosti i odgovornosti, te da se može podvrgnuti formalnostima, uslovima, ograničenjima ili kaznama propisanim zakonom i neophodnim u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbjednosti, teritorijalnog integriteta ili javne bezbjednosti, radi sprječavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, zaštite ugleda ili prava drugih, sprječavanje otkrivanja obavještenja dobijenih u povjerenju, ili radi očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva.

Brojna stručna razmatranja i komentari ovog člana naglašavaju da sloboda izražavanja nije važna samo po sebi, već ima i centralnu ulogu u zaštiti drugih prava iz Konvencije. Sloboda govora je ključ demokratije i jedini način da saznamo sve što nas interesuje da bi mogli kao građani/ke, nosioci/teljke suvereniteta, donositi odluke o sopstvenoj budućnosti. „Bez široke garancije prava na slobodu izražavanja koje štite nezavisni i nepristrasni sudovi, nema slobodne zemlje, nema demokratije... Sud se oslonio na član 17 Konvencije i zaključio da se sloboda izražavanja ne smije koristiti na način da dovede do poništavanja prava i sloboda koje se štite Konvencijom. U takvim odlukama primjenjuje se teorija paradoksa tolerancije: apsolutna tolerancija može da dovede do tolerisanja ideja kojima se promoviše netolerancija i one zatim mogu da unište toleranciju“<sup>34</sup>.

Kao što je već pomenuto, sloboda izražavanja često se zloupotrebljava govorom mržnje, u koji prerasta kada postoji namjerna i direktna upotreba riječi koje podstiču na nasilje i kada postoji stvarna mogućnost da dođe do nasilja. Takođe, takva vrsta govora nije zaštićena posebno u odnosu prema manjinama i drugim ranjivim grupama.

Više puta konstatovali smo da je nestabilna politička situacija u Crnoj Gori čest razlog tenzija i polarizacije u društvu, kao i da uglavnom svi važniji događaji i procesi u zemlji bivaju praćeni povećanim prisustvom govora mržnje, odnosno uvredljivim govorom i drugim neprijemnim i neprihvatljivim formama izražavanja. Ovo je naročito izraženo, a ujedno i nekontrolisano u internet prostoru. Problem kontrole i regulacije onlajn sadržaja postoji i u zemljama znatno veće demokratske tradicije. Internet ostaje nova oblast komunikacije za koju je usvojen ograničen broj propisa na nacionalnom ili međunarodnom nivou. Iz tog razloga, nacionalne i međunarodne sudije imaju važnu ulogu u uspostavljanju standarda o zaštiti slobode izražavanja na internetu.

---

<sup>34</sup>Dominika Bychawska-Siniarska, *Zaštita prava na slobodu izražavanja po Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima*, 13, *Savjet Evrope*  
<https://rm.coe.int/5-mne-protecting-the-right-to-foe-under-european-convention-on-human-r/16809691b1>

U Crnoj Gori posljednjih godina o ovom problemu se često govori, preduzete su i određene aktivnosti na zakonodavnom planu, ali opšti utisak je da su potrebni mnogo efikasniji mehanizmi za suzbijanje i sankcionisanje govora mržnje i edukacija opšte javnosti o tome šta jeste, a šta nije sloboda izražavanja. U priručniku Akcije za ljudska prava *Suzbijanje govora mržnje, evropski standardi i praksa*, podsjeća se na međunarodnopravnu obavezu suzbijanja govora mržnje, koja dobija na značaju u multietničkim, multikonfesionalnim i multikulturnim državama „kakve su Crna Gora i Bosna i Hercegovina, koje su doživjele i krvavi raspad bivše zajedničke države. Stanovništvo ovih država je i dalje izloženo ekstremno nacionalističkim politikama, još uvijek se privikava na različitosti i sporo prevazilazi okove patrijarhalne tradicije, što se sve odražava i na prisustvo govora mržnje u javnom prostoru“.<sup>35</sup>

Nažalost, postali smo društvo u kom se gotovo nijedan važan proces ili tema ne može otvoriti i sprovesti bez poziva na nasilje ili drugih nezakonitih ugrožavanja psihičkog i fizičkog integriteta neistomišljenika, posebno putem društvenih mreža. Različita društveno-politička dešavanja utiču na zastupljenost i intenzitet govora mržnje, pa je u skladu sa aktuelnošću nekog pitanja i grupe na koju se odnosi, usmjeren i neželjeni narativ. Politički, nacionalni i vjerski motivi su u velikoj mjeri uslovljavali negativne, uvredljive komentare, sa elementima govora mržnje, i kao takvi su stalno prisutni na društvenim mrežama i u online prostoru generalno. Uopšteno posmatrano, pod udarom govora mržnje i izrazito negativnih komentara u produženom vremenu su pripadnici LGBTIQ populacije, Romi, ali i žene, naročito one iz javnog života.

Zakonodavni okvir Crne Gore daje mogućnosti za djelotvornu borbu protiv govora mržnje, predviđajući ga kao delikt koji podliježe prekršajnoj i krivičnoj odgovornosti. Ono što usporava primjenu zakonskih normi je upravo nedostatak standardizovanog načina prepoznavanja slučajeva govora mržnje. Ili bolje rečeno, nedostatak senzitivnog pristupa policije i pravosuđa u procjeni granica slobode izražavanja, gdje je uočeno da neravnoteža uglavnom ide na štetu osobe ili osoba pogođenih govorom mržnje. Svakako da nepostojanje proporcionalnih i odvraćajućih sankcija utiče na rasprostranjenost ove pojave. Zbog toga u dužem vremenskom periodu upućujemo na Preporuku opšte politike broj 15 o govoru mržnje Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije, kao važan instrument u prepoznavanju i procesuiranju ove pojave<sup>36</sup>.

Jedan od razloga zašto se građani/ke odlučuju da se u manjoj mjeri, u odnosu na stvarno prisustvo ove pojave, obraćaju za pomoć, nalazi se u činjenici da je internet prostor teško kontrolisati. Tu u prvom redu mislimo na neažurno administriranje sadržaja u komentarima čitalaca, zatim „screenshot“ određenog sadržaja koji se, i nakon uklanjanja na jednom mjestu, dijeli sa drugih adresa - odnosno profila, što predstavlja gotovo nezaustavljiv proces koji obeshrabruje. Problem su i pojedini portali, za koje se ne znaju osnivači, odnosno nisu sa sjedištem u Crnoj Gori, niti postoji mogućnost pristupa administratoru ili drugom odgovornom licu, budući da neregistrovani portali ne podliježu medijskim zakonima ni samoregulaciji. Neregistrovani portali mogu zakupiti domen bilo gdje na svijetu, pa je borba protiv spornih sadržaja koje oni često šire još komplikovanija. Međutim, imajući u vidu borbu protiv računarskog kriminaliteta, mišljenja smo da država mora učiniti znatno više kako bi implementirala obaveze iz Konvencije o sajber kriminalu Savjeta Evrope, koja je prvi međunarodni i najreprezentativniji ugovor koji reguliše materijalno pravni, procesno pravni, organizacioni i međunarodni okvir krivičnih djela koja su izvršena putem interneta i drugih računarskih mreža<sup>37</sup>.

Iako je Crna Gora zemlja sa svega oko 630.000 stanovnika, građani na raspolaganju imaju preko 200 medija, odnosno televizija, radija, novina i portala. Prema posljednjim podacima Agencije za elektronske

<sup>35</sup> <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2022/05/Prirucnik-za-suzbijanje-govora-mrznje-esip-FINAL-19-7-2022.pdf>, HRA, januar 2022, str 7

<sup>36</sup> <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-15-on-hate-speech-bosnian-transl/1680a0bb2d>

<sup>37</sup> *Visokotehnoloski kriminal praktični vodič kroz savremeno krivično pravo i primjere iz prakse*, Podgorica, 2014, str.22 i 23

medije (AEM), broj elektronskih medija je 75, od čega 22 televizije i 53 radija, dok je broj registrovanih elektronskih publikacija, odnosno informativnih portala 70<sup>38</sup>.

Zaštitik nema veliki broj obraćanja u vezi sa ostvarivanjem prava na slobodu mišljenja i izražavanja, a bilježimo blagi porast predmeta zbog govora mržnje. U ovim oblastima naš angažman dominantno je usmjeren na preventivno djelovanje kroz podizanje svijesti javnosti, aktivnosti sa civilnim sektorom, obuke za sektor javne uprave, izvještaje, saopštenja za javnost, projektne aktivnosti i slično. Više od formalno podnešenih pritužbi imamo obraćanja građana/ki sa upitima koje mehanizme mogu da iskoriste da bi što prije bio uklonjen neki komentar koji prepoznaju kao govor mržnje na društvenim mrežama ili portalima. Kao i u prethodim izvještajima, konstatujemo da je važno uspostaviti ravnotežu između slobode medija i odgovornosti za kršenje profesionalnih standarda. Podsjećamo da Kodeks novinara i novinarki Crne Gore navodi da mediji ne smiju objavljivati materijal koji bi izazvao širenje neprijateljstva i mržnje, te da moraju posebno voditi računa da ničim ne doprinesu širenju mržnje kad izvještavaju o događajima ili pojavama koji sadrže elemente mržnje.

I dalje se kao posebno problematično uviđa regulisanje odnosa u odnosu na medije koji nijesu registrovani u Crnoj Gori, odnosno koji nijesu u registru nadležnog Ministarstva kulture i medija. I dok je u uredničkim sadržajima etabliranih, odnosno tradicionalnih medija, u manjoj mjeri zastupljen sporan i nezakonit govor, u komentarima na portalima, kao i profilima društvenih mreža (čak i ovih medija) i dalje se mogu naći komentari koji sadrže govor mržnje, opravdavanje nasilja ili pozivanje na nasilje ili naprosto imaju za cilj samo da uvrijede ponize ili na drugi način ugroze dostojanstvo ljudi, što ukazuje da moderiranje komentara i aministriranje naloga ostaje veliki izazov. Izazov je takođe i borba sa lažnim vijestima, posebno u uslovima društvenih turbulencija, podijeljenosti i isključivosti po brojnim pitanjima koja dijele crnogorsko društvo.

O stanju u oblasti slobode izražavanja i slobode medija govore i svi relevantni izvještaji koji tretiraju stanje ljudskih prava i sloboda u Crnoj Gori, kao što su izvještaji Evropske komisije i Stejt Departmenta.

**U Izvještaju Evropske komisije za Crnu Goru za 2022. godinu** navodi se da, *što se tiče slobode izražavanja, Crna Gora ima koristi od pluralističkog medijskog okruženja i da je postigla određeni nivo spremnosti u procesu pristupanja. Zakonski okvir o zaštiti novinara i drugih medijskih radnika unaprijeđen je usvajanjem izmjena i dopuna Krivičnog zakonika, kojima su propisane strože kazne za napade i prijetnje novinarima i ometanje ili onemogućavanje njihovog rada. Međutim, nedostatak djelotvornog sudskog postupanja u važnim starijim slučajevima i dalje predstavlja razlog za ozbiljnu zabrinutost. Revizija zakonskog okvira i izrada nove medijske strategije ostaju na čekanju, kako bi se osigurala njihova međusobna usaglašenost i puna usklađenost s pravnom tekovinom EU i relevantnim evropskim standardima. Potrebni su trajni napori u borbi protiv dezinformacija kako bi se ograničili efekti uznemiravanja na internetu i govora mržnje, bez nesrazmjernog ograničavanja slobode izražavanja. Javni emiter RTCG nastavio je da proizvodi politički uravnotežen i raznolik sadržaj. Zadržala se duboka politička polarizacija medijske scene, dok je rastuća konkurencija velikih regionalnih medija dodatno opteretila lokalno medijsko tržište*<sup>39</sup>.

**U godišnjem izvještaju Stejt Departmenta o stanju ljudskih prava u svijetu**, u dijelu koji se odnosi na Crnu Goru, navodi se da slobodu izražavanja podriva rastući trend govora mržnje, verbalne prijetnje i

---

<sup>38</sup> <https://www.dan.co.me/vijesti/drustvo/novinari-u-raljama-ekonomske-i-fizicke-nesigurnosti-5157476>

<sup>39</sup> [https://www.eeas.europa.eu/delegations/montenegro/klju%C4%8Dni-nalazi-izvje%C5%A1tja-o-crnoj-gori-za-2022\\_me?s=225](https://www.eeas.europa.eu/delegations/montenegro/klju%C4%8Dni-nalazi-izvje%C5%A1tja-o-crnoj-gori-za-2022_me?s=225)

vrijeđanje novinara/ki i građanskih aktivista/kinja, te neriješeni napadi na novinare.<sup>40</sup> U medijima, kako je ocijenjeno, izražavan je niz različitih političkih i društvenih stavova, uključujući i kritike na račun Vlade. Podsjeća se međutim da su medijski regulatori intervenisali nekoliko puta tokom 2022. godine da bi suzbili reemitovanje programa nekih medija iz Srbije, te ruskih državnih medija. Stejt department navodi da nije bilo izvještaja da je vlada koristila nasilje protiv medija, ali da vladini zvaničnici jesu osuđivali medije koji su kritikovali vladu. Ističe se i da su neriješeni napadi iz prethodnih godina doprinosili atmosferi zastrašivanja medija, te da se novinari i dalje suočavaju sa zastrašivanjem, prijetnjama nasiljem i napadima nepoznatih pojedinaca zbog svog izvještavanja, uključujući o korupciji i krijumčarenju.

Iz **Sindikata medija**, na *Dan novinara Crne Gore*, traženo je od *Vlade i Skupštine Crne Gore* da tokom 2023. godine konačno usvoje *Medijsku strategiju* i nove medijske zakone, „kako bi se i na taj način poboljšala situacija u našoj profesiji, obezbijedila veća održivost medija, poštovanje profesionalnih standarda i suprotstavljanje negativnim pojavama kao što su govor mržnje, lažne vijesti i dezinformacione kampanje“<sup>41</sup>. Sindikat je pripremio Granski kolektivni ugovor kojim insistira da se zarade zaposlenima uvećaju za 15 do 20 odsto, kao i da se obezbijedi poboljšanje niza radnih i profesionalnih prava. Bez obzira na uređivačku politiku medija, iz Sindikata ukazuju da su zaposleni suočeni sa istim problemima: imaju većinom plate ispod državnog prosjeka, preopterećeni su, a ne plaća im se prekovremeni rad, izloženi su pritiscima, prijetnjama, napadima, a neki i cenzuri i autocenzuri. U Sindikatu smatraju i da medijsko zakonodavstvo nudi „solidna rješenja“ za unapređenje slobode medija i položaja medijskih radnika, ali da je neophodno njegovo konstantno unapređivanje, kako bi bilo spremno da odgovori novim izazovima sa kojima se profesija suočava<sup>42</sup>.

I u 2022. godini jedni od najčešćih tematskih upita medija upućenih Zaštitniku odnosili su se upravo na oblast slobode medija i (zlo)upotrebe slobode izražavanja. Takođe, za iste oblasti uputili smo i ubjedljivo najveći broj reagovanja i saopštenja za javnost.

Najčešće smo reagovali zbog različitih vrsti napada i pritisaka na novinare/ke i redakcije (poput napada na redakciju i/ili novinare DAN-a, RTCG-a, Vijesti, Pobjede, CDM-a, Gradske TV, M portala, Standarda...), što je veoma važno raditi i iznova ukazivati na neprihvatljivost takvih postupanja, kao i na potrebu unapređenja ambijenta za rad medija, generalno<sup>43</sup>.

Tokom 2022. godine suočili smo se sa zabrinjavajuće učestalim nizom različitih vrsti pritisaka, napada i drugih primjera ugrožavanja medijskih sloboda, što je pokazatelj da očigledno kao društvo i dalje imamo

---

<sup>40</sup> <https://www.dan.co.me/vijesti/politika/stejt-department-u-crnoj-gori-problemi-sa-nezavisnoscu-pravosuda-korupcijom-5167941>

<sup>41</sup> <https://sindikatmedija.me/saopstenja/hitno-unaprijediti-polozaj-medijskih-radnika/>

<sup>42</sup> Okrugli sto „Dvije godine primjene medijskih zakona: Naučene lekcije“

<https://gradski.me/sindikat-medija-neophodno-konstantno-unapredjivanje-medijskog-zakonodavstva/>

<sup>43</sup> <https://www.ombudsman.co.me/34883.news.html>

<https://www.ombudsman.co.me/34845.news.html>

<https://www.ombudsman.co.me/34814.news.html>

<https://www.ombudsman.co.me/34811.news.html>

<https://www.ombudsman.co.me/34808.news.html>

<https://www.ombudsman.co.me/34806.news.html>

<https://www.ombudsman.co.me/34804.news.html>

<https://www.ombudsman.co.me/34767.news.html>

<https://www.ombudsman.co.me/34763.news.html>

<https://www.ombudsman.co.me/34756.news.html>

<https://www.ombudsman.co.me/34728.news.html>

<https://www.ombudsman.co.me/34726.news.html>

problem da obezbijedimo poštovanje prava na slobodu izražavanja i istovremeno ograničimo govor mržnje, unaprijedimo klimu tolerancije i kulturu dijaloga, generalno.

Tome u prilog govore i podaci koje smo, za potrebe izrade izvještaja, dobili od Odjeljenja za analitiku **Uprave policije Crne Gore (UP)**. U periodu od 01.01.2022 - 31.12.2022.godine Uprava policije registrovala je ukupno **22** događaja, napada na novinare i/ili medijske kuće (što je gotovo istovjetno 2021. godini, kada su registrovana 23 ovakva događaja). Od navedenog broja nadležni državni tužilac je 13 (trinaest) događaja kvalifikovao kao krivično djelo koje se goni po službenoj dužnosti, sedam (7) događaja je rasvijetljeno i izvršioi procesuirani, dok je šest događaja nerasvijetljeno.

“Takođe u dva (2) događaja ovlašćeni policijski službenici su analizirajući spise predmeta cijenili da se u radnjama prijavljenih lica stiču elementi izvršenja prekršaja iz Zakona o javnom redu i miru, i u ovim slučajevima su pokrenuti prekršajni postupci protiv izvršilaca”, kaže se u informaciji UP. U tri (3) događaja nadležni državni tužilac je cijenio da u prijavljenim događajima nema elemenata izvršenja krivičnog djela koje se goni po službenoj dužnosti, dok su četiri (4) predmeta sa formiranim spisima dostavljena tužiocu na ocjenu, odlučivanje i pravnu kvalifikaciju. Službenici UP su tokom 2022. godine vršili procjenu bezbjednosne ugroženosti za devet novinara i dvije medijske kuće, a na osnovu izvršenih procjena i po Odluci Vlade Crne Gore sprovode mjere zaštite u odnosu na dva (2) novinara.

Povodom svih slučajeva napada na novinare/ke, targetiranja porukama krajnje prizemne ili uznemirujuće sadržine i drugih vidova ugrožavanja slobode medija, za koje smo bili u saznanju, ukazivali smo da moraju biti ozbiljno shvaćeni i procesuirani. To je preduslov za sve druge aktivnosti koje treba sprovoditi u kontinuitetu, kako bismo prevenirali i smanjili sve vidove ugrožavanja slobode medija. Svaki pojedinačan slučaj bio je neprijatan podsjetnik na izraženu nepovoljnu atmosferu za rad medija i ozbiljna opomena da u ovoj oblasti i dalje nema očekivanog i osjetnog napretka. Zaštitinik osuđuje sve slučajeve ugrožavanja sigurnosti, prijetnje i uznemiravanja novinara/ki, javnih ličnosti kao i drugih građana/ki, kojima su izloženi zbog izražavanja mišljenja i/ili bilo kog ličnog svojstva (kao što su nacionalna, vjerska, etnička, politička pripadnost, seksualna orijentacija i sl).

U nastavku navodimo neke od glavnih poruka i preporuka koje smo upućivali u vezi sa ovom tematikom:  
\*Nastavljeni i sve duži niz raznih vrsti pritisaka na medije ne ohrabruje medijsku zajednicu i ne doprinosi demokratizaciji društva, jačanju vladavine prava i ljudskih prava, generalno. Svi mi, nadležne institucije, ali i građani/ke, moramo odlučno osuditi i braniti pravo na slobodu izražavanja i slobodu medija, bez obzira na lični odnos prema uređivačkim politikama;

\*Pozivali smo da u najkraćem mogućem roku bude/u otkriven(i) i procesuiran(i) počinitelac/oci koji su se odvažili da prijetje ugrožavanjem fizičkog i psihičkog integriteta novinara/ki, ali i svih drugih subjekata sa čijim stavovima i mišljenjima nijesu saglasni. Jedino tako može se razbiti krug poziva na nasilje i ugrožavanja elementarne sigurnosti - ne samo novinara/ki, već i ostalih čije se mišljenje plasira u javnosti, kao i njihovih porodica;

\*Novinarima/kama i drugim medijskim radnicima/ama, moraju se obezbijediti uslovi za nesmetano obavljanje radnih zadataka, kada je to u skladu sa pravilima i kodeksom novinarske profesije, zakonima Crne Gore i međunarodnim standardima;

\* Kao što smo konstatovali i u prethodnim izvještajima o stanju ljudskih prava u Crnoj Gori, nije prvi put da su pojedini mediji iskazali bojazan za svoj status i budućnost zbog političkih izjava u kojima se najavljivalo, insinuiralo njihovo “gašenje”, otpuštanje, pozivanje na odgovornost i na slične načine iskazivalo nezadovoljstvo njihovim radom, što su doživjeli kao prijetnje, revanšizam i udar na medijske slobode. Ukazivali smo na neprihvatljivost nasilnog iskazivanja nezadovoljstva uređivačkim politikama i radom medija. Takođe smo naglašavali da niko, uključujući političare/ke, predstavnike/ce vlasti, osobe iz biznis sfere, niti bilo koji drugi pojedinac/ka i grupa, ne mogu i ne smiju da vrše nezakonit uticaj i pritisak

na pripadnike ove profesije, bez koje nije moguć demokratski razvoj i napredak bilo kog društva, a posebno onog u tranziciji;

\*Podsjećali smo da se sloboda govora ne može gušiti nasiljem i pozivom na nasilje, ali i da istovremeno sloboda govora ne toleriše govor mržnje, podsticanje i širenje bilo kog oblika mržnje i netrpeljivosti;

\* Skretali smo pažnju i na sve češće primjere opstrukcije terenskog rada novinara;

\* Iznova smo podsjećali da svi napadi na novinare/ke moraju biti jednako tretirani, bez obrzira od koga dolaze, jer će se na taj način poslati poruka neselektivnog i principijelnog djelovanja države u svim sličnim slučajevima;

\*Moramo mijenjati i svijest javnosti prema ulozi novinara/ki. Nasilni obrasci ponašanja i doživljavanje novinara/ki kao sredstva za ostvarivanje partikularnih interesa, a ne kao izvora objektivnog informisanja o stvarima i procesima od javnog značaja, ne doprinose stvaranju adekvatnih uslova za rad slobodnih i nezavisnih medija;

\*Zaštitnik smatra da je neophodna i veća solidarnost same medijske zajednice, kao i unaprjeđenje mehanizama samoregulacije. Javnost treba da prihvati da je nezadovoljstvo izvještavanjem i radom bilo kog medija dopušteno iskazati kroz formalne zahtjeve mehanizmima samoregulacije i/ili zakonom predviđene mogućnosti, nikako prijetnjama i stvaranjem negativne atmosfere pogodne za ugrožavanje medijskih prava i sloboda. Podsjećamo i da utvrđivanjem postojanja govora mržnje treba da se bave nadležni državni organi;

\* Događaji iz 2022. godine skrenuli su pažnju i na nefunkcionalnu regulaciju uklanjanja komentara koji sadrže govor mržnje i druge nezakonite oblike izražavanja, a što takođe opterećuje javni prostor Crne Gore u dužem vremenu;

\*Izmjena seta medijskih zakona, posebno jača krivično-pravna zaštita, samo je korak na putu izgradnje boljih uslova za rad i jačanja medijskih sloboda;

\* Zbog situacije na koju ukazuju sami novinari/ke, ali i svi relevantni domaći i međunarodni subjekti koji prate stanje u ovoj oblasti, institucija Zaštitnika daje podršku za donošenje Granskog kolektivnog ugovora za medijsku djelatnost, kao i usvajanje Medijske strategije i novih medijskih zakona u 2023. godini;

\*I ovom prilikom skrećemo pažnju na potrebu unaprjeđenja položaja lokalnih javnih emitera, probleme finansijske održivosti i drugih segmenata rada koji utiču na njihovu održivost, na koji se ukazuje godinama unazad;

Istovremeno očekujemo da profesionalizam, objektivnost i odgovornost, kao neupitni postulati novinarske profesije, neće popustiti pred izazovima i interesima koje stvara i nameće društveno-politički kontekst; Konačno, kao institucija koristimo priliku da još jednom, po ko zna koji put, apelujemo na sve činioce koji imaju nespornu širu društvenu podršku, one iz državnih institucija, civilnog društva i drugih subjekata, da ne koriste uvredljiv i govor koji prelazi granicu tolerancije slobode izražavanja, pazeći da svojim djelovanjem ne remete ionako narušenu društvenu koheziju u zemlji. Na taj način bi se izbjegle mnogo teže posljedice kojima mržnja i netolerancija truju društvo i mogu izazvati mnogo teži konflikt, zbog kojeg bi Crna Gora mogla dugoročno stagnirati.

## 5.2. Pravosuđe

Ovaj dio izvještaja ima za cilj da predstavi statistički pregled rada i osnovna zapažanja o sistemu pravosuđa u širem smislu u ovoj izvještajnoj godini, sa posebnim osvrtom na:

- Broj pritužbi i uporedbu indeksa rasta unazad 3 godine u oblasti pravosuđa;
- Način odlučivanja, posebno u odnosu na broj predmeta okončanih na način što je povreda otklonjena u toku ispitnog postupka;
- Pravo i slobodu čija se zaštita traži pritužbom (Ustavom i međunarodnim pravom zaštićeno pravo ili sloboda);
- Organe na čije postupanje su se odnosile pritužbe okončane u 2022. godini;



- Pregled i kratku obradu sa zaključcima određenih predmeta koji su okončani donošenjem mišljenja u 2022. godini;
- Pregled i kratku obradu predmeta primljenih u 2021. godini, a prenešenih u 2022. godinu;
- Identifikovanje problema u oblasti pravosuđa i ukazivanja, upozorenja i preporuke date u cilju prevazilaženja problema i prevencije kršenja prava ubuduće sa primjerima uočene dobre prakse i postupanja.

Konačno, ovaj pregled sadrži zaključke o uočenim anomalijama u postupanju pravosudnih institucija, kao i o uočenoj dobroj praksi, te preporuke za preventivno djelovanje u cilju eliminacije rizika od kršenja prava i sloboda, kako organima na čiji se rad i postupanje odnose mišljenja i preporuke, tako i neposredno višim organima i/ili drugim referentnim ustanovama, koje vrše nadzor nad zakonitošću rada institucija pravosuđa u širem smislu.

### 5.2.1. Prikaz primljenih i okončanih predmeta

U periodu od 01.01. do 31.12.2022. godine primljeno je u rad ukupno 97 predmeta iz ove oblasti, dok je u 2022.godinu prenesen 31 iz prethodne godine. Okončana su ukupno 102 predmeta. U odnosu na izvještajnu 2021. godinu, kada je broj primljenih predmeta iznosio 144, te 2020. godinu, kada je broj primljenih pritužbi iznosio 96, priliv predmeta u ovoj godini pokazuje konstantu, bez značajnog odstupanja u odnosu na prosječan broj predmeta za posljednje tri godine.

Slijedi tabelarni prikaz načina okončanja predmeta u radu po pritužbama podnijetih na rad sudova, Ustavnog suda, državnih tužilaštava, advokature, javnih izvršitelja i drugih organa

Nema povrede prava	13
Nenadležnost	30
Ostalo	8
Nedozvoljeni zahtjev za preispitivanje zakonitosti sudske odluke	21
Pritužba se nije odnosila na državne i druge organe	1
Nepostupanje	7
Pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku	6
Pritužba ponovljena, a nijesu podnijeti novi dokazi	1
Obustava	21
Podnosilac/teljka povukao/la pritužbu	4
Podnosilac/teljka pritužbe ne saraduje u postupku	1
Povreda otklonjena u toku postupka	16
Preporuke	14
Spajanjem	4
Ukazivanjem	6
Upućivanje na druga pravna sredstva	9

Zaštitnik posebno ukazuje na statistiku u pogledu načina odlučivanja kad je „povreda otklonjena u toku ispitnog postupka“, iz razloga što se zapaža da su pravosudni organi u toku trajanja ispitnog postupka pred Zaštitnikom, u jednom broju predmeta, a po prijemu zahtjeva za izjašnjenje na navode podnosilaca/teljki pritužbi, uočavali propuste koji su doveli do kršenja prava građana/ki i obavještavali Zaštitnika da su te propuste, odnosno povrede otklonili.

Najveći broj predmeta formiranih po pritužbama građana/ki, okončan je nenadležnošću ili iz razloga što je zahtjevom traženo preispitivanje zakonitosti donešene odluke. Zatim slijedi obustava postupka, od

kojih je razlog u najvećem broju zato što je povreda otklonjena tokom postupka pred Zaštitnikom. U predmetima u kojima je utvrđena povreda prava date su preporuke, koje su u većem dijelu ispoštovane (pet) ili djelimično ispoštovane (dvije), nijesu ispoštovane (3), dok se jedan broj preporuka nalazi u fazi praćenja njihovog izvršenja. U određenom broju predmeta nije utvrđena povreda prava, ispitni postupci su u određenim predmetima okončani i ukazivanjem, dok se neznatan broj predmeta okončao administrativnim spajanjem sa drugim predmetima, jer se radilo o istom činjeničnom i pravnom osnovu, odnosno istom aktivno legitimisanom licu.

U određenom broju pritužbi podnosioci/teljke očigledno nijesu bili upoznati/e sa postupkom kod Zaštitnika, pa se po pritužbama podnosilaca/teljki koje nijesu sadržale sve potrebne podatke na način propisan Zakonom o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, od njih zahtijevalo da pritužbu dopune. U predmetima u kojima podnosioci/teljke nijesu postupili po zahtjevu Zaštitnika za dopunom pritužbe ili se radilo o ponovljenoj pritužbi, a nijesu podnijeti novi dokazi, ispitni postupci nijesu pokrenuti. U svom postupanju Zaštitnik je, u situacijama u kojima su stranke tražile pravni savjet, upućivao stranke u pogledu pravnog sredstva koje mogu da koriste, davao obavještenja o načinu ostvarivanja prava u postupcima koji su u toku, kao i o pravu na besplatnu pravnu pomoć, kako bi efikasno i potpuno ostvarivali svoja prava pred nadležnim organima. Ovako se postupalo u predmetima gdje je Zaštitnik ocijenio da svakako nema nadležnost da postupa, imajući u vidu sadržinu takvih obraćanja.

Određeni broj pritužbi odnosio se na zahtjev za preispitivanje zakonitosti odluke. U tim predmetima Zaštitnik je ukazivao na ograničenu nadležnost u pogledu rada sudova, tačnije da nije ovlašćen da preispituje zakonitost odluka, kao ni da mijenja, poništava ili ukida akte ovih i drugih organa, uključujući i državno tužilaštvo i ostale organe koji su već donijeli odluku. Međutim, za razliku od sudova gdje Zaštitnik ne može postupati, kod drugih organa je situacija drugačija i donijeta odluka ne znači da Zaštitnik ne može/neće postupiti i odrediti se prema tom predmetu.

Imajući u vidu broj pritužbi i obraćanja Zaštitniku po tom osnovu i dalje se primjećuje neupućenost i neobaviještenost građana/ki u pogledu nadležnosti Zaštitnika u predmetima koji se odnose na rad pravosuđa, posebno sudova, budući da Zaštitnik ima ograničenu nadležnost u odnosu na rad sudova i postupa samo u slučajevima dugog trajanja postupka, neizvršenja sudskih odluka i zloupotrebe procesnih ovlašćenja.

Međutim i u tim predmetima stranke su upućivane na pravna sredstva, koja bi trebali da upotrijebe u cilju zaštite svojih prava (preduzimanje odgovarajućih procesno-pravnih radnji u postupku, redovna i vanredna sredstva, ustavnu žalbu), a predmeti su takođe prosljeđivani i nadležnim organima na dalje postupanje, ako su za to ispunjeni uslovi i dobijena saglasnost stranke. U određenim predmetima Zaštitnik je ukazivao na pravne standarde i pravilnu primjenu pravnih standarda ustanovljenih praksom Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu. Sve ovo je činjeno zbog pomoći građanima/kama da ostvare pravo u situacijama kada nemaju dovoljno saznanja ili resursa da koriste pravna sredstva koja ima stoje na raspolaganju.

U narednoj tabeli dat je statistički prikaz predmeta u odnosu na pravo ili slobodu čija se zaštita tražila (zagarantovano Ustavom i međunarodnim ugovorom) pritužbom na rad sudova, državnog tužilaštva, Sudskog i Tužilačkog savjeta, javnih izvršitelja, Advokatske komore Crne Gore, Ustavnog suda Crne Gore:

Neizvršavanje sudskih odluka	6
Zloupotreba procesnih ovlašćenja	12
Pravo na suđenje u razumnom roku	23
Pravo iz rada i radnog odnosa	2
Pravo na mirno uživanje imovine	11
Pravo na slobodu i sigurnost ličnosti	3
Pravo na pristup sudu	2
Pravo na odbranu	10
Pravo na pravni lijek	3
Pravo obraćanja	11
Prava lica lišenih slobode	12
Pravo na pretpostavku nevinosti	1
Ostalo	6

Kao što se vidi u datoj tabeli, najveći broj pritužbi podnešen je sa pozivom na povredu prava na suđenje u razumnom roku, zatim prava na pravično suđenje osnovom povrede prava na zloupotrebe procesnih ovlašćenja, neizvršavanje sudskih odluka, te prava na pristup sudu.

U kontekstu pojedinih predmeta u oblasti pravosuđa, jedan broj pritužbi odnosio se na povredu prava obraćanja, prava lica lišenih slobode, kao i prava na mirno uživanje imovine, a koji su bili posljedica propusta javnih vlasti i/ili lica koja vrše javna ovlašćenja.

Osim navedenih prava, u smislu navodne povrede počinjene od pravosudnih institucija i nosilaca javnih ovlašćenja, građani/ke su se žalili na povredu prava na pravni lijek, prava iz rada i radnog odnosa, a određeni broj predmeta odnosio se na povredu prava na slobodu i sigurnost ličnosti, odnosno prava na odbranu i kršenje pretpostavku nevinosti.

Primijećen je porast broja pritužbi vezano za postupanje nadležnih sudskih i upravnih organa u postupcima u vezi sa postupkom ekstradicije, a što će biti predmet posebnog razmatranja u daljem tekstu Izvještaja.

### **Organi na čiji rad i postupanje su se odnosile pritužbe okončane u 2022.godini**

Ustavni i redovni sudovi	62
Državno tužilaštvo	14
Državni organi, organi državne uprave i druge organizacije	9
Javne službe i drugi nosioci javnih ovlašćenja	1
Drugi organi, organizacije, fizička i pravna lica i drugi slučajevi	14
Lokalna samouprava i lokalna uprava	2

U ovoj izvještajnoj godini nije bilo pritužbi na rad notara/ki, posrednika/ca/medijatora/ki, niti u odnosu na Notarsku komoru.

### **5.2.2. Pregled i kratki osvrt na određene predmete koji su okončani donošenjem mišljenja u 2022. godini (uključujući predmete primljene u 2021.godini i okončane u 2022.godini)**

U postupku gdje se podnosilac pritužbe žalio na dugo trajanje parničnog postupka pred Osnovnim sudom u Podgorici, u predmetu poslovne oznake P.br. 2647/20 po radnom sporu, radi poništaja odluke tuženog,

pokrenutog po tužbi od 21.jula 2020.godine, Zaštitnik je podsjetio na standard obaveznog hitnog postupanja sudova u radnim sporovima. Hitnost postupka propisana je nacionalnim zakonodavstvom i u skladu je sa praksom Evropskog suda za ljudska prava, prema kojoj i u slučaju kada je sud preopterećen neriješenim predmetima, pravila postupka i standardi Evropskog suda za ljudska prava nalažu da se predmeti rješavaju po prioritetu ili posebnom značaju za podnosioca/teljke, a prema redosljedu prijema predmeta u sud. Ovo naročito važi za one predmete koji su zakonom određeni kao hitni ili naročito hitni<sup>44</sup>. Zaštitnik je ocijenio da je, u okolnostima predmetnog slučaja, sud obavljao poslove u otežanim uslovima pandemije COVID-19 virusa, te da je uprkos tome preduzimao procesne mjere za rukovođenje raspravom, sprovodio dokazni postupak i zakazivao ročišta, pri čemu se okolnost nepostupanja suda u periodu obustave rada advokata, ne može pripisati u odgovornost samom sudu. Međutim, u konačnom svako kašnjenje u postupku cijeniće se sa stanovišta obaveze države da obezbijedi blagovremenu pravdu strankama u postupku ostvarivanja njihovih prava.

U skladu sa kriterijumima predviđenim u sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP), za ocjenu razumnosti roka, naročito cijeneći složenost predmeta, ponašanje strana i relevantnih organa vlasti i značaj predmeta spora za podnosioca predstave (sljedstveno stavovima iz predmeta *Mikulić protiv Hrvatske*, presuda od 7.februara, 2002.godine, stav 38) utvrđeno je da podnosiocu pritužbe nije povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku iz č.32 Ustava Crne Gore i čl.6 st.1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava<sup>45</sup>. Podnosilac pritužbe upućen je na korišćenja kontrolnog zahtjeva za ubrzanje postupka, tužbe za pravično zadovoljenje i ustavne žalbe, ukoliko bude smatrao da sudovi predmetni postupak u daljem postupanju nepotrebno odugovlače, odnosno na pravo i mogućnost ponovnog obraćanja Zaštitniku.

U predmetu iz 2021. godine, podnosilac pritužbe se žalio na dugo trajanje vanparničnog postupka, koji se vodio pred Osnovnim sudom u Kotoru, u predmetu poslovne oznake Rs.150/2019, pokrenutom radi fizičke diobe nepokretnosti u susvojini, u kojem postupku je podnosilac pritužbe imao svojstvo jednog od protivnika predlagača.

Pritužba se odnosila na dugo trajanje vanparničnog postupka radi fizičke diobe nepokretnosti u susvojini vanparničnih stranka, a koje su u vrijeme podnošenja predloga bili upisani kao sukorisnici. Ranije, u postupku utvrđivanja prava svojine, predlagaču i protivnicima predlagača, priznato je pravo svojine pravosnažnom presudom Osnovnog suda u Kotoru. Pravo svojine priznato im je po osnovu nasljedja u odnosu na Opštinu Budva.

Predmetni vanparnični postupak je prekidan dva puta: prvo rješenjem suda sa ročišta od 20. novembra 2018.godine, kojim su predlagači od strane suda upućeni da kod Uprave za nekretnine - PJ Budva pokrenu upravni postupak za izmjenu upisa u pripadajućim listovima nepokretnosti iz osnova sukorišćenja u osnov susvojine, koji prekid je trajao sedam mjeseci i 14 dana, nakon čega je postupak nastavljen. Drugi put postupak je prekinut uslijed smrti predlagača u trajanju od mjesec i 27 dana, nakon čega je postupak nastavljen. Relevantan period koji je uzet u obzir je period od oko dvije godine i devet mjeseci trajanja pred prvostepenim vanparničnim sudom.

U skladu sa dobro ustanovljenom praksom Zaštitnika<sup>46</sup> ukazano je da pravne posljedice procesno-pravnog instituta prekida postupka imaju poseban značaj za parnične stranke, jer parnične radnje koje se preduzimaju dok traje prekid postupka nemaju nikakvo pravno dejstvo, a njihovo dejstvo počinje tek pošto postupak bude nastavljen.

---

<sup>44</sup> Mole N.and Harby C.A guide to the implementation of Article 6. of ECHR, Human Rights handbooks, No 3

<sup>45</sup> Mišljenje Zaštintika broj 01-425/22 od 24.novembra, 2022.godine.

<sup>46</sup> Mišljenje 01-486/20 od 30.10.2020.godine, st.11.

U slučaju prekida postupka, parnica i dalje teče i kad je postupak prekinut, ali kod prekida prestaju teći procesni rokovi, zakonski i sudski. No, sa aspekta čl.6 Konvencije, ovaj period se mora uzeti u obzir u odnosu na cjelokupno trajanje sudskog, ali i upravnog postupka.

Uzimajući u obzir prvenstveno složenost konkretnog predmeta, cijeneći i ponašanje suda u smislu blagovremenosti postupanja, odnosno redovnosti zakazivanja ročišta, održavanja ročišta, preduzimanja procesnih radnji na ročištima, cijeneći i neophodnost izvođenja dokaza vještačenjem od strane vještaka geodetske i građevinske struke, potrebe sačinjavanja dopunskih nalaza, te davanja dopunskih izjašnjenja vještaka, postojanja zakonskih razloga uslijed kojih je postupak prekidan u dva navrata, a odmah po sticanju zakonskih uslova nastavljen, posebno cijeneći razloge odlaganja ročišta - zbog potrebe pribavljanja podataka, promjene adrese stranaka, vršenja vještačenja, izjašnjenja stranaka, kolektivnog štrajka advokata, Zaštitnik je ocijenio da se trajanje postupka u navedenom predmetu ne može smatrati prekomjernim, niti da je vanparnični sud u odnosu na koji je pritužba podnijeta doprinio dužem trajanju postupka.

U drugom predmetu podnosilac pritužbe se žalio se na dugo trajanje postupka odlučivanja po predlogu za određivanje privremene mjere u predmetu kod Privrednog suda Crne Gore. Predlog za određivanje privremene mjere podnijet je sudu 24. aprila 2020. godine, a do podnošenja pritužbe, odnosno postupanja Zaštitnika, sud još uvijek nije donio odluku - rješenje po predmetnom predlogu.

Predmetni postupak odnosio se na zahtjev za odlučivanje po predlogu za određivanje privremene mjere u predmetu Privrednog suda Crne Gore P.br.282/20. Imajući u vidu pravnu prirodu ovog pravnog sredstva, ukazano je na praksu ESLJP u pogledu primjenjivosti člana 6, st.1 u predmetima sa građansko-pravnom osnovom.

Naime, čl. 6 Konvencije primjenjuje se na građanske sporove samo u postupcima u kojima se odlučuje o građanskim pravima ili obavezama. Međutim, ne odlučuje se svakom sporu o takvim pravima i obavezama, pa će primjenjivost garancije zavistiti od toga jesu li ispunjeni određeni uslovi. Kao prvo, pravo o kojemu se radi i u sporu i u postupku za određivanje privremene mjere treba biti "građansko", u samostalnom smislu tog pojma koji mu daje član 6. Konvencije.<sup>47</sup> Kao drugo, priroda privremene mjere, njen predmet i svrha, kao i njeni učinci na pravo o kojemu je riječ trebaju biti podvrgnuti kontroli. Kad god se privremena mjera može smatrati djelotvornom za utvrđivanje građanskog prava ili obaveze koja je u pitanju, bez obzira na dužinu vremena kada je na snazi, primjenjiv je član 6. (*Micallef protiv Malte*, presuda od 15. oktobra,2009. godine, st. 83-85).

Cijeneći da se u okolnostima konkretnog slučaja o suštini prava odlučuje u parničnom postupku<sup>48</sup>, koji za predmet spora ima ocjenu osnovanosti zahtjeva tužioca za raskid ugovora i predstavlja „građansko pravo" u samostalnom smislu značenja tog pojma koju daje Evropski sud za ljudska prava, to slijedi da je član 6 st.1 Konvencije primjenjiv na predmetni postupak, pa je osnov povrede prava iz pritužbe ispitivan u činjenicama i okolnostima predmetnog parničnog postupka.

Utvrđeno je da je sporni postupak-postupak po tužbi za poništaj ugovora i određivanje privremene mjere, u predmetu poslovne oznake P.br.282/20, započet dana 24. aprila 2020. godine, da je ranije postupajućoj sudiji prestala funkcija dana 3. avgusta 2021. godine, da do dana prestanka funkcije (dakle jednu godinu i četiri mjeseca) sudija nije donijela odluka po predmetnoj privremenoj mjeri, a nakon dodjele u rad novom sudiji ovaj osam mjeseci nije preduzimaio mjere i radnje u postupku. Činjenica je i da novi sudija nije

<sup>47</sup> Vidi, *inter alia*, predmete *Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis protiv Grčke*, 9. decembar 1994. godine, st. 39., Series A br. 301-B; *König protiv Njemačke*, 28. jun 1978. godine, st. 89.-90., Series A br. 27.

<sup>48</sup> Član.278 stav 2 Zakona o izvršenju i obezbjeđenju.

zakazivao ročište za glavnu raspravu, niti donosio odluku po predlogu za određivanje privremene mjere tužioca u ovom predmetu.

Zaštitnik je zaključio da sud ni nakon više od dvije godine predmetni parnični postupak nije okončao, niti je odlučio o predlogu tužioca za određivanjem privremene mjere u predmetnoj parnici, čime je u potpunosti izostalo ažurno postupanje suda, u skladu sa zakonom propisanom obavezom blagovremenog postupanja.

Uzimajući u obzir kriterijume predviđene u jurisprudenciji ESLJP i domaćem pravu, a naročito složenost predmeta, ponašanje stranaka i relevantnih organa vlasti i značaj predmeta spora za podnosioca predstavke<sup>49</sup>, Zaštitnik je utvrdio da je nepostupanjem suda povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku iz čl. 6 st.1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP). Istovremeno je uputio podnosioca pritužbe na korišćenja kontrolnog zahtjeva za ubrzanje postupka, tužbe za pravično zadovoljenje i ustavne žalbe. Zaštitnik je u svom Mišljenju dao i preporuku Privrednom sudu u cilju ubrzanja postupka i donošenja odluke u predmetnom sporu kako slijedi:

"Da bez daljeg odlaganja u predmetu P.br.282/20 u daljem toku postupka preduzme mjere i radnje za zakazivanje i održavanje ročišta glavne rasprave i donese odluku po predlogu tužioca za određivanjem privremene mjere od 24.04.2020.godine"<sup>50</sup>.

### **5.2.3. Pregled i kratk osvrt na predmete primljene u 2021.godini, a prenešene u 2022.godinu**

Najveći broj pritužbi u oblasti pravosuđa podnešenih Instituciji Zaštitnika tokom 2021.godine, a koji su preneseni u 2022.godinu, odnosio se na rad sudova i državnog tužilaštva. Ovi predmeti nijesu bili okončani u godini prijema zbog njihove složenosti, potrebe pribavljanja izjašnjenja i dopunskih izjašnjenja, prikupljanja činjenica radi pravilnog utvrđenja činjeničnog stanja i analogno tome pravilne primjene materijalnog prava.

Zaštitnik je u svom postupanju u ovim predmetima ukupno dao devet preporuka, u određenom broju predmeta je utvrdio da nema povrede prava, a u određenom broju postupci su okončani ukazivanjem.

Stranke se obavještavaju o postupanju Zaštitnika, tačnije o toku ispitnog postupka, telefonskim putem, putem elektronske pošte, a u određenim situacijama i putem redovne pošte.

### **5.2.4. Identifikovani problemi u odnosu na rad sudova, Ustavnog suda Crne Gore, državnih tužilaštava i javnih izvršitelja, ukazivanja i preporuke date u cilju prevazilaženja uočenih problema i prevencije budućeg kršenja**

Zaštitnik prvenstveno želi da istakne da se u određenom broju pritužbi građani/ke nijesu pozivali na konkretan član Ustava ili međunarodnog ugovora, dok su stranke koje su se obraćale Zaštitniku putem kvalifikovanog punomoćnika/ice u svojim pritužbama uglavnom pozivale na konkretnu povredu prava utvrđenu Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao i Ustavom Crne Gore. U odnosu na rad sudova građani/ke su podnosili pritužbe zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku iz čl.32 Ustava Crne Gore i čl. 6 st.1 EKLJP.

<sup>49</sup> Novovic protiv Crne Gore, br. 13210, od 23.10.2012.godine, st. 49.

<sup>50</sup> Mišljenje Broj: 01-544/21 od 26. aprila 2022. godine

Zaštitnik podsjeća da se u cilju pravilne primjene međunarodno-pravnih standarda i prakse, kao i pravilne primjene nacionalnog prava, u postupanju po pritužbama i inicijativama, mišljenja donose u skladu sa pravima, obavezama i principima propisanim Ustavom Crne Gore, EKLJP i drugim relevantnim međunarodnim dokumentima za zaštitu ljudskih prava, kao i u skladu sa opštim principima, sadržanim u praksi nacionalnih sudova, te praksi ESLJP.

Međunarodno-pravni i ustavno-pravni položaj Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, kao nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava i sloboda, utemeljuje obavezu i odgovornost Zaštitnika da, u cilju promocije, zaštite i poštovanja ljudskih prava i sloboda utvrđenih Ustavom Crne Gore i međunarodnim pravom, svojim postupanjem i djelovanjem doprinese kreiranju, razvoju i unapređenju sistema odgovornosti države, zasnovanog na principima jedinstvene, jednake i djelotvorne zaštite prava svih građana/ki, na svim nivoima i u okvirima državne vlasti.

Ono što je identifikovano kao problem naprijed navedenih subjekata, imajući u vidu učestalost pritužbi u određenim predmetima, a što je značilo uočavanje kontinuiranog problema u smislu ponavljanja povreda prava na koje je Zaštitnik u svojim ranijim postupanjima ukazivao, predstavljeno je kroz praksu u odnosu na koju je povreda utvrđena i u odnosu na svaki pravni subjekt pojedinačno.

#### **5.2.4.1. Pritužbe u odnosu na rad sudova**

U periodu od 01.01. do 31.12.2022.godine primljeno je 69 pritužbi koje su se odnosile na rad sudova, i to: na rad Vrhovnog suda Crne Gore (3), Višeg suda u Podgorici (22), Viši sud u Bijelom Polju (1), Upravnog suda Crne Gore (5) Privrednog suda Crne Gore (2) i na osnovne sudove trideset šest (36).

Pritužbe su se odnosile u najvećem broju na postupanje Osnovnog suda u Podgorici - 12, Osnovni sud u Kotoru pet, po tri Osnovni sud u Herceg Novom i Sud za prekršaje Podgorica, po dva predmeta Osnovni sud u Nikšiću, Osnovni sud u Baru, Osnovni sud u Bijelom Polju i Sud za prekršaje Budva, po jedan predmet Osnovni sud u Rožajama i Osnovni sud u Ulcinju, a jedan predmet odnosio se na Sudski savjet.

U pritužbama koje su se odnosile na rad sudija i predsjednika/ca sudova, stranke su upućivane na podnošenje pritužbe Sudskom savjetu (čl.27 Zakona o sudskom savjetu i sudijama), kojim je propisano da je za postupanje "po pritužbama na rad i postupanje predsjednika sudova i sudija" nadležan Sudski savjet.

Pritužbe građana/ki u odnosu na rad sudova odnosile su se pretežno na ispitivanje pravilnosti i zakonitosti sudskih odluka donijetih u parničnom, krivičnom i prekršajnom postupku, u manjem broju na upravni i privredni spor, te izvršni postupak. U ovim predmetima Zaštitnik je ukazivao na svoju nenadležnost, jer bi u protivnom takvo postupanje Zaštitnika predstavljalo miješanje u meritorno odlučivanje, budući su sudovi po Ustavu Crne Gore nezavisni i samostalni u odlučivanju. Stranke su upućivane na redovna i vanredna pravna sredstva odnosno na ustavnu žalbu.

Postupajući u ovim predmetima Zaštitnik zapaža da se povreda prava u krivičnim i prekršajnim postupcima većinom odnosila na povredu prava na pravično suđenje, pravo na odbranu, pretpostavku nevinosti, te dugo trajanje pritvora, odnosno pravo na slobodu i bezbjednost ličnosti. U parničnim postupcima, na povredu prava najviše se ukazivalo u korpusu imovinskih prava, svojinsko-pravnih i obligaciono-pravnih odnosa, a u manjem dijelu nasljedno-pravnih i radno-pravnih odnosa.

**Primjer:**

...Cijeneći prednje navedeno, da je postupak odlučivanja po rješenju Višeg suda u Podgorici Kris br. 83/21 od 06.12.2021. godine pravosnažno okončan, a posebno okolnost da je na odluku/e suda izjavljena ustavna žalba i zatražena obustava izvršenja predmetnog rješenja, koji postupak je u toku, to vas imajući u vidu da Zaštitnik nema mandat da ispituje pravilnost i zakonitost sudskih odluka, kao ni povredu ljudskih prava i sloboda po tom osnovu, obavještavamo da Zaštitnik, saglasno odredbi čl.34 st.1 tač.1 i st.2 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, nema osnova za postupanje po vašoj pritužbi. Ovo sa razloga što bi u konkretnom slučaju drugačije postupanje Zaštitnika predstavljalo miješanje u meritorno odlučivanje o predmetu sudskog spora, za šta Zaštitnik nema ovlaštenje, shodno čl.17 st.1 navedenog Zakona.

Zaštitnik ne sprovodi instancionu kontrolu, niti preuzima funkciju državnih organa, kao što ne može istupati kao supervizijski organ koji može oduzeti pravnu valjanost akata/odluke koje su ti organi donijeli u okviru svoje nadležnosti. Stoga preispitivanje odluka koje su donijeli sudovi, kao ni ocjena povreda prava po osnovu odluke suda, u konkretnom - pravo na mirno uživanje imovine, nije u njegovoj nadležnosti. Ovo posebno, kada se ima u vidu da je u predmetnoj pravnoj stvari u toku postupak odlučivanja po ustavnoj žalbi, u kom postupku je zatraženo da Ustavni sud Crne Gore utvrdi povredu navedenog prava, ukine predmetne odluke suda i naredi obustavu izvršenja istih, do donošenja konačne odluke suda.

Naime, iako član 32 Ustava Crne Gore i 6 EKLJP jemči prava na pravično suđenje i pravo na obrazloženu odluku kao jedno od segmenata zaštićeno istim, Zaštitnik nije ovlašćen da preispituje činjenice koje su utvrđene i vrši ocjenu prihvatljivosti dokaza predloženih u postupku koji je prethodio donošenju odluke na čiju nezakonitost ukazujete i koje su opredijelile taj organ da donese odluku kakvu je donio.

Osim toga, po pravosnažnosti odluke o eventualnoj ustavno-pravnoj zaštiti i ocjeni o povredi prava po ovom osnovu<sup>51</sup> nadležan je odlučivati Ustavni sud Crne Gore u postupku pokrenutom po ustavnoj žalbi, u skladu sa pravilima odredbi čl.68, 69 i 72 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore. Stoga, budući da ste na odluku/e Višeg suda u Podgorici izjavili ustavnu žalbu i od Ustavnog suda zatražili obustavu izvršenja predmetnog akta, to u postupku pred tim sudom imate pravo isticati činjenice i dokaze u cilju zaštite povrede prava iz čl.58 Ustava Crne Gore i čl.1 Protokola 1 EKLJP na koje pritužbom ukazujete.

U jednom predmetu, u cilju preveniranja mogućeg budućeg kršenja ljudskih prava i sloboda, a u kontekstu davanja izjava nosilaca javnih funkcija i eventualnog uticaja na sudski postupak koji je u toku, Zaštitnik je ocijenio, da je shodno čl.20 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda, neophodno ukazati na pravne standarde i pravila koja primjenjuje ESLJP. Izjave drugih lica mogu biti takvog karaktera da narušavaju načela zagaranтована Ustavom Crne Gore, a koje mogu biti takvog značaja da mogu predstavljati miješanje u određeno pravo ili slobodu, zaštićeno kako Ustavom, tako i Konvencijom.

U okolnostima predmetnog slučaja, koji se odnosio na komentarisanje sudske odluke o pritvoru od strane nosioca izvršne vlasti - potpredsjednika Vlade, Zaštitnik je podsjetio da je podjela vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku usmjerena na sprječavanje zloupotreba od strane predstavnika različitih vidova vlasti u državi. Suština podjele vlasti je upravo u njihovim međusobnom odnosu i kontroli (*checks and balances*), kojim ograničavaju jedna drugu. Pored mehanizma zaštite nezavisnosti suda unutar samog sistema sudske vlasti, kao uslova kohezionog, sistemskog poštovanja ovog prava, ESLJP razmatra i položaj, ulogu i odnos drugih organa vlasti prema sistemu sudske vlasti, a naročito kada se to tiče uticaja izvršne vlasti<sup>52</sup>.

Pravo na nezavisnost i nepristrasnost sudova, shodno praksi ESLJP posmatra se ne samo sa aspekta zahtjeva stranke da mu/joj sudi nezavistan i nepristrasan sud uspostavljen na osnovu zakona, već i sa stanovišta sudije, kao njegovo/njeno pravo da mu/joj se obezbijedi da sudi nezavisno i nepristrasno. Načelo samostalnosti i nezavisnosti sudova, kao izraz nacionalnog (ustavnopravnog) i međunarodno-pravnog standarda, osnov je i neophodan uslov u konstituisanju i očuvanju principa vladavine prava.

Osim formalnog i materijalnog aspekta podjele vlasti i dosljednog poštovanja tog principa u skladu sa ustavno-pravnim principima očuvanja samostalnosti i nezavisnosti sudova, kao garancije načela pravne sigurnosti i principa vladavine prava, Zaštitnik je ovo pitanje razmatrao i sa aspekta zaštite individualnih

<sup>51</sup> Michallef vs. Malta

<sup>52</sup> Agrokomplex protiv Ukrajine, br.23465/03 od 06.oktobra 2011.godine, str.136



prava i sloboda zagaranovanih Ustavom, zaštite prava okrivljenog/e u krivičnom postupku i poštovanja pretpostavke nevinosti.

U tom pravcu ukazano je da je ESLJP u više predmeta ponovio da će pretpostavka nevinosti iz čl.6 st.2 Konvencije biti povrijeđena ukoliko sudska odluka prije pravosnažnosti, ili izjava javnog funkcionera koja se tiče osobe optužene za krivično djelo, odražava mišljenje da je kriv prije nego što njegova krivica bude dokazana na osnovu zakona. Dovoljno je, u nedostatku službenih nalaza, da postoji obrazloženje u kojem se navodi da funkcioner nalazi da je optuženi kriv<sup>53</sup>.

**Primjer:**

„...Stoga, imajući u vidu da se pritužba odnosi na postupanje predstavnika izvršne vlasti na postupak koji je u toku i odnosi se na rad sudova, tj. ocjenu pravne valjanosti sudske odluke, to Zaštitnik cijeni da bi ispitivanjem pritužbe u meritumu u konkretnom slučaju, dok je postupak u toku, prekoračio svoje nadležnosti. Ovo posebno što je pravo na pretpostavku nevinosti segment prava na pravično suđenje iz čl.6 st.1 Konvencije, koji obuhvata postupak u cjelini, što znači da podrazumijeva da se ispita pravičnost postupka *ab integrum*. Zaključno, u skladu sa praksom ESLJP pitanje jesu li poštovani principi pravičnog suđenja i druge garancije, treba sagledati na osnovu postupka u cjelini, nakon njegovog okončanja.

...U kontekstu prednje navedenog, cijeneći okolnosti predmetnog slučaja, Zaštitnik upućuje i podsjeća da se ESLJP u svojoj jurisprudenciji posebno bavio i pitanjem prirode i sadržine komentara drugih lica u kontekstu poštovanja prava okrivljenih zagaranovanih članom 6 Konvencije. Tako u predmetu, *Lavents protiv Letonije*, Sud je utvrdio da izjave o predviđanju sudske odluke koji je bio u toku, ne predstavlja samo običnu „negativnu ocjenu predmeta“, već istinsko zauzimanje stava o ishodu procesa, uz jasno davanje prednosti konstataciji da je optuženi kriv. U tom pravcu, Sud je smatrao, bez obzira na razloge koji su to lice naveli da se izrazi na taj način, da se takve izjave ni u kom slučaju ne mogu smatrati da su u saglasnosti sa čl.6 st.1 Konvencije i samim tim su u suprotnosti sa principom o pretpostavci nevinosti, kao jednim od osnovnih principa demokratske države<sup>54</sup>

...Evropski sud je posebno naglasio da obaveza suđenja „pred nezavisnim i nepristrasnim sudom“ iz čl. 6, st.1 Konvencije nije ograničena na pravosuđe. Ona podrazumijeva i obaveze izvršnih i zakonodavnih vlasti i svih ostalih državnih organa (na svim nivoima), da poštuju i da se povinuju presudama i odlukama sudova, čak i kada se sa njima ne slažu. Poštovanje autoriteta sudova od strane drugih državnih organa i vlasti predstavlja neophodan uslov za povjerenje javnosti u sudove. Puko sprovođenje ustavnih jemstava nezavisnosti i nepristrasnosti pravosuđa nije dovoljno, već ta jemstva moraju djelotvorno biti integrisana u svakodnevne upravne stavove i prakse.

...Stoga, Zaštitnik cijeni cjelishodnim da preventivno, u smislu člana 35 ESLJP, ukaže organima koji ne učestvuju u sudskom postupku na naprijed navede standarde ESLJP i još jednom podsjeti na obaveznu primjenu EKLJP, te da ukoliko pri istupanju i davanju izjava u vezi sa postupcima koji se vode pred organima sudske vlasti, u ovoj i drugim sličnim situacijama, ne uzmu u obzir navedene razloge, zahtjeve i standarde ESLJP, mogu dovesti do konkretne povrede ljudskog prava/slobode pjeđinaca/ki ili pravnih lica“.

Pored navedenog, u kontekstu poštovanja prava na obeštećenje lica lišenih slobode po osnovu pravosnažne sudske presude, kojom je podnosilac pritužbe oslobođen optužbe, Zaštitnik je u svom postupanju podsjetio na standarde i praksu ESLJP, prema kojoj sud ističe da je zahtjev stava 5 člana 5, kojim se garantuje da svako ko je bio žrtva hapšenja ili lišavanja slobode protivno odredbama ovog člana ima pravo na obeštećenje, podrazumijeva djelotvorno ostvarivanje prava, koje mora biti obezbijedeno sa dovoljnim stepenom izvjesnosti<sup>55</sup>. Sud ponavlja da je zahtjev stava 5 člana 5 ispunjen kada je moguće zahtijevati naknadu u vezi sa lišenjem slobode u uslovima koji su protivni stavovima 1, 2, 3 ili 4 ovog člana...<sup>56</sup>.

<sup>53</sup> Garycki protiv Poljske br.14348/02, st.66 od 06.fenruara 2007.godine;Perica Oreb protiv Hrvatske, br. 20824/09.st.140 od 31.oktobra 2013.godine i Karaman protiv Njemačke, br. 17103/10, s.63 od 27.februara 2014.godine.

<sup>54</sup> Lavents v. Latvija, 588442/00, 28.novembar 2002.godine

<sup>55</sup> Sakik and Others v. Turkey, 23878/94-23883/94, 26.novembar 1997.godine st.60

<sup>56</sup> NC v. Italy [GC],24952,18.decembar 2002.godine,st.49

U okolnostima predmetnog slučaja u vrijeme kada je podnosilac pritužbe pravosnažno oslobođen od optužbe, ustavna žalba nije bila djelotvorno pravno sredstvo, ali je podnosilac pritužbe podnio tužbu za naknadu štete zbog povrede prava ličnosti, pa je konstatovano da su preduzete mjere na djelotvorno ostvarenje prava iz stava 5 člana 5 Konvencije.

**Primjer:**

„...Imajući u vidu naprijed navedeno, posebno okolnost da je predmetni krivični postupak pravosnažno okončan, najprije vam želimo ukazati da Zaštitnik ima ograničenu nadležnost u odnosu na rad sudova i to u slučaju odugovlačenja postupka, neizvršavanja sudskih odluka i zloupotrebe procesnih ovlašćenja i to samo dok je postupak u toku, shodno članu 17 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda.

...S tim u vezi, a imajući u vidu period u kome je odluka Višeg suda postala pravosnažna (2012.godina)<sup>57</sup> Zaštitnik primjećuje da ustavna žalba nije predstavljala djelotvorno pravno sredstvo, budući se prema stavu Evropskog suda za ljudska prava, u odnosu na Crnu Goru ustavna žalba u principu može smatrati djelotvornim pravnim lijekom od 20.marta 2015.godine.<sup>58</sup>

...Međutim, cijeneći okolnost da je, u pravosnažno okončanom postupku, utvrđen pravni osnov u pogledu osnovanosti zahtjeva i pravnog osnova u pogledu zaštite prava ličnosti okrivljenog, kao materijalno pravni osnov za pravo na obeštećenje okrivljenog – pritvorenog lica oslobođenog od optužbe, Zaštitnik konstatuje da su, u konkretnom, preduzete mjere na djelotvorno ostvarenje prava po navedenom osnovu, podnošenjem tužbe za naknadu štete nadležnom sudu.

...S tim u vezi Zaštitnik cijeni važnim ukazati na praksu ESLJP, prema kojoj, sud ponavlja da je zahtjev stava 5 člana 5, kojim se garantuje da svako ko je bio žrtva hapšenja ili lišavanja slobode protivno odredbama ovog člana ima pravo na obeštećenje, podrazumijeva djelotvorno ostvarivanje prava, koje mora biti obezbijeđeno sa dovoljnim stepenom izvjesnosti<sup>59</sup>. ESLJP ponavlja da je zahtjev stava 5 člana 5 ispunjen kada je moguće zahtijevati naknadu u vezi sa lišenjem slobode u uslovima, koji su protivni stavovima 1,2,3 ili 4...<sup>60</sup>.

...Stoga, kako je pred Osnovnim sudom u Podgorici u toku parnični postupak za naknadu nematerijalne štete, to vas Zaštitnik, a radi dalje potpune i djelotvorne zaštite tog prava u predmetnom sudskom postupku, upućuje na pravo i mogućnost podnošenja pritužbe u odnosu na rad suda, saglasno odredbi čl. 17 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, kojom je propisano da je Zaštitnik ovlašćen da postupa po pritužbama koje se odnose na rad sudova, u slučaju odugovlačenja postupka, zloupotrebe procesnih ovlašćenja ili neizvršavanja sudskih odluka.

U jednom predmetu Zaštitniku se obratilo pravosnažno osuđeno lice, ukazujući na nepravilnost i nezakonitost sudske odluke u pravosnažno okončanom krivičnom postupku kojim je osuđen u odsustvu, zahtijevajući da mu Zaštitnik omogući ponavljanje postupka<sup>61</sup>. Zaštitnik je je u ovom predmetu ukazao na ograničenu nadležnost u odnosu na rad sudova, shodno čl.17 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, ali i uputio stranku na djelotvornu pravnu zaštitu, u skladu sa Zakonikom o krivičnom postupku.

Imajući u vidu činjenični i pravni osnov navoda iz pritužbe, Zaštitnik je ukazao na praksu ESLJP, prema kojoj pravilo o ličnom prisustvovanju optuženog suđenju podrazumijeva postojanje dužnosti suda da preduzme sve raspoložive i moguće procesne mjere radi efektivnog obezbjeđenja prisustva okrivljenog/ne, tako da sve dok je zaista realno moguće da se okrivljenom/noj dostavi poziv, bez obzira da li je on u zemlji ili boravi u inostranstvu, sud ne može odlučiti da okrivljenog osudi u odsudstvu (*in absentia*). Sud je dužan da pokuša da obezbijedi prisustvo okrivljenog/ne i u onim slučajevima kada zna da se prema okrivljenom/oj u inostranstvu vodi krivični postupak za drugo krivično djelo ili se okrivljeni/a već nalazi u zatvoru zbog osude zbog drugog učinjenog krivičnog djela (*slučaj Goddi protiv Italije*, presuda od 9.aprila 1991. godine).

<sup>57</sup> Presuda Apelacionog suda Crne Gore Kžs br.24/2012 od 06.07.2012.godine

<sup>58</sup> Siništaj i drugi protiv Crne Gore, br.1451/10 i 2 dr.st.123,24.novembar 2015.godine

<sup>59</sup> Sakik and Others v. Turkey, 23878/94-23883/94, 26.novembar 1997.godine st.60

<sup>60</sup> NC v. Italy [GC],24952,18.decembar 2002.godine,st.49

<sup>61</sup> Predmet pred Zaštitnikom poslovne oznake 01-476/22

#### 5.2.4.2. Dugo trajanje sudskih postupaka ( suđenje u razumnom roku iz člana 32 Ustava Crne Gore i člana 6 EKLJP)

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 na suđenje u razumnom roku sudskom i u postupcima pred drugim državnim organima. Ovim posljednjima u skladu sa praksom Vrhovnog suda Crne Gore iako se standard primarno vezuje za sudski postupak. Ustavom Crne Gore popisano 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* obezbijeđene su zakonodavne pretpostavke za efikasnu i djelotvornu zaštitu prava na suđenje u razumnom roku. Prema stavu ESLJP tužba za pravično zadovoljenje i ustavna žalba predstavljaju djelotvorna pravna sredstva za ubrzanje postupka, naknadu nematerijalne štete i ustavno-sudsku zaštitu ovog prava u Crnoj Gori.

Standardi kojima se u nacionalnim pravnim okvirima obezbjeđuje zaštita prava na suđenje u razumnom roku, u skladu sa praksom ESLJP, predstavljaju preduslov garancije i zaštite prava građana/ki na djelotvoran pristup pravdi i djelotvorno izvršenje pravde.

Svrha zahtjeva za razumnim rokom iz člana 6 stava 1 Evropske konvencije je pružanje garancije da će pojedinačan slučaj pred nadležnim organom biti okončan unutar razumnog roka, što znači da će vrijeme neizvjesnosti i nesigurnosti za stranku u postupku biti svedeno na prihvatljivu mjeru<sup>62</sup>. Pravni promet zahtijeva efikasno i brzo okončanje sporova, zbog čega nadležni organi moraju postupati u skladu sa načelom efikasnosti. Efikasna pravda od izuzetne je pravne i pravno političke važnosti. Ona doprinosi stvaranju osjećaja pravne sigurnosti<sup>63</sup>.

U ovoj izvještajnoj godini u predmetima koji su se odnosili na postupanje sudova, a koji su isključivo razmatrani u okviru organizacione jedinice, odnosno grupe poslova vezane za pravosuđe i odnosili su se na povredu prava na suđenje u razumnom roku, u jednom broju predmeta nije utvrđena povreda prava, a u predmetima u kojima je utvrđena povreda prava date su preporuke nadležnim sudovima.

Pritužbe su razmatrane i povreda prava cijenjena i sa aspekta okolnosti rada i postupanja sudova u vrijeme pandemije COVID -19, kao i u okolnostima generalne obustave rada advokata, a o čemu će biti riječi u daljem tekstu Izvještaja. U predmetima u kojima su sudovi, u toku ispitnog postupka pred Zaštitnikom, preduzimali procesne mjere i radnje i donosili odluke u konkretnoj pravnoj stvari, postupak je obustavljan zbog otklonjene povrede. Rezultati postupanja u ovim predmetima ukazuju da sudovi prepoznanju važnost uloge postupanja Zaštitnika u pogledu zaštite prava građana/ki na suđenje u razumnom roku. Zaštitnik posebno zapaža da stranke koje su ukazivale na povredu prava na suđenje u razumnom roku, nijesu uvijek koristile pravna sredstva za ubrzanje postupka, pa su upućivane na ponošenje kontrolnog zahtjeva, tužbe za pravično zadovoljenje, ustavna žalbu, odnosno na pravna sredstva kojima mogu ostvariti svoj cilj.

Međutim, prema podacima Sudskog savjeta broj kontrolnih zahtjeva koji su u 2022.godini stranke podnosile iznosi 844. Imajući u vidu da je broj podnijetih zahtjeva u prošloj godini iznosio 264, Zaštitnik kostatuje da je broj podnijetih zahtjeva u ovoj izvještajnoj godini više od tri puta veći u odnosu na prethodnu, što ukazuje na upućenost građana/ki na pravo i mogućnost korišćenja pravnih sredstva za

---

<sup>62</sup> Van Dijk Pieter; Van hoof, fried, Theory and Practice of the European Convention on human Rights, Antwerpen- Oxford, 2006 str 511- 651.

<sup>63</sup>Ups. Radolović, Aldo, zaštita prava na suđenje u razumnom roku-realna mogućnost (pre) skupa avantura ili utopija? Hrvatska pravna revija, april 2008. str 7.s

ubrzanje postupka. Detaljniji podaci o rezultatima postupanja po kontrolnim zahtjevima biće predstavljeni u daljem tekstu Izvještaja.

U predmetima u kojima nije utvrđena povreda prava Zaštitnik je uzimajući u obzir složenost predmeta u činjeničnom i pravnom smislu, ponašanje podnosioca pravnog sredstva, ponašanje suda, te interes i značaj predmet za podnosioca pritužbe<sup>64</sup> ocijenio da su sudovi sprovodili postupak bez odugovlačenja i u razumnom roku.

Pored toga Zaštitnik je i u ovim predmetima, saglasno odredbi čl.33 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, upućivao podnosiocima/teljke na činjenicu da je kontrolni zahtjev (za ubrzanje postupka) postao djelotvoran od 3. marta 2013. godine (vidjeti *Vukelić protiv Crne Gore, presuda od 4. juna 2013. godine, stav 85*), tužba za pravično zadovoljenje od 18. oktobra 2016. godine (vidjeti *Vučeljić protiv Crne Gore, presuda od 18.oktobra 2016. godine , stav 30*), a ustavna žalba od 20. marta 2015.godine (vidjeti *Siništaj i drugi protiv Crne Gore, presuda od 24. novembra 2015. godine, stav 134* i citirana odluka *Vučeljić protiv Crne Gore, stav 31*), ostvaljajući strankama na dispoziciji da ulažu navedena pravna sredstva u skladu sa Zakonom o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku i/ili iznova podnesu pritužbu Zaštitniku.

**Primjer:**

“...Vraćajući se na konkretan predmet, Zaštitnik konstatuje da je sporni postupak započet dana 27.01.2021.godine, da je u predmetu tuženom uredno dostavljena tužba na odgovor, da je sud odlučio o privremenoj mjeri, da u periodu od maja do kraja jula mjeseca ročišta nijesu održavana, zbog obustave rada advokata, te da je postupajuća sudija bila bolesna uslijed COVID-19 u septembru mjesecu, nakon čega su uredno održana pripremo ročište i ročišta glavne rasprave.

Evropski sud za ljudska prava je u više predmeta ukazao da je odgovornost na domaćim sudovima da urade sve da se izbjegne nepotrebno kašnjenje u postupanju<sup>65</sup>, te da su Visoke strane ugovornice, po članu 1 Konvencije dužne da organizuju svoje pravne sisteme tako da obezbijede poštovanje člana 6. Po pravilu, pozivanje na finansijske ili praktične poteškoće ne može opravdati neispunjenje tih zahtjeva (*Salesi v. Italy*).

S tim u vezi, Zaštitnik je posebno cijenio okolnost nepostupanja suda za vrijeme opšte obustave pružanja pravne pomoći od strane advokata, na cijeloj teritoriji Crne Gore, tokom koje advokati nijesu pristupali na ročišta pred sudovima<sup>66</sup>.

Zaštitnik konstatuje da prednje navedene okolnosti po svojoj prirodi predstavljale objektivne razloge zbog kojih je sud bio onemogućen u preduzimanju zakonom propisanih procesno-pravnih radnji za zakazivanje i održavanje ročišta glavne rasprave.

Stoga, Zaštitnik ocjenjuje da se nepostupanje suda u ovom periodu ne može pripisati u odgovornost sudu za nepotrebno i neopravdano kašnjenje u postupanju i ne može se smatrati kao neaktivnost suda usmjerena na kašnjenje u vođenju rasprave. Zaštitnik posebno konstatuje da je nakon sticanja uslova za rad na predmetu (po prestanku obustave rada advokata) sud uredno postupao, preduzimao procesno pravne mjere i radnje za rukovođenje glavnom raspravom, sprovodio dokazni postupak i kazazivao ročišta glavne rasprave.

Uzevši u obzir kriterijume predviđene u svojoj jurisprudenciji i domaćem pravu, te naprijed utvrđene okolnosti ovog predmeta, Zaštitnik smatra da cjelokupna dužina spornog postupka nije takva da ne ispunjava uslov razumnog roka.<sup>67</sup>

U svom postupanju Zaštitnik je u pogledu kriterijuma koji su se odnosili na povredu prava na suđenje u razumnom roku posebno razmatrao aspekt povrede prava u pogledu složenosti predmeta, kao jednog od glavnih kriterijuma.<sup>68</sup> (*Pritužba broj 01-84021*” vezano za vanparnični postupak).

<sup>64</sup> Novovic protiv Crne Gore br.13210, od 23.10.2012.godine p.49

<sup>65</sup> Predmet Vernilo protiv France, 20.februar 1991, st. 38.

<sup>66</sup> Odluka Advokatske komore broj 38321 od 20.05.2021.godine

<sup>67</sup> Mišljenje 01-877/21 od 26.septembar 2022.godine

<sup>68</sup> Buchholz protiv Savezne Republike Njemačke, 6 maj 1981.godine stav 49;Zimmerman i Steiner protiv Švajcarske, 13.jul 1983.godine, stav 24

U predmetima koji su se odnosili na rad i postupanje u upravno-sudskim sporovima, Zaštitnik je podsjetio da sudska kontrola zakonitosti rada javne uprave čini smisao upravnog spora, samim tim što je članom 41 Povelje Evropske unije o osnovnim pravima propisano pravo građana/ki Unije na dobru upravu, što upućuje na činjenicu da Evropska unija pridaje veliku važnost upravnom pravu<sup>69</sup>. Sljedstveno tome, a i obavezi preuzetoj Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju sa EU, i Crna Gora ima obavezu da ovo načelo poštuje u smislu harmonizacije sopstvenog prava i prakse sa pravom EU.

I u postupanju u ovim predmetima, posebno cijeneći važnost blagovremenog postupanje nadležnih organa u ovim postupcima i zaštite prava na suđenje u razumnom roku, Zaštitnik je bez ulaženja u meritum spora ukazao na mogućnost rješavanja predmeta i pravovremenog odlučivanja suda, u skladu sa Zakonom o upravnom sporu.

U protekloj godini Evropski sud za ljudska prava donio je tri presude protiv Crne Gore, u kojima je utvrdio povredu prava član 6 st.1 Konvencije zbog povrede prava pravično suđenje (pravo na suđenje u razumnom roku) pred sudskim i upravnim organima (tzv. „WECL“ predmeti, odnosno dobro ustanovljena praksa Evropskog suda za ljudska prava (*Well Established Case-Law*)).

U predmetima u kojima je utvrđena povreda prava na suđenje u razumnom roku date su preporuke nadležnim sudovima na postupanje bez odlaganja, preduzimanjem procenih mjera i radnji usmjerenih na okončanje postupka i donošenja odluke. Postupajući u ovim predmetima Zaštitnik je ukazao na važnost poštovanja hitnog postupanja u slučajevima kada zakon to propisuje, a posebno kada postoje naročite okolnosti slučaja, koje na takvo postupanje upućuju, kao što su godine života podnosioca/teljke pritužbe.

Predmeti u kojima je utvrđena povreda prava i date preporuke nadležnim sudovima odnosili su se na postupanje suda u okolnostima COVID -19 virusa, hitnost postupka po predlogu za određivanje privremene mjere (Vidjeti naprijed: *Pritužba 01-544-21*) i neizvršavanje sudske odluke.

***Pritužbom broj 01-92521 podnosilac pritužbe se žalio na dugo trajanje parničnog postupka u predmetu Osnovnog suda u Nikšiću poslovne oznake, P. br. 2568/2019. Tužba u predmetnoj parnici podnijeta je sudu 28. oktobra 2019. godine, ali sud još uvijek nije donio prvostepenu odluku u ovom predmetu.***

Vraćajući se na konkretan predmet, Zaštitnik je konstatovao da je sporni postupak-postupak po tužbi za naknadu nematerijalne štete, u predmetu poslovne oznake, P. br. 2568/20, započet dana 28. oktobra 2019. godine, da je u periodu postupanja prve sudije (jedna godine i dva mjeseca), održano jedno-pripremljeno ročište, da je nakon toga uslijedio period odlaganja ročišta na neodređeno zbog mjera uslijed COVID-19, a nakon odluke suda o daljem postupanju i nastavku rada ročišta glavne rasprave (3 ročišta) su odložena zbog odusustva sudeće sudije. Dodjelom u rad novoj sudiji ročišta su uredno zakazivana, od čega su tri ročišta održana, dok su četiri ročišta odložena.

S tim u vezi, Zaštitnik je posebno cijenio okolnost nepostupanja i neaktivnosti suda sa pozivom na Mjere Vrhovnog suda Crne Gore u cilju sprečavanja širenja korona virusa (COVID-19). Zaštitnik je utvrdio da je u vrijeme donošenja odluke suda o odlaganja ročišta na neodređeno već bio stupio na snagu Plan Vrhovnog suda Crne Gore o ublažavanje mjera u cilju sprečavanja širenja COVID-19 i zaštite zdravlja zaposlenih i građana/ki, kao i obezbjeđenje nesmetanog funkcionisanja svih sudova (Vrhovni sud Crne Gore I Su br. 102/20-2 od 21. aprila 2020. godine).<sup>70</sup> Prema navedenom Planu, sud je bio dužan da nastavi sa redovnim radom i postupanjem u predmetu, pa je Zaštitnik ocijenio neopravdanim nepostupanje suda sa pozivom na Mjere Vrhovnog suda I Su. br. 102/20 od 16. marta 2020. godine.

<sup>69</sup> Mišljenje 01-393/22 od 31. decembar 2022.godine

<sup>70</sup> [https://sudovi.me/static/uscg/doc/Plan\\_sudova\\_za\\_ublazavanje\\_mjera.PDF](https://sudovi.me/static/uscg/doc/Plan_sudova_za_ublazavanje_mjera.PDF)

Pored navednog Zaštitnik je ukazao Sudu da, prema praksi ESLJP postoje određeni slučajevi *koji traže posebnu, naročitu i/ili izuzetnu pažnju* (npr. kada se radi o sporovima lica za koja se pretpostavlja „da će kraće živjeti“ jer boluju od neizlječivih bolesti ili „postoji rizik da bi svako odlaganje moglo da učini odluku suda bespredmetnom, kao u presudi *X protiv Francuske* od 23. marta 1991. godine).

U konkretnom slučaju podnosilac pritužbe ima navršenih 75 godina života, što prema standardima ESLJP svakako ukazuje da je riječ o slučaju koji traži posebnu pažnju i hitnost. Takođe, sudu je posebno ukazano i na to da je ESLJP čestu promjenu sudija, a koji standard se *mutatis mutandis* ima primijeniti na konkretan slučaj, uočio kao jedan od razloga povrede prava na suđenje u „razumnom roku“. Višestruka izmjena sudija bila je razlog za povredu prava na suđenje u razumnom roku u predmetu *Majkržik protiv Poljske*, kao i u predmetu *lehner i Hes protiv Austrije*. Česta promjena sudskih vijeća ili postupajućih sudija dovodi do odugovlačenja postupka uslijed potrebe da se novi/a sudija ili vijeće upozna sa predmetom.

U konačnom, ocijenjeno je da trajanje konkretnog sudskog postupka, imajući u vidu godine života podnosioca, velike periode neaktivnosti suda, te promjenu broja sudija, ukazuje na neažurnost u postupanju, a zahtjev suđenja u razumnom roku ne dozvoljava pasivnost, već traži proaktivan pristup u rukovođenju postupkom, pa je takvim neblagovremenim postupanjem Osnovnog suda u Nikšiću, podnosiocu pritužbe povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku garantovano čl. 32 Ustava Crne Gore i čl. 6 st. 1 EKLJP. Zaštitnik je u ovom predmetu dao i preporuku u cilju ubrzanja postupka i donošenja odluke.

Postupanja u predmetima u kojima je utvrđena povreda prava na suđenje u razumnom roku pokazala su odstupanje u određenim slučajevima u pogledu primjene mjera Vrhovnog suda Crne Gore za sprečavanje širenja korona virusa (COVID-19), kao i neblagovremnost u postupanju u hitnim postupcima uslijed neusklađene organizacije rada suda zbog odlaska velikog broja sudija u penziju.

U odnosu na dugo trajanje izvršnog postupka zapaža se nepostupanje organa izvršne vlasti u postupcima izvršenja presude koji se tiču ostvarenja prava zaposlenih iz rada i po osnovu - stambene raspodjele, o čemu će biti riječi u daljem tekstu Izvještaja.

Prema podacima Sudskog savjeta u 2022. godini ukupan broj primljenih predmeta po kontrolnim zahtjevima iznosi 844, a od toga na rad sudova 759 predmeta. Ukupno riješenih predmeta je 722, od kojih je: u tri predmeta kontrolni zahtjev odbačen zbog neuređenja, u četiri predmeta zahtjev je odbačen kao neuređan bez dostavljanja na uređenje jer je podniet od strane advokata ili lica sa položenim pravosudnim ispitom, u 176 predmeta odbijen je kao očigledno neosnovan, u 399 predmeta odbijen je kao neosnovan, u 44 predmeta odlučeno je na drugi način, u 15 predmeta zahtjev je usvojen, u 64 predmeta upućeno je obavještenje stranki da će se u roku postupiti u predmetu ili donijeti odluka, u 12 predmeta zahtjev je povučen, u pet predmeta upućeno je obavještenje stranki o određivanju roka za preduzimanje procesnih radnji zbog neopravdanog odugovlačenja postupka i odlučivanja u predmetu.

#### **5.2.4.3. Neizvršavanje sudske odluke**

Cijeneći važnost i aktivnost države u pogledu poštovanja prava građana/ki priznatih pravosnažnim sudskim odlukama, a naročito odgovornost države u poštovanju i primjeni Konvencijskog prava, Zaštitnik i u ovoj izvještajnoj godini ukazuje na važnost primjene i poštovanja stava ESLJP, prema kojem su Visoke strane ugovornice, po članu 1 Konvencije, dužne da organizuju svoje pravne sisteme tako da svakome pod svojom jurisdikcijom obezbijede poštovanje prava i sloboda iz Evropske konvencije, uključujući i pravo na pravično suđenje iz člana 6.

Prema podacima Kancelarije zastupnice Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava, predstavke koje su komunicirane Kancelariji u toku 2022.godine (njih 18) odnosile su se na navodnu povredu prava na pravično suđenje u smislu čl.6 Konvencije, a od tog broja, zbog neizvršavanja pravosnažnih sudskih odluka devet predstavi. Zaštitnik u kontinuitetu ukazuje na važnost blagovremenog donošenja i izvršenja odluka, naročito kada je strana u sporu i izvršni dužnik nacionalni organ vlasti, budući da se od vlasti očekuje da razumno pomogne izvršenju presude u korist stranke koja je spor dobila, ali ne i da garantuje izvršenje u svim okolnostima (*Fuklev protiv Ukrajine*).

U pritužbama koje su se odnosile na neizvršavanje sudskih odluka u kojima se ukazivalo na nezakonitost sudskih odluka u postupanju i po presudama instanciono viših sudova, postupak pred Zaštitnikom je okončan nenadležnošću.

U postupku po pritužbi u kojoj je, u toku trajanja postupka pred Zaštitnikom, postupljeno po pravosnažnoj i izvršnoj presudi i otklonjena povreda prava, postupak je obustavljen. U pritužbi koja nije sadržala sve potrebne podatke, zatražena je dopuna., u jednom predmetu nije utvrđena povreda prava, dok je u jednom predmetu stranka upućena na obaveznu prethodnu sudsku zaštitu, podnošenjem predloga za izvršenje.

U predmetu u kome je utvrđena povreda prava, pritužba se odnosila na Ministarstvo odbrane Crne Gore, tj.dugo trajanje postupka izvršenja stambene raspodjele od gotovo 12 godina, a po oglasu koje je ovo Ministarstvo raspisalo u maju mjesecu 2010. godine. Zaštitnik je utvrdio da je neizvršavanjem i nepostupanjem Ministarstva odbrane, u skladu sa pravosnažnim presudama Osnovnog suda u Podgorici<sup>71</sup> i izvršnim rješenjima tog suda<sup>72</sup> podnosiocu pritužbe povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku iz čl.32 Ustava Crne Gore i čl.6 Evropske konvencije i u tom pravcu dao određene preporuke<sup>73</sup>.

#### **5.2.4.4. Zloupotreba procesnih ovlašćenja**

U ovoj izvještajnoj godini po pitanju ove nadležnosti okončano je 16 predmeta, pa Zaštitnik uz upućivanje na ranije zapažanje u odnosu na ovo zakonsko ovlašćenje<sup>74</sup> konstatuje da se u ovim predmetima oglasio nenadležnim, imajući u vidu da Zaštitnik ne vrši instancionu kontrolu rada sudova, niti može mijenjati, ukidati ili poništavati njihove odluke, odnosno preispitivati pravilnost i zakonitost postupka, koji prethodi njihovom donošenju. I u postupanju po ovim predmetima stranke su upućivane na djelotvornu pravnu zaštitu kroz instancionu kontrolu i korišćenje pravnih sredstava u sudskom postupku. Ovo posebno iz razloga što su sudovi u procesnom smislu ovlašćeni i odgovorni da spriječe zloupotrebe procesnih prava. Tako je Zakonom o parničnom postupku u čl.11 eksplicitno propisano da je "sud dužan da nastoji da se postupak sprovede bez odugovlačenja, u razumnom roku, sa što manje troškova i da onemogućiti svaku zloupotrebu prava koja strankama pripadaju u postupku". Osim toga, na zloupotrebu pojedinih procesnih ovlašćenja sud pazi po službenoj dužnosti, a kod drugih na zahtjev stranke.

U četiri predmeta u postupanju u odnosu na rad sudova postupak je okončan spajanjem, u devet predmeta stranke su upućene na djelotvorno pravno sredstvo (pravo na podnošenje zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć, pravo na podnošenje žalbe, zahtjeva za zaštitu zakonitosti, ustavne žalbe, pravo podnošenja prijave Komori Javnih izvršitelja, Ministarstvu pravde, Zaštitniku imovinsko-pravnih interesa, pravo podnošenja prijave Upravi prihoda), u 16 predmeta postupak je obustavljen otklanjanjem

<sup>71</sup> P.br.3577/13 od 28.maja 2015.godine, P.br.6203/15 od 29.11.2016.godine, P.br.3436/15 od 13.11.2017.godine i P.br.6379/15 od 17.02.2027.godine

<sup>72</sup> I.br.28/28/18 od 12.02.2018.godine, I br.28/18 od 10.05.2018.godine i I.br.281/18 od 25.03.2019.godine

<sup>73</sup> Mišljenje 01-872/21 od 14.jun 2022.godine

<sup>74</sup> Izvještaj Zaštitnika 2021. 5.2.9.1.Zloupotreba procesnih ovlašćenja

povrede u toku postupka, u tri predmeta pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku, a u jednom predmetu pritužba je podnijeta po isteku zakonskog roka.

U predmetima u kojima se pritužbom ukazivalo na povrede prava iz više oblasti i više mandata koji pokriva Zaštitnik (uprava i pravosuđe, tortura, prava djeteta, diskriminacija), nakon analize pritužbe, a radi cjelishodnosti postupka, te pravilne, potpune i djelotvorne zaštite, predmeti su razdvajani u posebne spise i o njima odlučivano odvojeno.

#### **5.2.4.5. Sudski savjet**

U jednom predmetu pritužba se odnosila na Sudski savjet, a postupak je okončan obustavom, jer je u toku trajanja ispitnog postupka otklonjena povreda prava na koju se pritužbom ukazivalo.

Postupanjem u ovom predmetu zapaža se da je Sudski savjet dao osvrt i na navode pritužbe u pogledu eventualne disciplinske odgovornosti sudije/kinje na koju se pritužba odnosila, ocjenjujući da nema osnova za bilo kakvo postupanje.

Prema podacima Sudskog savjeta tokom 2022. godine Sudskom savjetu je podnijeto 127 pritužbi na rad sudova i sudija. Iz 2021.godine prenijete su 32 pritužbe. Nakon razmatranja na sjednicama Komisije za pritužbe i sjednicama Savjeta, ukupno je riješeno 30 pritužbi iz 2021.godine i 64 pritužbe iz 2022.godine, dok su neriješene ostale 63 pritužbe.

Komisija za pritužbe održala je 14 sjednica na kojima su obrađivane pritužbe, pribavljena izjašnjenja na pritužbe i sačinjeni nacrti odgovora na pritužbe. Na sjednicama Savjeta analizirane su pristigle pritužbe kao predmet obraćanja stranaka, procesna postupanja sudija/kinja na čiji se rad odnosila pritužba, način vođenja postupka, sadržina procesnih rješenja donijetih u cilju rukovođenja postupkom, sadržina redovnih, kao i odluka sudova po vanrednim pravnim lijekovima, koje nijesu donijete u njihovu korist.

Najčešći motiv obraćanja stranaka je nezadovoljstvo sudskom odlukom, o čemu Savjet ne može odlučivati i nema ovlašćenja da se miješa u postupke koji su u toku. Savjet samo zauzima stav o navedenim pritužbama, kako je to propisano Zakonom o Sudskom savjetu i sudijama, odnosno Poslovníkom Sudskog savjeta, a stranke svoje nezadovoljstvo mogu iznijeti u postupcima po pravnim lijekovima na odluku, kako to i zakon propisuje.

Dio pritužbi odnosio se na dugo trajanje postupka i na prekoračenje instrukcionih rokova od strane postupajućih sudova u njihovim predmetima, usljed čega po podnosiocima/teljicama pritužbi, preduzimanjem određenih procesnih radnji neopravdano dugo traje i odražava se u krajnjem na efikasnost postupka, a u kom pravcu se isti upućuju na važeći zakonski propis koji reguliše prava na suđenje u razumnom roku.

Prema informaciji iz Sudskog savjeta, Komisija za pritužbe je imala savjestan i odgovoran pristup razmatranju pritužbi na način kako je zakonom propisano, vodeći računa o proceduri i rokovima postupanja prilikom obrađivanja pritužbi prije nego što one dođu na razmatranje pred Savjet, kako bi se blagovremeno reagovalo na ukazane probleme.

Kancelariji za pritužbe pri Vrhovnom sudu Crne Gore podnijeto je 124 predstavlki građana/ki, od kojih se 34 predmeta odnose na pritužbe na rad sudova i sudija, 55 na urgencije, dok je 35 predmeta zavedeno kao molba.



Zaštitnik konstatuje da je veći broj pritužbi okončan nenadležnoću, da su stranke upućivane na djelotvornu zaštitu, pa imajući u vidu utvrđeni procenat od 50% okončanih pritužbi iz 2022.godine, a primarno iz razloga koji su u vezi sa mandatom Zaštitnika, ukazuje na nužnost ažurnog postupanja Sudskog savjeta po pritužbama na rad sudija i predsjednika/ca sudova.

Svodeći prikaz stanja na podatke i obavještenja koja su relevantna za mandat Zaštitnika u odnosu na rad sudova, mogu se izvesti određeni zaključci o stanju u ovoj oblasti i to:

- Sudovi prepoznaju važnost poštovanja prava na suđenje u razumnom roku iz čl.6 st.1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda;
- Sudovi su preduzimali procesne mjere i radnje u rukovođenju sudskim postupkom, obezbjeđujući blagovremnost i ažurnost u postupanju i radu na predmetima, u skladu sa procesno-pravnim garancijama i djelotvornim pravnim sredstvima za ubrzanje postupka utvrđenim nacionalnim zakonodavstvom;
- Sudovi su za vrijeme pandemije COVID-19 preduzimali Mjere za sprečavanje i suzbijanje širenja COVID-19, uvodili poseban režim rada i preduzimali mjere i radnje u hitnim postupcima, koji ne trpe odlaganje;
- U određenom broju slučajeva zabilježeno je odstupanje od primjena Mjera za sprečavanje i suzbijanje širenja COVID-19, koje je za posljedicu imalo povredu prava na suđenje u razumnom roku;
- U vanrednim okolnostima povreda prava na suđenja u razumnom roku uslovljena je načinom organizacije rada suda, naročito kao posljedica odlaska velikog broja sudija u penziju;
- Po pitanju neizvršenja sudskih odluka Zaštitnik konstatuje neblagovremnost nacionalnih - izvršnih organa vlasti i drugih organa u postupanju po pravosnažnim sudskim presudama;
- Po pitanju neizvršavanja pravosnažnih odluka suda od strane organa vlasti, konstatuje se da je takvo postupanje u gruboj suprotnosti sa pozitivnom obavezom Države da granatuje potpunu, jednaku, cjelishodnu i blagovremenu zaštitu ljudskih prava i sloboda u okvirima nacionalnog pravnog sistema;
- Po pitanju nadležnosti u pogledu zloupotrebe procesnih ovlašćenja, imajući u vidu ograničenu nadležnost Zaštitnika u pogledu ispitivanja zakonitosti sudskih odluka i postupanja sudija, konstatuje se da se primjenjivost odredbe može izuzetno odnositi na postupke koji su u toku i to samo u situacijama očigledne grube zloupotrebe procesnih ovlašćenja u praksi. Međutim, ovdje treba dodati da takav standard nije definisan, a za slične situacije moguće je primijeniti i druge vidove utvrđivanja odgovornosti, zbog čega nalazimo da ovo treba biti primarno u nadležnosti sudske vlasti;
- Po pitanju pritužbi na rad sudija, Sudski savjet je prema njihovim navodima uredno postupao i obavještavao stranke o postupanju i cijenio u obrazloženju odluke i one navode koji se odnose na eventualnu disciplinsku odgovornost.

#### **5.2.4.6. Pritužbe na rad Ustavnog suda Crne Gore**

U izvještajnoj godini Zaštitnik je okončao jedan predmet koji se odnosio na Ustavni sud Crne Gore. Pri tome treba podsjetiti da je Ustavni sud formalno odbio postupanje Zaštitnika kada je u pitanju nadležnost u ovim predmetima, prekidajući praksu koja je trajala od dana osnivanja institucije (2003) sve do 2021. godine.

Bez obzira na navedenu činjenicu Zaštitnik je postupao u okvirima dostavljenog materijala i postupak u ovom predmetu okončao nepostupanjem, jer u postupku ispitivanja pritužbe podnosilac nije pritužbu uredio i dopunio.

U ovom dijelu Zaštitnik podsjeća da je ESLJP pitanje primjenjivosti člana 6 st. 1 Konvencije na postupak pred Ustavnim sudom u određenom broju predmeta i ranije ispitivao - *Sussmann protiv Njemačke*<sup>75</sup> i *Šikić protiv Hrvatske*<sup>76</sup>. Iako se ova obaveza odnosi i na Ustavni sud, prema stavu Suda ona se ne može tumačiti na isti način, kao za redovne sudove. Njegova uloga čuvara Ustava čini da je neophodno da Ustavni sud ponekad uzme u obzir i druge okolnosti, osim pukog hronološkog redosljeda unosa predmeta na listu, kao što je na primjer 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 pravde<sup>77</sup>.

Presudom Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Siništaj protiv Crne Gore* od 23. septembra 2021. godine, utvrđena je povreda prava suđenja na razumnom roku u dijelu procedure, koja se odnosi na postupak po ustavnoj žalbi pred Ustavnim sudom. ESLJP je zaključio da su standardi vezani za suđenje u razumnom roku primjenljivi i na postupak pred Ustavnim sudom, jer je odlučivanje Ustavnog suda moglo, u konkretnom slučaju, da utiče na ishod spora pred redovnim sudovima. Prilikom ocjene o razumnosti roka Sud se rukovodio primjenom kriterijuma u skladu sa doboro ustanovljenom praksom, uzimajući u vidu složenost predmeta, ponašanje stranaka i relevantnih organa vlasti i značaj predmeta spora za podnosioca predstavke. Kancelarija zastupnice Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava Odjeljenju za izvršenje presuda Evropskog suda dostavila je *Akcioni plan o preduzetima generalnim i individualnim mjerama na nacionalnom nivou, u cilju izvršenja presude*. Predmet se i dalje nalazi u fazi izvršenja i još uvijek nije zatvoren.

Zaštitnik konstatuje da podnosioci ustavne žalbe ne mogu ostvariti zaštitu povrede prava na suđenje u razumnom roku u postupku po tužbi za pravično zadovoljenje, budući da, 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 prava<sup>78</sup>. Takođe, ne postoji ni zakonski rok za odlučivanje u okvirima nacionalnog pravnog sistema, niti djelotvotno pravno sredstvo za ubrzanje postupka pred Ustavnim sudom. Cijeneći takvu situaciju, Zaštitnik je podnio Incijativu za izmjenu i dopunu *Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore*, kojim bi se takvo pravno sredstvo predvidjelo i u postupku po ustavnoj žalbi.<sup>79</sup>

## Crna Gora i Evropski sud za ljudska prava

Prema podacima *Kancelarije zastupnice Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava* po predstavkama koje su komunicirane Kancelariji tokom 2022.godine, osam predstavki odnosile su se na trajanje postupka pred Ustavnim sudom Crne Gore i povrede prava na pristup sudu. U protekloj godini pred Evropskim sudom za ljudska prava u četiri predmeta zaključeno je prijateljsko poravnanje između strana u postupku, od kojih su se tri predstavke odnosile na prekomjernu dužinu trajanja postupka pred Ustavnim sudom Crne Gore. U svim navedenim predstavkama Vlada Crne Gore izvršila je u zadatom roku obavezu isplate pravičnog zadovoljenja podnosiocima/teljicama predstavke, koja je bila naložena od strane Evropskog suda. U toku periodu, na ime pravičnog zadovoljenja radi nematerijalne štete podnosiocima/teljicama predstavki isplaćeno je ukupno 442,147.66 eura, dok na ime materijalne štete nije bilo isplaćenih iznosa, budući da ista nije bila dosuđena od strane Evropskog suda u presudama donijetim u toku 2022. godine.

<sup>75</sup> Presuda Evropskog suda *Süßmann protiv Njemačke*, od 16.09.1996.godine, predstavka br.2002492

<sup>76</sup> *Šikić protiv Hrvatske*, predstavka br. 9143/08, presuda od 15. jula 2010

<sup>77</sup> Presuda Evropskog suda *Süßmann protiv Njemačke*, od 16.09.1996.godine, predstavka br.2002492

<sup>78</sup> <http://sudovi.me/me/web/pravosudje/vrhs/o?id=Qz0bO>

<sup>79</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1603718086\\_061020202-inicijativa.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1603718086_061020202-inicijativa.pdf)

Zaštitnik ocjenjuje da je važnost poštovanja razumnog roka u postupcima po ustavnoj žalbi od značaja za očuvanje položaja i uloge Ustavnog suda kao čuvara Ustava u okvirima nacionalnog prava, uključujući i ratifikovane međunarodne sporazume o zaštiti ljudskih prava i sloboda. Stoga, očuvanje položaja Ustavnog suda, te u principu priznatog dejstva ustavne žalbe kao djelotvornog pravnog sredstva, nalaže obavezu Državi da u svom postupanju preduzima mjere i radnje usmjerene na poštovanje prava na suđenje u razumnom roku pred svim organima vlasti, pa i u odnosu na Ustavni sud Crne Gore.

U naprijed navedenom smislu Zaštitnik smatra cjelishodnim da ukaže na **preporuku, tj. inicijativu** za izmjenu Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore vodeći računa o negativnim posljedicama koje kašnjenje u postupcima može imati po međunarodni ugled i državne troškove.

### 5.2.5. Inicijative za izmjene propisa

Osim navedene inicijative koja se tiče Zakona o Ustavno sudu, Zaštitnik je pokrenuo još neke zakonodavne inicijative.

Tako, Zaštitnik je dao inicijativu za izmjene i dopune Zakona o parničnom postupku, na način što bi se poslije člana 428a, dodao član 428b, koji bi upućivao na shodnu primjenu odredaba koje se odnose na ponavljanje postupka, na slučajeve kada je podnešen predlog za izmjenu pravosnažne sudske odluke zasnovane na zakonu ili drugom propisu koji je prestao da važi na osnovu odluke Ustavnog suda Crne Gore.

Odredbom čl.428a propisano je da kad Evropski sud za ljudska prava utvrdi povredu ljudskog prava ili osnovne slobode zajamčene Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, stranka može, u roku od tri mjeseca od konačne presude Evropskog suda za ljudska prava, podnijeti zahtjev sudu u Crnoj Gori koji je sudio u prvom stepenu u postupku u kojem je donešena odluka kojom je povrijeđeno ljudsko pravo i osnovna sloboda, za izmjenu odluke kojom je to pravo ili osnovna sloboda povrijeđena, ako se učinjena povreda ne može otkloniti ni na jedan drugi način osim ponavljanjem postupka.

Postupak iz stava 1 ovog člana sprovodi se uz odgovarajuću primjenu odredaba o ponavljanju postupka. U ponovljenom postupku sud je vezan pravnim stanovištem izraženim u konačnoj presudi Evropskog suda za ljudska prava kojom je utvrđena povreda osnovnog ljudskog prava ili slobode.

Pravičnost postupka podrazumijeva legislativnu obavezu Države da procesnim zakonima propiše procesno-pravne garancije, kojima će se omogućiti strankama u postupku da se upoznaju sa svim napomenama koje je druga strana prethodno prethodno dostavila, da ih prokomentariše i da se na njih izjasni. Suština ovog procesno-pravnog zahtjeva proizilazi iz obaveze suda da se dokazi u postupku stavljaju na uvid objema strankama u postupku.

Ovo posebno imajući u vidu princip jednakosti oružja, koji je po svojoj pravnoj prirodi i sadržini utemeljen u zahtjevu pravičnosti iz čl.6 st.1 i pravu na djelotvorni pravno sredstvo iz čl.13 Konvencije. Ovaj princip nalaže da svaka stranka dobije razumnu mogućnost da predoči svoj slučaj pod uslovima koji je ne dovode u suštinski nepovoljniji položaj u odnosu na drugu stranku u postupku.

Primijenjeno na konkretnu situaciju cijenimo da usvajanje prakse da se nakon odluke Ustavnog suda, na osnovu zahtjeva (predloga) za izmjenu prethodne sudske odluke, bez jasnih pravila procesnog zakona koji regulišu ovu pravnu situaciju, donese odluka o izmjeni i to bez prethodnog davanja mogućnosti suprotnoj stranci da se izjasni, dovodi do toga da se jedna stranka u postupku direktno stavlja u povoljniji položaj.

Ukoliko bi se uspostavila ovakva praksa, da se predlog za izmjenu ne dostavlja drugoj stranci na izjašnjenje, grubo bi se vrijeđala osnovna procesna pravila tj. načela i to posebno načelo akuzatornosti i jednakosti. Stanka bi na taj način bila uskraćena na konzumiranje svih procesnih ovlaštenja koja pruža član 6 EKLJP tokom postupka. Stoga se takva moguća povreda može otkloniti upravo izmjenom i dopunom Zakona o parničnom postupku na način što bi se propisala analogna primjena odredbi ZPP-a, kojom se reguliše pravna situacija povodom predloga za ponavljanje postupka.

U postupku javne rasprave o nacrtu Zakona o izmjenama i dopunama *Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći* prihvaćeni su predlozi Zaštitnika da se u dopunama člana 13 važećeg zakona izvrši terminološko usaglašavanje na način da se termin „žrtva mučenja“ usaglasi sa Konvencijom protiv torture i da se u članu 30 predvidi da je advokat u obavezi posjedovati posebna znanja iz oblasti seksualnog nasilja i nasilja nad ženama i djecom, da se uvede specijalizacija pravosudnog kadra iz oblasti porodičnog i rodno zasnovanog nasilja, uz propisivanje kriterijuma i načina obuke, kao i da se uvede specijalizovana lista advokata koji mogu pružati besplatnu pravnu pomoć ranjivim kategorijama.

### **5.2.6. Pritužbe na rad državnog tužilaštva**

Tokom 2022.godine Zaštitnik je okončao 16 pritužbi koje su se odnosile na rad Državnog tužilaštva. Pritužbe su se odnosile na rad Specijalnog državnog tužilaštva osam, Višeg državnog tužilaštva Podgorica jedna, Višeg državnog tužilaštva Bijelo Polje jedna, dok su se na Tužilački savjet odnosile dvije pritužbe.

I u ovoj izvještajnoj godini najveći broj pritužbi odnosio se na neblagovremenost u postupanju i donošenju odluka po krivičnim prijavama i neodgovaranje na zahtjeve, kojima su se građani/ke obraćali/le Državnom tužilaštvu. U predmetima u kojima su u toku trajanja postupka pred Zaštitnikom preduzimate procesne mjere i radnje, postupano i odlučivano po krivičnim prijavama postupak je obustavljan (otklonjena povreda prava).

Imajući u vidu navedeno, Zaštitnik konstatuje napredak u radu tužilaštva u pogledu postupanja po zahtjevima za izjašnjenje Zaštitnika u ovim postupcima, prepoznajući time prava građana/ki na cjelishodno, blagovremeno i djelotvorno postupanje i odlučivanje po krivičnim prijavama. Zaštitnik zapaža da je broj pritužbi koje su se odnosile na postupanje Državnog tužilaštva u ovoj godini manji za 50%, pa konstatuje napredak u postupanju i efikasnosti u radu tužilaštva po krivičnim prijavama, u odnosu na prethodnu izvještajnu godinu.

U pogledu ispitivanja zakonitosti donijetih odluka, Zaštitnik je ukazao na nenadležnost, saglasno odredbi čl.22 Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore, jer Zaštitnik ne sprovodi instancionu kontrolu, niti preuzima funkciju državnih organa, kao što ne može istupati kao supervizijski organ koji može oduzeti pravnu valjanost akata/odluka koje su ti organi donijeli u okviru svoje nadležnosti.

Podnosioci/teljke su upućivani da, po pravosnažnosti postupka, ocjenu o tome da li je aktom, radnjom ili nepostupanjem suda povrijeđeno ljudsko pravo ili sloboda zajemčena Ustavom, odluku donosi Ustavni sud Crne Gore, u postupku pokrenutom po ustavnoj žalbi, u skladu sa odredbama čl.68, 69 i 72 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

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.

Pritužbama se najviše ukazivalo na povredu prava obraćanja i analogno tome prava na djelotvorni pravni lijek, a u manjem broju predmeta na pravo na odbranu, te pravo na mirno uživanje imovine u kontekstu ovlašćenja tužilaštva po pitanju privremenog oduzimanja ili ograničenja korišćenja imovine.

Po pitanju postupka po pritužbama koje su se odnosile na nepostupanje po krivičnoj prijavi, Zaštitnik je u ovim predmetima navode pritužbe razmatrao sa aspekta primjene člana 57 Ustava Crne Gore - pravo obraćanja i pravo na odgovor, u vezi sa ispitivanjem zahtjeva ažurnosti i razumne brzine postupanja po podnijetoj prijavi i s tim u vezi eventualne povrede prava na djelotvorni pravni lijek iz člana 20 Ustava Crne Gore i čl.13 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava.

U jednom broju predmeta u kojima tužilaštvo nije blagovremeno preduzimalo mjere i radnje u postupcima izviđaja i istrage, Zaštitnik je utvrdio povredu prava i dao Preporuke, uz obavezu tužilaštva da dostavi Zaštitniku izvještaj o izvršenju preporuke u ostavljenom roku.

Te preporuke, konkretne ili opšte prirode, date su kako slijedi:

#### **Osnovnom državnom tužilaštvu u Podgorici:**

- ❖ da u predmetu poslovne oznake Kt.br.1604/18,bez odlaganja,preduzme procesne mjere i radnje i donese odluku po krivičnoj prijavi od 05.septembra 2018.godine;
- ❖ da blagovremeno postupa u predmetima u kojima prijeti nastupanje zastarjelosti krivičnog gonjenja, te s tim u vezi razmotri mogućnost davanja upustva u pojedinim predmetima, a sve kako bi se oštećenoj strani dala mogućnost da se prethodno uključi u postupak ukoliko bude uskraćena za preduzimanje neke od zakonom propisanih procesnih radnji i mogućnosti, zbog eventualnog nastupanja zastarjelosti krivičnog gonjenja<sup>80</sup>;

#### **Specijalnom državnom tužilaštvu**

- ❖ da bez daljeg odlaganja preduzme potrebne procesne mjere i radnje, što podrazumijeva i upozorenje vještacima finansijske struke radi bržeg postupanja po naredbi za vještačenje tog tužilaštva, a sve u cilju što skorijeg odlučivanja po krivičnim prijavama;
- ❖ da u što kraćem roku obavijesti podnosioca pritužbe o preduzetim radnjama tog tužilaštva u predmetu<sup>81</sup>.

U vezi sa navedenim Zaštitnik je, postupajući u ovim predmetima, ukazao da je obaveza blagovremenog obavještavanja oštećenog o toku postupka, kao i ishodu krivične prijave, u skladu sa načelom pravne sigurnosti, jer obezbjeđuje djelotvorno i efikasno ostvarivanje prava i sloboda zaštićenih kako Ustavom Crne Gore, tako i Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Takav zahtjev pravne sigurnosti ne proizilazi samo iz odredbi Ustava Crne Gore, već i *Direktive 2012/29/EU Evropskog parlamenta i Savjeta od 25. oktobra 2012. godine o uspostavljanju minimalnih standarda za prava, podršku i zaštitu žrtava krivičnih djela, te Okvirnoj odluci Savjeta 2001/220/PUP o položaju žrtava u krivičnom postupku od 15.marta, 2001.godine, koja daje posebnu važnost informacijama koje omogućavaju žrtvi da bude obaviještena o trenutnoj fazi, ne samo krivičnog, nego i u širem smislu riječi, osim krivičnog, izraz postupka obuhvata sve kontakte koje žrtva ima s organima vlasti, javnim službama ili organizacijama za podršku žrtvama u vezi sa svojim slučajem prije, tokom ili nakon krivičnog postupka.*

---

<sup>80</sup> Mišljenje 01-958/21 od 18.april 2022.godine

<sup>81</sup> Mišljenje 01-18/22 od 14.decembra 2022.godine

Cijeneći položaj i ulogu Državnog tužilaštva, kao jedinstvenog i samostalnog organa koji vrši poslove gonjenja učinilaca krivičnih djela i drugih kažnjivih djela koja se gone po službenoj dužnosti, Zaštitnik posebno podsjeća na obavezu blagovremenog i ažurnog postupanja, uz omogućavanje oštećenoj strani dostupnosti samog postupka, u mjeri u kojoj je potrebno za zaštitu njenih prava.

Načelo hitnosti i pravovremenog postupanja, kao pravni standard, znači pravo i obavezu svih učesnika u postupku da, u svakoj fazi postupka, jednako i blagovremeno postupaju i preduzimaju radnje, u rokovima i na način propisan Ustavom i Zakonom.

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, nameće državi proceduralnu obavezu da istraži moguće povrede prava, ne samo od strane službenika, već i drugih nepoznatih pojedinaca (vidjeti, na primjer, *Branko Tomašić i drugi protiv Hrvatske*, presuda od 15. januara, 2009. godine, stav 62, *Tođcu protiv Turske*, presuda od 31. maja, 2005. godine, stav 109; i *Menson protiv Ujedinjenog kraljevstva* presuda od 6. maja, 2003. godine).

Takođe, mora postojati implicitni zahtjev ažurnosti i razumne brzine postupanja u ovom kontekstu (vidi predmet *Yaşa protiv Turske*, presuda od 2. septembra, 1998, stavovi 102. - 104 i predmet *Mahmut Kaya protiv Turske*, presuda od 16. maja, 2000. godine, stavovi 106 i 107).

Zaštitnik ukazuje da su blagovremenost i ažurnost suštinske komponente djelotvorne istrage, jer u određenim slučajevima, objektivno dugo postupanje organa vlasti, može biti dovoljan kriterijum da se utvrdi nedostatak i dovede u pitanje djelotvornost istrage. Zahtjevi pravne sigurnosti i vladavine prave postavljaju obavezu pred nadležnim organima da gonjenja sprovedu uz punu operativnost, blagovremenost i ažurnost u postupanju.

U jednom predmetu Zaštitnik je utvrdio da je nepostupanjem Višeg državnog tužilaštva - nepodnošenjem predloga za određivanje privremene mjere obezbjeđenja sudiji za istragu Višeg suda u Podgorici, nakon što je donijelo Naredbu o privremnom oduzimanju pokretne imovine (zapljena) oduzetih od okrivljenog u postupku pred Višim sudom u Podgorici, došlo do povrijede prava na mirno uživanje imovine u smislu člana 58 Ustava Crne Gore i člana 1 Protokola 1 uz Konvenciju, kao prava na pravično suđenje u smislu člana 32 Ustava Crne Gore i člana 6 Konvencije. Zaštitnik zapaža da se radi o ponovljenoj povredi po ovom osnovu.

Cijeneći da je ova problematika detaljno razmatrana i obrazlagana u Izvještaju Zaštitnika za 2021. godinu (5.2.9.3. Pritužbe na rad državnog tužilaštva), Zaštitnik nalazi važnim podsjetiti da pravo na mirno uživanje imovine garantovano članom 1 Protokola 1 sadrži tri jasno razgraničena pravila: prvo pravilo, koje je dato u prvoj rečenici prvog stava jeste opšte prirode i naglašava načelo neometanog uživanja imovine; drugo pravilo, sadržano u drugoj rečenici prvog stava, bavi se lišavanjem imovine i postavlja izvjesne uslove u tom pogledu; treće pravilo, navedeno u drugom stavu, priznaje da države ugovornice imaju pravo, inter alia, da kontrolišu korišćenje imovine u skladu sa opštim interesom. Ukoliko se ne ispuni prvi uslov, uslov zakonitosti, neće se ispitivati naredni uslovi, već će se konstatovati povreda prava.

Zaštitnik podsjeća na dosljedan pristup ESLJP u pogledu mjera oduzimanja predmeta (privremenog i/ili trajnog) te da, iako ono podrazumijeva lišavanje imovine i pored toga predstavlja kontrolu korišćenja imovine u smislu drugog stava člana 1 Protokola 1 uz Konvenciju.

Shodno tome, Zaštitnik je u okolnostima ovog predmeta zaključio da je nepostupanjem u cjelosti u skladu sa čl.21 *Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću*, VDT oduzeo imovinu podnosiocu pritužbe bez odluke suda, jer više od jedne godine i devet mjeseci nije podnijelo

predlog sudu i time postupilo suprotno zakonu, ne pružajući mogućnost podnosiocu pritužbe da svoj slučaj iznese pred sud, niti da uputi primjedbe i pruži dokaze koje smatra nužnim u cilju zaštite svojih interesa.

Ocijenjujući da je odredba čl.21 prednje navedenog Zakona jasna i predvidiva i da upućuje na zaključak da se imovina ne može privremeno oduzeti bez odluke suda, Zaštitnik je utvrdio da je, postupajući na takav način, VDT onemogućilo da sud, koji je jedino i isključivo nadležan za odlučivanje o tome, donese odluku na osnovu objektivno procijenjenih činjenica koje su strane iznijele i time potvrdi da je preventivna svrha oduzimanja opravdala svoju neodložnu primjenu, bez obzira na bilo kakvu žalbu.

Zaštitnik je ocijenio da je takvim (ne)postupanjem došlo do povrede prava svojine iz člana 58 Ustava CG i analogno tome, prava na mirno uživanje imovine iz člana 1 Protokola 1 uz Konvenciju.

Primjenjujući član 6 Konvencije, koji predstavlja *lex specialis* u odnosu na član 13 Konvencije: zaštitne mjere iz člana 6, koje podrazumijevaju potpunu blokadu sudskog postupka strožije su od onih iz člana 13 i apsorbuju ih, pa je predmetna pritužba razmatrana samo na osnovu člana 6 Konvencije.

Polazeći od toga da pravo na pravično suđenje garantuje da lica na koja se odnose odluke o oduzimanju imovine moraju biti u mogućnosti da od nacionalnih sudova traže da ispituju sve mjere/sankcije koje su protiv njih preduzete, te da sudovi moraju da potvrde kako preduzete mjere nisu proizvoljne, jer je ključno i da lica na koja se rješenja o oduzimanju odnose imaju mogućnost da nezavisni sud preispita ne samo rješenja, već i način na koji se ona izvršavaju, zaključeno je da postupak miješanja od strane VDT-a u pravo na mirno uživanje imovine – pokretnih stvari podnosioca pritužbe koje su privremeno oduzete, a koji postupak nije bio u skladu sa članom 1 Protokola 1, nije zadovoljio ni uslove pravičnosti iz člana 6 Konvencije.

Zaštitnik je dao u Mišljenju i preporuku Višem državnom tužilaštvu u Podgorici da u svim budućim slučajevima kada, iz razloga hitnosti u postupcima oduzimanja imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću, shodno odredbama čl.21 *Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću*, donese Naredbu, odmah, bez odlaganja, podnese sudiji za istragu predlog za određivanje privremene mjere obezbjeđenja<sup>82</sup>.

Posebnu pažnju Zaštitnika privuklo je postupanje Specijalnog državnog tužilaštva i Višeg suda u Podgorici u okolnostima čestog vraćanja optužnice na dopunu i nemogućnost njenog stupanja na pravnu snagu, odnosno sticanja pravosnažnosti optužnog akta. U konkretnom predmetu zapaženo je da postupak istrage još uvijek traje, rješenje o sprovođenju istrage donijeto je 20. januara 2016. godine, a optužnica još uvijek nije stupila na pravnu snagu.

U okolnostima ovog slučaja ocijenjeno je da krivični postupak ne ispunjava uslove suđenja u razumnom roku kao jedan od segmenata zaštićenih članom 32 Ustava Crne Gore i čl.6 st.1 EKPLJP, dok se u tom trenutku nije mogla utvrditi povreda prava na pravično suđenje, kao još jednog od segmenata prava iz čl.32 Ustava Crne Gore i opštim standardom čl.6 st.1 EKPLJP. Ocijenjeno je i da podnositeljka pritužbe, za kojom je raspisana potjernica nacionalnih vlasti, a koja se nalazi na Interpolovoj potjernici, nije izložena ograničenju slobode kretanja iz čl.2 Protokola 4 uz Konvenciju, pa nije utvrđena povreda prava iz čl.39 Ustava Crne Gore.

---

<sup>82</sup> Mišljenje 01-394/22 od 31.decembar 2022.godine

Zaštitnik je u Mišljenju dao i određene preporuke tužilaštvu i sudu u cilju prevencije nastanka istih ili sličnih kršenja prava kako slijedi:

- ❖ Budući da Zakonik o krivičnom postupku ne ograničava koliko se puta optužnica prilikom kontrole i potvrđivanja može vratiti nadležnom državnom tužilaštvu, u ovom i budućim slučajevima, postupka po uputima i nalogima nadležnog suda koji vrši kontrolu optužnice, kako se optužnica ne bi više puta vraćala iz istog razloga na dopunu istrage (ili kako bi se zapaženi nedostaci otklonili) i dobila karakter "ping pong" odlučivanja, te samim tim ugrozio standard razumnog trajanja postupka, posebno pri činjenici da protiv odluke suda o vraćanju optužnice u fazi njene kontrole, žalba nije dozvoljena;
- ❖ U što kraćem roku izvršiti sveobuhvatnu kontrolu optužnice u konkretnom predmetu, imajući u vidu da je u dosadašnjem krivičnom postupku optužnica 6 puta vraćena na dopunu istrage, te da istraga u ovoj pravnoj stvari traje šest godina<sup>83</sup>.

Na Tužilački savjet ukupno su podnijete dvije pritužbe. U jednom predmetu postupak je obustavljen, budući je otklonjena povreda prava na koju se ukazivalo. U drugom predmetu koji se odnosio na postupanje i rad Komisije za Etički kodeks državnih tužilaca Tužilačkog savjeta - Sekretarijata tog savjeta Zaštitnik je utvrdio povredu prava i dao preporuku.

U okolnostima predmetnog slučaja stranka se žalila da joj je postupanjem tužilačke Komisije u postupku donošenja Mišljenja broj 02-9-566-4/2021 od 19.maja 2021.godine povrijeđeno pravo na odbranu, budući da joj nije omogućeno da se izjasni na navode iz podnijetog akta - prijave.

U tom pravcu, Zaštitnik je ocijenio da nije prihvatljivo i nije u skladu sa osnovnim standardima prava na odbranu u okviru prava na pravično suđenje iz čl.6 EKLJP, da se kao adekvatna odbrana podnositeljke pritužbe u postupku ispitivanja povrede etičkog kodeksa uzima i prihvata njeno izjašnjenje koje je dala u drugom postupku, a koje se kao takvo ne može smatrati kao adekvatna i prihvatljiva odbrana u ovom postupku. Zaštitnik je utvrdio da je podnositeljki pritužbe povrijeđeno pravo na odbranu iz čl.37 Ustava Crne Gore u kontekstu prava na pravično suđenje iz čl.32 Ustava Crne Gore i čl. 6 st.1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i dao Preporuku *Tužilačkom savjetu - Komisiji za etički kodeks državnih tužilaca* da se, u ovakvim i sličnim situacijama, licima u odnosu na koje je podnijeta pritužba Komisiji uvijek omogući da se prije donošenja Mišljenja izjasne o navodima podnijete pritužbe.

Sljedstveno uočenim karakteristikama predmeta u radu kod Zaštitnika zaključuje se da Državno tužilaštvo prepoznaje važnost blagovremenog postupanja i odlučivanja po krivičnim prijavama. U postupanju tužilačkih organa po preporukama Zaštitnika evidentno se mora unaprijediti sistem zaštite prava oštećenih koji su podnijeli krivičnu prijavu, blagovremenim preduzimanjem procesnih mjera i radnji, te obavještanjem podnosilaca krivičnih prijava o toku i ishodu postupka pred Državnim tužilaštvom, o čemu postoji pozitivan trend napretka u izvještajnom periodu. U predmetima finansijske istrage bilježi se ponovna povreda prava i nepostupanje tužilaštva u skladu sa zakonom utvrđenom procedurom iz čl.21 Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću, čemu se mora posvetiti dužnja pažnja, imajući u vidu da tužilaštvo, kao i svi drugi državni organi moraju primjenjivati standarde ESLJP.

U postupku kontrole optužnice tužilaštvo je u pojedinim predmetima odstupalo od neposrednog i doslednog postupanja u skladu sa nalogima suda.

Konačno, kada je u pitanju rad po pritužbama u vezi sa postupanjem Komisije za Etički kodeks, iako odluke ovog tijela nemaju za posljedicu eksplicitnu sankciju, sa stanovišta podobnosti za vršenje tužilačke

---

<sup>83</sup> Mišljenje 931/21 od 24.novembar 2022.godine



funkcije potrebno je obezbijediti odgovarajuću proceduru, koja ne omogućuje samo jednostrano odlučivanje, već garantuje pravičnost postupka i pravo na odbranu.

U smislu navedenog Zaštitnik je dao opšte **preporuke tužilačkoj organizaciji i to:**

- ❖ Da blagovremeno i ažurno postupa u predmetima po krivičnim prijavama, posebno iz nadležnosti Specijalnog državnog tužilaštva;
- ❖ Da u postupanju po prijavama u predmetima u kojima prijeti nastupanje zastarjelosti postupak sprovodi hitno i bez odlaganja;
- ❖ Da u predmetima finansijske istrage postupak sprovodi u skladu sa odredbom čl.21 *Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću*;
- ❖ Da u postupku kontrole optužnice postupa po nalogu suda i preduzima mjere i radnje u skladu sa odredbom čl. 293 st.6 Zakonika o krivičnom postupku.

#### **U odnosu na Tužilački savjet i Komisiju za etički kodeks državnih tužilaca**

- ❖ Da ažurno i djelotvorno postupa u predmetima po pritužbama na rad državnih tužilaca i rukovodilaca državnog tužilaštva;
- ❖ Da pažljivo razmatra eventualnu odgovornost državnih tužilaca po uložnim pritužbama na njihov rad, posebno u situacijama očiglednog nepoštovanja rokova i ukoliko se takvo postupanje ponavlja;
- ❖ Da u postupanju i odlučivanju po pritužbama na rad državnih tužilaca i rukovodilaca državnog tužilaštva vodi računa o standardu zahtjeva prava na obrazloženu oduku;
- ❖ Da licima u odnosu na koje je podnijeta pritužba Komisji za Etički kodeks državnih tužilaca omogućava da se izjasne o navodima podnijete pritužbe, prije donošenja Mišljenja o povredi kodeksa.

#### **5.2.7. Pritužbe na rad javnih izvršitelja/ki**

U 2022.godini okončana su tri predmeta po pritužbama na rad javnih izvršitelja/ki. U jednom predmetu Zaštitnik je utvrdio nenadležnost, a u dva predmeta stanka je upućene na pravnu zaštitu pred nadležnim organima.

Građani/ke su tražili ispitivanje pravilnosti i zakonitosti odluka javnih izvršitelja/ki, pa budući da Zaštitnik nema mandat da ispituje pravilnost i zakonitost odluka, to su stranke upućivane na sudsku zaštitu. Stranke su upućivane na podnošenje prigovora, kao i predloga za otklanjanje nepravilnosti. U pogledu kontrole rada izvršitelja/ki, stranke su upućivane da kontrolu rada javnih izvršitelja/ki u okviru svojih nadležnosti vrši *Komora javnih izvršitelja*, a da je za nadzor nad zakonitošću rada javnih izvršitelja/ki nadležno Ministarstvo pravde. U jednom predmetu podnosilac je upućen o načinu ostvarenja prava u izvršnom postupku u pogledu načina realizacija obaveze izvršnog dužnika na podnošenje prijave Upravi prihoda I carina Crne Gore.

Zaštitnik podjeća da je sistem javnih izvršitelja/ki uspostavljen kao rezultat generalnih mjera koje je Država preduzela u postupku izvršenja presude ESLJP *Bijelić protiv Srbije i Crne Gore*<sup>84</sup>. U ovom predmetu Sud je utvrdio povredu prava na mirno uživanje imovine zbog dugog trajanja postupka izvršenja. U cilju izvršenja generalnih mjera, Država je sprovela reformu izvršnog postupka, uvela efikasan pravni lijek u vezi sa postupkom izvršenja, usvojen je novi Zakon o izvršenju i obezbjeđenju i postavljeno je 29 javnih izvršitelja od strane Ministarstva pravde Crne Gore. Preduzetim mjerama uticalo

<sup>84</sup> Predstavka br. 11890/05 od 28.aprila, presuda od 28.aprila 2009.godine

se smanjenju dužine trajanja izvršnog postupka, posebno kada je u pitanju iseljenje iz prostora za stanovanje. Zaštitnik konstatuje da ovakvo postupanje Države predstavlja dobar primjer prakse u poštovanju, garanciji i djelotvornom postupanju i kreiranju mehanizma zaštite ljudskih prava i sloboda u okvirima nacionalnog pravnog sistema.

U naprijed navedenom smislu Zaštitnik poziva Ministarstvo pravde i Komoru javnih izvršitelja na nastavak kontinuiranog unapređenja sistema kontrole rada i odgovornosti javnih izvršitelja/ki, radi ostvarenja prava građana/ki na djelotvorno i blagovremeno izvršenje pravde.

Komora javnih izvršitelja u daljim postupcima izvršenja treba da postupa u skladu sa dobro utvrđenom praksom ustanovljenom u izvršenju preporuka Zaštitnika datih u Mišljenju br.01-126/21 od 21.juna, 2021. godine na koje podsjećamo:

- ❖ Da u postupcima izvršenja rješenja donijetih na osnovu izvršne isprave, ne pristupaju naplati potraživanja iz rješenja o izvršenju, prije nego što se izvrši dostava rješenja shodno čl.43-45 Zakona o izvršenju i obezbjeđenju, te s tim u vezi da razmotre mogućnost da rješenje o izvršenju donešeno na osnovu izvršne isprave, koje sadrži i rješenje o zabrani, prvo dostave banci koja će sprovesti zabranu raspolaganja na sredstvima na računu izvršnog dužnika, pa tek nakon toga dostave rješenje o izvršenju shodno pravilima o dostavljanju i izvršnom povjeriocu i izvršnom dužniku, kao i da se nakon što se rješenje o izvršenju dostavi strankama u izvršnom postupku po pravilima ZIO-a, Zaključak o prenosu sredstava koja su prethodno blokirana, dostavi banci i naplati potraživanje.
- ❖ Da u budućem postupanju, ukoliko se naplati potraživanje određeno rješenjem o izvršenju na osnovu izvršne isprave, javni izvršitelji/ke ne obustavljaju postupak izvršenja sve dok ne protekne rok za izjavljivanje prigovora i dok se ne uvjere da izvršni dužnik/ci nijesu iskoristili to svoje pravo.
- ❖ Da razmotre mogućnost uvođenja jedinstvene prakse da, ukoliko u spisima predmeta ne egzistira dokaz o prijavljenoj adresi prebivališa izvršnog dužnika, a dostava se ne može uručiti na adresu iz predloga za izvršenje, zatraže od Prijavno-odjavne službe MUP-a podatke o prijavljenoj adresi izvršnog dužnika, kako bi se istom obezbijedilo adekvatno obavještenje o pokrenutom izvršnom postupku i učešće u istom.

### **5.2.8. Pritužbe na rad Advokatske komore i advokata/ica**

U pritužbama koje su se odnosile na Advokatsku komoru Crne Gore okončana su tri predmeta, jedan predmet upućivanjem na pravnu zaštitu pred nadležnim organom, jedan predmet obustavom, a u jednom predmetu utvrđena je povreda prava i data preporuka.

U predmetu koji se odnosio na pritužbu na rad advokata/ica Zaštitnik je ukazao da nema nadležnost za postupanje po pritužbama na rad advokata/ica, jer je za ocjenu o pravilnosti i zakonitosti u postupanju i radu advokata/ica, kao samostalne i nezavisne profesije, te eventualne disciplinske odgovornosti, nadležna Advokatska komora Crne Gore. Ovo zbog toga što je advokatura, shodno čl.2 Zakona o advokaturi, nezavisna i samostalna služba, koja pruža pravnu pomoć fizičkim i pravnim licima.

Podnosilac je upućen na dalju pravnu zaštitu, u skladu sa javno pravnim ovlašćenjem Advokatske Komore propisanim odredbom čl. 36 st.1 tač.12 Statuta Advokatske Komore Crne Gore, prema kojem Advokatska komora vodi disciplinske postupke i odlučuje o disciplinskoj odgovornosti advokata/ica i advokatskih pripravnika/ca i vodi evidencije vezane za vođenje ovih postupaka i izvršenje disciplinskih mjera.

U predmetu u kojem je Advokatska komora preduzela mjere i radnje u toku trajanja ispitnog postupka pred Zaštitnikom i donijela odluku po disciplinskoj prijavi podnosioca pritužbe, otklonjena je povreda prava na koju se pritužbom ukazivalo, a postupak je obustavljen.

U jednom predmetu Advokatska komora nije postupila po pritužbi podnosioca - disciplinskoj prijavi, pa je utvrđena povreda prava na odgovor iz čl.57 Ustava Crne Gore i data Preporuka *Advokatskoj Komori Crne Gore* da bez daljeg odlaganja podnosioca pritužbe obavijesti o preduzetim radnjama povodom disciplinske prijave podnijete protiv člana Komore, te eventualnoj donijetoj odluci povodom iste.

U naprijed navedenom smislu zaključak je i preporuka Zaštitnika da Advokatska komora Crne Gore nastavi sa preduzimanjem mjera na jačanju odgovornosti advokata/ica i blagovremenom, efikasnom i djelotvornom postupanju po prijavama na rad advokata/ica.

### **5.2.9. Poseban pregled i osvrt na postupanje po pritužbama, koje se odnose na povredu prava lica u ekstradicionom postupku-pritvoru, u vezi sa postupkom međunarodno-pravne zaštite stranaca**

U ovoj izvještajnoj godini dat je značajan broj preporuka u predmetima po pritužbama koje su dostavljene Instituciji Zaštitnika tokom 2021. godine, a koje se tiču pokrenutog ekstradicionog postupka pred nadležnim organima izvršne i sudske vlasti u Crnoj Gori, radi izručenja podnosilaca/teljki pritužbi zemljama po zamolnicama ovlašćenih organa. Poseban aspekt važnosti postupanja u ovim predmetima odnosi se na razmatranje i pravni položaj stranaca/kinja, zakonitost ograničenja njihove slobode od strane organa vlasti do i nakon isteka perioda na koji određeno trajanje ekstradicionog pritvora, u okolnostima kada je lice u odnosu na koje je određen pritvor pokrenulo postupak za odobravanje međunarodne zaštite.

U svjetlu navedenih odlučnih činjenica, postupajući u ovim predmetima, Zaštitnik je povredu prava razmatrao sa aspekta povrede prava na slobodu i sigurnost ličnosti iz člana 29 Ustava Crne Gore i člana 5 stav 1 tačka f) i st.2, Protokola 4 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, te povrede prava na djelotvorni pravni lijek iz člana 20 Ustava i člana 13 Evropske konvencije, a u vezi sa zabranom mučenja i drugog nečovječnog i ponižavajućeg postupanja iz člana 3 Konvencije.

U smislu garancija člana 5 stav 1 tačka f Konvencije, svako lišenje slobode shodno drugom dijelu tačke f) opravdano je tokom trajanja postupka deportacije ili eksterdacije. Ako se takav postupak ne sprovodi savjesno i zakonito, lišenje slobode, prema stavu člana 5 Konvencije, neće biti dozvoljeno<sup>85</sup>.

Nadalje, član 5 Konvencije sadrži određene garancije u slučajevima kada vlasti liše slobode i drže u pritvoru stranca/kinju koji/a čeka odluku o ekstradiciji. Te garancije se ogledaju u tome da pritvor, odnosno lišenje slobode mora da bude zakonito i mora biti u skladu sa primjenjivim odredbama domaćeg i međunarodnog prava<sup>86</sup>, te da domaći zakon mora biti dostupan i dovoljno precizan. Ovo pravo ide zajedno s pravom lica prema stavu 4 istog člana, tj. da zakonitost pritvora bude predmet revizije suda<sup>87</sup>. Prema ustanovljenoj praksi ESLJP, smještaj tražilaca/teljki zaštite u prihvatni centar s ciljem sprječavanja neovlašćenog prelaska državne granice<sup>88</sup>, kao i smještaj u *Prihvatni centar* sa ciljem preduzimanja daljih

<sup>85</sup> Vidjeti A. i drugi protiv Ujedinjenog kraljevstva (VV), br.3455/05, 19 februar 2009.godine, st.164, Amie i drugi protiv Bugarske, br.58149/08, 12. Februar 2013, st.72

<sup>86</sup> Vidi ESLJP, predstavka br.6871/75, Carpino protiv UK, Yearbook XXI (1978), str.284 (290-292)

<sup>87</sup> "Svako kome je uskraćena sloboda hapšenjem ili lišavanjem slobode ima pravo uložiti žalbu sudu kako bi sud, u kratkom roku,

razmotrio zakonitost lišavanja slobode i ukoliko ono nije bilo zakonito naložio oslobađanje."

<sup>88</sup> Saadi protiv Italije, br.37201/06, 28.februar 2008.godine, stav 42

mjera radi protjerivanja u smislu člana 5 stav 1 tačka f) Konvencije<sup>89</sup>, predstavlja lišenje slobode u smislu člana 5 stav.1 Konvencije. Shodno prednjem podnosilac pritužbe uživa garancije prava iz člana 5 stav 1 tačka f i stav 2 i 4 Konvecije.

Postupak ekstradicije u nacionalnom zakonodavstvu regulisan je *Zakonom o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima*. Ovaj zakon ima karakter *lex specialis* i kao takav se ima jedino i jedinstveno primjenjivati na postupak izručenja okrivljenih ili osuđenih lica u postupku pružanja međunarodno pravne pomoći u krivičnim stvarima.

Odredbom čl 15 st.1 i 2 *Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima*, postupak za izručenje okrivljenog/e ili osuđenog/e pokreće se po zamolnici države molilje, odnosno određivanjem pritvora na osnovu raspisane međunarodne potjernice. Stavom 2 istog člana propisano je da se Zamolnica za izručenje podnosi Ministarstvu.

Odredbom čl. 16 st.1 propisano je da Ministarstvo dostavlja zamolnicu za izručenje sudiji za istragu suda na čijem području lice čije se izručenje traži boravi ili na čijem se području zatekne. Stavom 3 zakona propisano je da ako je postupak pokrenut u skladu sa članom 15 stav 1 ovog zakona, sudija za istragu će izdati nalog da se lice čije se izručenje traži pritvori, ako postoji opasnost da će to lice da izbjegne postupak izručenja ili ako postoje drugi razlozi iz *Zakonika o krivičnom postupku*, odnosno preduzeće druge mjere za obezbjeđenje njegovog/njenog prisustva, osim ako je iz same zamolnice i dostavljenih podataka i isprava očigledno da nema uslova za izručenje.

Istim članom propisano je da pritvor iz stava 3 ovog člana može trajati najduže do izvršenja odluke o izručenju, ali ne duže od šest mjeseci. Na obrazloženi zahtjev države molilje vijeće nadležnog suda može, u opravdanim slučajevima, produžiti trajanje pritvora iz stava 3 ovog člana za još dva mjeseca. Ako je lice koje se nalazi u pritvoru iz stava 3 ovog člana podnijelo zahtjev za međunarodnu zaštitu, pritvor se može, nakon isteka rokova iz st. 4 i 5 ovog člana, produžiti do pravosnažnosti odluke po zahtjevu za međunarodnu zaštitu, odnosno do izvršenja odluke o izručenju, a najduže šest mjeseci. U slučaju iz stava 6 ovog člana, vijeće iz stava 5 ovog člana, na predlog lica kome je određen pritvor ili po službenoj dužnosti, ispituje da li postoje razlozi za pritvor i donosi rješenje o produženju ili ukidanju pritvora, svaka dva mjeseca od donošenja prethodnog rješenja o produženju pritvora. (st. 3-7).

Dakle, zakon je jasan i precizno propisuje da o pritvoru lica koje se nalazi u postupku izručenja(ekstradicije), može jedino odlučivati sud, te da je nakon isteka ovih rokova sud dužan lice koje se nalazi u ekstradicionom pritvoru puštiti na slobodu. Svako drugo postupanje bilo bi protivno odredbama ovog zakona i ne bi zadovoljilo zahtjeve zakonitosti iz čl. 5 stav 1 tačka f Konvencije i 4 Konvencije.

Nadalje, u postupku odlučivanja sudovi su dužni da vode računa o apsolutnoj zabrani izručenja u slučaju pozivanja lica na odredbu čl.3 Konvencije. To nalaže obavezu sudovima da sa posebnom pažnjom cijene ove navode, vodeći posebno računa o standardu prava pritvorenog lica na obrazloženu odluku. Pokrenuti postupak za međunarodnom zaštitom ne isključuje pravo suda da prethodno, u postupku odlučivanja o ispunjenju zakonskih pretpostavki za izručenje, cijeni osnovanost ovih navoda. Takođe, pokrenuti postupak međunarodno-pravne zaštite znači negativnu obavezu Države u pogledu izručenja lica koje se nalazi u ekstradicionom pritvoru. Jer, to predstavlja prethodno pitanje za odlučivanje, pa prije pravosnažnog okončanja postupka, odnosno konačnog rješavanja njegovog/njenog statusa vezano za zahtjev za međunarodnu zaštitu, lice koje se nalazi u ekstradicionom pritvoru ne smije se izručiti.

---

<sup>89</sup> Chacal protiv UK, VV predstavka br.2241493,st.112, presuda od 15 studenoga 1996.godine

Ministarstvo unutrašnjih poslova dužno je o podnijetom zahtjevu za međunarodnu zaštitu obavijestiti - bez odlaganja - organ državne uprave nadležan za poslove pravosuđa (Ministarstvo pravde).

U okolnostima slučaja po pritužbi pred Zaštitnikom, podnosilac pritužbe, koji se nalazio u ekstradicionom pritvoru, nakon isteka zakonskih rokova, po odluci suda pušten je na slobodu. Nakon isteka pritvora, od strane upravnog organa, rješenjem Uprave policije - Sektora granične policije - Odsjek za strance, ograničena mu je sloboda kretanja smještajem u Prihvatilište za strance, gdje je proveo mjesec dana, nakon čega je izručen. Podnosilac je protiv rješenja Uprave policije podnio tužbu Upravnom sudu, tokom postupka ekstradicije podnio je zahtjev za međunarodnu zaštitu, kao i ustavnu žalbu Ustavnom sudu Crne Gore na rješenje o ispunjenosti uslova za izručenje. U vrijeme izručenja svi navedeni postupci su i dalje bili u toku.

Zaštitnik je utvrdio da je ovakvo ograničenje slobode kretanja od strane organa upravne vlasti predstavljalo *de facto* lišenje slobode, odnosno suštinski produžetak ekstradicionog pritvora na osnovu proizvoljne i selektivne primjene *Zakona o strancima*. Ovakvo ponovno lišenje slobode nakon isteka maksimalnog roka ekstradicionog pritvora zapravo predstavlja ekvivalent ekstradicionom pritvoru, a primjena odredbi *Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima* u pogledu lišenja slobode lica koja su u ekstradicionom postupku nije takvog duha da može da se upotpunjuje tumačenjem i primjenom odredbi drugog zakona u pogledu lišenja slobode.

Zaštitnik je zaključio da postupanje državnih organa koje je prethodilo izručenju podnosioca pritužbe ukazuje na namjeru da bude lišen slobode, uprkos pozitivnim propisima i procesnim garancijama koje mu pružaju navedeni zakoni, a što je dokazano time što je država, prije pravosnažnog okončanja postupka, odnosno konačnog rješavanja njegovog statusa vezano za zahtjev za međunarodnu zaštitu, istog ipak izručila.

Takvim postupanjem flagrantno su negirane procesne garancije koje zahtijeva standard zakonitosti u smislu člana 5 Konvencije (postojanje zakonitosti, izvjesnosti, predvidivosti, srazmjernosti i postupanja u dobroj vjeri), što čini osnov utvrđene povrede prava na slobodu i sigurnost ličnosti iz člana 29 Ustava Crne Gore, člana 5 stav 1 tačka f) i st.2 Protokola 4 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Činjenica da je u konkretnom slučaju Ministar pravde donio rješenje o izručenju, bez prethodnog uvjerenja o nepostojanju okolnosti koje bi eventualno spriječile izručenje (budući da nije sporno da se redovni sudovi nijesu detaljno i analitično bavili ovim pitanjem), te da je postupak pred Ustavnim sudom po ustavnoj žalbi još uvijek bio u toku između ostalog i povodom tog pitanja, da je postupak za međunarodno-pravnom zaštitom još uvijek bio o toku u vrijeme izručenja, sve to ukazuje da podnosiocu nije bilo na raspolaganju neki od širokog spektra pravnih sredstava, koji su po svojoj prirodi bili suspenzivnog karaktera, ali u konkretnom slučaju nedjelotvorni, a koji bi omogućili da navodi podnosioca pritužbe o mogućnosti postupanja suprotnim čl.3 Konvencije u slučaju njegovog izručenja podlegnu strogoj analizi od strane relevantnih državnih organa. Bolje rečeno, takve navode potrebno je ispitati rigorozno, detaljno, ekspeditivno, prije nego se izruči državi molilji, u konkretnom slučaju zemlji porijekla. Shodno tome utvrđena je povreda prava na djelotvorni pravni lijek iz člana 20 Ustava Crne Gore (analogno člana 13 Konvencije) u vezi sa zaštitom prava na zabranu mučenja iz čl.29 st.3 Ustava (analogno članu 3 Konvencije)<sup>90</sup>.

---

<sup>90</sup> Mišljenje broj 731/21, 599/21, 868/21 od 20.februara 2022.godine

Zaštitnik je, uz zapažanje potrebne i adekvatne koordinacije, saradnje i ažurnosti nadležnih organa dao Preporuke kako slijedi :

#### **Upravi policije – Sektor granične policije, Odsjek za strance i SNM, Prihvatilište za strance i Centar PMB**

- ❖ Da lica kojima istekne ekstradicioni pritvor u ekstradicionom postupku ne lišavaju slobode donošenjem rješenja o ograničenju slobode kretanja po automatizmu u drugom postupku, primjenom odredbi o deportaciji (*Zakon o strancima*), a sve u cilju sprovođenja postupka ekstradicije;
- ❖ Da prilikom donošenja rješenja o ograničenju slobode kretanja strancima/kinjama koji/e nezakonito borave na teritoriji Crne Gore, shodno Zakonu o strancima ista obrazlože uz poštovanje svih procesnih garancija koje propisuje Zakon, posebno vodeći računa da se izvrši ocjena i obrazloži da li lice prema kojem se primjenjuju određene mjere zakonito boravi u Crnoj Gori.

#### **Ministarstvu pravde, Upravi policije – Sektor granične policije, Odsjek za strance i SNM, Prihvatilište za strance i Centar PMB i MUP-Direktorat za upravne poslove, državljanstvo i strance - Direkciji za azil**

- ❖ Da u postupku sprovođenja postupka ekstradicije, vode računa o statusu lica kao tražilaca međunarodne zaštite, kao i da ne donose rješenje o izručenju i/ili isto ne sprovode (ne pristupaju izvršenju), prije nego što se nesumnjivo utvrdi činjenica nastupanja pravosnažnosti odluke donijete u postupku pružanja međunarodne zaštite;
- ❖ Da sačine Protokol ili uputstvo/smjernice o postupanju u slučaju izručenja lica u postupku ekstradicije.

#### **Ministarstvu pravde**

- ❖ Da u predmetima ekstradicije ne donosi tipska rješenja (rješenja o izručenju), već ista moraju, zavisno od specifičnih okolnosti konkretnog predmeta, sadržati obrazloženje i ocjenu (ne)postojanja okolnosti koje bi eventualno sprječavale izručenje onako kako se to zahtjeva čl. 22, st. 3 *Zakona o međunarodno pravnoj pomoći u krivičnim stvarima*, budući da takvo rješenje može predstavljati pojedinačni akt podoban za traženje ustavnosudske zaštite;
- ❖ Da razmotri mogućnost usklađivanja odredbi *Zakona o krivičnom postupku*, *Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima*, *Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca* i *Zakona o strancima* u pogledu trajanja ekstradicionog pritvora licima u ekstradicionom postupku i ograničenja njihovog kretanja smještajem u prihvatilište za strance, (ne)zavisno od činjenice da li je podniet zahtjev ili izražena namjera za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

#### **Ministarstvu unutrašnjih poslova Crne Gore - Direktoratu za upravne poslove, državljanstvo i strance - Direkciji za azil**

- ❖ Da prioritarno rješava predmete povodom zahtjeva za međunarodnu zaštitu lica koja se nalaze u ekstradicionom pritvoru i da bez odlaganja obavijeste organ državne uprave nadležan za poslove pravosuđa, Ministarstvo pravde, kao i Direkciju za strance, koja je nadležna za sprovođenje izručenja, o stanju i ishodu postupaka za davanje međunarodne zaštite, kako bi sinhronizovano djelovali u cilju potpune afirmacije zaštite ljudskih prava i slobode ovih lica.

## Upravi za izvršenje krivičnih sankcija

- ❖ Budući da su prema stavu Evropskog suda za ljudska prava, Visoke strane ugovornice, po članu 1 Konvencije dužne da organizuju svoje pravne sisteme na način koji će obezbijediti stvarnu i djelotvornu zaštitu prava i sloboda garantovanih Konvencijom, te da, po pravilu, pozivanje na finansijske ili praktične poteškoće ne može opravdati neispunjenje tih zahtjeva;
- ❖ da organizuje rad svoje službe matične evidencije na način da se blagovremeno i sa neophodnom ekspeditivnošću obezbijedi dostavljanje svih pismena a posebno odluka o određivanju i produženju pritvora, upućenih pritvorenim licima u svim budućim istim/sličnim slučajevima, nezavisno od toga da li dan prijema takvog podneska pada na radni li neradni dan i dan državnog ili vjerskog praznika, ili drugi dan u kojem se ne rad;
- ❖ U postupanju po pritužbama u kojima su organi nacionalne vlasti poštovali rokove za lišenje slobode u skladu sa zahtjevima nacionalnog prava i istekom zakonskih rokova puštali lica na slobodu, a da pri tome nijesu donosili rješenje o izručenju dok je postupak međunarodno-pravne zaštite u toku, nije utvrđena povreda prava. Postupajući u ovim predmetima Zaštitnik je ocijenio da su ta lica efektivno ostvarivala i pravo na odbranu<sup>91</sup>, te da su im nadležni organi vlasti, u skladu sa mjerama za sprečavanje COVID-19, omogućavali i pravo na lične posjete<sup>92</sup>, kao i pravo na zdravstvenu zaštitu<sup>93</sup>.

---

<sup>91</sup> Mišljenje broj 01-496/21 od 7.novembar 2022.godine

<sup>92</sup> Mišljenje broj 01-856/21 od 5.april 2022.godine

<sup>93</sup> Mišljenje broj 01-623/21 od 11.oktobar 2022.godine

## VI ZAŠTITA OD TORTURE

### 6.1. Prava lica lišenih slobode i zaštita od zlostavljanja

Zabrana mučenja i drugih oblika zlostavljanja uživa poseban status u međunarodnoj zaštiti ljudskih prava i kao dio međunarodnog prava je obavezujuća za sve članice međunarodne zajednice, bez obzira da li je država ratifikovala ugovore po kojima je zlostavljanje apsolutno zabranjeno.

Formulisana u bezuslovnom smislu, zabrana mučenja i drugih oblika zlostavljanja je apsolutno pravo. Ovo važi čak i u slučajevima kao što su na primjer javna opasnost koja ugrožava opstanak nacije, suzbijanje terorizma ili organizovanog kriminala, a izuzetak se ne može napraviti ni da bi se spasio život nekog pojedinca/ke. Ni ponašanje žrtve ni priroda djela ne može se uzeti u obzir kao opravdanje za mučenje ili zlostavljanje, kao ni motiv nadležnih organa. Pojava i prisustvo zlostavljanja u društvu i mjestima gdje se nalaze lica lišena slobode ili lica kojima je ograničeno kretanje, a koji su u posebno ranjivom položaju, negira ljudsko dostojanstvo.

Zabrana zlostavljanja je generički pojam, koji u sebi obuhvata zabranu mučenja i drugog surovog, neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja. Dakle, postoji nekoliko oblika zlostavljanja, koji se među sobom razlikuju, prije svega po intenzitetu fizičkog i/ili psihičkog bola i patnje. Ovi oblici zlostavljanja su svojevrsna skala zlostavljanja, na kojoj je ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje najslabijeg intenziteta, nečovječno srednjeg, dok je mučenje oblik zlostavljanja najvišeg intenziteta.

Lica lišena slobode kao i u prethodnim godinama su se obraćala Zaštitniku pojedinačnim i grupnim pritužbama, putem sandučića postavljenih u Upravi za izvršenje krivičnih sankcija (UIKS), preko Uprave UIKS-a (u zapečaćenoj koverti), poštom i putem telefona. Nije izmijenjena praksa u dijelu obraćanja od strane članova/ca porodice, nevladinih organizacija i advokata gdje je prije postupanja, a shodno zakonskoj odredbi, tražena saglasnost lica u čije ime je pritužba podnešena. Takođe i dalje je broj lica lišenih slobode, koji su nam se obratili mnogo veći od broja novootvorenih predmeta. Ovdje se misli na članove/ice porodica zatvorenika/ca koje smo zbog brzine postupanja, najčešće bez otvaranja predmeta hitno informisali o mogućnostima zaštite njihovih prava i mogućim otklanjanjem nepravilnosti.

Promjenljiva epidemiološka situacija, kao ni prethodne izvještajne godine, nije bila smetnja Zaštitniku i njegovom timu da obave veliki broj razgovora u ustanovama gdje su smještene lica lišena slobode, kako detaljno slijedi u nastavku.

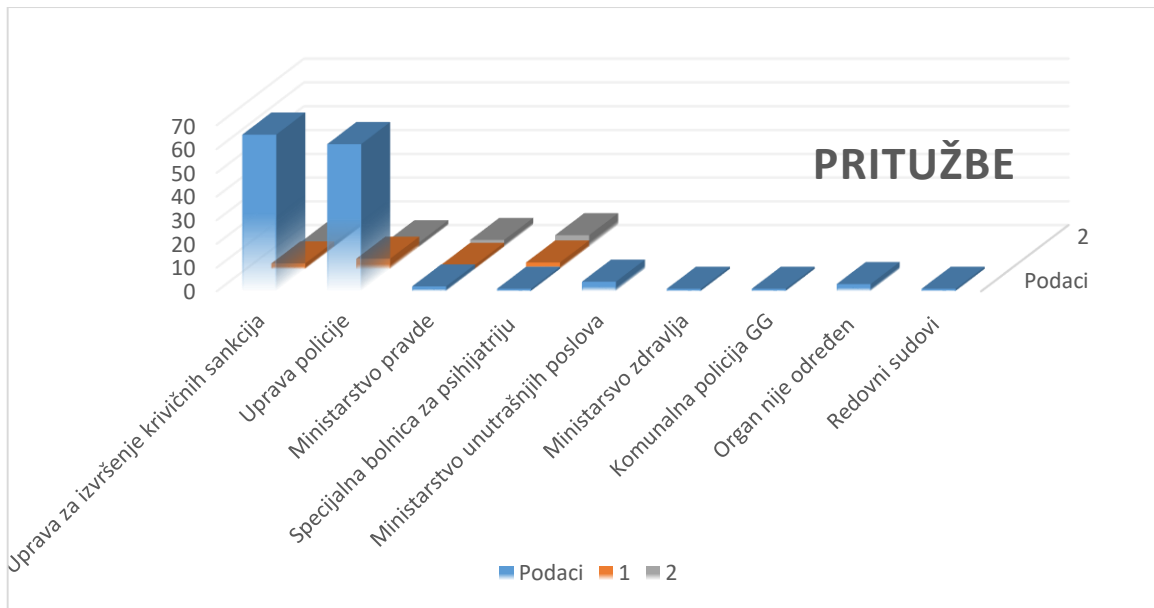
### 6.2. Statistički podaci o pritužbama

Zaštitnik je u 2022. godini, u okviru Sektora - Zaštita od zlostavljanja, bezbjednost i Nacionalni mehanizam za prevenciju torture (NPM) formirao 147 predmeta, od kojih su žene podnijele 34 pritužbe. Grupnih pritužbi u radu je bilo šest (6).

Pritužbe su se odnosile na rad: UIKS-a (66); Uprave policije (62); Ministarstva pravde dvije (2); Specijalne bolnice za psihijatriju u Kotoru jedna (1); Ministarstva unutrašnjih poslova Crne Gore četiri (4); Ministarstvo zdravlja jedna (1); Komunalne policije Glavnog grada jedna (1); Organ nije određen tri (3) i redovne sudove sedam (7).

Pritužbe na rad sudova obrađene su u dijelu Izvještaja, pod podnaslovom Pravo na pravično suđenje u razumnom roku.



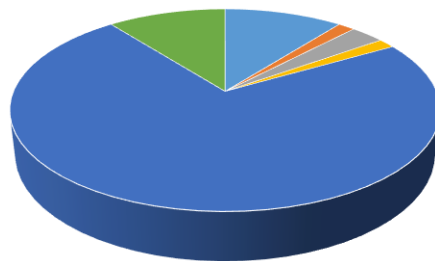


### 6.2.1. Pritužbe na rad UIKS –a

Statistički podaci pokazuju da je u izvještajnoj godini, od strane lica lišenih slobode, najviše pritužbi bilo na rad UIKS-a (66), što je neznatno više u odnosu na prethodnu godinu kada je u radu bila 61 pritužba. Predstavnici/ce Institucije su sa pritvorenim licima i licima na izdržavanju kazne zatvora imali povjerljivu, redovnu i neposrednu komunikaciju, kako u preventivnom tako i u reaktivnom mandatu Institucije.

Pritužbe na UIKS su se odnosile na: pravo na zdravstvenu zaštitu sedam (7); zabranu mučenja i surovog neljudskog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja jedna (1); prava djeteta jedna (1); zabranu diskriminacije dvije (2) i na druga prava ili zakonom predviđenih mogućnosti lica lišenih slobode (48), kao što je uslovni otpust, reklasifikacija, korišćenje zavodskih i vanzavodskih povoljnosti, razvrstavanje po sobama, premještaj u drugu zatvorsku jedinicu, prekid izdržavanja kazne, odsustvo radnog angažovanja, ostvarivanje kontakata sa porodicom i sedam (7) ostalo – neposredno savjetovanje lica ili članova njihovih porodica.

Prava na koja su se odnosile pritužbe u UIKS-u 2022.godine



- pravo na zdravstvenu zaštitu
- zabrana mučenja, nečovječnog i ponižavajućeg postupanja
- zabrana diskriminacije
- prava djeteta
- druga prava
- ostalo

Ostatak pritužbi (njih 48) se odnosio na: premještaj u drugu prostoriju ili organizacionu jedinicu; otežan prelazak u povoljnije klasifikacione grupe; nedovoljnu uključenost u socijalne i kulturne aktivnosti; dugo čekanje na razgovor sa realizatorima tretmana i dr.

Pritužbe koje su podnijeli maloljetnici u maloljetničkom zatvoru biće obrađene u dijelu izvještaja u odjeljku "Prava djeteta".

Postupci po pritužbama okončani su na sledeći način: u 14 predmeta utvrđena je povreda prava, pa je Zaštitnik dao preporuke za otklanjanje utvrđenih nepravilnosti, dok u deset (10) predmeta nije utvrđena povreda prava. U ovim predmetima Zaštitnik je sačinio mišljenja, u kojima je obrazložio svoj stav.

Posmatrano u odnosu na prethodnu izvještajnu godinu kada je povreda utvrđena u nešto manje od 7% ukupno riješenih predmeta, u izvještajnom periodu je povreda nađena u nešto više od 21% ukupno riješenih predmeta u odnosu na UIKS.

U (15) predmeta postupak je obustavljen, jer je u toku postupka otklonjena povreda prava ili je udovoljeno zahtjevu podnosioca pritužbi (omogućavanjem adekvatne ili tražene zdravstvene zaštite, radnim angažovanjem, premještajem u drugu prostoriju, reklasifikacijom u povoljniju klasifikacionu grupu, omogućavanjem vanredne šetnje ili posjete i sl.) dok je u tri (3) predmeta postupak obustavljen jer podnosioci nijesu saradivali u postupku. U jednom (1) slučaju se radilo o anonimnoj pritužbi u kojoj nije bilo osnova za postupanje po sopstvenoj inicijativi; u jednom (1) predmetu pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku; u šest (6) predmeta Zaštitnik nije mogao postupati (nije bio nadležan), u četiri (4) predmeta podnosioci su povukli pritužbu; u jednom (1) predmetu podnosilac je upućen na nadležne organe, budući da su se obraćali nenadležnim organima, u dva (2) predmeta je dato ukazivanje, (5) predmeta su okončana spajanjem i u četiri (4) predmeta postupak je u toku (predmeti primljeni krajem decembra 2022.godine).

Struktura pritužbi iz godine u godinu se mijenja. U izvještajnoj godini pritužbe su se uglavnom odnosile na nezadovoljstvo odlukama sudova i drugih organa ili nedonošenje odluka, nezadovoljstvo u ostvarivanju prelaska u povoljniju reklasifikacionu grupu, pravo na dobru upravu -odgovor zatim na ostvarivanje prava na posjete rodbine i ostvarivanju kontakta sa njima, nedostatak tretmanskog rada i zdravstvenu zaštitu.

U izvještajnoj godini posebna pažnja posvećena je informacijama i obavještenjima o eventualnim oblicima mučenja i zlostavljanja, bilo povodom pritužbi ili saznanja na drugi način.

S tim u vezi, obavljen je razgovor sa 214 lica lišenih slobode, na povjerljiv način odnosno bez prisustva službenih ili drugih lica. Održano je 16 sastanaka sa predstavnicima Uprave i organizacionih jedinica UIKS-a i izvršeno 28 obilazaka pojedinih prostorija u cilju ispitivanja navoda iz pritužbe.

Kao i prethodne izvještajne godine, Zaštitnik je imao dobru saradnju sa Upravom UIKS-a, što je rezultiralo kako blagovremenim postupanjem po zahtjevima za izjašnjenje, tako i blagovremenim postupanjem po preporukama koje je Zaštitnik dao.

Što se tiče pritužbi koje su se odnosile na odluke sudova i drugih organa Zaštitnik je ukazivao na nenadležnost Zaštitnika u tom dijelu.

**Primjeri:**

1. Osuđeni X.Y. tražio je premještanje iz sobe L2 u sobu L6 u Zatvoru za duge kazne u Spužu. Nakon razgovora Uprave UIKS-a sa predstavnicima Zaštitnika, zaključilo se da ne postoje smetnje zbog kojih premještanje ne bi bio moguće i zahtjev podnosioca pritužbe je pozitivno riješen.
2. Osuđeni X.Y. je u pritužbi tražio da mu uprava UIKS-a omogući vanrednu šetnju. Zaštitnik je konstatovao da je Uprava podnosiocu pritužbe udovoljila zahtjevu.

## 6.2.2. Navodi o zlostavljanju u UIKS-u

U izvještajnom periodu Zaštitnik je primio jednu pritužbu sa navodima o zlostavljanju koje se dogodilo u Zatvoru za žene u Podgorici. Nakon sprovedenog ispitnog postupka, Zaštitnik je utvrdio povredu člana 3 Konvencije, ocijenivši neprihvatljivim činjenicu da uprava UIKS-a nije uložila iskreni napor da se saznaju sve činjenice, već je pokušala da prikriva navode podnositeljke pritužbe i naknadno negira bilo kakvo saznanje o predmetnom događaju uključujući i postojanje pisane izjave podnositeljke pritužbe.

I ovom prilikom Zaštitnik još jednom podsjeća da za postupanje nije neophodno da je tvrdnja o zlostavljanju iznijeta u formi krivične prijave ili formalne pritužbe, niti da je formulisana kao optužba konkretne osobe, već je dovoljno da nadležni državni organ sazna za ozbiljnu tvrdnju da je neko bio zlostavljan.<sup>94</sup>

Dalje, zahtjev koji nameće institut efikasne i djelotvorne istrage podrazumijeva da država treba da uloži razuman napor da razjasni sve okolnosti pod kojima je određeni pojedinac/ka navodno zlostavljan/a. To ne znači da zlostavljanje mora da se utvrdi kao istinito, ali se iz koraka koje je preduzela država mora vidjeti da su uloženi iskreni napori da saznaju sve činjenice.

Konačno, otkrivanje, krivično procesuiranje i kažnjavanje počinioca zlostavljanja predstavlja jedan od najvitalnijih društvenih interesa, kojim se suzbija fenomen nekažnjivosti i stvara jak odvraćajući efekat kod državnih službenika/ca kojima je zakon delegirao ovlašćenje da primjenjuju silu.

**Primjer:**

U konkretnom predmetu, Zaštitnik je preporučio UIKS-u da efikasno i djelotvorno istraži sve navode o zlostavljanju na koje podnositeljka pritužbe ukazuje u konkretnom slučaju i s tim u vezi preduzme mjere u skladu sa zakonom, kao i da u svim budućim slučajevima u kojima postoji ozbiljna sumnja da se zlostavljanje dogodilo sprovede efikasnu i djelotvornu istragu. Postupajući po datim preporukama UIKS je o incidentu obavijestio Osnovno državno tužilaštvo i pokrenuo disciplinski postupak protiv postupajuće službenice, koji je, na kraju izvještajnog perioda bio u toku.

## 6.2.3. Materijalni uslovi

Prenatranost soba kao i uslovi smještaja (posebno u Istražnom zatvoru) su problemi koji opterećuju pritvorena lica i lica koja izdržavaju kaznu zatvora, a na koje Zaštitnik kontinuirano ukazuje. Zaštitnik ponovo ukazuje da su kapaciteti Istražnog zatvora preopterećeni, kao i da UIKS ulaže velike napore u cilju održavanja bezbjednosti svih pritvorenih lica.

Zaštitnik pozitivnim ocjenjuje informaciju da su u toku radovi na proširenju kapaciteta Istražnog zatvora koji bi trebali osigurati dodatni smještajni kapacitet za oko 70 lica, kao i da je do kraja izvještajne godine pripremljena dokumentacija za izgradnju novog objekta zatvora u Mojkovcu i izgradnje zatvorske bolnice u UIKS-u.

<sup>94</sup> Hajnal protiv Srbije, predstavka br. 36937/06, st. 94–99.

Zaštitnik podsjeća da je i u ranijem periodu utvrđivao prenatrpanost u sobama u Istražnom zatvoru, i s tim u vezi davao preporuke da se te nepravilnosti otklone, kako kroz Mišljenja, tako i kroz detaljne Izvještaje NPM-a.<sup>95</sup>

Takođe, Zaštitnik podsjeća da je Evropski sud za ljudska prava već utvrdio da zatvori moraju da budu organizovani na takav način da se obezbijedi „poštovanje dostojanstva pritvorenika, bez obzira na finansijske ili logističke teškoće“. Šta više, Sud je naglasio da je CPT utvrdio da sedam kvadratnih metara po zatvoreniku/ci, predstavlja poželjnu smjernicu za projektovanje zatvorske ćelije.

**Primjer:**

Podnosilac pritužbe je u pritužbi naveo: da se već 10 dana nalazi sam u disciplinskoj ćeliji u KPD-u; da su higijenski uslovi loši i da smatra da zbog toga, kao i njegovog zdravstvenog stanja, ne može tu da boravi; da sam održava higijenu u ćeliji, ali nije moguće da ćelija bude čista jer se osjeća kanalizacija u toaletu koji nije odvojen vratima od dijela u kojem boravi, te da je bud zahvatila zidove. U odnosu na navode pritužbe koji se tiču materijalnih uslova u prostoriji u kojoj je boravio podnosilac pritužbe, Zaštitnik je sačinio fotoelaborat predmetne prostorije. Nakon sprovedenog ispitnog postupka, Zaštitnik je dao preporuku UIKS-u da se u prostorijama disciplinskog odjeljenja obezbijede adekvatni higijenski uslovi (izolacija od vode i vlage).

U odnosu na boravak na otvorenom prostoru, Zaštitnik je ustanovio da zbog prevelikog broja pritvorenih lica koji su Istražnom zatvoru, nije moguće omogućiti da svi ostvare ovo pravo kako je to propisano Pravilnikom o bližem načinu izvršavanja pritvora.<sup>96</sup>

Takođe, preporuka Komiteta ministara Savjeta Evrope - Evropska zatvorska pravila [Rec (2006)2], u tačkama 25.1 i 25.2 uređuje da „zatvorski režim mora predvidjeti izbalansiran program aktivnosti za sve zatvorenike i omogućiti svim zatvorenicima da provode van ćelija onoliko vremena koliko je potrebno za adekvatan nivo ljudske i socijalne interakcije“.

Podsjećamo da je Zaštitnik već ukazao da prostori za šetnju u Istražnom zatvoru uglavnom ne ispunjavaju uslove kako to nalažu CPT standardi, nijesu prostrani i ne sadrže adekvatan zaklon od atmosferskih padavina.

**Primjer:**

Nakon što se pritvoreno lice obratilo Zaštitniku navodeći, između ostalog, da ne boravi redovno na svježem vazduhu, Zaštitnik je utvrdio da je ovo pravo licu bilo uskraćeno tri dana. Pravilnikom o bližem načinu izvršavanja pritvora (čl. 31) navedeno je da se šetnja pritvorenog lica na otvorenom prostoru vrši u dijelu zatvora namijenjenom za šetnju, najmanje dva časa dnevno. Na osnovu utvrđenog stanja Zaštitnik je UIKS-u dao preporuku da ubuduće dosljedno omogući pritvorenicima šetnju u vremenskom trajanju propisanim Pravilnikom.

## 6.2.4. Zdravstvena zaštita u UIKS-u

Postupci po sedam (7) pritužbi, koje su se odnosile na pravo na zdravstvenu zaštitu okončani su na sljedeći način: u jednom (1) predmetu ustanovljena je povreda prava, u pet (5) predmeta nije utvrđena povreda prava, u jednom (1) predmetu nakon pokretanja postupka udovoljeno je zahtjevu osuđenog lica (omogućena terapija koja je tražena).

Nepostojanje odgovarajuće zdravstvene zaštite i generalno zatvaranje lica koje je bolesno, u neodgovarajućim uslovima može u načelu predstavljati postupanje protivno članu 3 Evropske konvencije o ljudskim pravima.<sup>97</sup>

<sup>95</sup> Izvještaj o stanju u Istražnom zatvoru.

<sup>96</sup> Pravilnik o bližem načinu izvršavanja pritvora, <https://www.gov.me/dokumenta/5d3dccbd-bff8-4340-a308-d535bd87708e>

<sup>97</sup> Verbint protiv Rumunije, presuda od 3 jula 2012, predstavka br. 7842/04, stav 65.

Zdravstvena zaštita zatvorenika/ca i pritvorenika/ca je odgovornost cijele države i treba biti u najvećoj mogućoj mjeri integrisana u zdravstvenu politiku države i sa njom kompatibilna. Sistem zdravstvene zaštite u UIKS-u je u nadležnosti Uprave za izvršenje krivičnih sankcija, u okviru Sektora za zdravstvenu zaštitu u zdravstvenim ambulantama. Ukoliko zdravstvenu zaštitu ovim licima nije moguće pružiti u UIKS-a, ista se upućuju u javne zdravstvene ustanove, odnosno opšte i specijalne bolnice.

Zadatak sektora zdravstvene zaštite u zatvorima i pritvorskim ustanovama je da pružaju zdravstvenu zaštitu sa punom predanošću zatvorenima/cama, uključujući preventivnu njegu i evidentiranje i prijavljivanje znakova nasilja i zlostavljanja. Pristup zdravstvenoj zaštiti bi trebao biti neograničen, a zdravstvena zaštita jednaka onoj koja se pruža opštoj populaciji, uz očuvanje povjerljivosti i poštovanje autonomije pacijenta, uključujući prevenciju i humanitarnu podršku.

Problem zapošljavanja novog zdravstvenog osoblja je oduvijek postojao u UIKS-u zbog specifičnosti strukture samih pacijenata, ali i drugih razloga. Naime, Zaštitnik je u izvještajnoj godini zapazio da su ljekari opšte prakse, koji su se nalazili u stalnom radnom odnosu u ovoj organizacionoj jedinici, sukcesivno prelazili na dalji rad u zdravstvene ustanove koje organizacijski pripadaju Ministarstvu zdravlja, kako zbog preopterećenosti u radu (sindrom sagorijevanja na poslu), tako i zbog nižih primanja od primanja ljekara koji iste poslove obavljaju u redovnom zdravstvenom sistemu.

Navedeno je za posledicu imalo činjenicu da u periodu od maja do avgusta u UIKS-u nije bilo stalno angažovanih ljekara opšte prakse, već su angažovani ljekari iz redovnih zdravstvenih ustanova u trajanju od po tri sata dnevno, pa se na pregled ljekara moralo čekati.

U periodu od avgusta zaključno sa decembrom izvještajne godine, u UIKS-u su angažovana tri ljekara koja obavljaju preglede iz opšte prakse.

Na interesovanje Zaštitnika o tome koje korake će UIKS preduzeti u cilju postizanja održivosti trenutnih kadrovskih rješenja, UIKS je odgovorio da je u toku izrada podzakonskog akta (uredbe) kojom će se povećati obračunski koeficijent za zarade ljekara angažovanih u UIKS-u, čime će se obezbijediti da njihove zarade budu najmanje na nivou zarada koje se za istu vrstu poslova ostvaruju u redovnom zdravstvenom sistemu. Na ovaj način će, kako je navedeno, angažovani kadar biti motivisan da se zadrži na ovim radnim mjestima.

Zaštitnik će nastaviti da prati proces donošenja navedene uredbe, a zatim i njenu primjenu u praksi.

Ustanova angažuje kao spoljne saradnike/ce specijaliste različitih oblasti medicine koji pružaju zdravstvene usluge unutar samog zatvora i to: dva ljekara specijaliste iz oblasti psihijatrije (od kojih je jedan angažovan svakodnevno po 3h, a drugi dva puta nedeljno po 3-4h, jednog ljekara specijalistu iz oblasti interne medicine (angažovan 4-6 puta mjesečno), jednog specijalistu iz oblasti radiologije (angažovan jednom nedeljno za pružanje usluga iz oblasti rentgen dijagnostike i UZ- ultrazvuka, jednog specijalistu iz oblasti urologije (2- 4 puta mjesečno) i jednog specijalistu iz oblasti fizikalne medicine (4-5 puta mjesečno).

U periodu 01.01.-01.12.2022. godine u UIKS-u Podgorica ukupno je obavljeno 7100 pregleda od strane ljekara različitih specijalnosti. U istom vremenskom periodu u UIKS-u je obavljeno ukupno 3908 dijagnostičkih procedura.

Sve ostale specijalističke usluge iz oblasti dijagnostike i liječenja se obavljaju u referentnim zdravstvenim ustanovama u okolini (najčešće Kliničkom centru Crne Gore) odvođenjem pacijenta u te ustanove.

Problematika specijalističkih pregleda i liste čekanja je i dalje aktuelna, kako prema građanstvu, tako i kod zatvoreničke populacije, naročito pri zakazivanju i realizaciji operativnih zahvata (obično se nalazi osam do dvanaest pacijenata mjesečno na listi) sa datumima operativnog zahvata određenim od strane ustanove gdje se planira intervencija.

Tokom 2022. godine 18 pritvorenika/ca u Istražnom zatvoru je štrajkovalo glađu, koji štrajkovi nijesu uzrokovali ozbiljnije posljedice po zdravlje. Štrajk glađu najčešće nastupa kao znak protesta uslijed različitih vrsta nezadovoljstva, najčešće bi trajao dva do tri dana, a period najdužeg štrajka glađu u 2022. godini je trajao 7 dana kod jednog zatvorenika/ce.

Kada je u pitanju snabdjevenost lijekovima i opremom, Zaštitnik je zapazio u izvještajnom periodu da su UIKS-u nedostajali oni lijekovi koji se koriste kao akutna i/ili hronična terapija u liječenju različitih vrsta bolesti, a deficit ovih lijekova je bio posljedica njihovog nedostatka na nivou cijele države, odnosno opšte populacije.<sup>98</sup>

Zdravstvena služba UIKS-a posjeduje kiseonik i EKG aparat za monitoring srčanog rada, ali ne posjeduje defibrilator za pružanje hitne medicinske pomoći u slučaju srčanog udara i drugih poremećaja srčanog ritma. Imajući u vidu broj osoba lišenih slobode koji se nalaze u zatvoru, nabavka defibrilatora bi trebala biti prioritet UIKS-a u cilju pružanja adekvatne zdravstvene zaštite-hitne medicinske pomoći licima u stanju vitalne (životne) ugroženosti.

Konačno, u izvještajnom periodu su zabilježena 3 smrtna slučaja u UIKS-u i to dva usljed bolesti i jedan suicid. Ovaj broj je manji u odnosu na 2021. godinu, kada se dogodilo 9 smrtnih slučajeva, od kojih 1 suicid i 8 slučajeva u kojima je kao razlog navedena prirodna smrt (4) i bolest – (1 od posljedica obolijevanja od virusa korona i 3 od karcinoma).

#### *Postupanje u slučaju zaraznih bolesti*

Zaštitnik je ustanovio da je UIKS-u od početka epidemije izazvane korona virusom preduzimao mjere na očuvanju zdravlja lica lišenih slobode i sprječavanju unosa i širenja korona virusa u zatvorski sistem, što predstavlja nastavak ranije započete prakse koja je prepoznata u Izvještaju o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda za 2020. i 2021 godinu.<sup>99</sup>

Pritvorena lica i zatvorenici/ce koji se nalaze u UIKS-u prepoznati su kao prioritarna grupa kada je u pitanju politika imunizacije u cilju sprječavanja unosa i širenja infekcije izazvane korona virusom.

Zaštitnik je od sektora za zdravstvenu zaštitu UIKS-a pribavio podatke<sup>100</sup>, kojim je utvrđeno da se od početka imunizacije protiv korone virusa vakcinisalo 614 lica lišenih slobode, od čega trećom dozom vakcine je vakcinisano 102 lica.

Vakcine su obezbijedene za sva lica lišena slobode i to Sinofarm, Sputnik i Fajzer vakcine. Svim zatvorenima/cama koja su primili/le dvije doze vakcine, nakon određenog vremenskog perioda ponuđena je analiza antitijela radi primanja treće doze vakcine. UIKS je sa predstavnicima Instituta za

<sup>98</sup> Po navodima osoblja aktuelno je postojao deficit velikog broja lijekova koji se koriste u liječenju mentalnih poremećaja, a za liječenje arterijske hipertenzije u zatvoru je bio na raspolaganju samo jedan lijek- Monopril. Berodual spray koji se koristi u liječenju bronhijalne astme je duže vrijeme bio deficitaran, antikoagulantni lijekovi Fraxiparin, Clexane koji se koriste u profilaksi tromboembolije su takođe često deficitarani.

<sup>99</sup> "U odnosu na novonastale okolnosti, UIKS je uspješno uspio da kontroliše širenje virusa u zatvoru uprkos činjenici da su i službenici odsustvovali usljed liječenja." Izvještaj o radu za 2020. godinu, str. 269.

<sup>100</sup> Podaci o imunizaciji od UIKS-a- Sektor za zdravstvenu zaštitu do 7.marta 2022. godine.

javno zdravlje vršio analizu na antitijela, u cilju provjere efikasnosti imunizacije o čemu su zatvorenici i pritvorenici upoznati prilikom ljekarskih pregleda.

**Primjer:**

Zaštitnik je, na osnovu saznanja iz anonimnog pisma grupe zatvorenika, a u odnosu na preduzimanje radnji povodom vakcinacije u UIKS-u, pokrenuo postupak po sopstvenoj inicijativi. S tim u vezi, utvrđeno je da su vakcine obezbijeđene za sva lica lišena slobode i to Sinofarm, Sputnik i Fajzer vakcine. Svim zatvorenicama koja su primila dvije doze vakcine, ponuđena je analiza antitijela radi primanja treće doze vakcine. U ovom slučaju Zaštitnik nije mogao utvrditi povredu prava.

Skrining na prisustvo zaraznih bolesti (hepatitis, AIDS) nije dio standardne procedure na prijemu i radi se samo u slučaju sumnje na postojanje ovih oboljenja. Takođe, zatvorenici/ce su pod povećanim rizikom prisustva zaraznih bolesti kao što su hepatitis B (HBV), hepatitis C (HCV), a često i zbog dugotrajne upotrebe psihoaktivnih sredstava, prenatranosti zatvora, ograničene zdravstvene zaštite i pristupa lijekovima te neblagovremenog postavljanja dijagnoze.<sup>101</sup>

Zaštitnik još jednom podsjeća da posebnu pažnju u dijagnostičkim procedurama treba obratiti na pacijente s visokim rizikom za prenos HCV infekcije, kao što su intravenski korisnici/ce droga, pacijenti/kinje na hemodijalizi, zatvorenici/ce i druge rizične grupe. Tendencija je danas u svijetu da se liječenje kod ovih pacijenata/kinja započne što ranije, bez odlaganja.

**Primjer:**

X.Z podnio je pritužbu na rad zdravstvene službe UIKS-a navodeći da je pozitivan na hepatitis „C“; da je tražio liječenje od hepatitisa, ali nije dobio blagovremenu terapiju od zdravstvene službe UIKS-a. Nakon sprovedenog ispitnog postupka utvrđeno je da je podnosilac pritužbe dijabetičar, zavisnik od psihoaktivnih supstanci i sa srčanim oboljenjima, kao i da mu je u zatvoru dijagnostifikovana infekcija virusom hepatitis C zahvaljujući projektnim aktivnostima Ministarstva zdravlja i nevladine organizacije, a u vezi sa čim u zatvoru nijesu preduzete blagovremene mjere i radnje u pravcu tretiranja infekcije. Pri činjenici da Uprava zatvora nije opovrgla navode da se podnosilac pritužbe nalazio u boravku u kojem je dijagnostifikovana šuga kojem kožnom oboljenju pogoduju sobe sa velikim brojem zatvorenika, bliski kontakti i niži stepen higijene, kao i pri činjenici da prednost u liječenju infekcije hepatitisom C treba dati pacijentima s visokim rizikom za prenos infekcije gdje se podrazumijevaju i zatvorenici i to što ranije odnosno bez odlaganja, Zaštitnik je zaključio da je došlo do ponižavajućeg postupanja na štetu podnosioca pritužbe, odnosno kršenja člana 3 Evropske konvencije. Istovremeno, Zaštitnik je preporučio UIKS-u da se podnosiocu pritužbe i svim ostalim licima na izdržavanju kazne zatvora, kod kojih je otkrivena infekcija virusom hepatitis C bez odlaganja omogući potrebna dijagnostika i liječenje, a u skladu sa medicinskim indikacijama.

UIKS je postupio po datoj preporuci u saradnji sa Institutom za javno zdravlje.

## 6.2.5. Tretman i reintegracija zatvorenika/ca

Tretmanski rad zatvorenika/ca predstavlja obavezu države, s obzirom na činjenicu da se kroz sprovođenje programa postupanja, može ostvariti svrha izvršenja kazne zatvora. Osuđenom/oj koji/a pokazuje dobro vladanje, zalaganje i rezultate u ostvarivanju programa postupanja ne bi trebalo uskratiti mogućnost napredovanja u tretmanu, tokom izdržavanja kazne zatvora. Na opisani način bi se ostvarili i ciljevi specijalne prevencije, s obzirom na to da ako osuđeni/a ne veruje da postoji nada da će moći da napreduje u tretmanu i ostvari posebna prava s tim u vezi, ne može se očekivati bilo kakav aktivan odnos prema tretmanu koji se sprovodi prema njemu/njoj.

Razvrstavanje u povoljniju klasifikacionu grupu je od velike važnosti za zatvorenike/ce i vrši se u skladu sa Zakonom o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti i Pravilnikom o kućnom redu.

<sup>101</sup> Preporuku Rec (93)6 o zatvoru i kriminološkim aspektima kontrole zaraznih bolesti, uključujući AIDS i druge zdravstvene probleme u zatvoru.

Prethodno važeća Strategija o izvršenju krivičnih sankcija<sup>102</sup> predviđela je izmjene Pravilnika u pogledu klasifikacije zatvorenika/ca u sledećim kategorijama A = visok nivo rizika-zatvor visoke bezbjednosti, B = srednji rizik-zatvoreno odjeljenje, C - nizak rizik-poluotvoreno odjeljenje, D - bez rizika-otvoreno odjeljenje. Aktivnosti izmjene Pravilnika su sprovedene, ali se javila potreba za razvojem sistema praćenja i realizacije individualnog programa tretmana u cilju regulisanja jasnih kriterijuma za napredovanje u izvršenju programa tretmana zatvorenika/ca koji/e su na izdržavanju kazne zatvora.

Ovo je posebno značajno iz razloga motivacije zatvorenika/ca koji/a npr. godinama mogu biti u statusu B klasifikacione grupe. Međutim, sve takve odluke treba da budu podvrgnute reviziji, na osnovu individualizovanih ciljeva iz plana izvršenja kazne definisanih na samom početku kazne i redovno revidiranih nakon toga. Ovo ne samo da bi dalo nadu zatvoreniku/ci, već i cilj ka kojem bi težio/la, a što bi trebalo motivisati pozitivno ponašanje kojim se provjerava zatvorenikova spremnost i odgovornost prije nego što se otpusti sa izdržavanja kazne.

**Primjer:**

Postupajući po pritužbi lica na izdržavanju kazne zatvora, uvidom u spise predmeta Zaštitnik je zapazio nedostatak pisanih odluka o reklasifikaciji, iako je Ustavom propisano da svako ima pravo da se, pojedinačno ili zajedno sa drugim, obrati državnom organu ili organizaciji koja vrši javna ovlašćenja i da dobije odgovor. Takođe, svako ima pravo na pravni lijek protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu ili na zakonom zasnovanom interesu. Ovakvo postupanje UIKS-a bez sumnje demotivišuće djeluje na zatvorenike/ce u smislu promjene ponašanja u pozitivnom smislu i stvara neizvjesnost kod pristupa povoljnijoj klasifikacionoj grupi. Ne ulazeći u meritum stvari, odnosno konačnu ocjenu o tome da li je podnosioca pritužbe trebalo reklasifikovati ili ne, Zaštitnik je zaključio da je nedonošenjem odgovarajućeg pojedinačnog akta/rješenja sa poukom o pravnom lijeku, odnosno nedostavljanjem takve odluke podnosiocu pritužbe u konkretnom slučaju, UIKS povrijedio njegovo pravo obraćanja, odnosno čl. 57 st. 1 Ustava Crne Gore.

S tim u vezi, Zaštitnik je dao preporuke Upravi za izvršenje krivičnih sankcija da u budućem odlučivanju o reklasifikaciji donese odluku u svakom pojedinačnom slučaju, a koja odluka će sadržati obrazloženje i pravnu pouku i koju je neophodno blagovremeno dostavi zatvorenicima. Preporučeno je i da se razmotri potreba izmjena i dopuna odredbi Pravilnika koje se odnose na postupke klasifikacije i reklasifikacije u cilju efikasnijeg postupanja po datoj preporuci.

Resocijalizacija osuđenih lica prije svega ima važnu ulogu u prilagođavanju društvenom životu nakon izlaska iz zatvora. Dužnost države je da osuđenom licu obezbijedi sve uslove za njegov povratak u društvo bez štetnih posljedica, kao odgovornog građanina/ke koji/a će svoj život nastaviti bez ponovnog vršenja krivičnih djela.

Dalje, pritvorena lica su ukazala na neodgovarajuće postupanje UIKS-a po pritužbama koje im podnose. Budući da je pritužba jedno od temeljnih sredstava zaštite prava osoba lišenih slobode, u tom dijelu je preporučeno da se sprovede ispitni postupak, odnosno detaljno ispitaju navodi zatvorenika/ca i u zakonskom roku dostavi obrazloženi odgovor koji treba sadržati preduzete radnje u ispitnom postupku, utvrđene činjenice, te odredbe zakonskih i podzakonskih akata na temelju kojih se ocjenjuje osnovanost pritužbe.

**Primjer:**

Podnosilac pritužbe je podnio pritužbu na postupanje UIKS-a u bitnom tvrdeći: da se više puta obraćao načelniku Istražnog zatvora žalbom odnosno molbom. Naime, Zaštitnik je utvrdio da je načelnik istoga dana sačinio odgovor, kojim je pritvorenikov zahtjev odbijen. Nakon sprovedenog ispitnog postupka, Zaštitnik je utvrdio da su oba mehanizma zaštite prava pritvorenih lica (po pritužbi ili molbi), a koja se sprovode pred licem koje rukovodi zatvorom, nedovoljno precizno uređena. Zaštitnik je dao preporuku da se dosljedno postupi u skladu sa Pravilnikom o bližem načinu izvršavanja pritvora, uključujući postupanje u odnosu na podnešene žalbe i molbe, odnosno sprovođenje žalbenih i molbenih raporta.

<sup>102</sup> Dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/36400aa3-ae51-4cad-a8f8-850125364493>, str.18



Kada je u pitanju kontakt zatvorenika/ca sa spoljnim svijetom, u izvještajnoj godini se, kao i prethodnih godina, više zatvorenika/ca žalilo da imaju teškoće da ostvare telefonski kontakt sa porodicom, zbog razlikih razloga spriječenosti da ih porodice posjete u UIKS-u. Zaštitnik još jednom podsjeća da održavanje kontakta sa licima van zatvora doprinosi uspješnijem reintegrisanju osuđenika/ca nakon izdržane kazne, dok istovremeno smanjuje osjećaj izolovanosti koji je imanentan ovoj vrsti sankcije.

#### Primjer:

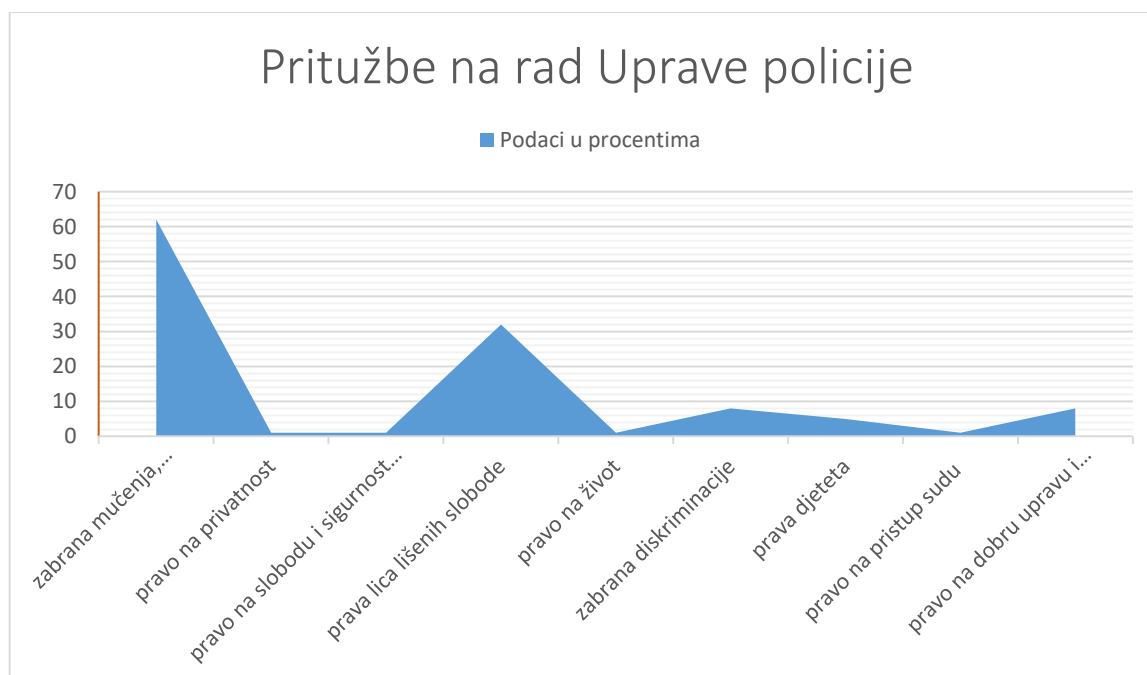
Postupajući po pritužbi advokata čija pritužba se odnosila na način obavljanja pretresa, Zaštitnik je naveo da razumije sve izazove sa kojima se UIKS suočava u pokušaju da, u skladu sa zakonom, spriječi nedozvoljeni unos stvari. Istovremeno, Zaštitnik je ukazao da treba da postoje jasna pravila i smjernice u postupanju prilikom pretresa lica koja dolaze u posjetu pritvorenicama. Postupak kontrole službenih posetilaca kao što su advokati/ce, socijalni/e radnici/ce i ljekari/ke i td., bi trebao biti predmet dogovora sa njihovim strukovnim organima u cilju obezbjeđivanja ravnoteže između sigurnosti i bezbjednosti i prava na povjerljiv službeni pristup. Zaposleni treba da budu obučeni da pretrese obavljaju na način kojim se otkriva i spriječava svaki pokušaj bjekstva ili skrivanja nedozvoljenih stvari, a istovremeno poštuje dostojanstvo osoba koje se pretresaju.

Sa navedenim u vezi, Zaštitnik je preporučio UIKS-u da usaglasi Pravilnik o bližem načinu izvršavanja pritvora sa Zakonikom o krivičnom postupku u cilju zabrane unosa predmeta podobnih za nanošenje povreda, narušavanje zdravlja ili pripremu bjekstva, da podzakonskim aktom precizno uredi sprovođenje službene radnje pretresa lica koja dolaze u posjetu pritvorenim licima, kao i pregleda njihovih stvari, uključujući lica koja posjete obavljaju u službenom svojstvu (advokati/ce, ljekari, socijalni/e radnici/ce i sl.), kao i da obezbijedi odgovarajuće obuke službenicima/cama koji/e obavljaju službene radnje pretresa i pregleda u skladu sa podzakonskim aktima.

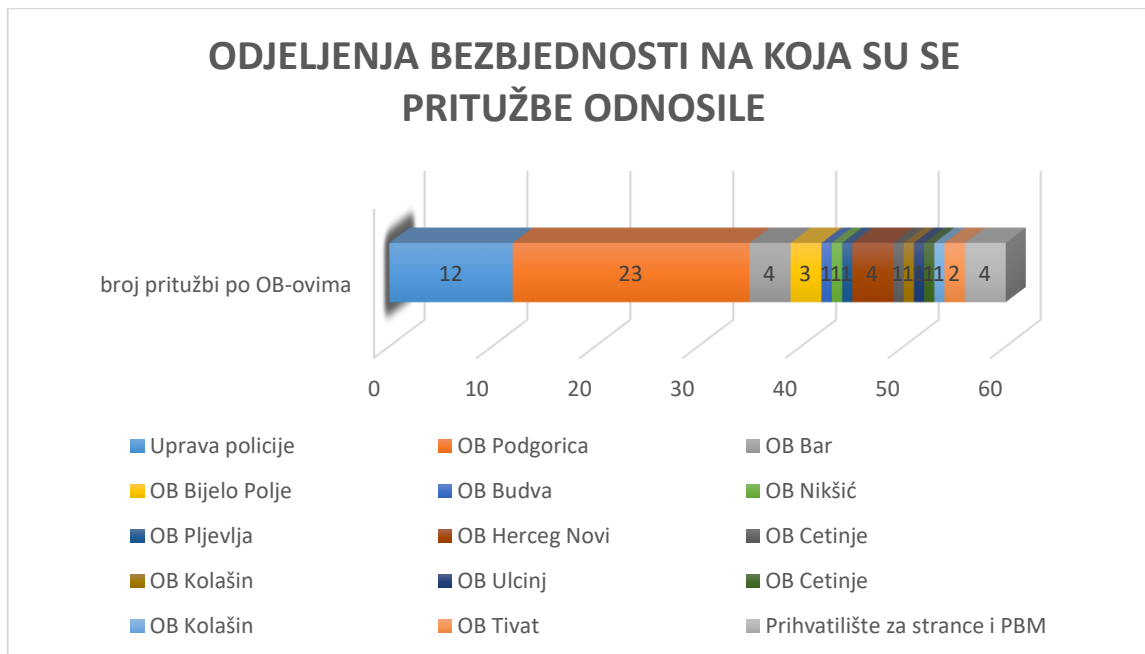
## 6.3. Pritužbe na rad Uprave policije

### 6.3.1. Statistički podaci o pritužbama

Pritužbe na rad Uprave policije (UP) kojih je u izvještajnoj godini bilo ukupno 62 odnosile su se: šest (6) na zabranu mučenja i surovog neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja; jedna (1) na pravo na privatnost, jedna (1) na pravo na slobodu i sigurnost ličnosti i (31) na druga prava lica lišenih slobode (zdravstvena zaštita, odgovarajuće informisanje o pravima, obavještenje porodice i obavještenje advokata/tice, i ostalo), pravo na život (1), zabrana diskriminacije (8), prava djeteta (5), pravo na pristup sudu (1), pravo na dobru upravu i pravnu zaštitu (8).



Pritužbe su podnesene na rad: Uprave policije (12), OB Podgorica (23), OB Bar četiri (4), OB Bijelo Polje tri (3), OB Budva jedna (1), OB Nikšić (5) i OB Pljevlja jedna (1), OB Herceg Novi četiri (4), OB Cetinje jedna (1), OB Kolašin jedna (1), OB Ulcinj jedna (1), OB Tivat dva (2) i Uprava policije- Prihvatište za strance i Centar za PBM četiri (4).



Najčešći razlog obraćanja u 2022. godini je nezakonita upotreba policijskih ovlaštenja, kao i ponižavajuće postupanje prema licima, prema kojima se upotrebljavaju sredstva prinude.

Predmeti su okončani na sledeći način: u (21) predmet utvrđena je povreda prava, pa je Zaštitnik dao preporuke za otklanjanje utvrđenih nepravilnosti, u (12) predmeta nije utvrđena povreda prava, u tri (3) predmeta pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku, u dva (2) predmeta postupak je obustavljen, jer su lica izričito tražila da se po pritužbama dalje ne postupa (pritužbe podnijeli bez osnova), u tri (3) predmeta pritužbe su podnesene po isteku roka od jedne godine od dana učinjene povrede u dva (2) predmeta podnosilac je upućen na nadležne organe, budući da su se obraćali nenadležnim organima, četiri (4) predmeta su okončana spajanjem, u sedam (7) predmeta je postupak obustavljen jer podnosioci nijesu saradivali u postupku, u jednoj pritužbi (1) radilo se o očiglednoj zloupotrebi podnošenja pritužbe.

### 6.3.2. Zaštita od zlostavljanja

Pritužbe na rad Uprave policije koje su se odnosile na zabranu mučenja, nečovječnog i ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja (6), okončane su na sljedeći način: u tri (3) predmeta utvrđena je povreda prava, u jednom (1) predmetu otklonjena je povreda u toku postupka i u dva (2) postupak je u toku (predmeti primljeni u decembru 2022.godine).

Zaštitnik nije generalno zadovoljan načinom na koji UP reaguje u predmetima u kojima je Zaštitnik utvrdio povredu člana 3 Evropske konvencije, a kojim se apsolutno zabranjuje svaki vid zlostavljanja. Ovdje se prvenstveno misli na preporuke da se identifikuju policijski službenici/ce koji/e su učestvovali/le u nekom konkretnom događaju i tom prilikom povrijedili/le pravo građanina/ke. Sa tim u vezi, Zaštitnik je više puta naglasio koliko je neophodno da se u Upravi policije, sa najvišeg nivoa, kontinuirano i snažno poručuje svim policijskim službenicima/cama da je svaki vid zlostavljanja apsolutno zabranjen.

U izvještajnom periodu bilo je primjera da se u slučajevima navoda o zlostavljanju postupalo inertno, odnosno nijesu preduzimate sve neophodne radnje kako bi se ispitali navodi o zlostavljanju ili drugim vidovima zloupotreba službenog položaja policijskih službenika/ca, utvrdila njihova odgovornost i izrekla adekvatna sankcija. Ovakav odnos ukazivao je na namjere “zataškavanja” incidenata, a vjerovatni razlozi su i izbjegavanje kažnjavanja i otkaza.

**Primjer:**

Gradanka X.Y. se obratila pritužbom u kojoj je u bitnom navela da je obmanuta od strane postupajućih policijskih službenika, na način što su joj, dok se nalazila u svojoj kući, neistinito saopštili da imaju naredbu za pretresanje stana i drugih prostorija, a koju naredbu će joj dati na uvid nakon što otvori kapiju i omogući ulazak službenika UP. Dalje navodi da je primorana da im omogući ulazak bez naredbe usljed prijetnji koje su joj službenici uputili, odnosno da će joj, ako ne otvori, „zvati specijalce“, „polomiti kapije“, „pobiti pse u dvorištu“, kao i da će „imati problema“. Konačno navodi da je tom prilikom obavljen detaljan pretres kuće, kojom prilikom nijesu pronašli lice koje se potražuje. Nakon sprovedenog ispitnog postupka, Zaštitnik je zaključio da je došlo do povrede čl. 28 st. 2 Ustava od strane Uprave policije, koja nije ispunila svoju pozitivnu obavezu da shodno članu 3 Evropske konvencije bez odlaganja ispita navode date u pisanom prigovoru, odnosno: „... Takođe su prijetili da će ući na silu, sve polomiti i pobiti pse. Pustila sam ih jer me uhvatio strah od ljudi sa fantomkama. Bilo ih je preko 20 i niko mi nije saopštio ime. Ulazili, izlazili, kako kome odgovora...“

Iako je Zaštitnik dao preporuku Upravi policije da bez odlaganja djelotvorno istraži navode podnositeljke, Uprava policije nije postupila po datoj preporuci.

Imajući u vidu da je policijska organizacija hijerarhijski ustanovljen organ, po principu izražene subordinacije, Zaštitnik je više puta ukazao da bi vrlo važno bilo da se sama Uprava policije snažnije posveti utvrđivanju odgovornosti sopstvenih službenika/ca, pored, naravno, i drugih državnih organa kao što su Državno tužilaštvo i Odjeljenje za unutrašnju kontrolu rada policije, koje djeluje u okviru MUP-a.

I u izvještajnoj godini, Zaštitnik je više puta naglašavao da je od suštinskog značaja da se promoviše policijska kultura u kojoj je jasno da se krivica za loše postupanje proteže izvan stvarnih počinitelja na svakoga ko zna, ili bi trebao znati, da je došlo do zlostavljanja i ne preduzima mjere za sprečavanje ili prijavljivanje. U tom smislu, neophodno je podsticati policijske službenike/ce da sprječavaju svoje kolege/nice koji/e pribjegavaju zlostavljanju, kao i da takve slučajeve prijavljuju.

Zaštitnik često u svojim mišljenjima navodi standard CPT-a koji govori o tome da ako se ne budu preduzimale efikasne mjere, sve osobe koje su u pitanju – kolege, viši rukovodioci u policiji, istražni organi – doprinijeće koroziji onih vrijednosti koje čine samu osnovu demokratskog društva. U suprotnom, ako se službeno lice koje izda naređenje, odobri, ne spriječi ili sprovodi mučenje i zlostavljanje privede pravdi zbog počinjenog djela, biće poslata jasna poruka da se takvo postupanje neće tolerisati. Takva poruka, pored toga što ima veliku odvraćajuću ulogu, pokazaće i široj javnosti da niko nije iznad zakona, pa ni oni čija je dužnost da ga štite.

Na opisani način bi se napravio snažan otklon od očiglednog solidarisanja sa kolegama/kolegicama koji su bili procesuirani zbog sumnje da su počinili neki oblik zlostavljanja, kao pravila od kog se još ne odstupa. Tokom izvještajne godine Zaštitnik je više puta ponovio, da ako je sistem takav da u bilo kom segmentu prikriva službenika/cu koji/a postupa nezakonito, šanse da se dokaže takvo nešto su vrlo male, praktično svedene na lične kapacitete žrtve da same obezbijede dokaze koji će koristiti tužilaštvu i eventualno postojanje video zapisa cijelog događaja.

**Primjer:**

Advokatica X.Y. podnijela je pritužbu na rad Uprave policije u bitnom navodeći da je tročlana policijska patrola zaustavila i torturirala X.Y., koji nije pružao nikakav verbalni i neverbalni otpor službenicima Uprave policije, već je bio kooperativan prilikom pregleda, pri čemu je imao slomljenu ruku u gipsu, kao i da o navedenom postoji video snimak, koji su mediji objavili. Nakon sprovedenog ispitnog postupka Zaštitnik je utvrdio povredu fizičkog psihičkog integriteta podnosioca pritužbe iz čl.28 st. 2 Ustava, kao i povredu člana 3 Evropske konvencije. Prethodno, u ispitnom postupku je utvrđeno da sačinjene službene zabilješke postupajućih policijskih službenika ne korespondiraju sa sadržinom video zapisa na kojem se jasno vidi da je policijski službenik zadao udarac podnosiocu pritužbe.

Takođe, Zaštitnik je više puta u svojim mišljenjima naglasio da je od suštinske važnosti da se sprovedu djelotvorne istrage o navodima o zlostavljanju čime se šalje snažna poruka o nultoj toleranciji zlostavljanja. U slučaju ukazivanja na povredu psihičkog i fizičkog integriteta lica od strane policijskih službenika/ca, potrebno je da se o tim navodima odmah obavijeste nadležni organi i sprovedu sve neophodne mjere i aktivnosti u cilju ispitivanja osnovanosti navoda, sprečavanja odmazde prema izvoru informacije i utvrđivanja odgovornosti službenih lica.

**Primjer:**

U više predmeta Zaštitnik je, cijeneći ustavni položaj, značaj i ulogu Državnog tužilaštva, kao jedinstvenog i samostalnog organa koji vrši poslove gonjenja učinilaca krivičnih djela i drugih kažnjivih djela koja se gone po službenoj dužnosti, ukazao da je neophodno pravovremeno i ažurno postupati, uz omogućavanje podnosiocu pritužbe dostupnosti samog postupka, u mjeri u kojoj je o potrebno za zaštitu njegovih prava. Takođe, Zaštitnik je podnosiocima pritužbe ukazao i da se, u slučaju odugovlačenja postupka u dijelu postupanja tužilaštava u konkretnim slučajevima, podnosioci pritužbe mogu iznova obratiti Zaštitniku.

Da bi se smatrala djelotvornom, Zaštitnik je ponovio da istraga u načelu treba da bude takva da može dovesti do utvrđivanja činjenica o zlostavljanju, kao i do identifikovanja i kažnjavanja svih odgovornih učinilaca. Blagovremenost i ažurnost su suštinske komponente djelotvorne istrage. Pored toga što predstavlja operativni imperativ, standard blagovremenosti služi održavanju javnog povjerenja u vladavinu prava i sprječavanje nastanka pristrasnosti putem tolerancije nezakonitih akata. Zaštitnik podsjeća da se hitno blagovremeno postupanje državnih organa u ispitivanju navoda o zlostavljanju smatra ključnim za očuvanje povjerenja javnosti u njihovu privrženost vladavini prava i otklanjanje sumnji da vlast ima tendenciju da zataškava ili toleriše nezakonite radnje državnih službenika.<sup>103</sup>

Konačno, Zaštitnik je više puta kazao da je iluzorno očekivati da se može uspostaviti sistem u kojem se nikada neće dogoditi nijedna zloupotreba službenog položaja, uključujući i policijsko zlostavljanje. Međutim, u sistemu koji počiva na vladavini prava, odgovor na svako policijsko zlostavljanje mora biti promptan efikasan i samim tim, odvrćajući za svako buduće kršenje zakona. Takav pristup bi spriječio generalizaciju svake vrste i izdvojio bi "nasilnike" od velike većine policijskih službenika/ca koji/e poštovano i profesionalno obavljaju svoj posao. Takođe, policijskim službenicima je potrebno obezbijediti dobro obrazovanje, kontinuirane obuke i sve potrebne uslove za rad, uključujući činjenicu da ih mora biti dovoljno za obavljanje svih radnih zadataka. Na taj način se stvaraju preduslovi da se eventualno zlostavljanje prevenira u najvećoj mjeri.

<sup>103</sup> <sup>103</sup> Bati i drugi protiv Turske, predstavke br. 33096 i 57834/00, stav 136.

### Obuke policijskih službenika/ca

Predstavnici/ce Zaštitnika su se i u izvještajnoj godini odazvali na poziv UP i predstavili mišljenja Zaštitnika na periodičnim sastancima koji su održani u organizaciji Uprave policije i Policijske akademije. Na šest (6) radionica sa zaposlenima Uprave policije prisustvovalo je 90 službenika/ca UP. Savjetnici/ce Zaštitnika naglasili su apsolutnu zabranu mučenja, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja u cilju sprečavanja budućih povreda ovoga prava, a sve kroz analizu mišljenja koja je Zaštitnik donio, odnosno kroz konkretne primjere iz prakse u kojima je utvrđeno kršenje navedenog prava.

Iskustvo stečeno tom prilikom pokazuje da se mlađi kadrovi često prilagode načinu na koji se ustaljeno obavljaju policijski poslovi. Objašnjenje koje smo dobili tim prilikama se uglavnom svodi na argument da su obim i složenost poslova takvi da zahtijevaju prilagođavanje ustaljenim načinima postupanja, a ne onome čemu su učeni tokom obrazovnog procesa. Takođe je primijećeno da tim obukama rijetko prisustvuje rukovodni kadar, a što nam je objašnjeno ranije preuzetim obavezama, kao i da imaju dovoljno znanja o tome. Kao i do sada, Zaštitnik ostaje na raspolaganju u cilju unapređenja rada policijskih službenika/ca, napominjući da bi rezultati takvih obuka morali biti održiviji.

### 6.3.3. Prikupljanje obavještenja od građana i lišenje slobode

U izvještajnoj godini je zabilježen kontinuitet loše prakse prilikom primjene instituta pozivanja građana radi prikupljanja obavještenja u svojstvu građana, koja nije u skladu sa članom 259 Zakonika o krivičnom postupku (ZKP), odnosno članom čl. 74 st. 1 i 2 Zakona o unutrašnjim poslovima, a na šta je Zaštitnik ranije više puta upozoravao.<sup>104</sup>

Podnosiocima pritužbe nije ostavljena mogućnost da samostalno donesu odluku o tome hoće li pristupiti službenim prostorijama po pozivu i u naznačeno vrijeme, već su odmah pristupali u pratnji službenika/ca, a nije se moglo zaključiti ni da su blagovremeno bili informisani o pravu i da advokat/tica može pristupiti sa njima.

Takođe, zabilježeni su primjeri da pozivi za prikupljanje obavještenja u svojstvu građanina/ke nijesu sačinjeni i dostavljeni u skladu sa zakonom.

#### Primjer:

Građanin X.Y. podnio je pritužbu, u kojoj je, između ostalog naveo: da je trebao da se održi promotivni partijski skup u Baru; da je imao namjeru da izvede određeni preformans tokom samog održavanja skupa, kako bi ukazao na probleme radnika koju namjeru je objavio na društvenoj mreži; da je tog dana kada je skup bio zakazan počeo da štampa promotivni materijal za preformans; da se nedugo zatim na vratima pojavio inspektor u civilu i zatražio od njega da popričaju; da su ušli u kuću i porazgovarali; da je zaključio da mora poći sa njim u stanicu; da je saopštio službeniku, da misli da je ovo zloupotreba iz razloga kako bi ga držali u stanici dok se skup ne završi; da je dobrovoljno pristao da pođe kako bi dao obavještenja koja se od njega traže, a zatim prisustvovao skupu, iako mu tom prilikom nije bio uručen poziv; da su službenici odugovlačili sa prikupljanjem obavještenja, odnosno da je čekao da se od njega prikupe obavještenja, da je to kašnjenje službenika za posljedicu imalo to da je u službenim prostorijama zadržan sve dok najavljeni skup nije okončan, te da sumnja da je sve ovo odrađeno sa ciljem da se onemogućuje njegovo pravo na slobodu izražavanja odnosno da se spriječi da izvede preformans na šta po zakonu imao pravo.

Na osnovu sprovedenog ispitnog postupka, Zaštitnik je utvrdio da podnosiocu pritužbe nije ostavljena mogućnost da samostalno donese odluku o tome hoće li pristupiti po pozivu u naznačeno vrijeme, niti se može zaključiti da je blagovremeno bio informisan o pravu i da advokat/tica može pristupiti sa njim. Dalje, u pozivu koje mu je uručen nakon što je pristupio u službene prostorije bilo je navedeno da ako građanin/ka odbije da pruži obavještenja, on se može dalje zadržati na osnovu čl. 259, st. 3 ZKP-a, iako je citiranom odredbom propisano upravo suprotno, odnosno da se građanin/ka ne može zadržati ako odbije da pruži obavještenja. Odlaganje preduzimanja službene radnje u odnosu na podnosioca pritužbe, koji je lično pozvan da odmah pristupi u službene prostorije isključivo u cilju obavljanje te radnje, a koji je pokazao punu saradnju i insistiranje da se ta radnja obavi bez odlaganja, niti je opovrgnuto niti uvjerljivo obrazloženo u izjašnjenju Uprave policije, kao ni zašto je bilo potrebno čekati dodatnih 45 minuta od kad je obavještenje dato da se postupajuća tužiteljka obavijesti o tome, a koja se

<sup>104</sup> Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore podsjeća na preporuke date Upravi policije u Mišljenju broj 01-550/17-5 od 2.10.2018. godine, kao i Mišljenju broj 01-384,382,378,439,377,379,383,381,380/20-4 od 5.10.2020. godine, da se u budućem postupanju lišenju slobode nekog lica pristupa samo u slučaju postojanja Zakonom propisanih razloga i osnova, kao i da se građani pozivaju radi prikupljanja obavještenja u potpunosti u skladu sa Zakonom.

izjasnili da nema elemenata bića krivičnog djela za koje se gonjenje preuzima po službenoj dužnosti. Navedeno je za rezultat imalo činjenicu da je podnosiocu pritužbe omogućeno da napusti službene prostorije tek nakon što je javno okupljanje na kojem je planirao da izvede performans okončano. Zaštitnik je zaključio da je navedenim postupanjem povrijeđen član 47 Ustava Crne Gore, odnosno član 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima i slobodama u odnosu na podnosioca pritužbe.

Zaštitnik je u radu imao i predmet u kojem je uručen poziv koji je glasio na *odmah*. Zaštitnik još jednom podsjeća i na stav Evropskog suda za ljudska prava koji je u predmetu *Asanović protiv Crne Gore*, koji je takođe pozvan da se javi *odmah*, koji smatra da takvim upozorenjem nije data mogućnost podnosiocu predstavke da sam postupi u skladu sa pozivom.

#### **Zaštitnik dao predlog izmjena i dopuna ZKP-a**

U cilju sprječavanja navedene loše prakse, Zaštitnik je u izvještajnoj godini, između ostaloga predložio da se u citiranom članu 259 ZKP-a (prikupljanje obavještenja od građana/ki) izričito propiše da građanin/ka koji/a se odazvao/la pozivu, a odbije da pruži obavještenja, može u svakom trenutku napustiti prostorije policije. Time bi se, smanjila mogućnost za zloupotrebu ovoga policijskog ovlašćenja koje se, prema analizi Zaštitnika, u praksi najčešće sprovodi na dva načina:

1. Lica se faktički lišavaju slobode, dok se formalno (kroz policijsku evidenciju uključujući službene zabilješke) vode u svojstvu građanina/ke koji je pristupio u službene prostorije u cilju pružanja obavještenja. Posebno zabrinjava činjenica da se svojstvo građanina/ke opredjeljuje i kod lica koja su od strane samih policijskih službenika/ca prilikom preuzimanja inicijalne službene radnje označena kao lica koja su zatečena u vršenju krivičnog djela. Značajno je napomenuti da je ZKP-om izričito propisano da se sudska odluka ne može zasnivati na dokazima koji su pribavljeni povredama ljudskih prava i osnovnih sloboda zajemčenih Ustavom ili potvrđenim međunarodnim ugovorima, ili na dokazima koji su pribavljeni povredama odredaba krivičnog postupka, kao i na dokazu koji je pribavljen uz pomoć navedenih dokaza, niti se takvi dokazi mogu koristiti u postupku (član 17 stav 2), pa je jasno da se na opisani način, suštinski ugrožava ishod krivičnog postupka, odnosno zadovoljenje pravde kao krajnji interes.

2. Licima se ograničava kretanje uz obrazloženje da je neophodno da pruže obavještenja u svojstvu građanina/ke. Postupajući u većem broju ovih predmeta Zaštitnik nije mogao zaključiti koji su to razlozi hitnosti opredijelili postupajuće službenike/ce da licima ograniče kretanje na način što će ih primorati da odmah pristupe službenim prostorijama.

Lišenje slobode od strane organa državne vlasti je faktička radnja ograničenja lične slobode, te je od posebnog značaja postupanje državnih službenika/ca prema licu koje je lišeno slobode. U momentima kada je lična sloboda građanina/ke ograničena, obaveza policijskog službenika/ce da prilikom vršenja policijskih ovlašćenja postupi profesionalno, odgovorno i humano i da poštuje ljudsko dostojanstvo, ugled i čast svakog lica i druga njegova prava i slobode, što postaje osnovni postulat u izvršavanju policijskih zadataka. Pristup proceduralnim jemstvima u prvim satima policijskog lišavanja slobode je od izuzetne važnosti jer osigurava i pravično suđenje u skladu sa čl. 6. EKLJP, a istovremeno je i efikasan način sprječavanja mučenja i drugih oblika nasilja.

Kada su u pitanju garancije poštovanja ljudskih prava koje se odnose na lišavanje slobode od strane policije, pristup advokatu/tici i dalje je problematičan i još uvijek se ne garantuje od samog početka lišavanja slobode određenog lica. Zaštitnik takođe ukazuje i na poteškoće na koje pritvorena lica nailaze u pogledu obezbjeđivanja djelotvornog i brzog pristupa ljekaru, mogućnost da obavijeste treću stranu o svom pritvaranju i da dobiju jasne informacije o svojim pravima (posebno kada su u pitanju strani/e državljani/ke).

U više predmeta Zaštitnik je podsjetio da je svojstvo lica u odnosu na koje policijski službenici/ce preuzimaju radnje u svakoj fazi postupka važno precizno odrediti i postupati dosljedno, u skladu sa zakonom i međunarodnim standardima, odnosno garancijama koje su ustanovljene upravo u cilju zaštite ljudskih prava i sloboda. Ovo tim prije što je jasna psihološka prednost koju su policijski službenici/ce

imali u odnosu na podnosiocce pritužbe, dok u postupku optuženja i presuđenja dolazi do adaptacije i konsolidacije okrivljenog, budući da postaje nešto sigurniji u moguću ishod presude.“<sup>105</sup>

Isto tako, u skladu sa zakonom, osumnjičenom će se omogućiti da upotrebom telefona ili drugog sredstva elektronske komunikacije neposredno ili posredstvom članova/ica porodice ili trećeg lica, čiji identitet mora biti poznat, uspostavi kontakt sa braniocem, a državni tužilac/teljka može osumnjičenom pomoći da nađe branioca/teljku. Konačno, Zakonikom o krivičnom postupku taksativno su pobrojana ovlašćenja policije u smislu odnosa prema licu za koje postoje osnovi sumnje da je izvršeno krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti, uključujući i to da obavijesti državnog tužioca/teljku i samoinicijativno ili po zahtjevu državnog tužioca/teljke preduzme potrebne mjere da se pronađe učinilac/teljka krivičnog djela, da se učinilac/teljka ili saučesnik/ca ne sakrije ili ne pobjegne, da se otkriju i obezbijede tragovi krivičnog djela i predmeti koji mogu poslužiti kao dokaz, kao i da prikupi sva obavještenja koja bi mogla biti od koristi za uspješno vođenje krivičnog postupka.

Ova ovlašćenja, pored ostalog, obavezuju policiju da o činjenicama i okolnostima koje su utvrđene prilikom preduzimanja pojedinih radnji, *a mogu biti od interesa za krivični postupak*, kao i o predmetima koji su pronađeni ili oduzeti, sastavi zapisnik ili službenu zabilješku, a što kod tzv. “informativnog razgovora” u nekim slučajevima u potpunosti izostaje. To pretpostavlja ne bilo kakvu zabilješku, već onu koja mora biti činjenično nesporna. Sve navedeno u konačnom ima značaj zbog toga što lice prema kojem je primijenjena neka od ovih mjera ima pravo podnošenja prigovora nadležnom tužiocu ukoliko smatra da su ona primijenjena nepravilno, odnosno nezakonito (čl. 257 Zakonika o krivičnom postupku - ZKP). Ukoliko lice koje se nađe pod policijskim ovlašćenjem nije upoznato sa ovom i drugim činjenicama u vezi sa njegovim statusom, kao što je promjena položaja u različitim fazama postupka, onda je ovo pravno sredstvo iluzorno i nedjelotvorno, uključujući i onda kada se koristi radi sprječavanja mogućeg zlostavljanja ili otkrivanja činjenica koje se mogu odnositi i na nezakonitu upotrebu sile, psihičke ili fizičke.

Zaštitnik je u predmetima podsjetio da u pogledu procesa saslušanja, CPT smatra da moraju postojati jasna pravila u pogledu načina na koji se vrši policijsko ispitivanje. Pravila treba, između ostalog, da sadrže sljedeće: obavještanje pritvorenika/ca o identitetu (imenu i/ili broju) osoba prisutnih tokom saslušanja; dozvoljenoj dužini trajanja saslušanja; periodima odmora između saslušanja i pauzama tokom saslušanja. (...)Takođe bi trebalo da postoji obaveza sistematskog evidentiranja vremena kad saslušanje počinje i završava, svakog zahtjeva istaknutog od strane pritvorene osobe tokom saslušanja i osoba koje su prisutne tokom svakog saslušanja. CPT želi da doda da elektronsko snimanje policijskih saslušanja predstavlja dodatnu korisnu garanciju protiv zlostavljanja pritvorenika/ca (pored toga što pruža i značajne pogodnosti policiji).<sup>106</sup>

---

<sup>105</sup> Bošković, M., Perić, S. (2018). Kriminalistička psihologija: Priručnik za prikupljanje ličnih dokaza. Novi Sad: Univerzitet u Novom Sadu – Centar za multidisciplinarnе studije forenzike „Dr Arčibald Rajs”, 177.

<sup>106</sup> Izvještaj CPT/Inf(92)3-part1 - Izvod iz 2. opšteg izveštaja – paragraf 39;

**Primjer:**

Građanin X.Y. podnio je pritužbu, u kojoj je, u bitnom, naveo da je lišen slobode, da je tražio advokata, ali da mu nije dozvoljeno da pozove advokata; da je prvi obrok u prostoriji za zadržavanje u policiji dobio nakon 24 sata od momenta lišavanja slobode. Nakon sprovedenog ispitnog postupka Zaštitnik je naveo da su kumulativni efekat dužine trajanja zadržavanja podnosioca pritužbe, koje nije praćeno odgovarajućim garancijama, činjenice da ne postoji dokaz da je podnosilac pritužbe bio informisan o bilo kojem pravu do predaje lica službenicima dežurne službe Odjeljena bezbjednosti, kao i nedostaci koji se tiču izostanka uzimanja hrane, faktori koji su opredijelili Zaštitnika da zaključi postojanje nečovječnog postupanja u odnosu na podnosioca tokom trajanja policijskog zadržavanja, shodno čl. 3 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i čl. 28 Ustava Crne Gore. Istovremeno, Zaštitnik je dao preporuke Upravi policije da prilikom preduzimanja policijskog ovlašćenja - radnje dovođenja, u potpunosti postupa u skladu sa članom 79 Zakona o unutrašnjim poslovima; da u potpunosti postupa u skladu sa članom 259 stav 2 Zakonika o krivičnom postupku, koji se odnosi na period zadržavanja u službenim prostorijama lica koja su u svojstvu građanina/ke; da prilikom zadržavanja lica u potpunosti postupa u skladu sa članom 180 Pravilnika o načinu obavljanja određenih policijskih poslova i primjeni ovlašćenja u obavljanju tih poslova, da radnje prikupljanja obavještenja u vezi rasvjetljavanja krivičnih djela ili prekršaja u službenim prostorijama snima uređajima za audio-vizuelno snimanje u cilju zaštite bezbjednosti lica i imovine vršenjem policijskih poslova, kontrole primjene policijskih ovlašćenja, kao i zaštite policijskih službenika/ca, shodno čl. 44 st. 1 Zakona o unutrašnjim poslovima i standardu Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečovjećih ili ponižavajućih kazni ili postupaka (CPT)<sup>107</sup>, kao i da sve procesne radnje preduzimaju uz dosljedno poštovanje nacionalnih propisa, potvrđenih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava. Zaštitnik ljudskih prava i sloboda će izvršenje datih preporuka pratiti u kontinuitetu.

Često je kod lica zadržanih ili lišenih slobode na poziv policijskog službenika/ca intervenisala služba hitne medicinske pomoći, ali i dalje je zabilježeno prisustvo policijskih službenika/ca ljekarskom pregledu koje se mora isključiti ne samo zbog povjerljive prirode odnosa ljekar-pacijent, nego i zato što bi se lice lišeno slobode moglo ustezati da se pred njima požali ljekaru na povrede koje su mu nanijete u službenim prostorijama ili drugom mjestu od strane policijskih službenika/ca. Pitanje bezbjednosti ne smije biti zanemareno, ali je u svakom konkretnom slučaju neophodno težiti rješenju koje će zadovoljiti i povjerljivost ljekarskog pregleda i potrebu da se spriječi bjekstvo ili napad lica lišenog slobode.<sup>108</sup> Ako je to neophodno iz razloga bezbjednosti, pregledu koji vrši izabrani ljekar može prisustvovati i ljekar koga odredi policija.<sup>109</sup>

Zaštitnik je više puta naveo da nepravilno i nepotpuno dokumentovanje primijenjenih policijskih ovlašćenja u suprotnosti je sa principima dobre uprave, pogoduje nastanku povrede prava i otežava utvrđivanje relevantnih činjenica u vezi sa ostvarivanjem prava lica lišenog slobode.

S obzirom na značaj utvrđenih nedostataka, sa stanovišta poštovanja i zaštite ljudskih prava, Zaštitnik je uputio niz preporuka Ministarstvu unutrašnjih poslova i Upravi policije da u budućem radu prema svim licima lišenim slobode postupa na način koji obezbeđuje puno poštovanje prava na nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta i prava na dostojanstvo, i preduzme sve raspoložive mjere i radnje da spriječi nastanak bilo kog oblika zlostavljanja; da Ministarstvo unutrašnjih poslova-Uprava policije sprovede obuke policijskih službenika/ca o važećim propisima i standardima koji se odnose na postupanje prema licima lišenim slobode, primjenu policijskih ovlašćenja i način njihovog dokumentovanja i evidentiranja.

<sup>107</sup> Standardi CPT-a: "CPT želi da doda da elektronsko snimanje policijskih saslušanja predstavlja dodatnu korisnu garanciju protiv zlostavljanja pritvorenika (pored toga što pruža i značajne pogodnosti policiji)", stav 39.

<sup>108</sup> CPT, Mađarska 2009, 13. 192 CPT

<sup>109</sup> CPT, Francuska 2000, 35.



### Zaštitnik dao predlog izmjena i dopuna ZKP-a

Zaštitnik je predložio da se postojeće garancije poštovanja ljudskih prava dodatno pojačaju i u odnosu na lica lišena slobode, na način što će se licu lišenom slobode odmah saopštiti da ima pravo na upotrebu svog jezika u krivičnom postupku, a u skladu sa čl. 8 st. 2 ZKP-a kojim se propisuje da: "Stranke, svjedoci i druga lica koja učestvuju u postupku imaju pravo da u postupku upotrebljavaju svoj jezik ili jezik koji razumiju." Ovo tim prije što je Zaštitnik u svom reaktivnom mandatu uočio primjer formalističkog pristupa policijskih službenika/ca koji nijesu učinili nesumnjivim primjenu prava na upotrebu svog jezika u postupku, niti se, u istom predmetu, moglo nesumnjivo zaključiti da je lice lišeno slobode bilo upoznato sa ovim pravom u skladu sa ZKP-om i opštepoznatim međunarodnim standardima.

Zaštitnik je takođe predložio da lice lišeno slobode mora biti pisano upoznato sa svojim pravima. Zaštitnik je u proteklom periodu više puta naglašavao važnost pisanog obavještanja o pravima, posebno imajući u vidu da je lišavanje slobode po prirodi stvari stresna situacija koja se može odraziti na sposobnost lica da u potpunosti razumije prava koja mu se tom prilikom usmeno saopštavaju.<sup>110</sup>

Konačno, predloženo je da se saslušanje osumnjičenog/ne snima uređajima za audio-vizuelno snimanje. Naime, poznato je da je saslušanje najkritičnija faza boravka u policijskoj stanici u pogledu zlostavljanja, prije svega što policijski službenik/ca može doći u iskušenje da iznudi iskaz od lica lišenog slobode silom ili prijetnjom. Dobra praksa u slučajevima saslušanja jeste da se cijeli tok saslušanja snimi pomoću audio i video uređaja, i da se time osumnjičeni/na štiti od zlostavljanja, a policajac/ka od lažnih optužbi za zlostavljanje. Pored toga, time se sprječava da osumnjičeni/na kasnije tvrdi da na policijskom saslušanju nije dao izjavu koju je dao.<sup>111</sup>

Konačno, Zaštitnik je u više predmeta ukazao da policija mora da bude dostupna, otvorena da sasluša probleme sa kojima se građani/ke suočavaju, da ih posavjetuje kako da se zaštite i da spriječi bilo koji vid ugrožavanja njihove bezbjednosti. Uspostavljanje bolje i kvalitetnije komunikacije i jačanje odnosa poverenja policije i lica su ključni kako bi mogli efikasno da reaguju na sve izazove. Zaštitnik je istakao da su neophodne obuke policijskih službenika/ca u dijelu unapređenja vještine policijskih službenika/ca za komunikaciju sa licima, jer bez dobre i efikasne komunikacije pored ostalog nema ni kvalitetnog pružanja informacija društvu, a samim tim ni razumijevanja i podrške.

Službenici/ce Uprave policije treba da samu komunikaciju sa građanima/kama sprovode obazrivo, senzibilisano i u skladu sa načelima djelovanja policije u demokratskom društvu, jer tenzične situacije nose sa sobom i krizu policijskog legitimiteta. Zaštitnik je dao preporuku Upravi policije da kontinuirano sprovodi obuke za policijske službenike/ce kojima će unaprijediti vještine u komunikaciji sa građanima/kama. Zaštitnik je stava da je kontinuirana obuka policijskih službenika/ca odgovornih za primjenu policijskih ovlašćenja, posebno prema licima lišenim slobode, od ključne važnosti za prevenciju bilo kog oblika zlostavljanja, odnosno nedozvoljenog postupanja.

### 6.3.4. Pritužbe na rad Prihvatišta za strance i primjenu blažih mjera

Nezakonitim boravkom u Crnoj Gori, u smislu Zakona o strancima,<sup>112</sup> smatra se boravak stranca/kinje koji/a ne ispunjava ili više ne ispunjava uslove za ulazak i boravak koji su propisani ovim zakonom. Mjere za obezbjeđenje povratka stranca/kinje koji/a ne ispunjava uslove zakonitog boravka u Crnoj Gori, u smislu ovog zakona, su pored ostalog: dobrovoljno napuštanje Crne Gore; protjerivanje stranca/kinje; zabrana ulaska i boravka; prinudno udaljenje; te ograničenje slobode kretanja.<sup>113</sup> Strancu/kinji koga nije moguće odmah prinudno udaljiti ili kome nije utvrđen identitet ograničiće se sloboda kretanja smještajem u Prihvatište za strance.

<sup>110</sup> Detaljnije vidjeti na: [chrome extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.ombudsman.co.me/docs/1646642012\\_godi--nji%20izvje--taj%20npr%20za%202020\\_final.pdf](https://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.ombudsman.co.me/docs/1646642012_godi--nji%20izvje--taj%20npr%20za%202020_final.pdf).

<sup>111</sup> Mišljenje Zaštitnika br: 01-477/20-4 od 14.10.2020. godine.

<sup>112</sup> Službeni list Crne Gore, br. 12/2018, 3/2019 i 86/2022

<sup>113</sup> <https://www.ombudsman.co.me/img-publications/52/zastitnik%20analiza%20a4.pdf>

U odnosu na rad Prihvatišta za strance i PMB, Zaštitnik je postupao u 4 predmeta. U sva četiri predmeta Zaštitnik je ustanovio propuste i nepravilnosti i dao preporuke za otklanjanje istih.

U prvom predmetu, Zaštitnik je utvrdio povredu člana 3 Evropske konvencije, a u vezi sa članom 31 Ustava Crne Gore na štetu podnositeljki pritužbe, zato što navodi o seksualnom uznemiravanju strankinja nijesu djelotvorno istraženi. Zaštitnik je naglasio, da kada govorimo o seksualnom uznemiravanju kao rodno zasnovanom nasilju ono je usmjereno na stav oštećene/žrtve, jer oštećena je ta koja će u većini slučajeva prijaviti djelo. Kako bi se od samog početka postupka djelo seksualnog uznemiravanja ispravno ispitalo, policija mora na pravilan način prepoznati i uzeti u obzir izjavu oštećene. Ovo je značajno jer će se većinom sve naknadne radnje tokom istrage bazirati na prikupljanju dokaza u odnosu na izjavu žrtve.

U ovakvim slučajevima, a uzimajući u obzir specifičnost djela seksualnog uznemiravanja i nedostatak prakse organa koji preduzimaju službene radnje u istražnom postupku, policija bi trebala obavijestiti tužilaštvo o predmetnoj prijavi, kako bi tužilaštvo dalo uputstvo o preduzimanju budućih istražnih radnji. U konkretnom predmetu, Prihvatište je postupilo po preporukama Zaštitnika da preispita postupanje službenika u vezi sa predmetnom prijavom koju su podnijele podnositeljke pritužbe kao lica kojima je ograničena sloboda kretanja, i sa tim u vezi preduzme mjere u skladu sa zakonom.

#### **Proaktivni pristup odgovornog lica**

Zaštitnik joj jednom podsjeća da državni/e službenici/ce imaju dužnost da vode računa o svim licima smještenim u Prihvatištu. Ovo podrazumijeva i dužnost da o indicijama o zlostavljanju bez odlaganja obavijeste i nadležni organi. Zaštitnik podsjeća da odgovorno lice u Prihvatištu ne smije donositi odluke samo na osnovu dokumenata ili informacija koje mu dostave službenici/ce, koji/e su pod sumnjom da su učestvovali/le u radnjama na štetu žrtve, već mora pokazati da ih je kritički ispitao. Od odgovornog lica se zahtijeva da aktivno djeluje i da uvijek ulaže ozbiljan napor kako bi se utvrdile sve činjenice i prikupili svi dokazi potrebni da se zlostavljanje u konkretnom slučaju dogodilo ili ne, i, ako je tako, označe sve odgovorne osobe, uključujući i nadređena službena lica.

U drugom predmetu, Zaštitnik je dao preporuku Prihvatištu za strance i Centru za PBM da postupa u skladu sa članom 43. Pravilnika o pravilima boravka i kućnom redu u Prihvatište za strance i omogućiti strancima/kinjama da pišu podneske (molbe, pritužbe) radi zaštite svojih prava i zakonom zaštićenih interesa i iste proslijedi naslovljenom organu. Prethodno, navode podnosioca pritužbe, koji se odnose na konstataciju "da je načelnik prihvatilišta dolazio kod njih, ali nije htio da kolektivnu pritužbu preda Zaštitniku i nije želio da je primi", Prihvatište nije opovrglo, niti se u izjašnjenju izjasnilo na ovu okolnost. Zaštitnik je ukazao da je onemogućavanje podnošenja pritužbe podnosiocima pritužbe nedopustivo jer pravo pojedinca/ke da podnese pritužbu na bilo koji aspekt policijskog djelovanja, lakoća sa kojom to može da uradi i djelotvornost postupaka, odražavaju javno povjerenje i pouzdanje u policiju u cjelini.

U trećem predmetu, Zaštitnik je ukazao na više nepravilnosti u odnosu na pružanje zdravstvene zaštite, u vezi sa čim su date preporuke da doktor/ica u Prihvatištu na prijemu dosljedno i u potpunosti obavlja detaljan inicijalni zdravstveni pregled stranca/kinje koji uključuje uzimanje anamneze, objektivni pregled i dijagnostičke preglede, da na prijemu stranca/kinja vrše skrining na postojanje virusa COVID-19 i da osoblje u ovakvim okolnostima pruža strancima/kinjama dodatnu psihološku pomoć, kao i da se uredno vode evidencije, odnosno da službenici/ce dosljedno popunjavaju sve rubrike u postojećim obrascima. Zaštitnik će pratiti poštovanje ove preporuke u kontinuitetu.

U četvrtom predmetu, Zaštitnik je ustanovio povredu čl. 31 st. 1 Ustava, odnosno člana 3 Konvencije u vidu ponižavajućeg postupanja na štetu podnosioca pritužbe na način što je cjelokupno vrijeme boravka u Prihvatištu za strance bio bez blagovremene i potpune zdravstvene zaštite, pri činjenici da je somatski i mentalno oboljelo lice, koja činjenica je bila poznata službenicima/cama Prihvatišta, kao i sa skraćenim

periodom boravka na otvorenom prostoru, a sve suprotno odredbama Pravilnika o pravilima boravka i kućnom redu u Prihvatištu za strance. Pored preporuke da se Pravilnik dosljedno sprovodi, Zaštitnik je inicirao dopunu Pravilnika o pravilima boravka i kućnom redu u Prihvatište za strance na način što će popisati u kom roku se ima donijeti odluka po pritužbi stranca/kinje, kao i kom organu i u kom roku se ima pravo izjaviti određeni pravni lijek u slučaju neblagovremenog odlučivanja po pritužbi, kao i na odluku rukovodioca Prihvatišta.

### **Usvojena inicijativa Zaštitnika za izmjenu Pravilnika**

Postupajući po preporuci Zaštitnika Uprava policije je sačinila predlog izmjena i dopuna Pravilnika kojima se predviđa da je rukovodilac/teljka Prihvatišta u obavezi da u roku od 8 dana, od dana prijema pritužbe stranca/kinje donese odluku o pritužbi. Ukoliko rukovodilac/teljka ne donese odluku u navedenom roku ili ukoliko stranac/kinja nije zadovoljan/na donijetom odlukom, stranac/kinja ima pravo da u roku od 8 dana nakon isticanja roka da podnese pisanu pritužbu načelniku/ci Odsjeka za strance i suzbijanje nezakonitih migracija.

### **6.3.5. Postupanje policijskih službenika za vrijeme javnih okupljanja na Cetinju u septembru 2021. godine**

Dana 4.9.2021.godine, došlo je do neprijavljenog okupljanja građana na Cetinju, sa ciljem iskazivanja protesta povodom najavljenog vjerskog obreda koji je planiran za 5.9.2021. godine, odnosno ustoličenja mitropolita Joanikija. Tom prilikom je došlo do neposrednog kontakta dijela okupljenih građana/ki i službenika/ca Uprave policije, kojom prilikom su primijenjena određena policijska ovlašćenja.

U odnosu na pomenuta dešavanja, Zaštitnik je formirao 27 predmeta. Predmeti su se odnosili: 21 predmet na upotrebu hemijskih sredstava, jedan (1) prekoracnje ovlašćenja; dva (2) organičenje slobode kretanja, dva (2) uništenje i oštećenje tuđe stvari i jedan (1) pravo na informisanje.

Tokom 2021. godine, okončan je rad u šest (6) predmeta na način što je u dva (2) predmeta utvrđena povreda prava (nečovječno postupanje i nezakonitim ograničenjem kretanja povrijeđeno pravo na slobodu mirnog okupljanja u svijetlu uživanja prava na izražavanje ličnog mišljenja), u dva (2) predmeta nije utvrđena povreda prava; u dva (2) predmeta su stranke upućene na druga pravna sredstva.

Dakle, tokom izvještajne 2022. godine u radu je bio dvadeset jedan (21) predmet u kojim se dominantno ukazivalo na prekomjernu upotrebu hemijskih sredstava i, u jednom broju predmeta, dodatno i na tjelesne povrede nastale od gumenih metaka, čiju upotrebu je Uprava policije izričito negirala.

Navedeni predmeti su okončani na način što je u svim slučajevima u kojima se ukazivao na prekomjernu upotrebu hemijskih sredstava na osnovu dostavljene dokumentacije, filmovanog materijala, izjava učesnika/ca skupa i medijskih izvještaja, a prije svega nalaza Odjeljenja za unutrašnju kontrolu MUP-a, Zaštitnik zaključio da je postojala povreda negativne obaveze (nedokumentovana upotreba) i pozitivne obaveze (nedostatak odgovarajuće evidencije i sprečavanje nekontrolisanog korišćenja sredstava koja nijesu evidentirana u izvještajima komisija ustanovljenih od strane Uprave policije) iz čl. 3 Evropske konvencije o ljudskim pravima i čl. 28 st. 2 i 3 Ustava Crne Gore, koja se sastojala u nekontrolisanoj upotrebi hemijskih sredstava i količini koju je Unutrašnja kontrola registrovala na pojedinim lokacijama.

Naime, nakon sprovedenog ispitnog postupka, Zaštitnik je utvrdio da je direktor Uprave policije formirao četvoročlanu Komisiju o razmatranju okolnosti upotrebe sredstava prinude, koju su činili službenici UP, a koja je u svom Mišljenju br. 078/21-25054/2 od 13.9.2021. godine zaključila da su policijski službenici/ce, u konkretnim slučajevima, postupali/e u skladu sa Zakonom o unutrašnjim poslovima.

Takođe, rukovodilac Operativnog štaba, kao i tri pomoćnika direktora sačinili su Poseban izvještaj sa analizom postupanja policijskih službenika/ca Uprave policije u cilju obezbjeđenja i uspostavljanja narušenog javnog reda i mira na Cetinju, 4. 9.2021.godine - 5. 9.2021. godine, br. 01-077/21-25908 od dana 14.9.2021. godine, u kojem je jedan od zaključaka i to da su angažovani službenici/ce sproveli/e postavljene zadatke na kvalitetan, efikasan i zakonit način, uz najmanje štetnih posljedica po sve prisutne građane/ke i stanovnike/ce Prijestonice Cetinja.

Međutim, Odjeljenje za unutrašnju kontrolu policije – Ministarstvo unutrašnjih poslova je u Izvještaju K.br. 55/2022 godine od 30.6.2022. godine utvrdilo da je broj upotreba sredstava prinude na lokaciji na kojoj se nalazio najveći broj podnosilaca/teljki pritužbe prikazan u izvještajima, ukupno 31, dok se broj upotrijebljenih sredstava prinude koji se vidi na snimcima 85, dok se sumnja na upotrebu sredstava prinude u ukupnom broju od 24, te da se na osnovu tako utvrđenog činjeničnog stanja, može konstatovati razlika između stvarno upotrijebljenog broja sredstava prinude dobijenog na osnovu analize snimaka i broja sredstava prinude prikazanih u pojedinačnim izvještajima o upotrebi sredstava prinude.

U mišljenjima, Zaštitnik je ukazao na formalistički pristup, kako u donošenju Mišljenja Komisije, tako i prilikom izrade Posebnog izvještaja, koji su isključivo zasnovani na izvještajima rukovodilaca obezbjeđenja Sektora Uprave policije koji su shodno planu bili angažovani i upotrijebili sredstva prinude predmetnom prilikom, odnosno bez prikupljanja (i drugih) relevantnih podataka, kako je to propisano članom 96 Zakona o unutrašnjim poslovima, a sve pri činjenici da je konstatovana razlika između stvarno upotrijebljenog broja sredstava prinude dobijenog na osnovu analize snimaka i broja sredstava prinude prikazanih u pojedinačnim izvještajima o upotrebi sredstava prinude. Štaviše, Zaštitnik je ukazao na primjer dobre prakse da se konačni izvještaji o opravdanosti upotrebe sredstava prinude dostavljaju osobama u odnosu na koja su sredstva primjenjena, a koje bi bile u prilici da preispitaju prvostepeno donešenu odluku, što značajno doprinosi jačanju povjerenja u rad službenika.<sup>114</sup>

Zaštitnik nije prejudicirao, niti je mogao utvrditi prekomjernu upotrebu suzavca u životnoj sredini, koja bi bila pretjerano štetna po zdravlje učesnika/ca skupa u smislu tako korišćene količine, jer za to nije posjedovao odgovarajući dokaz i dokumentaciju. O tome se nije moglo izjasniti ni stručno lice - specijalista toksikološke hemije, angažovano radi eventualnog utvrđivanja koncentracije suzavca u vazduhu i/ili uticaja drugih faktora koji bi mogli biti od značaja za utvrđivanje činjeničnog stanja i uticaja hemijskih sredstava na građane/ke Cetinje uopšte, kao i na same učesnike/ce skupa (hidrometeorološke prilike, mjerenja vazduha i zemljišta na datim lokacijama, strujanje vjetrova, uticaj drugih faktora životne sredine...).

#### **Preporuke Upravi policije:**

U navedenim predmetima Zaštitnik je podsjetio na ranije date preporuke Upravi policije da u budućem periodu sprovedu obuke policijskih službenika/ca o: pregovaračkom upravljanju protestima i o opasnostima od hemijskih iritansa, praktičnom i dosljednom poštovanju uputstva za bezbjednu upotrebu hemijskih iritansa, rizicima višestrukog izlaganja, faktorima životne sredine i rizicima direktnog izlaganja traumama od slabo ciljane municije kao i drugih faktora rizika<sup>115</sup> i dodatno dao preporuke UP da sprovede djelotvornu istragu u vezi sa korišćenjem hemijskih sredstava u konkretnom predmetu; dokumentuje količine hemijskih sredstava na raspolaganju i one koje su iskorištene; konačne ocjene o opravdanosti upotrebe sredstava prinude u budućem periodu budu utemeljene na svim relevantnim podacima, uključujući i podatke dobijene od lica u odnosu na koja su sredstva prinude primjenjena, kao i da razmotri mogućnost audio-vizuelnog snimanja svih postupanja službenika/ca UP u odnosu na javne skupove. Zaštitnik će pratiti sprovođenje datih preporuka u narednom periodu.

<sup>114</sup> Više detalja dostupno na: <https://www.ombudsman.co.me/34809.news.html>.

<sup>115</sup> Vidjeti Mišljenje Zaštitnika broj:01-128/20–5 od 09.09.2020.godine

Kada je u pitanju, upotreba gumenih metaka, a radi utvrđivanja svih relevantnih činjenica potrebnih za donošenje mišljenja, Zaštitnik je saglasno zakonu angažovao stručno lice prof.prim.dr.sc. Mariju Definis, dr. med., članicu Potkomiteta Ujedinjenih nacija za prevenciju torture (SPT), specijalistkinju sudske medicine, voditeljicu Odjela za sudsku medicinu KBC Split, pročelnicu Katedre za sudsku medicinu Medicinskog fakulteta Split i stalnu sudsku vještakinju, koja je dala nalaz: "Uspoređujući objektivno utvrđene ozljede s anamnestičkim podacima dobivenima od strane ozlijeđenih osoba, njihovom simptomatologijom, kao i uzimajući u obzir upotrijebljena sredstva kako to navode policijski službenici, a i same osobe koje su podnijele pritužbe, ipak sam mišljenja da ozljede nisu nanešene pravim gumenim mecima, već su iste nastale djelovanjem kemijskih sredstava iz različitih vrsta upotrijebljenog oružja, djelovanjem (fragmenata) ispaljenih/eksplozivnih sredstava, kao i odbacivanjem tijela uslijed eksplozija te pada i udarca o tlo."

Kako je Zaštitnik u konkretnom slučaju iscrpio sve zakonom propisane mogućnosti da utvrdi relevantne činjenice, ukazao je da je u domenu tužilačko-sudskog postupka utvrđivanje uzročno-posljedične veze odnosno vrste povrede, uzroka nastanka i eventualne posljedice na osobu izloženu različitim fizičkim dejstvima i uputio podnosioceljeljke pritužbe na podnošenje prijave nadležnom tužilaštvu.

### **6.3.6. (Ne)postupanje po Istanbulskom protokolu u cilju djelotvorne istrage slučajeva zlostavljanja**

U sačinjenom mišljenju, angažovana ekspertkinja je ocijenila da je "priložena medicinska dokumentacija nepotpuna, neprecizna, nejasna, čak suviše i pogrešna te mjestimice kontradiktorna (u terminologiji, opisima, dijagnozama)." Niti jedna priložena fotografija nije sačinjena od strane postupajućih ljekara, već su ih sačinili sami podnosioci pritužbe, a u vezi sa čim je ekspertkinja ocijenila: „fotografije su bez oznaka, često nejasne (razumljivo jer se ne radi o profesionalno učinjenim snimkama).“

Sa navedenim u vezi, Zaštitnik je u svojim mišljenjima podsjetio da je, po Istanbulskom protokolu, uloga zdravstvenih radnika, koji su prvi u kontaktu sa žrtvom i da adekvatno dokumentuju znakove torture i na taj način zaštite ljudska prava, kao osnovu za ljudsko zdravlje i blagostanje. *Priručnik za djelotvornu istragu i dokumentovanje torture i drugog svirepog, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, poznat kao Istanbulski protokol, predstavlja standard Ujedinjenih nacija koji promovira smjernice odgovornosti i obaveze za djelotvorno sprovođenje istrage i izvještavanje o navodima o postojanju mučenja i zlostavljanja.* Naime, efikasne kliničke istrage i dokumentacija su od ključne važnosti da bi se efikasno dokazali navodi o mučenju i drugom zlostavljanju, spriječili drugi takvi slučajevi, izvršio pozvali na odgovornost i, u mjeri mogućeg, ispravile posljedice krivičnog djela.

Dokumentovanje medicinskih dokaza mučenja zahtijeva specifično znanje ovlašćenih ljekara. Znanje o torturi i njenim fizičkim i psihološkim posljedicama može se steći kroz publikacije, kurseve za obuku, stručne konferencije i iskustvo. Osim toga, znanje o regionalnim obrascima ustaljene prakse torture je važno, jer takva informacija može potkrijepiti navode pojedinca o torturi. Iskustvo u vođenju razgovora i obavljanju pregleda kako bi se ustanovili fizički i psihološki dokazi torture, kao i dokumentovanju nalaza treba sticati pod nadzorom iskusnih kliničara/ki. Takođe, treba napraviti kolor fotografije povreda osoba koje navode da su bile izložene torturi, fotografije prostorija u kojima se tortura navodno odvijala (spolja i iznutra) i svih drugih fizičkih dokaza koji se tamo nađu.

Od suštinskog je značaja na fotografijama prikazati i mjernu traku ili neki drugi način prikazivanja razmjera na slici. Fotografije treba napraviti, čak i najjednostavnijim foto- aparatom, jer neki fizički znaci brzo nestaju, a mjesta mogu biti naknadno izmijenjena.

#### **Preporuke Kliničkom centru Crne Gore, Opštoj bolnici u Nikšiću i JU Zavodu za hitnu medicinsku pomoć u Podgorici i Cetinju**

Zaštitnik je navedenim zdravstvenim ustanovama preporučio da sprovedu posebne obuke za medicinsko osoblje u vezi sa adekvatnim dokumentovanjem povreda u skladu sa Istanbulskim protokolom, posebno imajući u vidu da Klinički centar Crne Gore nije postupio po ranije datoj preporuci da obezbijedi dosljednu primjenu Istanbulskog protokola u praksi.

Naime, Zaštitnik je u ranije okončanom predmetu u kojem je utvrdio povredu fizičkog psihičkog integriteta podnosioca/teljki pritužbe ukazao da priloženi izvještaj ljekara specijaliste nije sačinjen u skladu sa Istanbulskim protokolom. Zaštitnik je podsjetio da izvještaj ljekara treba sadržati detalje o pacijentu, mjesto i vrijeme, detalje istorije događaja, fizički pregled i terapiju, identifikaciju i opis povreda, ostale informacije iz medicinskih zapisa i zaključak o stepenu podudarnosti povreda, dok konkretni izvještaj KC-a nije sadržao jasan opis povreda, kao ni fotografiju povrede.

### **6.4. Pritužba na rad Specijalne bolnice za psihijatriju u Kotoru**

U odnosu na rad Specijalne bolnice za psihijatriju u Kotoru, Zaštitnik je postupao u jednom predmetu. Pritužba se odnosila na neomogućavanje posjeta od strane porodice pacijentu. Postupak po pritužbi je okončan ukazivanjem da Bolnica ubuduće nadomjesti sva ograničenja kontakata sa spoljnim svijetom, uključujući posjete, povećanjem pristupa lica alternativnim načinima komunikacije (poput telefona ili internet telefonije).

Naime, prava na poštovanje porodičnog života jeste pravo članova porodice da žive zajedno i da se međusobno posjećuju kako bi porodične veze mogle da se razvijaju<sup>116</sup> i kako bi članovi porodice mogli da uživaju u međusobnom društvu.<sup>117</sup>

Uzajamno uživanje roditelja i djece u međusobnom društvu čini osnovni element porodičnog života u smislu člana 8, čak i kada se veza između roditelja prekine. Domaće mjere koje otežavaju takvo uživanje predstavljaju zadiranje u prava iz člana 8. Evropski sud za ljudska prava u presudi *Khoroshenko protiv Rusije* navodi da su opšte zabrane posjeta u zatvorenim ustanovama suprotne članu 8 i države moraju osigurati da su ograničenja prava na posjete opravdana u svakom pojedinačnom slučaju.<sup>118</sup>

Stoga je potrebno istražiti mogućnosti da se na bezbjedan način nastave posjete ili da se održavaju fizički sastanci prije nego što se uvedu ograničenja na posjete s neposrednim kontaktom. Kada su posjete onemogućene, države treba da obezbijede alternativne načine komunikacije, na primjer, putem video-poziva. Ipak, digitalne komunikacije ne treba posmatrati kao primjerenu ili dugoročnu zamjenu za komunikaciju s neposrednim kontaktom.

#### **Primjer:**

XY podnio je pritužbu na rad JZU Specijalne bolnice za psihijatriju „Dobrota“ Kotor. U pritužbi je, u bitnom naveo: da mu se sin nalazi u SPB u Dobroti već godinu dana, te da mu nijesu nijednom dozvolili da posjeti sina za sve vrijeme njegovog boravka, iako više puta pokušavao da obavi posjetu. Imajući u vidu izjašnjenje Bolnice koje se suštinski svodi na objašnjenje da je direktni kontakt ograničen isključivo u cilju sprječavanja infekcije virusom korona koji je odnio mnoge ljudske živote, Zaštitnik je cijenio cjelishodnim da ukaže JZU Specijalnoj bolnici za psihijatriju „Dobrota“ da ubuduće nadomjesti sva ograničenja kontakata sa spoljnim svijetom, uključujući posjete, povećanjem pristupa lica alternativnim načinima komunikacije (poput telefona i/ili internet telefonije).

<sup>116</sup> Marckx protiv Belgije, presuda izrečena 13. juna 1979, predstavka br. 6833/74, st. 31

<sup>117</sup> Olsson protiv Švedske (br. 1), presuda izrečena 24. marta 1988, predstavka br. 10465/83, st. 59

<sup>118</sup> Khoroshenko protiv Rusije, presuda Velikog vijeća izrečena 30. juna 2015, predstavka br. 41418/04

## 6.5. Aktivnosti na unaprjeđenju zakonodavnog okvira

Pored predloga izmjena i dopuna ZKP-a koje su predstavljene u poglavlju *Prikupljanje obavještenja od građana/ki i lišenje slobode*, kao i izmjena Pravilnika o pravilima boravka i kućnom redu u prihvatilištu za strance koje su predstavljene u poglavlju *Pritužbe na rad Prihvatilišta za strance i primjenu blažih mjera*, tokom izvještajnog perioda Zaštitnik je, između ostalog:

- preporučio Upravi policije da usaglasi član 189 Pravilnika o načinu obavljanja određenih policijskih poslova i primjeni ovlašćenja u obavljanju tih poslova sa članovima 74 i 76 Zakona o unutrašnjim poslovima, u dijelu koji se odnosi na neposredno pozivanje građana/ki radi prikupljanja obavještenja u svojstvu građanina/ki;

- dao Inicijativu za izmjenu člana 77 Zakona o unutrašnjim poslovima.<sup>119</sup> Naime, radnja policijskog ovlašćenja – dovođenje u prostorije policije, propisana je kao zakonita u slučajevima provjere identiteta. Sa druge strane, u slučaju da je neophodno sprovesti radnju utvrđivanja identiteta, policijski službenik/ca nema mogućnost da sprovede opisanu radnju dovođenja. Policijski službenici/ce su ukazali Zaštitniku na ovaj propust, rekavši da ih u praksi onemogućava da efikasno utvrde nečiji identitet, koju radnju u nekim slučajevima ocjenjuju kao važniju od radnje provjere identiteta. Zaštitnik je zaključio da je neophodno izmijeniti član 77 na način da treba predvidjeti da je policijski službenik/ca ovlašćen/a da dovede lice u prostorije Policije i radi utvrđivanja identiteta, kako je to naprijed obrazloženo.

## 6.6. Postupanje državnih organa u odnosu na tražioce međunarodne zaštite u Crnoj Gori

U izvještajnoj godini Zaštitnik je sproveo projekat "Postupanje državnih organa u odnosu na tražioce međunarodne zaštite u Crnoj Gori", zahvaljujući podršci Agencije Ujedinjenih nacija za izbjeglice UNHCR-a.

U svojim zaključnim zapažanjima, u odnosu na prvostepeni postupak po zahtjevima za međunarodnu zaštitu, Zaštitnik je ukazao da su pojedina obrazloženja rješenja nerazumljiva, da ne sadrže razloge o odlučnim činjenicama, te da su dati razlozi nejasni i kontradiktorni sa dispozitivom.

S tim u vezi, neophodno je da odluke o odbijanju zahtjeva, a radi obezbjeđenja pravne sigurnosti i prava na obrazloženu odluku kao segmenta prava na pravično suđenje, sadrže jasan zakonski osnov zbog kojeg je odlučeno kao u njenom dispozitivu. U suprotnom, nedovoljno jasno i/ili proizvoljno obrazložena odluka o odbijanju zahtjeva nosi rizik da podnosiocem/teljke onemogućiti da se upoznaju sa stvarnim razlozima zbog kojih je njihov/njen zahtjev odbijen, što ih u bitnom može ograničiti da ostvare pravo na korišćenje pravnih sredstava, odnosno da protiv odluke ulože pravno sredstvo.

U odnosu na granične prelaze i Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca, Zaštitnik je ukazao da granični prelazi u Crnoj Gori nijesu adekvatno opremljeni u materijalnom smislu i ne bi mogli odgovoriti povećanom broju tražilaca/teljki međunarodne zaštite, što su terenski obilasci i pokazali. Ukazano je da je neprimjenjiv član 37 Zakona o privremenoj i međunarodnoj zaštiti koji propisuje da će se postupak po zahtjevu za međunarodnu zaštitu sprovesti na graničnom prelazu ili u tranzitnom prostoru, kao i da granični prelazi u Crnoj Gori nemaju kadrovskih, materijalnih i tehničkih uslova da bi sproveli kompletnu proceduru obrade zahtjeva lica koje je zatražilo međunarodnu zaštitu.

Analiza sadrži i set preporuka upućenih MUP-u, čije sprovođenje će Zaštitnik pratiti u narednom periodu.<sup>120</sup>

<sup>119</sup> Službeni list Crne Gore", br. 070/21 od 25.06.2021, 123/21 od 26.11.2021.

<sup>120</sup> Analiza dostupna na: <https://www.ombudsman.co.me/img-publications/52/zastitnik%20analiza%20a4.pdf>.

## 6.7. Sprovedene obuke za NPM službenike

Zahvaljujući podršci programske kancelarije Savjeta Evrope u Crnoj Gori, a u okviru projekta Evropske unije i Savjeta Evrope „Dalje unapređenje zaštite ljudskih prava pritvorenih i osuđenih lica u Crnoj Gori“, u izvještajnoj godini su sprovedene dvije obuke za savjetnike/ce Zaštitnika kao NPM-a, a koje bez dileme doprinose postupanju Zaštitnika po pritužbama (u reaktivnom mandatu).

Prva obuka na temu obavljanja intervjua u institucijama zatvorenog tipa sa fokusom na ranjive grupe je održana u oktobru 2022. godine, tokom koje se diskutovalo o izazovima u radu sa klijentima koji se nalaze u zatvorskom sistemu, u radu sa strankama koje dolaze u Instituciju, te najboljim načinima komunikacijske strategije kada se sa suprotne strane nalazi zahtijevan/na klijent/tkinja ili klijent/tkinja koji/a je u otporu.

Druga obuka na temu prepoznavanja porijekla povreda je održana u novembru 2022. godine. Opšta saznanja iz oblasti sudske medicine i uloga medicinara u opisivanju povreda važan su segment unapređivanja znanja savjetnika/ca, naročito u oblasti prevencije i zaštite od torture, s obzirom na susretanje sa ovom problematikom u svakodnevnom radu.



## VII PRAVA DJETETA, MLADI I SOCIJALNA ZAŠTITA

U izvještajnoj godini u radu je bilo 262 predmeta. Primljeno je 237 predmeta, a 25 predmeta je prenijeto iz prethodnih godina, od čega su dva predmeta iz 2020. godine. U odnosu na prethodnu godinu, u radu je bilo za oko 11 % više predmeta.

Od ukupnog broja predmeta koji su bili u radu okončano je 248 (94 %). Od tog broja predmeta 217 se odnosilo na prava djeteta, dok su se ostali odnosili na pravo iz socijalne zaštite (17), pravo na suđenje u razumnom roku, slobodu izražavanja i mišljenja, prava mladih (zdravstvena zaštita, pristup informacijama, obrazovanje) pravo na stanovanje, pravo na zdravstvenu zaštitu i ostalo.

U 51 predmetu upućena su mišljenja sa 210 preporuka različitim organima, od čega su 57 preporuka ispoštovane, za 139 nije istekao rok, dvije se sprovede u kontinuitetu, a 10 preporuka nije ispoštovano. Pritužbe su podnijeli: muškarci (71), žene (113), grupe (11), pravna lica – NVO (7), anonimne (1), dječaci (9), djevojčice (6)<sup>121</sup>. Po sopstvenoj inicijativi postupano je u 44 predmeta.

Prava na čije povrede je najčešće ukazivano su: pravo na obrazovanje (60), pravo na lične odnose (6) odgovornost roditelja (21) pravo na roditeljsko staranje (6), pravo na izdržavanje (6), prava djece sa smetnjama u razvoju (13), vršnjačko nasilje (6), pravo na zdravstvenu zaštitu (14), pravo na socijalnu zaštitu – djeca (8) i druga prava djeteta.

Kada je riječ o načinu povrede, najviše je ukazivano na neaktivnost organa, odnosno na nepostupanje - 113, zatim povrede prava nastale radnjom - 110 i aktom - 25 predmeta.

Tabela- okončani predmeti

<b>naziv</b>		<b>broj</b>
<b>Inicijativa</b>	Inicijativa za donošenje zakona ili izmjena i dopuna zakona ili drugih propisa	1
<b>Nema povrede prava</b>	Nema povrede prava	20
<b>Nenadležnost</b>	Ostalo	9
	Pritužba se nije odnosila na državne i druge organe Crne Gore	6
	Zahtjev za materijalnu, besplatnu pravnu i drugu pomoć	3
	Pritužba se odnosi na povrede prava u drugim državama	1
	Zahtjev za preispitivanje zakonitosti sudske odluke	4
	zahtjev za zastupanje i preduzimanje radnji u postupku	8
<b>Nepostupanje</b>	Anonimna pritužba	3
	Pritužba nije dopunjena u roku	22
	Pritužba ponovljena, a nijesu podnijeti novi dokazi	5
<b>Obustava</b>	Nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak	5
	Podnosilac/teljka povukao pritužbu	2
	Podnosilac/teljka ne saraduje u postupku	2
	Povreda otklonjena u toku postupka	30
<b>Preporuka</b>	Djelimično ispoštovana	4
	Ispoštovana	21
	Preporuka	20
	Nije ispoštovana	5

	Preporuka se sprovodi u kontinuitetu	1
<b>Spajanjem</b>	Spajanjem	27
<b>Ukazivanjem</b>	Ukazivanjem	43
<b>Upućivanjem</b>	Upućivanje na druga pravna sredstva	6
<b>Ukupno</b>		248

Što se tiče tipa odgovornog organa na koji su se predmeti odnosili, najviše njih odnosilo se na javne službe i druge nosioca javnih ovlaštenja – 128, zatim državne organe, organe državne uprave 48, redovne sudove 22 predmeta. U 39 predmeta koji su se odnosili na organe u drugoj državi, privredna društva – pravna lica te sportske klubove, kao i fizička lica, Zaštitnik nije bio nadležan za postupanje, osim kada su bili u pitanju sportski klubovi, a shodno ostvarivanju načela javnog interesa, imajući u vidu da je sportska djelatnost, djelatnost od javnog interesa<sup>122</sup>.

Tabela: Organi na koje su se odnosili predmeti

Osnovni sud u Bijelom Polju	1
Osnovni sud u Herceg Novom	4
Osnovni sud u Kotoru	2
Osnovni sud u Nikšiću	3
Osnovni sud u Podgorici	10
Vši sud u Bijelom Polju	1
Upravni sud Crne Gore	1
Ministarstvo rada i socijalnog staranja	8
Ministarstvo unutrašnjih poslova	1
Ministarstvo zdravlja	3
Skupština Crne Gore	1
Vlada Crne Gore	2
Ministarstvo prosvjete	14
UIKS	1
Uprava za inspekcijske poslove	1
Agencija za sprječavanje korupcije	1
Institut za javno zdravlje	1
Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta	7
Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma	1
Ministarstvo finansija i socijalnog staranja	7
Centar za socijalni rad Mojkovac	1
Centar za socijalni rad Podgorica	22
Centar za socijalni rad Plav	1
Centar za socijalni rad Nikšić, Plužine i Šavnik	11
Centar za socijalni rad Pljevlja	1
JU Osnovna škola "Vuk Karadžić"	1
Centar za socijalni rad Rožaje	2
JU Osnovna škola "Musa Burzan"	3
ZU Specijalna psihijatrijska bolnica Dobrota	1
JZU Dom zdravlja Budva	1
JU Osnovna škola "Drago Milović "	3
Centar za socijalni rad Bijelo Polje	4
JU Srednja poljoprivredna škola u Baru	1
JU Centar za djecu i mlade Ljubović	1
Klinički centar Crne Gore	5

<sup>122</sup> Zakon o sportu ("Službeni list Crne Gore", br. 044/18 od 06.07.2018, 123/21 od 26.11.2021)

Centar za socijalni rad za opštine Kotor, Tivat i Budva	5
JPU "Đina Vrbica"	2
JZU Dom zdravlja Podgorica	1
JZU Dom zdravlja Bar	1
JU Gimnazija "Slobodan Škerović"	3
JU Osnovna škola "Sutjeska"	1
Centar za socijalni rad Bar	5
JU Osnovna škola "Dašo Pavičić"	1
Centar za socijalni rad Herceg Novi	5
JU Osnovna škola "Blažo Jokov Orlandić"	2
JU Studentski dom "Spasić - Mašera" Kotor	1
JU Osnovna škola "Ratko Zarić" Nikšić	1
JU Osnovna škola "Ilija Kišić" Zelenika	1
JU Osnovna škola "Jovan Tomašević"	1
JU Osnovna škola "Luka Simonović" Nikšić	1
JZU Opšta bolnica Bijelo Polje	1
JU Osnovna škola "Vlado Milić"	2
JU Gimnazija "Stojan Cerović" Nikšić	1
JU Gimnazija "Petar Petrović Njegoš"	1
Centar za socijalni rad za opštine Kotor, Tivat i Budva - Područna služba Budva	1
JU Osnovna škola "Branko Božović"	2
JU Osnovna škola "Milan Vuković"	1
JPU "Ljubica Popović"	1
JU "Gimnazija" - Kotor	1
JU Osnovna škola "Stefan Mitrov Ljubiša" Budva	1
JU Dom starih "Bijelo Polje"	1
JU Srednja mješovita škola "Mladost" Tivat	2
JU Dječji dom "Mladost" Bijela	
JU Osnovna škola "Pavle Rovinski" Podgorica	1
JU Resursni centar za obrazovanje i osposobljavanje "1. jun"	1
JZU Dom zdravlja Kotor	1
JU Dom učenika "Dušan Marović" Bar	1
JU Srednja mješovita škola "Bratstvo - Jedinstvo" Ulcinj	1
JU Umjetnička škola za muziku i balet "Vasa Pavić" Podgorica	1
JU Osnovna škola "Lovčenski partizanski odred" Cetinje	2
JU Osnovna škola "Oktoih"	2
JU Osnovna škola "Jugoslavija" Bar	1
Javna ustanova Srednja stručna škola - Nikšić (Elektro-metalurška škola)	1
JU Dom učenika i studenata Cetinje	1
JU Dom učenika Berane	1
JU Gimnazija Pljevlja	1
JU Osnovna škola "Mirko Srzentić" Petrovac	1
JPU "Bambi" Tivat	1
JU DOM zdravlja Kolašin	1
JU Osnovna škola "Pavle Žižić" Bijelo Polje	1
JU OŠ "Anto Đedović" Bar	1
JU Osnovna škola "9.maj" Sutivan, Bijelo Polje	1
Organ nije određen	29
Zahtjevi (za Informacije, pravnu, finansijsku i drugu pomoc)	3
Organi, službe i nosioci javnih ovlaštenja u drugim državama	4
Privredna drustva (AD, DD i slično)	2
Karate Savez Crne Gore	1
Opština Nikšić	2

Opština Pljevlja	1
Glavni grad Podgorica	1
Opština Rožaje	1
Uprava policije	1
Uprava policije - Centar bezbjednosti Podgorica	4
Uprava policije - Centar bezbjednosti Bar	1

## 7.1. Praćenje ostvarivanja prava djeteta

Zaštitnik je analizirajući stanje u ovoj oblasti zaključio da u Crnoj Gori nije bilo značajnijeg kršenja prava djeteta. Ipak, zapažene su brojne nejednakosti kada je riječ o pristupu u ostvaranju prava djece. Naime, već duži niz godina se uočavaju razlike u ostvarivanju prava u zavisnosti od mjesta boravka djeteta - sjeverni region u odnosu na južni i centralni dio, kao i razlike - selo - grad. Takođe, siromaštvo je i dalje jedan od najznačajnijih uzroka kršenja prava djeteta jer dovodi do socijalne isključenosti djece, za posljedicu ima neadekvatnu dostupnost obrazovanja, zdravstvene zaštite, dok nemogućnosti zaposlenja roditelja može da dovede i do višegeneracijskog siromaštva i nemogućnosti značajnije afirmacije potencijala djece.

Prema procjenama stanovništva (Uprave za statistiku o kretanju stanovništva)<sup>123</sup> sredinom 2021. godine u Crnoj Gori je bilo 619.211 stanovnika, a broj djece u tom periodu je **133.310** ili 21,6% od ukupnog broja stanovnika. Podaci takođe kazuju da je prirodni priraštaj negativan<sup>124</sup> i iznosio je – 2.119, (2020. godinu je -196). Stopa prirodnog priraštaja<sup>125</sup> za 2020. godinu iznosila **-0,3**, a za 2021. godinu **-3,4** (iako je stopa nataliteta za te dvije godine bila identična 11,4 dok je stopa mortaliteta od 11,7 (2020) u 2021. godini iznosila 14,8 promila). Ovi podaci su po mišljenju Zaštitnika veoma zabrinjavajući i treba da alarmiraju nadležne organe i donosiocima odluka da hitno pristupe kreiranju mjera populacione politike, što je Zaštitnik istakao u prethodnom godišnjem izvještaju. Evidentno je da država nije na pravi način odgovorila ovom višegodišnjem problemu. Populaciona politika, ne bi trebalo da se zasniva na prevelikom strahu od „izumiranja nacije“, već na stvaranju preduslova za srećno i kvalitetno roditeljstvo i isto takvo detinjstvo. Stoga, na listi prioriteta kreatora populacione politike treba da se nalaze djeca, roditelji i njihova dobrobit. Uloga Zaštitnika je da nastoji da unaprijedi stanje u oblastima zaštite djece i ispravi ili pomogne da se riješi problem kada do njega dođe rješavajući po pojedinačnim pritužbama u okviru kojih identifikujemo područja koja zahtijevaju šire istraživanje. Osim što odgovorimo na svaki podnesak i pokrenemo postupak po svakoj pritužbi, to se i proaktivno bavimo osjetljivim i marginalizovanim grupama i pojedincima, kroz komunikaciju/kontakt ili sopstvenu inicijativu - pokrenuta 44 predmeta, a brojni predmeti su okončani mišljenjem sa preporukama. Takođe, u izvještajnoj godini, nastavili smo da pratimo ispunjenje preporuka koje su date u ranijem periodu, a najčešće se radi o preporukama na rješavanju sistemskih problema (prošjačenje, prevoz đaka, prava djece sa smetnjama u razvoju i dr.). Detalji o napretku u implementaciji preporuka dati su u posebnom poglavlju ovog godišnjeg izvještaja.

Pratili smo stanje u domovima učenika/internatima, shodno preporukama datim u Izvještaju Zaštitnika: *Položaj djece u domovima učenika/internatima u Crnoj Gori (maj 2021.g.)*<sup>126</sup>.

Takođe, pratili smo i ostvarivanje socijalne zaštite starih osoba i osoba sa invaliditetom koje su smještene u institucijama – domovima.

<sup>123</sup> MONSTAT 10.05.2022 - Procjene stanovništva i osnovni demografski pokazatelji

<sup>124</sup> <http://www.monstat.org/uploads/files/publikacije/godisnjak%202022/4.pdf>

<sup>125</sup> Stopa prirodnog priraštaja predstavlja odnos prirodnog priraštaja i prosječnog broja stanovnika sredinom posmatrane godine. Iskazuje se u promilima (na 1 000 stanovnika).

<sup>126</sup> <https://www.ombudsman.co.me/img-publications/43/polo--aj%20djece%20u%20domovima%20u--enika-internatima%20u%20cg.pdf>

I ovom prilikom, Zaštitnik podsjeća na preporuke koje je dao u prethodnim godišnjim i pojedinačnim izvještajima, a koje u cjelini nijesu još uvijek ispoštovane.

## 7.2. Praćenje ostvarivanja pojedinačnih prava djece

### 7.2.1. Statusna prava

Pravo djeteta na regulisanje statusa u društvu osigurava se ostvarivanjem prava na prijavu rođenja, prava na saznanje svog porijekla, prava na državljanstvo, prijavu prebivališta/boravišta, prava na lična dokumenta isprave, pravo djece stranih državljana na regulisanje boravišnog statusa, te prava na međunarodnu zaštitu.

Za svako dijete prijava njegovog rođenja je od naročite važnosti i to je jedno od osnovnih prava djeteta na osnovu kojeg ono može da ostvari i druga prava. Zaštitnik je i do sada isticao važnost regulisanja statusnih prava sve djece. Primijećeno je da se kod mlađe populacije Roma u kontinuitetu pojavljuju problemi u ostvarivanju statusnih prava. Neregistrovana djeca su podložnija zloupotrebama jer su "nevidljiva" za sistem, zbog čega je potrebno preduzeti sve radnje i aktivnosti da se svako romsko dijete prilikom rođenja evidentira. Karakteristični su bili primjeri za djecu sa neregulisanim statusom u Crnoj Gori - porodice u Baru i Beranama<sup>127</sup>, gdje je Zaštitnik davao preporuke, koje su djelimično ispoštovane. Zaštitnik je od Ministarstva unutrašnjih poslova, pribavio podatke (za decembar 2022.g.) o broju stranih državljana/ki koji zakonito borave u Crnoj Gori (po osnovu stalnog ili privremenog boravka). U našoj državi boravi 82.645 stranih državljana/ki od kojih je 9,139 (11 %) maloljetnih, odnosno djece. Analizirajući podatke i države iz kojih dolaze strani državljan/ke, zapaža se da je 8.504 stranaca čija je država porijekla nepoznata, od čega je 86 djece. Postavlja se pitanje na koji način "zakonito" borave ova lica u Crnoj Gori. Ovom pitanju će Zaštitnik posvetiti pažnju u narednom periodu.

Zaštitnik je obavio posjete u sredinama u kojima su smještene izbjeglice iz Ukrajine (Budva, Bijelo Polje) kao i grupi državljana Ukrajine u privatnom smještaju, a u okviru aktivnosti povodom praćenja situacije u vezi sa izbjeglicama iz ove zemlje, usljed ratnih dešavanja<sup>128</sup>.

### 7.2.2. Pravo na privatnost

*Konvencije o pravima djeteta članom 16, svakom djetetu jamči pravo na pravnu zaštitu od miješanja u njegovu privatnost, porodicu, dom ili prepisku, kao i zaštitu od protivpravnih napada na njegovu čast i ugled. Država je dužna da osigura poštovanje privatnosti i dostojanstva djece u svim aspektima njihovog života i omogućiti poštovanje djece kao pojedinaca i korisnika prava.*

U radu je bilo predmeta koji su se odnosili na pravo djeteta na privatnost u dijelu: objavljivanje snimaka/fotografija djece u medijima i društvenim mrežama, učešće djece u snimanju tv spotova političkih kampanja, preuzimanje-zloupotreba fotografija djece sa društvenih mreža i sl.

Roditelji su se obraćali i u slučajevima zloupotrebe fotografija djece koje su oni prethodno objavljivali na svojim društvenim mrežama, ističući da je NN lice preuzelo fotografije i iste zloupotrijebilo praveći neprikladnu fotomontažu koja predstavlja uvredljivi sadržaj. U takvim slučajevima zapaženo je da je Uprava policije preduzimala potrebne aktivnosti.

<sup>127</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1661337678\\_26072022\\_preporuka\\_br.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1661337678_26072022_preporuka_br.pdf)

<sup>128</sup> <https://www.ombudsman.co.me/34762.news.html>

Zaštitnik je više puta apelovao na sve relevantne činioce pa i roditelje, da štite privatnost djece, te da vode računa o ličnim podacima koje javno objavljuju. Imajući u vidu da privatnost djece nerijetko ugrožavaju i članovi porodice, te smo apelovali na roditelje/staratelje da u komunikacijama putem društvenih mreža budu oprezni, zaštite djecu od pretjeranog izlaganja i vode računa da se objavom djetetovih fotografija na internetu znatno povećava rizik od zloupotrebe tih fotografija/snimaka, te dostupnosti djece zlonamjernim osobama. Mišljenja smo da je objavljivanje fotografija djece od strane članova porodice, potrebno svesti na minimum uz poštovanje dostojanstva djeteta i da ne treba objavljivati nage fotografije male djece (sa ljetovanja, kupanja i sl.). Ovi podaci mogu da budu na štetu bezbjednosti djece i da predstavljaju mamac za pedofile i seksualne predatore.

Zapaženo je da se u nekim situacijama koriste fotografije djece ili sa djecom u sklopu objavljivanja s određenih javnih događaja, političkih izbornih kampanja. Povodom pojavljivanje djece u propagandnim materijalima različitih političkih stranaka i učešća djece na političkim skupovima, Zaštitnik je u ranijim periodima isticao da je takva praksa u suprotnosti sa UN Konvencijom o pravima djeteta i nacionalnim propisima. Iako upotreba djeteta u svrhu marketinga može skrenuti pažnju, izazivati saosjećanje i emociju javnosti, politički subjekti, mediji i ukupna javnost, treba da imaju u vidu da korišćenje djece za reklamiranje programa političkih partija i učešće djece u propagandnim aktivnostima nije primjereno<sup>129</sup>.

Takođe, političko djelovanje treba da se prilagodi demokratskim vrijednostima, kulturi dijaloga, nenasilnoj komunikaciji, te da se politički stavovi izražavaju na način kojim se ne ugrožava bilo čije i bilo koje zagarantovano pravo, fizička i psihička bezbjednost građana/ki, a naročito prava djeteta.

U radu smo imali i obraćanje roditelja koji se žalio na prikazivanje fotografija djece od strane poslanika u Skupštini Crne Gore prilikom političkog govora. Otkrivanjem identiteta djeteta (ili ga je veoma lako prepoznati), može se ugroziti dostojanstvo, privatnost, a ponekad i bezbjednost. Iako poslanici/ce shodno Ustavu Crne Gore uživaju imunitet i ne mogu biti pozvani na krivičnu ili drugu odgovornost ili pritvoreni za izraženo mišljenje ili glasanje u vršenju svoje poslaničke funkcije, Zaštitnik podsjeća, da su kao predstavnici naroda, dužni da sa povećanom pažnjom vode računa o zaštiti prava i najboljeg interesa djece. Naročito iz razloga da djeca ne bi bila upletena u dnevno politička dešavanja, što se u posljednje vrijeme nerijetko čini.

Činjenica je da političke partije imaju posebne kampanje putem savremenih medija i društvenih mreža, koje su veoma popularan prostor za oglašavanje, ali često su i prostor za kršenje privatnosti djece, njihovo korišćenje u političke svrhe, širenje govora mržnje i slično. Samim tim što se političke kampanje vode i putem interneta, kontrola neprimjerenih materijala je otežana i predstavlja sivu zonu pogodnu za kršenja garantovanih prava djeteta.

U pojedinim slučajevima, predstavnici/ce političkih partija/pokreta su se tokom izborne kampanje pojavljivali sa svojom djecom, ili objavljivali fotografije/video zapise sa svojom djecom i porodicom, u želji da proizvedu pozitivan emocionalni efekat kod potencijalnih birača. Zaštitnik podsjeća, da shodno važećim propisima roditelji/staratelji donose odluku, između ostalog, i o ovakvim javnim pojavljivanjima djece. Ostaje upitnim da li su roditelji/staratelji u datom momentu donijeli ispravnu odluku u ime svoje djece i da li takva odluka u kasnijem periodu može uticati na privatnost i budući život djeteta.

---

<sup>129</sup> <https://www.ombudsman.co.me/djeca/81.news.html> Reagovanje Zaštitnika u vezi sa aktivnostima političkih subjekata u predizbornoj kampanji

Preporuke:

- ❖ *Informisati i edukovati stručnu i širu javnost o važnosti zaštite ličnih podataka, privatnosti i dostojanstva djeteta, te načinima i mjerama zaštite te na posljedice nezakonite obrade i raspolaganja ličnim podacima djece;*
- ❖ *Unapređivati zaštitu privatnosti djece u društvu – kroz javne kampanje, ali i sistemsku edukaciju stručnjaka u raznim područjima, kao i kontinuiranu edukaciju roditelja i djece;*
- ❖ *U pojedinim područjima dodatno regulisati zaštitu privatnosti i dobrobiti djece kodeksom ponašanja, smjericama ili protokolima postupanja.*

### 7.2.3. Pravo na život sa roditeljima i održavanje ličnih odnosa

Tokom izvještajne godine bilo je u radu predmeta koji se odnose na lične kontakte djeteta i roditelja sa kojim ne živi. Međutim, zapaža se nešto manji priliv predmeta ove vrste u odnosu na ranije godine. Takođe se uočava bolje angažovanje određenih centara za socijalni rad, koji ostvarivanju prava djeteta na dom i porodicu, pristupaju sa povećanom pažnjom. Zaštitnik je svojim preporukama naglašavao centrima za socijalni rad značaj ostvarivanja ovog prava, ukazivao na blagovremenost u postupanju i standarde i praksu Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu.

U predmetima koji su bili u radu, uglavnom su bili narušeni međusobni odnosi između roditelja, koji ne ostvaruju ni minimum komunikacije. Riječ je o izrazito složenim porodičnim situacijama koje zahtijevaju pažljivu sveobuhvatnu procjenu kompetencija porodice odnosno snaga i rizika za dobrobit djeteta i njegovu sigurnost, dobro planirane stručne intervencije usmjerene zaštititi djeteta i kontinuirani stručni rad. Primjetili smo da su u pojedinim kompleksnim predmetima, predstavnici centara za socijalni rad, tražili stručnu pomoć od Ministarstva rada i socijalnog staranja (koje je nadležno za stručni nadzor), a koja je izostala. Cijenimo da je od velike važnosti uspostaviti dobru komunikaciju na svim nivoima kako bi se u cilju dobrobiti djece, iskoristili svi stručni potencijali.

Karakteristični su bili predmeti koji se odnose na postupak prinudnog izvršenja radi ostvarivanja ličnih odnosa djece i roditelja, koji su veoma osjetljivi. Tada je potrebna, odlična saradnja organa/ustanova koji postupaju. To važno i snažno emotivno obojeno pitanje, zahtjeva multidisciplinarni pristup da bi se odnosi roditelja i djece odvijali shodno načelu najboljeg interesa djeteta i uvažavanje prava drugih činilaca tog postupka. Podsjećamo da Evropski sud za ljudska prava, pri odlučivanju o izvršavanju roditeljskih prava, ističe da država mora uspostaviti pravičnu ravnotežu između interesa djeteta i roditelja, s tim da se pri tome posebna važnost mora dati najboljem interesu djeteta, koji zavisno od njegove prirode i ozbiljnosti, može nadjačati interes roditelja<sup>130</sup>.

Zaštitnik naglašava da je veoma važno da sudske odluke koje se donose o ličnim odnosima, budu jasne i precizne, upravo iz razloga budućih izvršnih isprava (pravosnažna sudska presuda/poravnanje kao izvršna isprava). U više predmeta uočene su poteškoće prilikom izvršenja, gdje presude nijesu bile precizne i jasne (mjesto preuzimanja/vraćanja djeteta, vrijeme i sl.)

Bilo je i slučajeva kada je drugi roditelj izbjegavao da vrati dijete nakon kontakta, odvojivši ga od majke i rođenog brata, a istovremeno je djetetu bilo onemogućeno redovno obrazovanje (polugodište).

---

<sup>130</sup> Sahin protiv Njemačke, zahtjev br. 30943/96, Elsholz protiv Njemačke - Iz Presude Vrhovnog suda Crne Gore, Rev. br. 959/18 od 11.12.2018.g.

**Primjer:**

Otac se žalio da mu bivša supruga onemogućava kontakte sa djetetom. Iako u postupku Zaštitnik nije ustanovio da su povrijeđena prava djeteta, kod nadležnosti organa starateljstva da u određenim situacijama roditeljima pruža stručnu pomoć da shvate svoje roditeljske dužnosti, unaprijede roditeljske vještine u kontekstu zaštite djece, te imajući u vidu uzrast djeteta (5 godina) kojim se može lako manipulirati te dovesti ga u stanje zbunjenosti i inhibiranosti, ukazano je centru za socijalni rad da kontinuirano prati porodicu u cilju pružanja pomoći u vršenju roditeljskih prava i normalizacije roditeljskih odnosa, a radi ostvarivanja redovnih ličnih odnosa djeteta i roditelja sa kojim ne živi.

2. Podnosilac pritužbe se žalio na neadekvatnu brigu o djetetu koje je povjereno majci. U toku je postupak po tužbi radi vršenja roditeljskog prava, održan je veliki broj ročišta na kojima je sproveden dokazni postupak, a donijeto je rješenje o određivanju privremene mjere kojom je uređen način održavanja kontakta djeteta i oca, a podnijet je i predlog za ograničenje roditeljskog prava majke. Cijeneći aktivnost suda, Zaštitnik u konkretnom slučaju<sup>131</sup> nije mogao utvrditi povredu prava na pravično suđenje u razumnom roku, ali, uzimajući u obzir složenost predmeta u činjeničnom i pravnom smislu, te interes i značaj predmeta spora za dijete kao i podnosioca pritužbe, Zaštitnik je ukazao sudu da u daljem toku postupka isti sprovede u skladu sa načelom hitnosti postupaka koji se odnose na djecu. Istovremeno postupanje centra za socijalni rad u konkretnom slučaju, bilo je u skladu sa nadležnostima i blagovremeno.

**Preporuke:**

- ❖ *Sprovoditi edukacije nosilaca pravosudnih funkcija o praksi Evropskog suda za ljudska prava;*
- ❖ *Unarjeđenje međusobne saradnje organa starateljstva i sudova u porodično pravnim sporovima;*
- ❖ *Jačanje stručne pomoći centrima za socijalni rad u kompleksnim porodično-pravnim predmetima.*

**7.2.4. Izdržavanje djece**

Izvršajne godine bilo je u radu predmeta koji su se odnosili na izdržavanje djece, te su zapaženi određeni problemi u ostvarivanju ovog prava. Podnosioci/teljke su se obraćali u vezi procedure ostvarivanja alimentacije ali se u najvećem broju žale na nefunkcionalan sistem zaštite prava djece, u situacijama kada su već iscrpljene sve pravne mogućnosti, a izdržavanje za dijete nijesu ostvarili. Problem je i kad drugi roditelj ne prijavljuje stvarne prihode, nema evidentiranu pokretnu ni nepokretnu imovinu na svoje ime, ili na drugi način izbjegava da izmiri iznos koji je dužan i sl. Stranke su upućivane na mogućnosti koje im stoje na raspolaganju: sudske zaštite; predlaganje donošenja privremene mjere, sklapanje poravnjanja, isticanje kontrolnog zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, pokretanje izvršnog postupka, ili na mogućnost pokretanja parničnog postupka u kojem bi se utvrdila obaveza izdržavanja babi/djedu.

Saglasno odredbama Porodičnog zakona, djeca imaju pravo na izdržavanje, a roditelji, prije svih, imaju utvrđenu obavezu i odgovornost da obezbijede ostvarivanje ovog prava djeteta. Takođe, država je dužna da uspostavi sistem gdje će roditelji ili za dijete druga odgovorna lica izvršavati svoju obavezu. Ukoliko to nijesu u mogućnosti, država mora osigurati sredstva za izdržavanje djece. Nedavanje izdržavanja predstavlja i krivično djelo, shodno Krivičnom zakoniku Crne Gore. Međutim, u pojedinim slučajevima roditelji koji izbjegava da da alimentaciju, spreman je da ide na izdržavanje kazne zatvora. A takođe, bilo je i slučajeva kada se izdržavanje uspije naplatiti, kada dođe do izricanja krivične sankcije od strane suda. U julu 2022. godine, donijet je *Zakon o privremenom izdržavanju djece*, a koji je u primjeni od 1. novembra 2022. godine, shodno kom se obezbjeđuju sredstva neophodna za izdržavanje djeteta/djece, kada to izdržavanje koje je prethodno određeno pravosnažnom i izvršnom sudskom odlukom, nije moglo da se naplati od lica koje je dužno da ga daje. Ovaj zakonski propis donijet je radi pravovremenog otklanjanja štetnih posljedica u slučajevima u kojima dužnik izdržavanja u cjelosti ili djelimično ne izmiruje obavezu izdržavanja određenu izvršnom ispravom. Osnivanje tzv. alimentacionog fonda, predstavlja iskorak u

<sup>131</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1661341163\\_15072022\\_preporuka\\_csrgg.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1661341163_15072022_preporuka_csrgg.pdf)



institucionalnoj zaštiti prava djece, imajući u vidu da postoje nesavjesni roditelji, koji ne izvršavaju svoju zakonsku obavezu i zbog čega posljedice trpi dijete. U ovom trenutku, nije moguće procijeniti efekte ovog Zakona, ali će Zaštitnik njegovu primjenu pratiti u narednom periodu gdje će se pokazati i njegovi efekti.

## 7.2.5. Djeca bez roditeljskog staranja

### 7.2.5.1 Porodični smještaj i usvojenje

U radu je bilo predmeta koji se odnose na zbrinjavanje djece bez roditeljskog staranja, a koji su se odnosili na porodični smještaj – hraniteljstvo, te probleme sa kojima se suočavaju djeca koja su smještena na hraniteljstvo, kao i predmeti koji su se odnosili na promjenu oblika zaštite i zasnivanje usvojenja.

U nekim predmetima koji su bili u radu, zapaženo je neadekvatno postupanje organa starateljstva prilikom sprovođenja postupka zbrinjavanja djeteta odnosno promjene oblika zaštite sa privremenog na trajno. Događalo se da ne dođe do realizacije usvojenja, jer su se usprotivili pružaoci usluge porodičnog smještaja, smatrajući da dijete treba da ostane i dalje kod njih, te da žele da ga usvoje. Na taj način doprinose odugovlačenju postupka usvojenja. Stvaranjem ovakve prakse, narušava se već uspostavljena praksa/procedura koja se odnosi na usvojenje djece i porodice koje su procijenjene kao podobne za usvojenje dovode u neravnopravan položaj. Takođe se ovakvim postupanjem šalje negativna poruka potencijalnim usvojiteljima, kojima su u ovom slučaju iznevjerena legitimna očekivanja da usvoje dijete, pružajući mu najbolji oblik zaštite djece bez roditeljskog staranja. Istovremeno, narušava se uspostavljeni sistem usvojenja i procjene usvojiteljskih porodica koje već duže vrijeme pokušavaju da usvoje dijete, imajući u vidu da taj postupak procjene, kako djeteta, pa nadalje potencijalnih usvojitelja, traje određeni vremenski period. Praksa da isti organ starateljstva vrši procjenu podobnosti pružaoca usluga porodičnog smještaja – hranitelja/ke, kao i potencijalnih usvojitelja, po mišljenju Zaštitnika nije dobra<sup>132</sup>.

Centar za porodični smještaj – hraniteljstvo, koji je shodno planskim dokumentima trebao biti uspostavljen pri JU Dječjem domu „Mladost“ u Bijeloj, još uvijek nije formiran, te poslove iz oblasti hraniteljstva i dalje obavljaju, već preopterećeni centri za socijalni rad, uz brojne druge poslove. Iako je prošlo više godina od donošenja Pravilnika o hraniteljstvu, kao i Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, hraniteljstvo još uvijek nije razvijeno, ni približno, u obimu u kome to propisi predviđaju i omogućavaju.

#### **Primjer:**

Obratio se djed u ime svoja dva unuka koji su napušteni od strane roditelja, koje on podiže, školuje i naveo da im je uskraćen svaki vid pomoći od strane organa starateljstva. Zaštitnik je konstatovao da je podnosilac redovno primao novac za potrebe djece kao pružalac usluge za oba unuka, do novembra 2021. godine kada je prestalo pravo na porodični smještaj – hraniteljstvo – jednom unuku i pravo na naknadu troškova smještaja za korisnika i naknade za rad, danom prestanka hraniteljstva, iz razloga što dijete nije redovan učenik, a koji je jedan od uslova za nastavak pomenutog prava

#### *Preporuke:*

- ❖ *Preduzeti aktivnosti u cilju daljeg razvoja i promovisanja alternativnih oblika zaštite djece bez roditeljskog staranja;*
- ❖ *Analizirati propise i praksu koji se odnose na postupak, procjenu i licenciranje hranitelja/ki, kako bi se izmjestile ove nadležnosti iz centara za socijalni rad;*
- ❖ *Omogućiti kontinuirano praćenje izvršavanja ovog oblika zaštite.*

<sup>132</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1675933108\\_01062022\\_preporuka\\_csr.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1675933108_01062022_preporuka_csr.pdf)

### 7.2.5.2. Smještaj u ustanovu

Zaštitnik je posebno pratio uslove u JU Dječijem Domu „Mladost“ u Bijeloj u kojem borave djeca bez roditeljskog staranja. Zaštitnik već duže vrijeme ukazuje nadležnim organima na neadekvatne uslove rada i zaštite djece u okviru ove institucije. Analizom stanja i uslova u kojima se pružaju raznovrsne usluge namijenjene različitim kategorijama djece bez roditeljskog staranja zaključeno je da je ustanova pred velikim izazovom da pruži i održi kvalitet rada te da djeci obezbijedi adekvatnu brigu, pomoć i podršku te ispuni svoj cilj i svrsishodnost. Situaciju čini težom raznolikost kategorija djece o kojima ova ustanova brine. Više od trećine djece u ovoj ustanovi ima smetnje u razvoju različitih oblika, što umnogome otežava rad, te pružanje adekvatne podrške djeci. Ustanova u kojoj su smještena djeca, hronično pati od nedostatka adekvatnog kadra, pa je u tom smislu Zaštitnik davao preporuke nadležnim kako bi se pronašli načini motivacije zapošljavanja novog kadra i njihovog opstanka u ovoj ustanovi. Primjećuje se angažovanost svih zaposlenih na ispunjavanju zadataka, ali još uvijek nisu dostignuti svi preporučeni standardi u radu sa ovim kategorijama djece. Izazov takođe predstavljaju djeca sa neprihvatljivim ponašanjem i problemima u ponašanju čiji se broj takođe povećava u okviru ove ustanove. Djeca koja iskazuju znake neprihvatljivog ponašanja zahtijevaju posvećen i kontinuiran rad i podršku kvalifikovanih lica u cilju pravovremene reakcije i preveniranja preddelikventnog i/ili delikventnog stadijuma. Stoga je nužan individualni pristup, pomoć i podrška u najvećem stepenu koji je moguće obezbijediti u institucionalnim uslovima, što po mišljenju Zaštitnika Dječiji dom, još uvijek nema svih kapaciteta da isto obezbijedi.

Zaštitnik je imao u radu i obraćanje štićenika nakon prestanka njegovog smještaja u JU Domu Mladost, gdje je proveo duži vremenski period. Primjećeno je da nije postojala adekvatna i kontinuirana saradnja nadležnog centra za socijalni rad i predstavnika Doma, kako bi se ovaj maloljetnik pripremio za samostalan život.

#### **Primjer:**

Pritužba podnijeta na neadekvatno postupanje Centra za socijalni rad XX od strane bivšeg štićenika JU Dječijeg Doma „Mladost“. Na osnovu sprovedenog ispitnog postupka i ranijih saznanja, Zaštitnik smatra da nadležni organi socijalne i dječije zaštite i pored preduzimanja određenih radnji i mjera, nisu na adekvatan način pružili podršku bivšem korisniku. Zaštitnik je mišljenja da se XX treba pružiti kontinuirana podrška i da je nužno sa mnogo strpljenja pratiti period njegove adaptacije i socijalizacije. Iako punoljetan, ovaj mladić po izlasku iz Doma, prvi je put prepušten sebi u svijetu i svakodnevicu na koju nije navikao, a ne može se zanemariti njegovo zdravstveno stanje i dijagnostifikovane teškoće sa mentalnim zdravljem. Zaštitnik je mišljenja da se ovom bivšem štićeniku Dječijeg doma, koji nema adekvatne biološke srodnike koji bi mu pružili podršku, trebalo posvetiti na drugačiji način i pomoći mu da period adaptacije i socijalizacije bude prirodni.

Posebna pažnja je bila usmjerena na djecu sa smetnjama i teškoćama u razvoju, koja su smještena u posebnu ustanovu koju smo obišli - Malu grupnu zajednicu za djecu bez roditeljskog staranja sa smetnjama u razvoju (MGZ), koja funkcioniše u okviru JU Dječiji dom „Mladost“, a nalazi se u Bijelom Polju. Djeca koja su smještena imaju različite smetnje i kompleksne zdravstvene probleme i o njima na posvećen način brinu zaposleni. Upravo zbog svojih zdravstvenih problema djeca u MGZ imaju potrebu za kontinuiranim fizikalnim terapijama koje nijesu ostvarivali, zbog čega je Zaštitnik sproveo postupak i dao mišljenje<sup>133</sup>. Organi kojima je upućeno iskazali su spremnost da djeca korisnici MGZ ostvare i druga prava kao i pravo na uslugu fizioterapeuta.

<sup>133</sup>[https://www.ombudsman.co.me/docs/1659095672\\_26072022\\_preporuka\\_csr.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1659095672_26072022_preporuka_csr.pdf)

## 7.2.6. Pravo na obrazovanje

*Pravo djeteta na obrazovanje je lično apsolutno subjektivno univerzalno pravo, u čijem središtu je dijete, kao njegov samostalni i primarni korisnik.*

Zaštitnik pozdravlja objavljivanje sveobuhvatne analize sektora obrazovanja u Crnoj Gori, koja može poslužiti kao input za razvoj dugoročnog plana sektora obrazovanja, kako bi se obezbijedilo kvalitetno obrazovanje za sve. Analiza je zajednički poduhvat Ministarstva prosvjete, predstavništva UNICEF-a u Crnoj Gori i ekspertskog tima konsultantske kompanije<sup>134</sup> i ona pokazuje da „učinak u pogledu pristupa i uspješnog završavanja obrazovanja nije u skladu s postignućima crnogorskih učenika/ca u pogledu ishoda učenja, kao i da kvalitet obrazovanja u Crnoj Gori nizak, ako se tumači u međunarodnom kontekstu (rezultati PISA testiranja i projekta TIMSS), kako u 4. razredu osnovne škole, tako i u 1. razredu srednjeg obrazovanja, što dovodi u pitanje efikasnost ulaganja u obrazovanje u Crnoj Gori.”<sup>135</sup>

Nakon više od dvije godine online obrazovanja, koje pri tom uopšte nije zakonom regulisano, početkom 2022/2023 godine, učenici/ce su se vratili redovnom pohađanju nastave i trajanju časa od 45 minuta, a što je zahtijevalo ponovno prilagođavanje djece i nastavnika na praktično stare-nove uslove. Djeci je nedostajala pažnja i koncentracija, a činjenica da su sve više vremena provodili uz mobilne uređaje, djelom je otežala njihovo vraćanje u stari režim.

Pristupačnost obrazovanja podrazumijeva više elemenata (dostupnost obrazovnih ustanova, pristupačnost objekata, nastavnih sredstava...), a obaveza je države da preduzme sve aktivnosti kako bi se djeci omogućio jednak pristup obrazovanju bez obzira na mjesto gdje žive, invaliditet i druga lična svojstva.

Predmeti koji su bili u radu iz oblasti prava na obrazovanje ticali su se: dostupnosti obrazovanja i vaspitanja (prevoz), bezbjednosne, prostorne i organizacijske uslove; kadrovske uslove; međusobne odnose roditelja i nastavnika obrazovno-vaspitnih ustanova, obrazovanje djece sa smetnjama u razvoju, prekobrojnosti grupa u javnim predškolskim ustanovama, organizaciju smjena u školama i dr.

### 7.2.6.1 Predškolsko vaspitanje i obrazovanje

Navedena Analiza sektora obrazovanja pokazala je da je tokom analiziranog perioda (2015–2020) naročito brzo rastao stepen pristupa ranom i predškolskom obrazovanju na šta ukazuje porast bruto stope upisa, koja je porasla sa 64,4% u 2015. godini na 76% u 2020. Međutim, kako se navodi, obuhvat ovim nivoom obrazovanja i dalje je daleko ispod planiranog EU prosjeka od 95% obuhvata djece starije od četiri godine.

U radu je bilo pritužbi u vezi sa ostvarivanjem prava na predškolsko obrazovanje djece, usljed formiranja grupa koje broje i do 56-60 djece, (starija jaslenska i mlađa vrtićka grupa). U nekim slučajevima (Tivat), zapaženo je da je u vrtić upisano više od hiljadu djece, a objekat je projektovan da primi 350 djece.

Primjećuje se da javne predškolske obrazovno-vaspitne ustanove postupaju shodno uputstvu Ministarstva prosvjete „da se sva djeca predškolskog uzrasta uključe u vaspitno obrazovni proces, kako bi imala iste mogućnosti za razvoj u najranijem djetinjstvu“. Zaštitnik pozdravlja uvažavanje značaja ranog

<sup>134</sup> <https://www.unicef.org/montenegro/media/22586/file/ESA%20-%20CG%20verzija.pdf>

<sup>135</sup> <https://www.unicef.org/montenegro/media/22586/file/ESA%20-%20CG%20verzija.pdf> Analiza sektora obrazovanja (2015-2020) Unicef i MP. Treba napomenuti da PISA testiranju pristupaju djeca od 15 godina, stoga rezultati ne odražavaju učinak one djece koja su napustila školu do tada (tj. 2018. godine ovo je bilo skoro 20% kohorte).

razvoja i obrazovanja, ali činjenica da su određeni vrtići i dalje prebukirani, nije u najboljem interesu djece, a cjelokupna situacija dovodi do toga da i vaspitni kadar bude manje motivisan.

Problem nedostaka prostora postoji unazad deceniju<sup>136</sup>, i na isti je Zaštitnik ukazivao i u ranijem periodu dajući preporuke<sup>137</sup>. Nije prihvatljiv pasivan odnos prema ovoj važnoj situaciji koja dovodi u pitanje kvalitet predškolskog vaspitanja i obrazovanja. Podsjećamo da su u cilju većeg obuhvata predškolskog obrazovanja, izrađeni strateški dokumenti, planovi, koji međutim nijesu implementirani adekvatno i čija predviđanja, ne prate potrebni infrastrukturni projekti<sup>138</sup>.

### 7.2.6.2 Osnovnoškolsko i srednješkolsko obrazovanje

Pohađanje nastave - lako je osnovno obrazovanje obavezno za svu djecu od 6-15 godina, bilo je slučajeva direktnog kršenja ovog prava, kada je zbog nepreduzimanja radnji i mjera u dužem vremenskom periodu u predmetima koji su se ticali i porodično-pravne problematike, djetetu onemogućeno ostvarivanje obrazovanja. Kod činjenice da savjetodavni rad sa roditeljima nije davao očekivane rezultate, Zaštitnik podsjeća na odredbe Porodičnog zakona gdje je propisano da roditelj u većoj mjeri zanemaruje podizanje i vaspitanje djeteta naročito ako ne brine dovoljno o redovnom pohađanju škole.

Pravo na obrazovanje utemeljeno je u Ustavu Crne Gore, domaćim propisima, kao i u nizu međunarodnih ugovora o ljudskim pravima (Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Konvenciju o pravima djeteta Konvenciju o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, Konvenciju o ukidanju diskriminacije žena, Međunarodnu konvenciju o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica). Shodno Ustavu Crne Gore, potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava, sastavni su dio unutrašnjeg pravnog poretka, imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva. U konkretnom slučaju, činjenica da se jedan roditelj protivi upisu/prepisu djeteta ne može biti jedini akt na osnovu kojeg se crpe prava i/ili obaveze, već polazište treba naći u međunarodnim dokumenatima koje u ovom slučaju treba dikretno primjeniti i cijeliti najbolji interes djeteta, a to je svakako pohađanje nastave. Takođe, kada je riječ o pravu djeteta na obrazovanje, podsjećamo i na praksu Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu koji je u više slučajeva utvrđivao povredu prava djeteta na obrazovanje<sup>139</sup>. U jednom slučaju dato je mišljenje<sup>140</sup> koje je ispoštovano blagovremeno.

Organizacija smjena Početkom 2022/2023 školske godine, obraćali su se roditelji više osnovnih škola navodeći nezadovoljstvo planiranim vremenom za odvijanje nastave za učenike/ce II razreda (sa početkom u 13h, koje bi se završavala oko 17:30h). Organizacija nastave i smjena u školama, u nadležnosti je rukovodioca ustanove, koji shodno zakonu, planira, organizuje i rukovodi radom ustanove. Takođe, Savjet roditelja koji zastupa prava i interese svih roditelja, može predložiti određena rješenja koja smatra da se mogu primjeniti. Ukazano je ustanovi da u narednom periodu u saradnji sa Savjetom roditelja (i nadležnim ministarstvom) blagovremeno predvidi i isplanira najbolji mogući način organizacije nastave - smjena, u skladu sa mogućnostima. Zaštitnik podsjeća na činjenicu da su obrazovno-vaspitne ustanove u Glavnom gradu Podgorici, već odavno prebukirane, naime, rađene su za mnogo manji broj đaka, pa je organizacija nastave u više smjena iznuđen model. Važno je planirati izgradnju novih

<sup>136</sup> <https://www.roditelji.me/blog/2012/09/05/prituzba-ombudsmanu-zbog-uslova-u-vrticima/>

<sup>137</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1513932899\\_08122017-preporuka-djv.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1513932899_08122017-preporuka-djv.pdf)

<sup>138</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1672321093\\_622-668-670%20misljenje%20vrtici%20preporuke%20pdf.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1672321093_622-668-670%20misljenje%20vrtici%20preporuke%20pdf.pdf)

<sup>139</sup> Uglavnom je uskraćivanje prava na obrazovanje povezano sa zabranom diskriminacije (član 14 Evropske konvencije) i to najčešće diskriminacije po osnovu nacionalnog porijekla (D.H. and Others v. the Czech Republic, Lavida and Others v. Greece, Oršuš and Others v. Croatia, Sampanis and Others v. Greece) ili invaliditeta (Çam v. Turkey)

<sup>140</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1666946939\\_27092022\\_preporuka\\_nk.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1666946939_27092022_preporuka_nk.pdf)

objekata, a ne nadogradnju postojećih, kako bi se omogućilo da djeca nastavu pohađaju u jednoj smjeni i na taj način doprinijelo i njihovom kvalitetnijem boravku u porodici. Takođe je važno naglasiti da infrastruktura oko postojećih školskih objekata nije prilagođena velikom broju djece, te se stvaraju velike gužve, pa je nerijetko potrebno angažovanje saobraćajnog policajca.

U radu je bilo i predmeta koji su se odnosili na propust u proceduri prilikom upisa u sportsku gimnaziju. Naime, prilikom upisa u prvi razred srednjih škola, usljed nepreciznog bodovanja, više učenika koji su bili uvjereni da su primljeni, nakon provjere i konsultacija Ministarstva, saopšteno im je da ipak nijesu zadovoljili uslove prijema, te su im na određeni način bila iznevjerena očekivanja. Kako je u međuvremenu objavljen naknadni konkurs<sup>141</sup> za upis učenika/ca u I razred srednjih škola, to je učenicima bilo omogućeno da podnesu prijave sa dokumentacijom u drugu srednju školu. Ukazano je ustanovi, da ubuduće pažljivo razmatra i vrednuje kriterijume primljene dokumentacije za upis u I razred sportske gimnazije, kako se ne bi događale slične greške.

Bilo je u radu i slučajeva koji su se odnosili na neadekvatan odnos nastavnika prema učeniku/ci, na omalovažavanje, ponižavanje, obezvrjeđivanje znanja. U nekim postupcima, navode podnosioca pritužbe obrazovno vaspitna ustanova nije negirala. Takvo postupanje prosvjetnog radnika, nije u skladu sa ciljevima obrazovanja i vaspitanja, a takođe nije ni u najboljem interesu djeteta. Zaštitnik naglašava da škole nijesu samo obrazovne ustanove, već imaju važnu vaspitnu ulogu, u učionici se djeci prezentuju mjerila vrijednosti, propagira nenasilna komunikacija i savladavaju osnovne radne i životne vještine, kroz savladavanje obaveznog nastavnog programa. Nacionalno zakonodavstvo, kao i Konvencija UN o pravima djeteta, obavezuju državu da zaštiti dijete od svih vidova zlostavljanja, kao i da se pri održavanju discipline u školama aktivnosti i mjere sprovode bez odlaganja uz poštovanje ljudskog/dječijeg dostojanstva.

### 7.2.6.3 Nedostatak nastavnog kadra (matematika, fizika)

U posljednjih nekoliko godina, problem nedostatka stručnog kadra za nastavne predmete matematike, fizike, hemije i informatike je izraženiji, a na isti su Zaštitniku ukazivali roditelji, kao i uprave škola. Problemom nedostatka nastavnika matematike bavili su se i Zavod za Školstvo i Udruženje nastavnika matematike, te je ukazano na potrebu izrade strategije kojom bi se dugoročno riješio problem, a koji je naročito izražen na sjeveru Crne Gore. (61 nastavnik pred penzijom, a 34% nastave matematike je nestručno zastupljeno od 478 nastavnika matematike, njih 163 nema odgovarajuću stručnu spremu, dok iz fizike nastava 30 % nije stručno zastupljena)<sup>142</sup>.

#### Primjer:

U postupku po pritužbi roditelja, zapaženo je da se JU OŠ "Jovan Tomašević" - Virpazar suočava sa izazovima adekvatne organizacije nastave. U školskoj 2022/2023 godini ima probleme u obezbjeđivanju nastavnog kadra posebno iz predmeta matematika, hemija, informatika, te ove nastavne jedinice đacima predaju lica koja su završila srodne fakultete. Osim toga, učiteljica koja je do sada predavala kombinovanom odjeljenju nižih razreda je dobila premještaj u drugu školu, te su bili prinuđeni da do raspisivanja konkursa zaposle apsolvantkinju (što je praksa i u drugim obrazovnim ustanovama). Konkurs za prijem stručnog razrednog kadra raspisan, ali do njegove realizacije ovo je jedino rešenje koje je škola mogla da obezbijedi. Pomenuta Škola nema psihološko-pedagošku službu, logopeda i asistenta u nastavi, iako evidentno ima potrebu za tom podrškom. Neophodnost stručne podrške učenicima/cama, obaveza je i nužnost, na što je Zaštitnik ukazivao. Takođe, u ispitnom postupku je potvrđena činjenica da škola nema ograđeno dvorište, što nije jedini materijalni problem ove škole.

Djeca strani državljani koji su u sistemu obrazovanja. Zaštitnik je prilikom obilazaka škola, naročito u pojedinim opštinama (Bar, Budva i Tivat) zapazio da je upisan određeni broj djece stranih državljana koji

<sup>141</sup> <https://www.gov.me/cyr/clanak/naknadni-konkurs-za-upis-ucenika-u-prvi-razred-srednjih-skola-u-crnoj-gori>

<sup>142</sup> <https://unmcg.files.wordpress.com/2022/12/dijagonala-18.pdf>

ne znaju naš jezik i nerijetko nastavnici/ce imaju komunikacijske probleme sa tim učenicima/cama, a i djeca se susreću sa tim istim barijerama. Prema podacima iz Informativnog sistema Ministarstva prosvjete za školsku 2022/2023 godinu<sup>143</sup>, učenici/ce stranih državljana dolaze iz sljedećih država: Albanija 139, Argentina 4, Australija 3, Austrija 2, Azerbejdžan 3, Belgija 1, Bjelorusija 97, Bosna i Hercegovina 313, Bugarska 2, Češka 3, Danska 7, Egipat 1, Ekvador 5, Filipini 1, Francuska 9, Grčka 4, Holandija 9, Hrvatska 42, Italija 12, Izrael 12, Južnoafrička Republika 1, Kanada 18, Kazahstan 25, Kina 4, Kosovo 238, Kraljevina Jordan 1, Kuba 4, Makedonija 56, Moldavija 6, Njemačka 66, Pakistan 1, Poljska 2, Rumunija 2, Rusija 1.269, Sjedinjene Američke Države 46, Slovačka 2, Slovenija 16, Španija 4, Srbija 1.540, Švajcarska 6, Švedska 8, Turska 97, Ujedinjeno Kraljevstvo 6 i Ukrajina 422. (4.509)

Podaci kazuju da djeca dolaze iz različitih jezičkih sredina. Zaštitnik pozdravlja činjenicu da je ovoj djeci u Crnoj Gori obezbijeđeno obrazovanje, što je pozitivan čin i u skladu sa svim međunarodnim standardima, da je gdje god da se nalaze djeci potrebno omogućiti obrazovanje. Svakako, potrebno je na određeni način pružiti podršku i obrazovno-vaspitnim ustanovama u smislu uputstava ili u nekim slučajevima obezbijeđenja prevođenja nastavnog materijala.

#### **7.2.6.4. Učenički standard - Domovi učenika – nastavak istraživanja<sup>144</sup> i praćenja realizacije upućenih preporuka**

Institucija Zaštitnika tokom 2021. godine, sprovela je istraživanje o položaju djece u domovima učenika/internatima u Crnoj Gori, imajući u vidu činjenicu da se jedan broj djece školuje u ustanovama van mjesta prebivališta, odvojena od roditelja<sup>145</sup>. Istraživanje je realizovano neposrednim obilaskom svih domova/internata, a informacije su pribavljene od djece, koja koriste uslugu (njihove izjave sadržane u publikaciji), njihovih roditelja i upravljačkih struktura ustanova.

U domovima učenika/internatima djeca žive, uče borave i po nekoliko mjeseci neprekidno i u njima se rad odvija 24 časa i potrebno je na profesionalan i posvećen način o njima brinuti. U vezi sa stanjem koje je nađeno, upućene su odgovarajuće preporuke Vladi Crne Gore i nadležnim ministarstvima kako bi se unaprijedili uslovi u učeničkom domovima/internatima i uredila i uskladila regulativu o učeničkom standardu zasnovanu na dječjim pravima, i u cilju ostvarivanja najboljeg interesa djeteta.

U cilju praćenja preporuka predstavnici Institucije Zaštitnika u periodu januar-april 2022. godine, posjetili su domove učenika, razgovarali sa predstavnicima uprave, zaposlenima i korisnicima.

Zapaža se da su u određenoj mjeri i u pojedinim ustanovama unaprijeđeni uslovi boravka učenika. Međutim, kada je riječ o određivanju privremenog staroca za učenike/ce, ustanove su na različit način pristupile rješavanju ovog pitanja. Naime, pojedine su za staroca odredila vaspitača/icu vaspitne grupe i rukovodioca/teljku ustanove, dok su neke ustanove angažovale organ starateljstva čiji će socijalni radnici/ce posjećivati učenike/ce, voditi evidenciju o njima. Dom učenika Podgorica kao jedan od predloga istakao je da se pitanje privremenog starateljstva riješi na sistemski način, sačinjavanjem protokola između Ministarstva prosvjete i centra za socijalni rad. Zaštitnik je mišljenja da pitanju privremenog starateljstva treba posvetiti dužnu pažnju, naročito iz razloga što pojedini učenici/ce i po više mjeseci ne odlaze svojoj kući, te se o njima faktički brine ustanova, te očekujemo da ustanove nastave započetu realizaciju u ovom segmentu.

<sup>143</sup> Akt Ministarstva prosvjete 01-007/23-918/2

<sup>144</sup> <https://www.ombudsman.co.me/img-publications/43/polo--aj%20djece%20u%20domovima%20u--enika-internatima%20u%20cg.pdf>

<sup>145</sup> <https://www.ombudsman.co.me/img-publications/43/polo--aj%20djece%20u%20domovima%20u--enika-internatima%20u%20cg.pdf>

U međuvremenu, Zavod za školstvo je preduzeo određene radnje u cilju izvršenja preporuke Zaštitnika u vezi sa ocjenjivanjem kvaliteta vaspitno obrazovnog rada domova/internata. Tim povodom, Zavod je organizovao zajednički sastanak sa predstavnicima domova (kao i predstavnici Zaštitnika), što je jedna od mogućnosti za razmjenu iskustava i međusobne saradnje, koja je važna kako bi se dobra iskustva primjenila<sup>146</sup>.

#### 7.2.6.5. Bezbjednost obrazovno vaspitnih objekata (upotrebna dozvola, planovi evakuacije)

U radu je bilo predmeta koji su se odnosili na bezbjednost školskih objekata, u dijelu postojanja upotrebne dozvole, kao i (ne)postojanja planova evakuacije za slučaj opasnosti (zemljotres, požar, dojava o eksplozivnoj napravi/bombi i sl.)

Dojave o eksplozivnim napravama Tokom prethodne godine, pojedine obrazovno-vaspitne ustanove su primale dopise/mejllove prijeteće sadržine, gdje je navedeno da su u istima postavljene eksplozivne naprave. O tome su takođe javnost informisali i mediji<sup>147</sup>, nakon čega je Zaštitnik pokrenuo ispitne postupke u vezi sa bezbjednošću djece. Stoga, kao i usljed postojanja velikog broj drugih potencijalnih opasnosti ili rizika koji se mogu javiti, zbog bezbjednosti djece i osoblja, neophodno je da sve obrazovno-vaspitne ustanove (škole, vrtići, resursni centri, domovi učenika) posjeduju planove za evakuaciju djece i zaposlenih u slučajevima opasnosti, a po zvaničnim podacima u Crnoj Gori ima 50 predškolskih ustanova (zajedno sa privatnim licenciranim), 167 osnovnih škola, 56 srednjih škola, 13 muzičkih škola, tri resursna centra i 12 domova učenika/internata.

Svakako, različite su opasnosti koje se mogu desiti i dovesti do posljedica: zemljotres; udari groma; jaki olujni vjetrovi; poplave, koje mogu izazvati poplavljenje prizemnih građevina, prekid energetskih instalacija; požar; eksplozije; tehnološki poremećaji i ostali vanredni događaji poput diverzije, ratnih dejstava, terorizma i sl. Nesporno je da u situacijama kada postoji opasnost po bezbjednost djece u obrazovno-vaspitnim ustanovama, nadležno rukovodstvo, direktori ili ovlašćena lica, dužni su da odmah obavijeste Upravu policije, Ministarstvo prosvjete, i da bez odlaganja, ne čekajući dolazak policije, shodno planu evakuacije izvrše evakuaciju objekta i u tom slučaju se učenici/ce i naravno zaposleni/e evakušu iz objekta. Prije toga, neophodno je da posjeduju odgovarajuće planove, kao i uputstva za postupanje u slučaju opasnosti. Uputstvo bi propisalo način postupanja u slučajevima opasnosti, način izvođenja evakuacije (puteve evakuacije), imena zaposlenih koji će voditi evakuaciju, mjesta na koja će se zaposleni evakuisati, oprema za evakuaciju, odgovorna lica za djecu sa smetnjama u razvoju i sl.

Kada je riječ o izradi pomenutih dokumenata-planova, u jednom postupku je primjećeno da je u Gimnaziji „xx“, od strane Savjeta roditelja organizovano prikupljanje novca od roditelja/djece za izradu plana evakuacije u slučaju opasnosti koji ta ustanova ne posjeduje. Kako ustanova broji oko 2000 djece, a ne posjeduje Plan evakuacije, Savjet roditelja, cijeneći važnost ovog pitanja, preduzeo je neposredne aktivnosti kako bi se navedeni Plan što prije izradio. Ministarstvo prosvjete podnijelo je inicijativu za planiranje sredstava u Budžetu Crne Gore za izradu Plana zaštite i spašavanja. U konkretnom slučaju, data je preporuka Ministarstvu prosvjete da obezbijedi da svaka obrazovno vaspitna ustanova koja izvodi javno važeći obrazovni program planski organizuje i sprovodi preventivne i operativne aktivnosti i postupanja za zaštitu i spašavanje.

U pojedinim predmetima na osnovu ispitnog postupka zapaženo je da obrazovno vaspitna ustanova koja je shodno Izvještaju Centra za stručno obrazovanje dobila izvrstan nivo kvaliteta, ne ispunjava određene druge uslove koji se tiču rada. Naime zapaženi su određeni nedostaci u dijelu usklađenosti rada ustanove sa zakonskim propisima, a koji se u najvećem dijelu, odnose na osiguranje bezbjednosti objekta

<sup>146</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1670832828\\_04112022\\_preporuka\\_du.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1670832828_04112022_preporuka_du.pdf)

<sup>147</sup> <https://www.slobodnaevropa.org/a/crna-gora-%C5%A1kole-bomba/31781389.html>

(neposjedovanje planova zaštite i spašavanja – evakuacije), te prilagođavanje djeci sa smetnjama u razvoju. Ustanovljeno je da školska zgrada nema upotrebnu dozvolu, nema pravilnik o zaštiti od požara i ne postoji plan evakuacije u slučaju opasnosti. Podjećamo da shodno strateškim dokumentima, kao i međunarodnim konvencijama, država je dužna da preduzme mjere i radnje kako bi se sve vaspitno-obrazovne ustanove učinile pristupačnim za djecu sa invaliditetom, a u pojedinim školama je potrebno objezbijediti i liftove. Iako je u konkretnom slučaju ustanova smještena u zgradi koja je dobila status nepokretnog kulturnog dobra od lokalnog značaja, to nije razlog da se ne preduzmu aktivnosti na njenom razumnom prilagođavanju – obezbjeđenju adekvatnog pristupa djeci sa tjelesnim smetnjama (koja imaju otežano kretanje, koriste kolica i dr.), kao i prilagođeni toalet<sup>148</sup>.

Kada je riječ o uslovima boravka, bezbjednošću djece i zaposlenih, te drugih potrebnih uslova za ostvarivanje obrazovanja, Zaštitnik podsjeća na važnost licenciranja ustanova u oblasti obrazovanja i vaspitanja, jer posjedovanje odgovarajuće licence garantuje da je u ustanovi, koja ima dovoljan broj djece, odobren obrazovni program u skladu sa zakonom, da je obezbijeđen vaspitni, odnosno nastavni i drugi stručni kadar, odgovarajući prostor, nastavna sredstva, oprema i drugo, u skladu sa normativima i standardima te da su obezbijeđeni higijensko-tehnički uslovi, u skladu sa posebnim propisima<sup>149</sup>.

Đački prevoz - I ove godine u radu je bilo predmeta koji se odnose na prevoz učenika/ca do osnovnih i srednjih škola. Napominjemo da je ovom problemu Zaštitnik posvetio pažnju u prethodnim godinama dajući preporuke uglavnom kako bi se ovaj problem riješio na održiv način. U nekim slučajevima u potpunosti je ukinut prevoz koji je prevozio djecu iz jednog naselja do drugog (od 5-8 km), čime se ovim učenicima/cama onemogućava pristup obrazovanju. Naglašavamo da djeci koja žive u udaljenim krajevima - prigradskom naselju, a koja nemaju obezbijeđen prevoz, nijesu obezbjeđene usluge podrške u punoj mjeri, koje bi obezbijedile potpuno uključivanje djece kako u nastavne, tako i u van nastavne i aktivnosti u zajednici i vršnjačkoj grupi. Jedini oblik podrške je finansijska naknada troškova prevoza, odnosno dijela prevoza - participacija, koja često nije dovoljna da obezbijedi adekvatan prevoz djece do i od škola. Participacija nerijetko ne uvažava realne troškove prevoza, već se određuju u visini cijene karte javnog prevoza čak i tamo gdje javni prevoz nije organizovan. Djeci koja nemaju prevoz, takođe nijesu na raspolaganju usluge koje omogućavaju njihovo puno uključivanje u zajednicu (sekcije, sport, kultura), na koji način je dovedeno u pitanje ostvarivanje drugih prava osim obrazovanja. (pravo na slobodno vrijeme, participaciju).

Problem organizacije prevoza, eskalirao je u periodu krize – povećanja cijene goriva, pa su pojedine autobuske linije ukinute za sve građane, pa i za đake. Ovaj problem se dodatno usložnjava činjenicom da je za organizaciju međugradskog prevoza nadležna država, dok je za organizaciju lokalnog prevoza nadležna lokalna samouprava, pri čemu neposredno prevoz obavljaju privatni prevoznici<sup>150</sup>.

Zaštitnik je u rješavanje jednog konkretnog problema uključio Glavni grad Podgoricu, Ministarstvo prosvjete, obrazovno-vaspitnu ustanovu, kao i novoosnovanu Opštinu Zeta. Data je preporuka<sup>151</sup> i u međusobnoj saradnji dvije opštine, prevoz je uspostavljen.

Grijanje u obrazovno vaspitnim ustanovama – Zaštitnik je zapazio da se mnoge javne obrazovno vaspitne ustanove u sjevernom regionu Crne Gore suočavaju sa nedostatkom potrebnih sredstava za grijanje, s obzirom na nerijetko oštre klimatske uslove, stare objekte, đacima i zaposlenima bude veoma hladno i borave u neadekvatnim uslovima, sa skraćenim časovima ili im je nastava organizovana online. Pravilnikom o normativima i standardima za sticanje sredstava iz javnih prihoda za ustanove koje

<sup>148</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1658303662\\_ju%20vasa%20pavi--%20-%20ukazivanje%20pdf.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1658303662_ju%20vasa%20pavi--%20-%20ukazivanje%20pdf.pdf)

<sup>149</sup> čl. 46 i čl. 49 Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju

<sup>150</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1606472719\\_23112020-preporuka-sp.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1606472719_23112020-preporuka-sp.pdf)

<sup>151</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1670850810\\_28112022\\_preporuka\\_botun.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1670850810_28112022_preporuka_botun.pdf)



realizuju javno važeće obrazovne programe<sup>152</sup> utvrđuju se mjerila za formiranje odjeljenja i grupa, normativi i standardi za organizovanje savjetodavne službe, biblioteke, administrativno-računovodstvene i tehničke službe i mjerila za vrednovanje materijalnih troškova u ustanovama koje realizuju javno važeće obrazovne programe u oblasti obrazovanja i vaspitanja. Takođe je propisana količina (el. energije, tj. drugog sredstva za grijanje) koja se godišnje odobrava po učeniku, tj na osnovu ukupnog broja učenika u školi. Pravilnik o bližim uslovima za osnivanje ustanova u oblasti obrazovanja i vaspitanja<sup>153</sup>, propisuje zagrijanost u objektima – prostorijama, odnosno potrebnu temperaturu. Na osnovu razgovora sa direktorima/cama i učenicima/cama prilikom obilaska škola (seoskih, kao i gradskih) u sjevernom regionu, primjećeno je da postoje problemi vezani za adekvatno grijanje, te da količina sredstava namijenjenih za ogrijev u pojedinim ustanovama nije dovoljna. Direktori se obraćaju resornom Ministarstvu i nastoje da ad hoc riješe situaciju. U tim prilikama se suočavaju sa problemom na koji način održati nastavu u neodgovarajućem ambijentu, a u pojedinim slučajevima, zbog nedostatka grijanja nastava u tim ustanovama ne odvija se po nekoliko dana<sup>154</sup>.

#### 7.2.6.6. Obrazovanje djece sa smetnjama u razvoju

Bilo je u radu više predmeta koji su se odnosili na prava djece sa posebnim obrazovnim potrebama. Predmeti su se odnosili na obezbjeđenje asistenta u nastavi, arhitektonske barijere i dr.

Prema podacima Ministarstva prosvjete vaspitno-obrazovne ustanove pohađa 1.459 djece - učenika sa posebnim obrazovnim potrebama i to predškolske ustanove 171 dijete, osnovne škole 1.008 i srednje škole 280 učenika, koji imaju rješenje nadležne komisije za usmjeravanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama. Tehničku pomoć tokom pohađanja nastave djeci sa posebnim obrazovnim potrebama pruža 469 asistenata<sup>155</sup>.

Zaštitniku su se najčešće obraćali roditelji zbog neobezbjeđenja asistenta djetetu, te nedovoljnog broja asistenata u školi, pa se događalo da jedan asistent pruža podršku po polovinu školskih časova (dva časa za jednog, a dva za drugog učenika). Činjenica je da shodno propisima, jedan asistent može biti angažovan za više učenika, a ovako postavljena odrednica se po mišljenju Zaštitnika tumači široko, te se događa da se prenebregava rešenje nadležne komisije, gdje je istaknuto da je djetetu potreban asistent u potpunosti. Nesporno je da prilikom davanja prijedloga stručno lice Komisije preporučuje načine izvođenja procesa vaspitanja i obrazovanja, izradu i izvođenje IROP-a, dodatnu stručnu pomoć (individualni rad), asistenta u nastavi, te pruža specifična metodološka i druga uputstva u zavisnosti od vrste smetnje, daje sugestije o adekvatnim dodatnim uslovima i pomagalima, o intervencijama usmjerenim na dijete, raznim stimulacijama sposobnosti. Da li djeca mogu da prate bezbjedno nastavu bez permanentnog prisustva asistenta, ili ne - ne mogu da daju roditelji učenika, niti Zaštitnik ljudskih

<sup>152</sup> ("Službeni list Crne Gore", br. 066/10 od 19.11.2010, 041/13 od 27.08.2013, 067/17 od 19.10.2017, 054/18 od 31.07.2018)

<sup>153</sup> Zagrijavanje u objektu mora biti ravnomjerno, sa temperaturama:

- najmanje 21°C u vrtiću (za trpezariju, salu za fizičko vaspitanje i za zajedničku prostoriju za igru);
- najmanje 23°C u jasicama.

Grejna tijela moraju, na odgovarajući način biti zaštićena, radi bezbjednosti djece.

Ako u objektu temperatura prelazi 35°C obezbjeđuje se rashladni uređaj. (čl. 39)

Zagrijavanje prostorija u osnovnoj školi, po pravilu, se obavlja centralnim grijanjem i na taj način održava potrebna temperatura u toku cijelog radnog vremena škole, i to:

- najmanje 21°C u nastavnim prostorijama i
- najmanje 19°C u ostalim prostorijama. (čl. 107)

Zagrijavanje prostorija u školi, po pravilu, se obavlja centralnim grijanjem za održavanje potrebne temperature, i to:

- najmanje 20 °C u nastavnim prostorijama i
- najmanje 18 °C u ostalim prostorijama. (čl. 173)

<sup>154</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1674565708\\_31122021\\_preporuka\\_mp.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1674565708_31122021_preporuka_mp.pdf)

<sup>155</sup> Akt Ministarstva prosvjete 01-007/23-918/2

prava i sloboda, već škola ili komisija. Dakle, osim stručnih lica Komisije za usmjeravanje, mišljenje treba da daju i ona stručna lica koja učestvuju u izradi IROP-a, u kojem se između ostalog i definiše kada i kojim oblastima je potrebna podrška asistenta. Kao i pedagozi koji u praksi obavljaju obrazovno-vaspitni rad sa djecom po nekoliko sati. Oni u svom mišljenju Upravi škole mogu da naznače da li učenici/ce mogu da dio časova prate samostalno, da li je to uspješno, da li istovremeno mogu da prate njih i ostale učenike/ce bez većih teškoća, polazeći od činjenice da je Zakonom propisano da jedan asistent može biti angažovan za više djece, što se obavlja u skladu sa individualnim razvojno-obrazovnim programom i rasporedom časova. Jedan od ciljeva inkluzije je i da se djeca sa smetnjama u razvoju ne stavljaju u položaj prevelike zavisnosti od tehničke podrške (nasuprot zavisnosti koja se može izazvati usljed angažovanja asistenta), te da asistent ne smije da utiče na profesionalni integritet nastavnika/ca i da se njegov posao ne treba miješati sa poslovima koje obavlja nastavnik/ca, stručni saradnik/ca škole, resursnog centra. U konkretnom slučaju, Škola nije postupila po rješenjima komisije za usmjeravanje i nije svakom učeniku/ci obezbijedila asistenta u nastavi kao tehničku pomoć. Zaštitnik je dao više mišljenja<sup>156</sup>.

Od začetka inkluzivnog obrazovanja, unazad skoro 20 godina, teži se obrazovanju koje će biti u funkciji učenika i njihovih razvojnih i obrazovnih potreba, što podrazumijeva da sva djeca treba da dobiju kvalitetno obrazovanje u okviru redovnih škola, bez diskriminacije, što istovremeno znači da obrazovno vaspitne ustanove treba da se prilagode potrebama djece. Svako dijete ima pravo na kvalitetno obrazovanje u skladu sa svojim sposobnostima, a inkluzivno obrazovanje omogućava svoj djeci da budu dio školske zajednice i tako se pripreme da, kao odrasle osobe, ravnopravno učestvuju u društvenom životu.

**Primjer:**

Pritužba je podnijeta zbog neprilagođenja vaspitno-obrazovne ustanove djetetu koje koristi kolica. Učenica je nakon uspješno završene osnovne škole, upisala Srednju stručnu školu, smjer Elektrotehničar za razvoj web i mob aplikacije. Komisija za usmjeravanje naložila je ustanovi da obezbijedi kadrovske, prostorne, materijalne i druge uslove za realizaciju obrazovnog programa u koji je djevojčica usmjerena, ali problem pristupačnosti nije bio riješen nekoliko mjeseci od usmjeravanja, a činjenica je da se kabineti i učionice nalaze na drugom i trećem spratu. Data je preporuka da se do određenog perioda izvrši prilagođavanje objekta<sup>157</sup>. Zaštitnik je obaviješten da su preduzete radnje i mjere i da će preporuka biti ispoštovana.

### 7.2.6.7. Vršnjačko nasilje

Problemom vršnjačkog nasilja, Zaštitnik se u kontinuitetu bavi, bilo po pritužbama ili po sopstvenoj inicijativi. Pritužbe su se odnosile na različite vrste nasilja među djecom, a bilo je i pritužbi koje su se odnosile na sukobe među djecom koje pojedini roditelji percipiraju kao nasilje. Ove slučajeve nerijetko može obilježiti i nepotrebna involviranost roditelja u vršnjačke odnose, pri čemu djelimično utiču na svoje dijete da se osjeća kao žrtva. Nerijetko se ovi roditelji, nezadovoljni preduzetim radnjama škole, lično upuštaju u jedan vid obračuna s drugom djecom i njihovim roditeljima. U praksi vršnjačko nasilje nije prepoznato blagovremeno i stoga izostane adekvatna reakcija. Takođe je uočeno da neke obrazovno-vaspitne ustanove identifikuju samo posljedice neprilagođenog i nasilnog ponašanja, a da se ne utvrdi uzrok takvog ponašanja u svakom konkretnom slučaju, odnosno što je to dijete htjelo poručiti svojim ponašanjem.

Potrebno je u svakoj situaciji kada nadležne službe ocijene da je u pitanju vršnjačko nasilje, a ne izolovana čarka ili rasprava djece, pristupi pažljivo, po potrebi multidisciplinarno i da se obave sve aktivnosti kako bi se problem uspješno riješio, prije nego li izađe van škole. Ukoliko pak, problem dođe

<sup>156</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1670850498\\_04112022\\_preporuka\\_ct.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1670850498_04112022_preporuka_ct.pdf) i predmet 01-478/2022/1

<sup>157</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1673943585\\_30120222\\_preporuka\\_ba.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1673943585_30120222_preporuka_ba.pdf)

do organa starateljstva, tužilaštva ili suda, i u tim slučajevima potrebno je zajedno raditi na prevazilaženju i pružanju pomoći djeci da se izbore sa problemom kako se nasilje ne bi ponavljalo.

Ističemo da je međusektorska saradnja u vezi s vršnjačkim nasiljem obavezna, ali u praksi ona zavisi o učesnicima, o njihovoj stručnosti i razumijevanju problematike, te volji da se na suzbijanju i sprječavanju nasilja radi u saradnji i kontinuirano, na dobrobit sve djece i zajednice. Svaka institucija trebala bi preduzimati mjere shodno propisima i pravilima struke. Ova saradnja uključuje i zajedničke sastanke na kojima se u dogovara o aktivnostima na opštem ili pojedinačnom nivou. Zapaženo je postojanje sredine u kojima se problematiki nasilja pristupa na takav način, ali ima i primjera gdje je saradnja formalna, a institucije prebacuju odgovornost za postupanje jedna na drugu.

Kao dobar primjer uključivanja svih nadležnih službi na lokalnom nivou u rješavanju ovog problema Zaštitnika ističe primjer lokalnih samouprava koje su izradile multidisciplinarnu planove za suzbijanje društveno neprihvatljivog ponašanja djece i mladih, planirajući niz aktivnosti za kvalitetno provođenje slobodnog vremena i podršku djeci i mladima. U tom smislu od posebne važnosti je razvoj pristupačnih usluga djeci i mladima u sredinama u kojima i žive.

Naglašavamo da roditelji odnosno porodica imaju najznačajniju ulogu u razvoju djece, te da nakon što problem eskalira i porodica ga sama ne može prevazići, govorimo o nadležnostima odgovarajućih institucija. Dobra saradnja roditelja i institucija, preduslov je za prevenciju nasilja i prevazilaženje problema. Naime, u cilju sprječavanja nepoželjnog ili agresivnog ponašanje djeteta-učenika, posebnu pažnju treba posvetiti saradnji obrazovno-vaspitne ustanove sa roditeljima. Na taj način, roditelji mogu redovno da dobiju obavještenja od škole o ponašanju i uspjehu svog djeteta, kao i o eventualnim prvim znacima nekog problema ili konflikta među djecom.

Smatramo da je neophodno sprovoditi razne preventivne aktivnosti među djecom, kako bi uvidjeli i shvatili da svojim djelovanjem nekada mogu spriječiti nasilje u školi ili van nje. Neizostavno je učešće djece u aktivnostima prevencije, kao i rješavanja sukoba, te medijacije.

**Primjeri:**

1. U jednom slučaju nasilja, korišćen je nož i jedan učenik je zadobio povrede. Škola je promptno reagovala, preduzela potrebne radnje i mjere, u cilju pomoći povrijeđenom učeniku, obavještanjem roditelja i nadležnih organa o tome, kao i u cilju prikupljanja informacija, rada sa učenicima/cama, roditeljima. Akteri sukoba su djeca koja duže vrijeme krše školska pravila i podijeljeni u dvije grupe često vrše verbalno i fizičko nasilje. U izjašnjenju nije navedeno da li je u rad sa porodicama bila uključena služba centra za socijalni rad, što je po mišljenju Zaštitnika trebalo učiniti i ranije, (rad sa porodicom i djecom), upravo iz razloga što dosadašnje radnje nijesu dale očekivane rezultate. Pravila ponašanja učenika koja postoje u svim obrazovno vaspitnim ustanovama – tzv. Kućni red, treba da budu poštovana, o njima još na početku školovanja, u prvom ciklusu treba upoznati sve učenike/ce, kako bi na vrijeme usvojili pravila i znali svoje obaveze. Školi je ukazano: da nastavi rad sa svom djecom učesnicima događaja i roditeljima/starateljima u cilju pružanja pomoći i podrške, kako žrtvi nasilja, tako i počiniocima istog; da u ovom i sličnim slučajevima uspostavi bolju saradnju sa organom starateljstva; nastavi sa aktivnostima usmjerenim na smanjivanje vršnjačkog nasilja (preventivni i edukativni programi); da kod sličnih slučajeva koristi mogućnost angažovanja posrednika shodno članu 9b Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju, kako bi se i na taj način pokušao riješiti problem.

2. U jednom slučaju djetetu je bila ugrožena bezbjednost u dvorištu škole od strane vršnjaka, pretrpio je nasilje na način što je bio fizički i verbalno ugrožen, pretrpio je strah i zadobio prelom šake<sup>158</sup>.

Pritužba je podnijeta zbog neprilagođenja vaspitno-obrazovne ustanove djetetu koje koristi kolica. Učenica je nakon uspješno završene osnovne škole, upisala Srednju stručnu školu, smjer Elektrotehničar za razvoj web i mob aplikacije. Komisija za usmjeravanje naložila je ustanovi da obezbijedi kadrovske, prostorne, materijalne i druge uslove za realizaciju obrazovnog programa u koji je djevojčica usmjerena, ali problem pristupačnosti nije bio riješen nekoliko mjeseci od usmjeravanja, a

<sup>158</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1666944946\\_18102022\\_preporuka\\_bp.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1666944946_18102022_preporuka_bp.pdf)

činjenica je da se kabineti i učionice nalaze na drugom i trećem spratu. Data je preporuka da se do određenog perioda izvrši prilagođavanje objekta<sup>159</sup>. Zaštitnik je obaviješten da su preduzete radnje i mjere i da će preporuka biti ispoštovana.

### 7.2.6.8. Konzumiranje psihoaktivnih supstanci

U radu je bilo predmeta koji su se odnosili na dostupnost, te konzumiranje psihoaktivne supstance tokom trajanja obrazovnog procesa od strane učenice jedne osnovne škole. Zapaženo je, takođe, da se mnoge sredine suočavaju sa ovim problemom, naročito u posljednjem periodu, te se može steći utisak da raste broj uživalaca droga pogotovo među mladima, srednjoškolcima, pa i starijim osnovcima i da dolazi do zavisnosti. U razgovorima sa profesionalcima koji rade u školama, iznijeta je činjenica koja treba da zabrine cjelokupnu društvenu zajednicu, a koja se tiče dostupnosti različitih tipova psihoaktivnih supstanci u najbližem školskom okruženju. Ovo je i jedan od razloga što predlažu uvođenje policajca u školama, koji bi se, između ostalog, bavio i bezbjednošću školskog okruženja.

Mišljenja smo da prevenciji upotrebe narkotika treba posvetiti mnogo više pažnje. Ova pojava se može suzbijati jedino dobro organizovanom prevencijom i udruženom akcijom, upoznavanjem, kako djece, tako i šire populacije o drogama i štetnostima koje nanosi zdravlju. U borbi protiv ove pošasti odgovornost je na svima, roditeljima/starateljima, nastavnicima, kao i svim profesionalcima koji rade sa djecom i za djecu. Roditelji/staratelji moraju znati da je narkomanija rasprostranjena pojava i u nekom trenutku bilo koja porodica može doći u situaciju da se nađe u tom okruženju. Podsjećamo da shodno zakonskim rješenjima, ustanove koje obavljaju vaspitno-obrazovnu djelatnost dužne su da, u skladu sa odgovarajućim programom edukacije, upoznaju djecu i mlade o štetnosti upotrebe duvanskih proizvoda po zdravlje. Takođe, osim roditelja/staratelja, nastavnici, vaspitači, zaposleni u zdravstvenim/socijalnim službama, sportski radnici i poslodavci dužni su da preduzmu mjere za prevenciju i suzbijanje zloupotrebe droga kod djece i omladine<sup>160</sup>.

Preporuke:

- ❖ *Zakonski regulisati tzv. online obrazovanje;*
- ❖ *Obezbijediti adekvatno grijanje u toku nastave za sve učenike/ce;*
- ❖ *Obezbijediti razumne adaptacije obrazovno-vaspitnih ustanove za djecu sa invaliditetom;*
- ❖ *Obezbijediti planove evakuacije za obrazovno-vaspitne ustanove;*
- ❖ *Obezbijediti edukaciju djece o štetnosti konzumiranja droga;*
- ❖ *Osigurati školska dvorišta (ograda, permanentno dežurstvo, zabrana ulaska licima koja nisu učenici/ce...) i po mogućnosti razmotriti uvođenje školskog policajca;*
- ❖ *Sprovoditi dodatne preventivne aktivnosti u cilju zagovaranja nenasilnih metoda rješavanja sukoba i usmjeravanje djece na zdrave stilove života.*

### 7.2.7. Zaštita djece od zloupotrebe

#### Prosjačenje i dječji rad

Bilo je u radu pojedinačnih predmeta gdje je ukazivano na eksploataciju djece u svrhu prosjačenja, uglavnom u pojedinim sredinama.

Zloupotrebe djece u svrhu prosjačenja predstavlja jednu od najvećih prijetnji po dobrobit i položaj djece u društvu. Dječje prosjačenje, jedan je od najgorih vidova dječjeg rada, predstavlja ozbiljno kršenje prava

<sup>159</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1673943585\\_30120222\\_preporuka\\_ba.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1673943585_30120222_preporuka_ba.pdf)

<sup>160</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1675428392\\_30122022\\_preporuka\\_bd.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1675428392_30122022_preporuka_bd.pdf)

djeteta. Na žalost, može se reći da je ovo uporna i trajna pojava u Crnoj Gori, koja zahtijeva često vršenje procjene stanja u praksi. Prethodne studije<sup>161</sup> su pokazale da većina djece koja su zatečena u prosjačenju, dolazi iz romske i egipćanske zajednice. Više puta je isticano da su djeca koja se bave prosjačenjem izložena velikom broju ugrožavajućih faktora za njihovu bezbjednost. Život na ulici na velikim i frekventnim saobraćajnicama jedan je od najvećih rizika za djecu, a takođe i tokom ljetnjeg/zimskog perioda (visoke ili veoma niske temperature), kao i za vrijeme kasnih noćnih sati. Sve to utiče i na njihovo zdravlje, sposobnosti, nerijetko su izložena nasilju u porodici. Roditelji koji tjeraju djecu da prose uglavnom nijesu svjesni bezbjednosnih izazova i opasnosti sa kojima se njihova djeca suočavaju tokom prosjačenja. Međutim, u velikom broju slučajeva, roditelji svjesno preuzimaju taj rizik i šalju djecu da prose na ulici, pravdajući takav postupak pukom potrebom za preživljavanjem<sup>162</sup>.

Zaštitnik podsjeća da je problem prosjačenja naročito izražen za vrijeme trajanja turističke sezone, kada se na primorju povećava broj djece koja prose, a nerijetko dolaze iz zemalja okruženja.

U cilju suzbijanja prosjačenja i efikasne borbe sa ovim fenomenom, Zaštitnik je prethodnih godina inicirao donošenje Protokola kojim se, između ostalog, bliže definišu načini postupanja predstavnika različitih službi i organa u vezi sa slučajevima kada primjete ili zaprime prijavu u vezi sa djecom koja se bave prosjačenjem. Međutim, isti nije implementiran i u toku je njegovo revidiranje.

#### Dječji rad

Bilo je u radu i predmeta koji su se odnosili na nepravilnosti u radnom angažovanju djece. Zapaženo je da je Inspekcija rada tokom nadzora za vrijeme ljetnje turističke sezone 2022. godine, kada su ustanovljene određene nepravilnosti u dijelu radnog angažovanja djece: zaključenje ugovora o radu bez saglasnosti roditelja i bez ljekarskog uvjerenja maloljetnika, te su protiv 25 subjekata nadzora, preduzete mjere prekršajnog postupka ili ukazivanja. Takođe, inspektori rada su izdali svega četiri prekršajna naloga za neobezbjeđenje sedmičnog odmora maloljetnim licima, u skladu sa Zakonom o radu. Iako dostupni podaci iz izvještaja inspeksijskog organa pokazuju da djeca nijesu zatečena na teškim i opasnim poslovima, ali Zaštitnik ne spori mogućnost da ima primjera kršenja prava djece na zaštitu od zloupotrebe njihovog rada<sup>163</sup>.

Zapaža se da još uvijek nije donijeta lista opasnih zanimanja za djecu, a što je bila obaveza države shodno potpisanim MOR-ovim konvencijama.

#### Preporuke:

- ❖ *Utvrđiti mjere za prevenciju i suzbijanje prosjačenja i uključivanje ove djece u sistem zdravstva i obrazovanja;*
- ❖ *Sprovoditi aktivnosti na inkluziji romske i egipćanske populacije u cilju njihovog ekonomskog osnaživanja;*
- ❖ *Da nadležni policijski organi posebnu pažnju obrate na tzv. "makroe" djece koja prose.*

---

<sup>161</sup> Poseban izvještaj o dječjem prosjačenju u Crnoj Gori, Ombudsman (2011), Podgorica; Dječje prosjačenje u Crnoj Gori. Ključni nalazi i preporuke (2017), CEDEM; Analiza potreba za uspostavljanjem usluga za romsku i egipćansku djecu u Crnoj Gori (2020), Zavod za socijalnu i dječiju zaštitu Crne Gore.

<sup>162</sup> Brza procjena dječjeg rada u oblasti dječjeg prosjačenja u Crnoj Gori – Finalni izvještaj SeConS grupa za razvojnu inicijativu

<sup>163</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1675427811\\_18112022\\_preporuka\\_mrss.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1675427811_18112022_preporuka_mrss.pdf)

## 7.2.8. Pravo na životni standard

*“Pravo je svakog djeteta na životni standard koji odgovara njegovom fizičkom, mentalnom, duhovnom, moralnom i socijalnom razvoju” – čl. 27 Konvencije i pravima djeteta*

Kada je u pitanju siromaštvo djece, podsjećamo na Studiju „Višedimenzionalno siromaštvo djece u Crnoj Gori” –UNICEF-a, koja sadrži značajne podatke koji mogu donosiocima odluka poslužiti kao pokazatelj za kreiranje politika usmjerenih na smanjenje ove pojave, kako bi djeca dobila bolju podršku u ostvarivanju svojih prava garantovanih Konvencijom o pravima djeteta. Činjenica da se trećina djece nalazi u riziku od siromaštva, treba da zabrine društvenu zajednicu i izazove odgovarajuće reakcije. Ovom problemu pažnju je posvetio i Odbor za ljudska prava Skupštine, koji je u više navrata, održavaju sjednice sa relevantnim akterima kako bi ukazao na važnost multisektorskog pristupa rešavanju problema, odnosno smanjenju siromaštva. Iako su u prethodnoj godini preduzete određene mjere i radnje u cilju obezbjeđenja svoj djeci boljih uslova, potrebno je i dalje nastojati unaprjeđenju stanja na svim nivoima, kao i donositi i podržavati programe, mjere i zakonska rješenja za poboljšanje uslova djece, kako bi sva mogla ostvariti svoje potencijale.

Prema podacima MONSTAT-a<sup>164</sup> posmatrano prema starosti, u 2021. godini, djeca, odnosno lica do 18. godine i dalje su bila najviše izložena riziku od siromaštva (30,5%), kao i mladi starosti od 18 do 24 godine (24,7%). Kada je riječ o regionima najniža stopa siromaštva zapažena je u sjevernom regionu, što je takođe zapaženo i prilikom ranijih analiza uslova života.

Prema podacima Ministarstva rada i socijalnog staranja u januaru 2022. godine bilo je 7,548 korisnika materijalnog obezbjeđenja porodice (MOP-a), za 25.815 članova porodice (isplaćen iznos od 765.912,83 eura) dok je u decembru 2022. godine, bilo 6,296 porodica korisnika MOP-a, 21.334 članova porodice (702.277,08 eura). U decembru 2022. godine, dodatak za djecu 0-18 godina ostvarilo je 63,780 nosilaca prava za 113.722 djece (iznos 3.509.100,00 eura).

Što se tiče materijalne pomoći u vidu dodatka za djecu, podsjećamo da je izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, on uveden za svu djecu do 6 godina, da bi novim izmjenama koje su stupile na snagu tokom 2022. godine svoj djeci do 18 godina, ako se nalaze na redovnom školovanju, omogućeno da ostvaruju pravo na dodatak za djecu (primjenjuje se od 1.10.2022. godine<sup>165</sup>).

U izvještajnoj godini, shodno ranije donijetim propisima obezbijeđeni su besplatni udžbenici za sve osnovce. Zaštitnik cijeni ovakav napor države, jer će on jednim dijelom doprinijeti smanjenju siromaštva i ispunjenju obaveze države da omogući besplatno osnovno-školsko obrazovanje. Ovo je takođe doprinijelo smanjenju razlika među djecom, jer je u ranijem periodu bila prisutna neujednačena praksa – da su djeca dobijala besplatne udžbenike u zavisnosti od sredine u kojoj žive, razreda koji pohađaju ili drugog ličnog svojstva.

Predmeti koji su bili u radu u ovoj oblasti, odnosili su se na pravo na stanovanje, dodatak za djecu, te druga prava iz oblasti socijalne i dječje zaštite<sup>166</sup>.

<sup>164</sup> Anketa o dohotku i uslovima života (EU-SILC) – Saopštenje od 7.12.2022. godine

<sup>165</sup> Zakona o izmjenama i dopunama zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti ("Sl. list CG", br. 145/21 od 31.12.2021)

<sup>166</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1661336629\\_27072022\\_prpeoruka\\_nk.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1661336629_27072022_prpeoruka_nk.pdf)

### 7.2.8.1 Usluge u sistemu socijalne i dječje zaštite

#### Dnevni centri za djecu sa smetnjama u razvoju i osobe sa invaliditetom

U sklopu svojih terenskih aktivnosti, Zaštitnik je obišao više dnevnih centara za djecu sa smetnjama u razvoju – osnovanih kao javne ustanove (Cetinje, Bijelo Polje, Budva, Herceg Novi, Bijela, Tivat, Kotor). Većina dnevnih centara je osnovana od strane lokalne samouprave, a samo jedan koji djeluje u okviru Dječjeg doma “Mladost” Bijela, osnovala je država.

Zapažene su određene nelogičnosti u načinu finansiranja, kao i iznosima izdvajanja za pojedine ustanove koje pružaju skoro identične usluge, u zavisnosti od toga da li je osnivač država ili lokalna samouprava. Razlike su naročito bile izražene u Opštini Herceg Novi, gdje postoje dva dnevna centra, jedan u Sutorini koji je osnovan od strane lokalne samouprave, a drugu u Bijeloj koji je osnovala država. Neujednačen odnos prema ovim ustanovama od strane Ministarstva rada i socijalnog staranja, doveo je do finansijskih problema koji su mogli dovesti u pitanje ostvarivanja prava korisnika/ca.

Podsjećamo da su dnevni centri na lokalnom nivou ustanove socijalne i dječje zaštite koje su osnovane sa ciljem ostvarivanja deinstitutionalizacije djece sa smetnjama i namjera njihove djelatnosti je i da se svoj djeci pruže podjednake šanse da napreduju u svojim sredinama, što predstavlja nastavak započetog puta okrenutog ka deinstitutionalizaciji. Ostvarivanje prava na život u zajednici, upravo se ostvaruje kroz razvoj usluga u zajednici, obezbjeđivanjem stabilnih izvora finansiranja i uslova za integraciju, kako bi se prevenirao smještaj korisnika/ca u institucije. Zaštitnik smatra da je, u cilju uspješnog procesa deinstitutionalizacije, potrebno obezbijediti održivost ovih važnih usluga socijalne i dječje zaštite, jer je evidentno da se još uvijek nije u potpunosti dogodila decentralizacija pružanja usluga i finansiranja<sup>167</sup>.

#### 7.2.8.2 Finansiranje projekata nevladinih organizacija – udruženja koja pružaju podršku djeci sa smetnjama i teškoćama u razvoju

Zaštitniku se obratilo više udruženja roditelja djece i omladine sa smetnjama i teškoćama u razvoju “xx” u vezi objavljivanja konkursa za raspodjelu sredstava za podršku projektima NVO ističući da pojedina ministarstava još uvijek nijesu raspisala konkurs za raspodjelu sredstava nevladinim organizacijama, iako je rok za raspisivanje konkursa bio 1. mart tekuće godine.

Već drugu godinu zaredom, zapaženo je neblagovremeno postupanje u dijelu raspisivanja konkursa za finansiranje projekata i programa od javnog interesa. Time se potencijalni korisnici usluga koje pružaju organizacije koje se finansiraju putem tih projekata – djeca sa smetnjama u razvoju i lica sa invaliditetom, dovode u situaciju nesigurnosti i neizvjesnosti kada je riječ o nastavku korišćenja usluga. Nesporno je da se u konkretnom slučaju radi o finansiranju projekata koji doprinose poboljšanju života u zajednici djeci sa smetnjama u razvoju u različitim krajevima Crne Gore. Takođe, projektne aktivnosti treba da sprovedu nevladine organizacije – udruženja roditelja djece sa smetnjama u razvoju koja su svojim dosadašnjim djelovanjem dala veliki doprinos zaštiti djece sa smetnjama u razvoju. Zaštitnik podržava Ministarstva rada i socijalnog staranja na uspostavljanju kvalitetnog sistema socijalne i dječje zaštite, a istovremeno naglašava, da uključivanje nevladinih organizacija u sferu pružanja usluga socijalne i dječje zaštite može da doprinese uvođenju većeg broja socijalnih programa, smanjenju troškova i poboljšanju kvaliteta usluga. Mišljenja smo da kašnjenje u raspodjeli sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija u oblasti od javnog interesa ne smije da postane pravilo, već nadležni organi treba da postupaju blagovremeno, u skladu sa propisima, kao i principima dobre uprave<sup>168</sup>.

<sup>167</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1658232086\\_04072022\\_preporuka\\_mrss.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1658232086_04072022_preporuka_mrss.pdf)

<sup>168</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1670850106\\_07112022\\_preporuka\\_ni.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1670850106_07112022_preporuka_ni.pdf)

### 7.2.9. Zaštita prava maloljetnika u sukobu sa zakonom

Sistemi pravosuđa i socijalne zaštite imaju ključnu ulogu u zaštiti prava maloljetnih počinitelja krivičnih djela, zbog spleta različitih faktora rizika i ranjivosti ove grupe djece. Djeca ne dobijaju uvijek blagovremenu i individualizovanu podršku, a odgovor sistema nije uvijek njima prilagođen, pa se kršenja prava djeteta u ovoj oblasti događaju.

Zakon o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku, osnovni je propis koji se odnosi na maloljetne počiniocima krivičnih djela. Takođe, na pitanja koja nijesu uređena ovim zakonskim aktom primjenjuje se Krivični zakonik, Zakonik o krivičnom postupku i Zakon o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti.

U ranijim postupanjima, predmet pažnje Zaštitnika bilo je izvršavanje vaspitnih mjera - Institucionalnih mjera koje su najstrožiji oblik ovog tipa sankcija i odnose se na upućivanje maloljetnika/ca u vaspitnu ustanovu nezavodskog tipa ili u ustanovu zavodskog tipa, kao i upućivanje u specijalizovanu ustanovu<sup>169</sup>. U Crnoj Gori ne postoji ustanova zavodskog tipa, kao ni specijalizovana ustanova.

U predmetima koji su bili u radu, zapaženo je da nadležni sudovi izriču vaspitnu mjeru upućivanju u ustanovu zavodskog tipa, za koju unaprijed znaju da se nema gdje izvršiti, osim u zatvoru, što nije u skladu sa standardima i propisima, niti sa svrhom krivičnih sankcija, da se pružanjem zaštite i pomoći maloljetnim učiniocima krivičnih djela, vršenjem nadzora, opštim i stručnim osposobljavanjem i razvijanjem lične odgovornosti, obezbijedi vaspitanje i pravilan razvoj, sa ciljem da ubuduće ne vrše krivična djela. Državni organi, koji su nadležni za donošenje zakona i njihovo sprovođenje, dužni su da riješe ovu pravnu situaciju, kako se loša praksa ne bi ponavljala. Takođe, događalo se da se maloljetnik kojem je potrebno liječenje jer ima psihičke probleme usljed konzumiranja psihoaktivnih supstanci, uputi u bolnicu za odrasle, jer u državi nema ustanove za njegovo liječenje i osposobljavanje.

Preporuke:

- ❖ *Da se preduzmu odgovarajuće mjere i radnje kako bi maloljetnici/ce kojima je izrečena krivična sankcija upućivanje u vaspitnu ustanovu zavodskog tipa, izvršavale u ustanovi zavodskog tipa, umjesto u zatvoru;*
- ❖ *Obezbijediti specijalizovanu ustanovu u kojoj se može izvršiti sankcija - vaspitna mjera upućivanja u specijalizovanu ustanovu, te ustanovu gdje se maloljetnik/ca može uputiti na odvikavanje od bolesti zavisnosti (droge, alkohola i sl.)*

### 7.2.10 Slobodno vrijeme kultura i sport

Konvencija o pravima djeteta obavezala je države članice da osiguraju svakom djetetu pravo na odmor i slobodno vrijeme, na igru, razonodu primjerenu njihovom uzrastu te na slobodno učešće u kulturnom životu i umjetnosti. Djeca imaju pravo na slobodne aktivnosti koje su primjerene njihovim mogućnostima, željama i sposobnostima, a odrasli su dužni da im omoguće ostvarivanje ovoga prava. Izostanak kvalitetnih sadržaja slobodnog vremena nije u najboljem interesu djece. Mišljenja smo da geografski položaj, nedostatak novca, nedostatak predispozicija, ne bi trebalo da utiču na učešće djece u sportskim i kulturnim aktivnostima.

---

<sup>169</sup> "Maloljetniku ometenom u psihičkom razvoju ili sa psihičkim poremećajima koji je učinio krivično djelo sud može, umjesto mjere upućivanja u vaspitnu ustanovu nezavodskog tipa ili ustanovu zavodskog tipa, izreći mjeru upućivanja u specijalizovanu ustanovu u kojoj se može obezbijediti liječenje i osposobljavanje maloljetnika."



Slobodno vrijeme prostor je koji treba omogućiti zadovoljavanje različitih potreba djece kao što su igra, kultura, učenje novih znanja i vještina, gradnja važnih odnosa, osnaživanje i mnogi drugi. Kvalitetno provođenje slobodnog vremena porodice podstiče otvorenu komunikaciju i saradnju između članova porodice, te smanjuje mogućnost za održavanje trajnih konflikata koji nerijetko vode u krizu odnosa ili pak cijepanje porodice<sup>170</sup>. Nesporno je da današnji koncept života karakteriše opsjednutost roditelja i članova porodice organizacijom, satnicom i aktivnostima, te grabljenjem ekonomskih, društvenih ili kulturnih bogatstava. Potrebno je zapitati se kakav uticaj navedeno ostavlja na dnevnu i praktičnu organizaciju slobodnog vremena djeteta/djece.

Pedagoški radnici naglašavaju važnost uključivanja djece u dodatne aktivnosti, a posebno djece iz socijalno depriviranih sredina. Naglašavamo da je pristup tim službama od važnosti za djecu marginaliziranih grupa koje nerijetko ostaju i izvan obrazovanja, a o slobodnim aktivnostima tek da ne govorimo. Takođe, evidentno je da sva djeca nemaju jednake mogućnosti da kvalitetno provode slobodno vrijeme, zavisno i od porodične sredine, ekonomskih uslova, opštine u kojoj žive i sl. Sportski klub, sportska škola obezbjeđuju, po pravilu, jedino stručnu sportsku obuku naplaćujući za to određenu naknadu - članarinu<sup>171</sup>. Takva situacija dovodi do toga da se sportom, najčešće bave djeca čiji roditelji imaju novca to da plate. Međutim, kod porodica sa niskim primanjima ili koja žive od materijalnog obezbjeđenja porodice i imaju više djece koja žele da se bave sportom, troškovi uključivanja djece u sport su toliki, da roditelji to ne mogu da im omoguće, iako možda posjeduju talenat.

Na osnovu prepoznatih potreba i analize obrazovnog i zdravstvenog sistema, Crna Gora je definisala stručno-metodološke okvire i uvela izborni predmet "Zdravi stilovi života" u osnovne i srednje škole u državi<sup>172</sup>. Ovaj predmet se izučava kao izborni predmet za VIII i IX razred osnovne škole, kao i I/II razreda gimnazije, kako bi se učenici/ce mogli odgovorno ponašati prema sebi i drugima, a takođe obrazovati o značaju kvalitetnog provođenja slobodnog vremena, sporta i štetnosti konzumiranja duvana, te psihoaktivnih supstanci. Imajući u vidu da izučavanjem predmeta djeca mogu steći informacije od presudne važnosti za zdraviji život, trebalo bi razmotriti da ovaj predmet – nastavni program, bude obavezan u školskom sistemu.

Digitalno okruženje Kad je riječ o slobodnom vremenu, djeca ga sve više provode u digitalnom okruženju. *U svijetu, svake sekunde dvoje djece po prvi puta pristupi internetu*<sup>173</sup>. Međutim, i obrazovanje je djelimično prenijeto u digitalni svijet, što je bilo kako nužno, tako i korisno za vrijeme važenja mjera usljed pandemije.

Informaciono-komunikacione tehnologije (IKT) značajno utiču i mijenjaju svijet, omogućavaju bolje veze između pojedinaca i grupa, inovacije i rast produktivnosti, kao i povećanje životnog standarda stanovništva na globalnom nivou<sup>174</sup>. Nesporno je da ove tehnologije koje pružaju brojne prednosti, zahtijevaju nova i drugačija znanja i vještine. Obrazovno-vaspitni sektor, ima osnovnu ulogu u podizanju nivoa informatičke pismenosti učenika (i zaposlenih) što utiče na unaprijeđenje kvaliteta obrazovanja.

---

<sup>170</sup>Gordana Berc, Slavica Blažeka Kokorić: Slobodno vrijeme obitelji kao čimbenik obiteljske kohezivnosti i zadovoljstva obiteljskim životom

<sup>171</sup> Zakon o sportu - Visina mjesečne članarine u sportskim organizacijama koje se na bilo koji način sufinansiraju iz budžeta Crne Gore, budžeta opštine, odnosno budžeta privrednog društva čiji je osnivač država, odnosno opština, za maloljetne sportiste mlađe od 16 godina života ne može biti veća od 6% prosječne mjesečne neto zarade u Crnoj Gori u prethodnoj godini, prema zvaničnim podacima organa državne uprave nadležnog za poslove statistike. čl. 59/3

<sup>172</sup> <https://www.ijzcg.me/me/dogadjaji/zdravi-stilovi-zivota-edukativne-radionice>

<sup>173</sup> Unicef (Hrv)

<sup>174</sup> file:///C:/Users/Master/Downloads/nacrt-strategije-za-digitalizaciju-obrazovnog-sistema-2022-2027.pdf

Vlada Crne Gore<sup>175</sup> donijela je Strategiju za digitalizaciju obrazovnog sistema 2022-2027, koja će obuhvatiti nivoe obrazovanja od predškolskog do srednjeg, sa tri strateška cilja: unaprjeđenje informacionog sistema obrazovanja, stvaranje digitalnog ekosistema u školama i unaprjeđenje digitalnih vještina i kompetencija.

Podsjećamo da svako dijete ima pravo na pristup digitalnom svijetu, što je u Komentaru Komiteta za prava djeteta proklamovano kao dopuna Konvenciji o pravima djeteta u kontekstu veoma dinamičnog digitalnog okruženja. Opšti komentar broj 25 o pravima djeteta u vezi sa digitalnim okruženjem<sup>176</sup>, Zaštitnik je objavio na svom sajtu, te upoznao nadležne institucije radi preduzimanja potrebnih aktivnosti. Digitalno-online nasilje nad/među djecom – Pored brojnih prednosti savremenih sredstava komunikacije i interneta (*online* učenje, komunikacije i razmjena iskustva, čitanje knjiga), treba imati u vidu i negativne strane i skrivene opasnosti koje mogu da vrebaju u online svijetu. Takođe, neprovjerene informacije, događaji koji bi mogli potencijalno štetno uticati na razvoj djece (nasilje i eksplicitni sadržaji) krađa identiteta, prevare, dječija pornografija, neprimjereni nerijetko po život djece opasni izazovi na društvenim mrežama, govor mržnje, ugrožavanje privatnosti djece. Kako ovi vidovi komunikacije i medija mogu biti pogodan prostor za razne vrste zloupotreba i/ili iskorištavanja djece tim povodom je potrebno informisati djecu permanentno i o rizicima i mogućnostima zaštite od ugrožavanja u tom svijetu. Djeca treba da dobiju dovoljno pravilnih i potpunih informacija o tome kako mogu prepoznati situacije koje ih povređuju i ugrožavaju, kao i kako pravovremeno i adekvatno da reaguju.

Evropska Komisija donijela je Strategiju EU za zaštitu i osnaživanje djece u online svijetu. Riječ je o novoj evropskoj strategiji za bolji internet za djecu (BIC+), kako bi unaprijedila digitalne usluge prilagođene uzrastu i obezbjedila da svako dijete bude zaštićeno, osnaženo i poštovano na mreži<sup>177</sup>. Nova evropska strategija za bolji internet za djecu ima za cilj pristupačan, uzrastu primjeren i informativan onlajn sadržaj i usluge koje su u najboljem interesu djece.

Zaštita djece od elektronskog nasilja zahtijeva multidisciplinarni pristup i saradnju svih nadležnih organa. Jedna od ustanova koja ima veliku ulogu u razvoju djece, odnosno u njihovom vaspitanju i obrazovanju je škola, koja ima nezamjenjivu odgovornost, a ujedno i obavezu da svojim preventivnim i edukativnim programima obuhvati zaštitu djece od svih oblika nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja, pa tako i online-elektronskog nasilja<sup>178</sup>.

Zaštitnik je isticao važnost izučavanja medijske pismenosti kod djece, te preporučivao da se uvede medijska pismenost u osnovno obrazovanje i vaspitanje (U našem obrazovnom sistemu ovaj predmet postoji više od deset godina, ali kao izborni predmet gimnazije i izučava 30 % učenika/ca). Zapažamo da je u 2022. godini od strane Agencije za elektronske medije i OEBS-a u Crnoj Gori, izdata publikacija Medijska i digitalna pismenost – svojevrzne preporuke kao pomoć roditeljima/starateljima i medijskim profesionalcima da steknu bolje razumijevanje digitalnih izazova, uspješnije komuniciraju sa djecom, te da podstaknu da na pozitivan način iskoriste ogroman dijapazon mogućnosti koje pružaju digitalne platforme na internetu. Istraživanja pokazuju da 1/5 roditelja ne obraća ili rijetko obraća pažnju na oznake uzrasta koji je adekvatan za određeni TV sadržaj, gotovo polovina roditelja i 1/3 djece je čula za termin lažne vijesti – ali većina ne zna značenje, dok skoro 40% djece smatra da je teško prepoznati netačnu vijest na televiziji.

<sup>175</sup> Ministarstvo prosvjete nauke kulture i sporta (Raniji naziv organa)

<sup>176</sup> [https://www.ombudsman.co.me/djeca/Propisi\\_medj.html](https://www.ombudsman.co.me/djeca/Propisi_medj.html)

<sup>177</sup> [https://www.eeas.europa.eu/delegations/montenegro/nova-strategija-eu-za-za-%C5%A1titu-i-osna%C5%BEivanje-djece-u-online-svijetu\\_me?s=225](https://www.eeas.europa.eu/delegations/montenegro/nova-strategija-eu-za-za-%C5%A1titu-i-osna%C5%BEivanje-djece-u-online-svijetu_me?s=225)

<sup>178</sup> „Nova strategija za bolji internet za djecu će obezbediti da djeca uživaju ista prava onlajn i van mreže, bez obzira na geografsko, ekonomsko i lično porijeklo djeteta. Sva djeca moraju biti zaštićena, osnažena i poštovana onlajn. Ovom strategijom takođe postavljamo visoke bezbjednosne standarde i promovišemo osnaživanje djece i aktivno učešće u digitalnoj deceniji širom svijeta.” Dubravka Šuica, potpredsjednica za demokratiju i demografiju EK

Preporuke:

- ❖ *Podizati svijest o potrebi zaštite privatnosti djece u digitalnom svijetu, kao i informisanost o propisima i procedurama kojima se ona garantuje i reguliše;*
- ❖ *Uspostaviti telefonsku liniju gdje dijete može prijaviti zlostavljanje ili nasilje putem interneta.*

## 7.2.11. Pravosudno - zaštitna prava

### Zaštita djeteta žrtve

U radu je bilo i slučajeva koji se odnose na zaštitu djece od seksualnog zlostavljanja. U nekim predmetima zapažen je izostanak razmjene informacija, međusobne koordinacije i saradnje, naročito sa organom starateljstva. Takođe, obrazovno vaspitna ustanova po mišljenju Zaštitnika treba biti upoznata sa okolnostima u kojima djeca žive (naročito ako oba roditelja ne borave u Crnoj Gori, a kojih je slučajeva bilo). U nekim slučajevima je konstatovano da je izostala adekvatna zaštita maloljetne djece, od strane više organa koji su svojim propustima i nepostupanjem, doprinijeli povredi prava djeteta.

Zaštitnik podsjeća da je za odrastanje djece i njihov razvoj od posebnog značaja uklanjanje rizika i obezbjeđivanje sigurne sredine koja će djeci pružiti slobodu koja im je potrebna za rast i razvoj. Stvaranje sigurnog okruženja kod kuće, i van kuće omogućuju djetetu da izgradi svoje samopouzdanje, što u konkretnoj situaciji nije bio slučaj, jer je iskorišćena dječija naivnost, odsutnost roditelja<sup>179</sup>.

Skloništa za djecu žrtve nasilja i trgovine ljudima U radu je bilo predmeta koji su se odnosili na zaštitu djece žrtava trgovine ljudima. Naime, (od strane nevladinih organizacija) obaviješteni smo o navodno neprofesionalnom i nepavilnom poslovanju skloništa za žrtve trgovine ljudima u xx. Ukazuje se na nehumana i ponižavajuća postupanja prema korisnicima/cama kao i zaposlenim u Skloništu kod licenciranog pružaoca usluge NVO XX. Zaštitnik je u vezi sa navedenim sproveo ispitni postupak. Nadležni organi dužni su da se sa posebnom pažnjom odnose ka ovom pitanju, te po potrebi preduzimaju odgovarajuće radnje i mjere. Ovo naročito kod činjenice da djeca moraju biti zaštićena od svih rizika koji bi mogli uticati na njih tokom kontakta s osobljem pružalaca usluge koju djeca kao žrtve trgovine ljudima ostvaruju. Država je dužna da obezbijedi da postoje mjere kontrole, koje će doprinijeti da sve institucije, organizacije kao i aktivnosti budu sigurnije za svu djecu. Djeca žrtve trgovina ljudima, koja su korisnici usluge smještaj u skloništu, treba da imaju bezbjedan smještaj gdje će zadovoljiti svoje potrebe i gdje će im biti pružena i psihosocijalna pomoć. U svom izjašnjenju Ministarstvo navodi da postojeći kapaciteti skloništa ne mogu na adekvatan način odgovoriti na potrebe žrtava trgovine ljudima, te da je u toku procedura osnivanja skloništa za djecu žrtve trgovine ljudima<sup>180</sup>.

Podsjećamo, a polazeći od međunarodnih i domaćih propisa, država je dužna da usvoji i primjeni sve pozitivne mjere koje su neophodne da bi se obezbjedila zaštita djece od maltretiranja, bilo u njihovom odnosu sa državnim organima ili u odnosu sa pojedincima ili nevladinim subjektima

Zaštitnik se bavio i uslovima rada u okviru licenciranog Skloništa za žrtve nasilja. Analizirajući postojeće kapacitete ovog servisa, kao i način i postupanje direktno sa djecom koja su korisnici skloništa uočene su određene okolnosti koje ne garantuju bezbjednost djece kao ni adekvatan rad sa njima, imajući u vidu ostvarivanje najboljeg interesa djeteta u svakom pojedinačnom slučaju. Primjećeno je da nadležno ministarstvo ne preduzima radnje usmjerene na kontrolu kvaliteta usluga koje se pružaju direktno djeci, što zabrinjava i potencijalno otvara prostor za zloupotrebu i/ili neadekvatnu brigu. Sklonište za žrtve

<sup>179</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1654758407\\_02062022\\_preporuka\\_gs.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1654758407_02062022_preporuka_gs.pdf)

<sup>180</sup> Iz razloga povjerljivosti i zaštite privatnosti maloljetnika nijesu iznešene javnosti pojedinosti ispitnog postupka.

nasilja kao direktne korisnike ima kategoriju djece koja su žrtve ili svjedoci nasilja (u porodici) i po prirodi stvari predstavlja posebnu vulnerabilnu kategoriju koja zahtjeva posebnu brigu, zaštitu i program u okviru prostora u koji su izmještena i otrgnuta od svoje svakodnevice. Nedostatak kontrole, kako uslova tako i kvaliteta programa koji se sprovodi sa djecom i pasivnost nadležnih organa odražava neefikasnu brigu o ovoj djeci. Činjenica da nadležni organ ne sprovodi kontrolu, a samim tim i nema informaciju o kvalitetu usluge za koju je dao licencu, ne odražava aktivnu zainteresovanost u kakvom ambijentu borave krajnji korisnici - djeca. Neophodno je da nadležni organi sprovedu svoje zakonske nadležnosti, svako iz svog resora, kako bi se uz multisektorski pristup od pripreme, preko pružanja usluge do kontrole kvaliteta, obezbijedila svrsishodna usluga koje je u skladu sa individualnim potrebama korisnika – djeteta. Imajući u vidu navedeno, Zaštitnik je uputio niz preporuka nadležnim organima u cilju unapređenja poštovanja garantovanih prava djeteta u ovoj oblasti.

S obzirom da licenca za obavljanje djelatnosti<sup>181</sup> predstavlja garanciju države da se određena usluga djeci/građanima/kama pruža u skladu sa standardima i zakonom, Zaštitnik ukazuje na važnost procesa licenciranja kao i stalno praćenje, da li oni koji su dobili licencu, nakon određenog vremena zaista istu i zaslužuju.

**Primjer:**

Pritužbu je dostavila majka ukazujući na „seksualno uznemiravanje“ nad djetetom od strane oca, u terminima održavanja ličnih odnosa. Ističe da je o tome obaviješten organ starateljstva, nadležni sud, kao i policija, ali da niko ne reaguje da se dijete zaštititi. Nakon što se u postupak uključio Zaštitnik i zatražio potrebna izjašnjenja, preduzete su aktivnosti i donijeta je privremena mjera o kontaktima u kontrolisanim uslovima djeteta i oca (u prostorijama organa starateljstva uz nadzor).

## **7.2.12. Pravo na zdravstvenu zaštitu**

U predmetima koji su se odnosili na pravo djece na zdravstvenu zaštitu, ukazivano je na opasnost nikotinskih/duvanskih proizvoda po zdravlje djece, liječenje djece sa psihijatrijskim problemima, nedostatak ljekara pedijataru u nekim sredinama, pripremanje djece za pojedine dijagnostičke procedure i dr.

### **7.2.12.1. Slobodna prodaja duvanskih/nikotinskih proizvoda djeci**

Zaštitnik je u radu imao predmet koji se odnosi na prodaju duvanskih proizvoda. Naime, obaviješten je da se duvanski proizvodi kao što je tzv. “snus” nalaze na slobodnom tržištu i da se prodaju i djeci, koja takođe mogu da ih pribave putem interneta. Riječ je o duvanskom proizvodu opasnog sadržaja (od čega je 10 % kancerogeno). Ministarstvo zdravlja i Institut za javno zdravlje, u svom izjašnjenju navode da se pojam “Snus” nerijetko pogrešno upotrebljava i za druge slične proizvode pakovane takođe u kesicama, kao što su duvan za žvakanje i nikotinske vrećice, koji nije duvanski proizvod, te da se preporučuje analiza sadržaja proizvoda koji se nudi na tržištu i koji se u posljednje vrijeme sve češće upotrebljava.

Zakonom o ograničavanju upotrebe duvanskih proizvoda, u cilju zaštite života i zdravlja ljudi, propisane su mjere za smanjenje i ograničavanje upotrebe duvanskih i sličnih proizvoda, sprječavanje štetnih posljedica njihove upotrebe, sastojci i emisija, obilježavanje pojedinačnih i spoljašnjih pakovanja, stavljanje u promet duvanskih proizvoda i elektronskih cigareta, kao i mjere za sprječavanje izlaganja sekundarnom duvanskom dimu i obezbjeđivanje vazduha bez duvanskog dima.

Naglašavamo da je u zemljama Evropske unije, čijem članstvu stremi i Crna Gora, zabranjeno plasiranje “snusa” na njihovom tržištu (izuzev Švedske, gdje je nastao koja je garantovala da se proizvod neće

<sup>181</sup> čl. 130 Zakona o socijalnij i dječjoj zaštiti

prodavati van nje). Međutim, ostali proizvodi poput duvana za žvakanje i šmrkanje, nijesu zabranjeni u EU, mada se ne mogu zanemariti posljedice koje može izazvati njihovo konzumiranje. Ministarstvo zdravlja i Institut za javno zdravlje, planiraju da iniciraju izmjene postojećeg zakonskog rješenja koji se odnosi na ograničenje upotrebe duvanskih proizvoda, te i u dijelu koji se odnosi na ograničenje upotrebe i ostalih komponenti, a to će pratiti i izrada odgovarajućeg podzakonskog akta.

Podsjećamo da je Komitet za prava djeteta UN-a u Opštem komentaru br. 20, istakao da države potpisnice imaju obavezu da zaštite adolescente od nezakonite upotrebe opojnih droga i psihotropnih supstanci, kao i da treba da osiguraju pravo adolescenata na zdravlje u vezi sa korišćenjem tih supstanci, kao i duvana, alkohola i rastvarača. Adolescentima bi trebalo obezbijediti tačne i objektivne informacije zasnovane na naučnim dokazima, u cilju sprječavanja i smanjenja štete od upotrebe droga. Podaci do kojih je Zaštitnik došao prilikom sprovođenja istraživanja *Djeca i bolesti zavisnosti*, ukazuju da rizičan period ponašanja učenika počinje u šestom razredu osnovne i traje do drugog razreda srednje škole, te se u tom periodu djeci/učenicima mora posvetiti najviše pažnje. Istraživanje je pokazalo da više od 20% učenika konzumira duvan. Tom prilikom, Zaštitnik je između ostalog dao preporuku lokalnim samoupravama da uspostave modele saradnje sa ustanovama obrazovanja, zdravlja, socijalne i dječje zaštite, sporta i kulture na lokalnom nivou u cilju sprovođenja preventivnih programa. Zaštitnik smatra da je potrebna pojačana kontrola kada je riječ o prometu, kako duvana za oralnu upotrebu, tako i prodaje duvanskih proizvoda djeci. Od strane predstavnika sektora zdravstva je navedeno da na tržištu postoji duvan za žvakanje i nikotinske vrećice, koji nije duvanski proizvod, a koji takođe stvara negativne efekte po zdravlje. Stoga je nužna što skorija analiza sadržaja proizvoda koji se nudi na tržištu i koji se u posljednje vrijeme sve češće upotrebljava od strane djece. Zapaža se da se duvanski proizvod *snus* može naručiti putem interneta, jednostavno klikom na stavku da je osoba starija od 18 godina, što mogu da urade i djeca, kako bi došla do proizvoda, pa tako proizvod "Snus Thunder Dark Frost", kako je od roditelja saopšteno da su primjetili, posjeduju i konzumiraju djeca<sup>182</sup>.

#### 7.2.12.2. Stacionarno liječenje djece u oblasti dječje psihijatrije

U radu je bilo i predmeta koji su se odnosili na nemogućnost adekvatnog i u skladu sa propisima, liječenja maloljetnika koji ima psihijatrijske probleme pa je maloljetnik smješten na liječenje u bolnicu gdje se liječe punoljetna lica.

Zaštitnik podsjeća da je još tokom 2018. godine, sprovodeći istraživanje o mentalnom zdravlju djece, naglasio da u okviru postojećih zdravstvenih ustanova na sekundarnom nivou zdravstvene zaštite nije predviđeno tretiranje djece koja imaju poteškoće sa mentalnim zdravljem, te da ne postoje kadrovski i stacionarni uslovi za tretiranje ove kategorije, što predstavlja ozbiljan problem u sistemu zdravstvene zaštite maloljetnika koji imaju poteškoće sa mentalnim zdravljem<sup>183</sup>. I pored upućenih preporuka, kao i drugih pojedinačnih postupaka Zaštitnika<sup>184</sup> u vezi ovog problema, situacija je ostala nepromijenjena. Zaštitnik podsjeća da se u Strategiji zaštite i unapređenja mentalnog zdravlja u Crnoj Gori 2019-2023<sup>185</sup> ističe da je od izuzetne važnosti, sačiniti sistematski plan uspostavljanja nepostojećih kapaciteta za hospitalni tretman djece i adolescenata.

Izražavamo zabrinutost zbog ovakvog stanja u oblasti zdravstvene zaštite djece i njihovog mentalnog zdravlja, kao i pasivnosti državnih organa u pronalaženju načina za nužnu hospitalizaciju djece koja ispoljavaju psihijatrijske probleme, iako na to ukazujemo u dugom vremenskom periodu i u odnosu na

<sup>182</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1673354473\\_26120222\\_preporuka\\_snus.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1673354473_26120222_preporuka_snus.pdf)

<sup>183</sup> <https://www.ombudsman.co.me/img-publications/25/mentalno-zdravlje-2018-1010.pdf>

<sup>184</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1646908348\\_20122021\\_prpeoruka\\_pg.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1646908348_20122021_prpeoruka_pg.pdf)

<sup>185</sup> [www.gov.me/dokumenta/60af25aa-a65e-4957-84d8-e77a3182ab9b](http://www.gov.me/dokumenta/60af25aa-a65e-4957-84d8-e77a3182ab9b) - Strategija zaštite i unapređenja mentalnog zdravlja u Crnoj Gori 2019-2023

konkretne slučajeve. Naročito, kada je maloljetnik kojem je potrebno liječenje umjesto izdržavanje vaspitne mjere, te koji je pokazivao suicidalne ideje, smješten u bolnicu u kojoj se liječe odrasla lica, što predstavlja postupanje koje nije u saglasnosti sa propisima, a sa druge strane, namjera je bila da mu se pruži zdravstvena zaštita u Crnoj Gori.

Shodno i donijetim strateškim dokumentima, nesporna je i potreba za uspostavljanjem kapaciteta za bolničko liječenje djece i mladih sa poremećajima mentalnog zdravlja<sup>186</sup>.

### 7.2.12.3. Nedostatak ljekara pedijatarata

U radu je bilo predmeta koji su se odnosili na pravo djece na pravovremenu zdravstvenu zaštitu. Takođe, mediji su ukazivali na problem nedostatka pedijatarata u nekim opštinama (Kolašin).

Prema podacima MONSTAT-a<sup>187</sup> u Crnoj Gori u 2020. godini bilo je 1.746 ljekara, a za 2021. godini 1.762 ljekara. Zapaženo je da je povećan broj ljekara specijalista sa 1.170, koliko je bilo 2020. godine na 1.204, koliko ih je bilo 2021. godine. Broj ljekara na 10.000 stanovnika za 2021. godinu je 28,46<sup>188</sup>.

U jednom konkretnom slučaju iz odgovora zdravstvene ustanove zapaženo je da su u JU Domu zdravlja sistematizovana dva radna mjesta – pedijatra, kao i da je jedan izvršioc na dužem bolovanju, te da zdravstvenu zaštitu pruža jedan ljekar pedijatar koji radi 40 časova nedjeljno, a ponekad i duže od toga. Uspostavljena je telefonska komunikacija, te je ljekar po potrebi dostupan djeci/roditeljima i izvan radnog vremena, a hitni slučajevi zbrinjavaju se u jedinici HMP. Dom zdravlja u Kolašinu je radi ostvarivanja najboljeg vida zdravstvene zaštite Planom specijalizacija, predvidio još jednu specijalizaciju za oblast pedijatrije za 2023. godinu, kako bi se obezbijedio kontinuitet u potrebnom kadru.

Takođe, Zaštitnik je tokom svojih aktivnosti, kako povodom pritužbi, sopstvenih inicijativa, tako i nakon obilazaka pojedinih opština i javnih ustanova, zapazio da se još neke opštine u Crnoj Gori, suočavaju sa nedostatkom pedijatarata (Budva, Nikšić, Žabljak i dr.) a na koji problem su takođe ukazivali i mediji<sup>189</sup>.

Za dobro funkcionisanje zdravstvene zaštite stanovništva potrebni su ljudski resursi koji uključuju ne samo doktore medicine, doktore stomatologe i farmaceute, kao i druge različite profile, tj. medicinske sestre i tehničare, zdravstvene saradnike i nemedicinske radnike, a od značaja je i kadar i iz oblasti zdravstvenog menadžmenta<sup>190</sup>. Smatramo da je u cilju sagledavanja realnih potreba u zdravstvu, neophodno izvršiti analizu potrebnog kadra u skladu sa kojom bi se planirala optimizacija i unaprjeđenje primarne zdravstvene zaštite.

Ovim problemom se bavio i Institut za javno zdravlje<sup>191</sup>, koji je u svojoj analizi predstavio neke od osnovnih preuslova za efikasno planiranje razvoja sistema. Dobrom procedurom planiranja kadrova u zdravstvenoj djelatnosti obezbjeđuje se permanentno unaprjeđenje kvaliteta zdravstvene zaštite<sup>192</sup>.

---

<sup>186</sup> [www.gov.me/dokumenta/60af25aa-a65e-4957-84d8-e77a3182ab9b](http://www.gov.me/dokumenta/60af25aa-a65e-4957-84d8-e77a3182ab9b) - Strategija zaštite i unaprjeđenja mentalnog zdravlja u Crnoj Gori 2019-2023

<sup>187</sup> Crna Gora u brojkama 2022 <http://monstat.org/uploads/files/publikacije/monstat%2026.12.2022..pdf#zoom=180>

<sup>188</sup> Crna Gora u brojkama 2022 Izvor: Institut za javno zdravlje Crne Gore. Podaci uključuju i Institut „DR Simo Milošević”, Igalo

<sup>189</sup> <https://www.portalanalitika.me/clanak/fali-ljekara-u-niksickom-domu-zdravlja-i-djecijem-dispanzeru>

<https://www.standard.co.me/drustvo/fali-kadar-izabrani-doktori-na-punktovima/>

<https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/584558/zabljak-bez-stalno-zaposlenog-pedijatra-u-jeku-sezone>

<sup>190</sup> Analiza ljudskih resursa u sistemu zdravstvene zaštite Crne Gore 2008-2018.g.

<sup>191</sup> <https://www.ijzcg.me/me/publikacije/analiza-ljudskih-resursa>

<sup>192</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1670833656\\_11112022\\_preporuka\\_kl.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1670833656_11112022_preporuka_kl.pdf)

#### 7.2.12.4. Drugi predmeti u vezi zdravstvene zaštite djece

U radu je bilo i predmeta po obraćanjima roditelja u vezi sa pripremom djece za obavljanje pojedinih dijagnostičkih procedura, a koje su, takođe posredstvom medija opisivane kao veoma otežane i traumatične<sup>193</sup>. Naime, isticano je da je snimanje magnetnom rezonancom (MR) za djecu veoma stresno, često neuspješno i da se snimanje u zemljama u okruženju obavlja na lakši način za djecu.

Međutim, na osnovu sprovedenog ispitnog postupka, Zaštitnik nije utvrdio da je zdravstvena ustanova povrijedila prava na zdravstvenu zaštitu djeci u postupku dijagnostičke metode MR snimanja. Naime, djeca – pacijenti, pripremaju se za pomenutu proceduru na dva načina, prirodnim putem i totalnom (opštom) anestezijom. Ustanova ističe da se uvijek, kada postoji mogućnost, bira prirodni način pripreme djece za snimanje, imajući u vidu da je totalna anestezija veoma agresivniji tretman. Dakle, ljekari specijaliste, u konsultaciji sa kolegama, odlučuju na koji način će pacijent biti pripremljen, u najboljem interesu djeteta.

Zapaženo je da povodom navedene dijagnostičke procedure Zaštitnik prava pacijenata ustanove, za posljednjih 14 mjeseci nije primio niti jednu žalbu pacijenta, odnosno roditelja/staratelja povodom snimanja MR-om, a što je shodno Zakonu o pravima pacijenata, bilo omogućeno<sup>194</sup>.

Bilo je pritužbi koje su se odnosile na neblagovremeno postupanje lekara u javnoj zdravstvenoj ustanovi. Iako u nekim slučajevima Zaštitnik nije mogao utvrditi da djetetu povrijeđeno pravo na zdravstvenu zaštitu, zapazio je određene propuste u organizaciji i postupanju zdravstvene ustanove shodno dobroj upravi i Etičkom kodeksu ustanove.

Zaštitnik nema mandat da cijeni eventualnu urgentnost i medicinski razlog boravka djeteta u bolnici, niti je sa stručnog aspekta mogao cijeni da li je briga roditelja za zdravlje djeteta i insistiranje na što ranijem pregledu, bila opravdana ili ne. Međutim, činjenica da je dijete podnosioca pritužbe istog dana, kada je tražen pregled od strane specijaliste, hospitalizovano, te liječeno više dana, govori u prilog da je zdravlje djeteta bilo narušeno i da mu je bila neophodna zdravstvena njega i bolničko liječenje, a koji vid zdravstvene zaštite je dijete ostvarilo. Cijenimo da će unaprijeđenju zdravstvene zaštite doprinijeti stručno tijelo formirano u okviru najviše zdravstvene ustanove u Crnoj Gori (Klinički centar Crne Gore) koje vrši monitoring i evaluaciju kvaliteta zdravstvene zaštite u toj ustanovi i koje može dati svoje mišljenje u svakom konkretnom slučaju<sup>195</sup>.

U predmetima koje je imao u radu Zaštitnik primjećuje da je ponekad komunikacija između lekara i pacijenata puna naboja i nerazumijevanja, a što može proizvesti i nejasnoće i nesuglasice. U jednom predmetu, ljekar je odgovorio roditelju pacijenta “*da za vrijeme dežurstva može i da spava*”, i pri tome mu se obratio povišenim tonom. Ovakvo postupanje, po mišljenju Zaštitnika nije u skladu sa Etičkim kodeksom zdravstvene ustanove, ni načelima dobre uprave. Zaštitnik zapaža da zbog stanja povišenog stresa roditelji/staratelji ponekada u želji da pronađu najbolje rješenje, takođe neadekvatno reaguju, pa podsjeća da su, shodno Zakonu o zdravstvenoj zaštiti, za vrijeme pružanja zdravstvene zaštite u zdravstvenoj ustanovi, građani/ke dužni da se pridržavaju opštih akata zdravstvene ustanove o uslovima boravka i ponašanja u toj ustanovi. Naime neophodno je da se svaki pacijent/kinja, pratilac/pratilja ili lice koja se nalazi u javnom zdravstvenom objektu ponaša u skladu sa kućnim redom te ustanove i da ukoliko se desi da nije upoznat sa pojedinim pravilima o kućnom redu, neophodno je da mu se na isto ukaže od strane zaposlenih u ustanovi (zaposleni na obezbjeđenju, portir), a mišljenja smo da je pravila potrebno istaći i na vidnom mjestu u holu svake zdravstvene ustanove.

<sup>193</sup> <https://rtcg.me/vijesti/drustvo/353814/priprema-djece-za-magnetnu-u-cg-agonija.html>

<sup>194</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1650539204\\_15042022\\_misljenje\\_mr.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1650539204_15042022_misljenje_mr.pdf)

<sup>195</sup> <https://kccg.me/strucna-tijela/>

## 7.2.12.5. Imunizacija djece

Pravo je djeteta na blagovremenu zdravstvenu zaštitu i njen najviši nivo. Imunizacija djece jedan je od vidova zdravstvene zaštite djece od zaraznih bolesti.

U prethodnom periodu kada je bilo riječi o izmjenama zakonskih propisa i eventualnom uslovljavanju obrazovanja obaveznom imunizacijom, podsjećamo da je Zaštitnik dao mišljenje<sup>196</sup>, koje pokazuje tipičan primjer nedjeljivosti i međuzavisnost svih ljudskih prava, što je neophodno za njihovo potpunu i djelotvornu realizaciju. Zato se često navodi omogućavajući karakter prava na obrazovanje, jer ono predstavlja sredstvo i preduslov za realizaciju svih ljudskih prava<sup>197</sup>. Dakle, i pravo na zdravlje i pravo na obrazovanje važna su i međusobno povezana. Mišljenja smo da je potrebno obezbijediti svakom djetetu pravo na obrazovanje bez diskriminacije, a istovremeno informisati roditelje o značaju zaštite zdravlja kroz imunizaciju koja je obezbjeđena u sistemu javnog zdravstva.

Naime, shodno Kalendaru obavezne imunizacije za djecu određenog uzrasta<sup>198</sup> djeca se štite od brojnih bolesti, a što je i njihovo pravo u oblasti zaštite zdravlja i o čemu su svakako pozvani da se brinu roditelji, a u dobroj saradnji sa izabranim ljekarom i po potrebi ljekarskim stručnim timom. Podsjećamo da kada je u pitanju zaštita zdravlja djece i obavezna imunizacija od zaraznih bolesti, u posljednje vrijeme su zabrinjavajući podaci koji se odnose na imunizaciju djece, odnosno na činjenicu da je procenat djece koja su vakcinisana protiv morbila, zaušaka i rubele u Crnoj Gori pao sa 90% koliko je iznosio 2010. godine na samo 24% 2020. godine. (MICS, 2018<sup>199</sup>). Zapažaju se određene aktivnosti zdravstvenog sektora u cilju bolje informisanosti roditelja i povećanja obuhvata imunizacije djece pomenutom vakcinom, koja je propisana kao obavezna Zakonom.

Obuhvat vakcinacijom prvom dozom MMR vakcine po godištim i pravovremenost vakcinacije koja podrazumijeva vakcinaciju od 12 do navršenih 15 mjeseci života djeteta prikazana je u tabeli<sup>200</sup>.

Godina rođenja	2015	2016	2017	2018	2019	2020
obuhvat	88,25 %	89,92 %	79,98%	60,56%	40,86%	24,00%
Pravovremenost vakcinacije	43,54 %	29,76%	24,92%	24,16%	16,51%	10,73%

Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti<sup>201</sup> (čl. 27) propisuje da je obavezna vakcinacija protiv određenih zaraznih bolesti<sup>202</sup>. Roditelj, usvojilac, odnosno staratelj dužan je da djetetu predškolskog i školskog uzrasta omogući vršenje vakcinacije protiv navedenih bolesti, osim u slučaju postojanja medicinske kontraindikacije koju utvrđuje doktor medicine odgovarajuće specijalnosti ili stručni tim za

<sup>196</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1484726732\\_vakcinacija-misljenje.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1484726732_vakcinacija-misljenje.pdf)

<sup>197</sup> Vučković Šahović, N., Petrušić, N., op.cit. strana 195

<sup>198</sup> [http://domzdravljahn.me/wp-content/uploads/2017/04/kalendar-imunizacija\\_2017.pdf](http://domzdravljahn.me/wp-content/uploads/2017/04/kalendar-imunizacija_2017.pdf)

<sup>199</sup> Multiple Indicator Cluster Surveys, odnosno Istraživanje višestrukih pokazatelja (o položaju žena i dece)

<sup>200</sup> <https://www.ijzcg.me/me/novosti/obuhvat-mmr-vakcinom>

<sup>201</sup> "Službeni list CG", br. 12/2018 i 64/2020 59/21

<sup>202</sup> 1) tuberkuloze, difterije, tetanusa, velikog kašlja, dječije paralize, malih boginja, epidemijских zaušaka, rubele, virusnog hepatitisa "B" i hemofilusa influence tipa "B", za sva lica određenog uzrasta; 2) drugih zaraznih bolesti za koje postoji efektivna (djelotvorna) vakcina, koju Ministarstvo uvrsti u Program obaveznih imunizacija. Za lica za koja postoje utvrđeni epidemiološki, odnosno klinički razlozi vakcinacija se sprovodi protiv sljedećih bolesti: hepatitisa "B", tetanusa, bjesnila, gripa, hemofilusa influence tipa "B", streptokokusa pneumonije, meningokokne bolesti, trbušnog tifusa, žute groznice, krpeljskog encefalitisa i hepatitisa "A" i drugih bolesti koje Ministarstvo, na predlog Instituta, uvrsti u Program obaveznih imunizacija. Zaštita specifičnim imunoglobulinima obavezna je po epidemiološkim indikacijama za lica koja su bila izložena uzročnicima tetanusa, bjesnila, hepatitisa "B" i druge zarazne bolesti, za koju postoje specifični imunoglobulini i koju Ministarstvo uvrsti u Program obaveznih imunizacija.



kontraindikacije, u skladu sa navedenim Zakonom. Propisane su i kaznene odredbe, tj. sankcije za nepoštovanje propisane mjere.

Prema podacima IJZ, pad obuhvata MMR vakcinom je započeo 2013. godine, kada je sa oko 90% te godine zabilježen pad na 50% 2016. godine, a i pored određenih aktivnosti zdravstvenog sistema i profesionalaca u toku 2020. godine iznosio je nešto iznad 20% koliko je zabilježeno i u toku 2022. godine. Zapaža se da ovakav trend postoji i u državama regiona. Međutim, u 2021. godini Crna Gora je u svijetu imala najniži procenat vakcinisane djece protiv morbila. Iste godine, ispod globalnog prosjeka od 81% imunizovanih bili su i Bosna i Hercegovina, Sjeverna Makedonija i Srbija<sup>203</sup>.

*Preporuka:*

- ❖ *Sprovoditi odgovarajuće sveobuhvatne informativne kampanje za roditelje o značaju imunizacije u cilju očuvanja i unaprjeđenju zdravlja djece.*

### **7.2.13. Pravo djeteta na zdravu životnu sredinu**

Zdrava okolina bitan je preduslov za siguran i zdrav razvoj svakog djeteta. Djeca su posebno osjetljiva grupa na mnoge štetne uticaje okoline. Pravo djece na zdravu životnu sredinu je garantovano Konvencijom o pravima djeteta i drugim međunarodnim dokumentima. Član 24 Konvencije garantuje pravo na zdravlje, te navodi da zagađenje životne sredine predstavlja opasnost za zdravlje i dobrobit djece i obavezuju se države da spriječe opasnosti i rizike od zagađenja životne sredine. Dalje, članom 29 djetetu se garantuje pravo na obrazovanje, a države obavezuju da obrazovanje djeteta usmjere, između ostalog, i na razvijanje poštovanja prema prirodnoj okolini. *O zaštiti prava na zdravu životnu sredinu, biće više riječi u poglavlju Uprava i pravosuđe.*

Evropska mreža ombudsmana za djecu (ENOC) u septembru 2022. godine, usvojila je izjavu o "Pravima djece i klimatskoj pravdi"<sup>204</sup>, gdje je pozvao države, nacionalne, regionalne i međunarodne vlasti i organizacije, donosioce odluka, biznis i industriju, da ulože dalje napore kako bi ostvarili pravo djece na zdravu životnu sredinu, s posebnim osvrtom na klimatsku pravdu. Države su pozvane da usvoje brojne preporuke, te između ostalog:

Najbolji interes djeteta: Osigurati da su najbolji interesi djece primarna pažnja u svim zakonima, planovima i politikama o životnoj sredini; Zakonima i/ili propisima, gdje je to prikladno, treba ugraditi obaveze privatnih aktera da zaštite djecu od štete po životnu sredinu; Provesti istraživanje kako bi se pružile informacije i analiza opsega u kojem klimatske promjene štete pravima djece, uključujući prikupljanje raščlanjenih podataka po geografskim područjima i starosnim rasponima, a posebno o situacijama u kojima se nalaze grupa kao što su djeca sa smetnjama u razvoju, djeca koja žive u siromaštvu i djeca starosjedilaca; Osigurati da pravo djece na zdravlje, uključujući njihovo mentalno zdravlje, bude primarno razmatranje u politikama koje se odnose na životnu sredinu/klimu; Osigurati da djeca i mladi ljudi imaju smislene i inkluzivne mogućnosti za učešće u javnom i političkom životu, uključujući i posebno u evaluaciji zakona i politike u vezi sa klimatskim promjenama i ispoljavanjem klimatske pravde.

Obrazovanje o ljudskim pravima, uključujući i životnu sredinu: Osigurati sveobuhvatno i obavezno obrazovanje o ljudskim pravima, uključujući i prava djeteta, za djecu u svim fazama obrazovanja; Osigurati nastavnicima i drugom školskom osoblju neophodnu obuku i resurse za pružanje efektivnog

<sup>203</sup> Izvor: Svjetska zdravstvena organizacija i UNICEF Preuzeto od strane <https://www.slobodnaevropa.org/a/male-boginje-epidemija-crna-gora-vakcinacija/32222222.html>

<sup>204</sup> <https://enoc.eu/wp-content/uploads/ENOC-Statement-on-Climate-Justice-2022-FV.pdf>

obrazovanja o pravima djeteta, uključujući pravo na zdravu životnu sredinu; Uključiti djecu u osmišljavanje nastavnih planova i programa i pedagogija koji unapređuju dječje razumijevanje i poštovanje prirodnog okruženja.

Pravo na informisanje: Osigurati da sva djeca uživaju svoje pravo da traže, primaju i prenose pouzdane informacije o životnoj sredini i klimatskim promjenama; Kao što ENYA<sup>205</sup> naglašava, zahtijevati od javnih tijela da daju javne informacije o životnoj sredini/klimatskim promjenama u formatima koji su prilagođeni djeci i dostupni; Osigurati sigurne prostore i prilike za djecu da dijele informacije i poglede na životnu sredinu/klimatske promjene u nizu formata, uključujući omogućavanje „mogućnosti umrežavanja koje omogućavaju razmjenu ideja” kako je predložila ENYA;

Pravo na participaciju - Osigurati da sva djeca imaju svoja gledišta i da im se da odgovarajuća težina u vezi sa politikom životne sredine/klimatskih promjena i javnim donošenjem odluka. Kako ENYA naglašava: 'Potrebno je saslušati stavove djece o klimatskim promjenama'<sup>206</sup>.

### 7.3. Socijalna zaštita

U radu je bilo predmeta koji su se odnosili na prava iz socijalne zaštite. Takođe, u vezi sa ovim pravima ostvareno je više neposrednih kontakata sa građanima/kama, bilo telefonom ili neposrednim obilaskom institucija/ustanova. Građani/ke su najčešće tražili pomoć u vezi ostvarivanja prava na njegu i pomoć drugog lica, pravo na smještaj u dom starih, zbog ostanka bez zaposlenja, nedostatka adekvatnih primanja za sebe i svoju porodicu, nemogućnosti rješavanja stambenog pitanja, plaćanja stanarine i sl. Nažalost, zbog visoke stope nezaposlenosti veliki broj građana se nalazi u stanju socijalne potrebe. Kada je o nezaposlenosti riječ podaci Zavoda za zapošljavanje na 31.12.2022. godine, kazuju da je u Crnoj Gori bilo 46.596 (ž. 26.860, m. 19.736) dok je isti dan 2021. godine taj broj iznosio 57.386 (ž. 34.522, m. 22.864).

Socijalna davanja i naknade zavise od budžetskih sredstava države, a jedan od problema zbog kojih se građani/ke obraćaju su i niski iznosi materijalne pomoći za lica koja nemaju druge prihode.

Zaštitnik takođe zapaža da je u izvještajnoj godini došlo do povećanja minimalne zarade u Crnoj Gori, sa 250,00 eura na 450,00 eura, što je na određeni način popravilo standard građana. Međutim, zapaža se da su se usljed globalnih tokova i dešavanja povećale cijene mnogih za život neophodnih proizvoda, te time i troškovi života. Ukupna vrijednost minimalne potrošačke korpe za januar 2022. godine iznosila je 681,00 eura, dok je do decembra iste godine znatno poskupjela i iznosila je 800,2 eura<sup>207</sup>. Ipak, program koji je predvidio povećanje zarada, nije prepoznao korisnike socijalno zaštitnih prava, odnosno, u prvom redu korisnike materijalnog obezbjeđenja porodice. U međuvremenu, donijeto je nekoliko odluka o usklađivanju visine osnova za ostvarivanje prava na materijalno obezbjeđenje i visine materijalnih davanja iz socijalne i dječje zaštite, te je uvećana visina osnova za ostvarivanje prava na materijalno obezbjeđenje, kao i visina materijalnih davanja<sup>208</sup>.

<sup>205</sup> Međunarodna unija djece Evrope (ENYA)

<sup>206</sup> <https://enoc.eu/wp-content/uploads/ENOC-Statement-on-Climate-Justice-2022-FV.pdf>

<sup>207</sup> MONSTAT - Minimalna potrošačka korpa u Crnoj Gori saopštenje od 23.01.2023.

<sup>208</sup> Visina osnova za ostvarivanje prava na materijalno obezbjeđenje iznosi mjesečno, za: pojedinca 80,23 evra, porodicu s jednim članom 80,23 evra, porodicu sa dva člana 96,35 evra, porodicu sa tri člana 115,65 evra, porodicu sa četiri člana 136,52 evra; porodicu sa pet i više članova 152,54 evra;

## Preporuke:

- ❖ *Razmotriti uvođenje nove metodologije Materijalnog obezbjeđenja porodice, koja bi bolje odgovarala potrebama i veličini domaćinstva i koja bi doprinijela smanjenju siromaštva;*
- ❖ *Razvijati servise podrške u zajednici licima sa invaliditetom i starim licima (dnevni boravak, pomoć u kući, personalna asistencija).*

Jedna od ugroženih grupa stanovništva su i penzioneri sa najnižim primanjima, kao i invalidi rada, čiji je materijalni položaj veoma težak i koji su usljed povećanih troškova života, dovedeni na rub egzistencije. Zapaža se da su na ovu situaciju nadležnim organima ukazivali njihovi predstavnici<sup>209</sup>. Zaštitnik je mišljenja da jednokratne pomoći koje su najavljene za ove kategorije društva, predstavljaju veoma mali doprinos prevazilaženju njihovog položaja, te je potrebno pružati i servise u zajednici kako bi im se omogućio odgovarajući standard.

Zadatak socijalne politike države je da obezbijedi stanovništvu socijalnu sigurnost koju porodica ili pojedinac ne može obezbijediti. U savremenom diskursu, koncept siromaštva se posmatra i kao koncept socijalne isključenosti. Socijalnu isključenost predstavlja i proces udaljavanja od tržišta rada, organizacija i zajednica, smanjenje učešća u društvu, slab pristup obrazovanju, zdravstvenoj zaštiti, stanovanju i dr., dok samo siromaštvo ukazuje na nedostatak prihoda i povezano je uglavnom sa društvenom distribucijom dobara. Zaštitnik cijeni da posebnu pažnju treba usmjeriti upravo socijalnoj isključenosti i deprivaciji stanovništva.

### Primjeri:

1. Podnosilac pritužbe podnio je 2015. godine zahtjev za ostvarivanje prava na njegu i pomoć drugog lica – koje je pravo u okviru socijalne i dječje zaštite. Centar za socijalni rad Podgorica odbio je zahtjev kao neosnovan, na osnovu nalaza i mišljenja Prvostepene socijalno ljekarske komisije. Centar je, još tri puta na istovjetan način odlučivao o njegovom pravu, imajući u vidu da je predmet vraćan od strane Upravnog suda. Podnosilac pritužbe koristio je sva pravna sredstva koja mu stoje na raspolaganju, pa je ulagao žalbu drugostepenom organu od kada je predmet u sporu. Upravni sud je u ovom slučaju za više od šest godina odlučivao četiri puta i u svojim presudama ukazivao nadležnim organima na propuste. Dakle, predmet po zahtjevu za pravo na njegu i pomoć drugog lica, nekoliko puta vraća na ponovni postupak i odlučivanje, zbog čega je podnosilac pritužbe doveden u situaciju pravne nesigurnosti, kao i neizvjesnosti u vezi sa ostvarivanjem prava iz socijalne zaštite. Dato je mišljenje<sup>210</sup> sa preporukom koja je ispoštovana.

2. Bio je u radu predmet u vezi zaštite lica koja stanuju u jednom objektu koji je duže vrijeme isključen sa elektro mreže. Predstavnici centra za socijalni rad, u terenskim posjetama stanarima objekta su u više navrata nudili drugi smještaj. Lica koja stanuju u objektu ostvaruju određena prava i svi imaju prihode, ali i pored toga imajući u vidu loše uslove, te nedostatak struje, nuđen im je smještaj u dom za stara lica koji funkcioniše u toj opštini. Centar za socijalni rad ne može protiv njihove volje preduzimati aktivnosti ka njihovom izmještanju, dok god se situacija ne promijeni. Kao uslov za smještaj u dom starih, potrebna je odgovarajuća dokumentacija, među kojom je i *Izjava volje korisnika o saglasnosti smještaja u Dom*.

Pritužbu je dostavila majka ukazujući na „seksualno uznemiravanje” nad djetetom od strane oca, u terminima održavanja ličnih odnosa. Ističe da je o tome obaviješten organ starateljstva, nadležni sud, kao i policija, ali da niko ne reaguje da se dijete zaštiti. Nakon što se u postupak uključio Zaštitnik i zatražio potrebna izjašnjenja, preduzete su aktivnosti i donijeta je privremena mjera o kontaktima u kontrolisanim uslovima djeteta i oca (u prostorijama organa starateljstva uz nadzor).

### 7.3.1. Prava na smještaj u ustanovu starih lica i lica sa invaliditetom – domovi za stare

Tokom izvještajne godine, Zaštitnik je obišao javne ustanove za smještaj starih lica i lica sa invaliditetom (domove starih – javne ustanove), kako bi se uvjerio u način ostvarivanja usluga i prava korisnika.

<sup>209</sup> <https://kodex.me/clanak/271157/hajdukovic-penzioneri-i-invalidi-rada-sa-najnim-primanjima-dovedeni-na-rub-prosjacenja>

<sup>210</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1652354615\\_27042022\\_preporuka\\_.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1652354615_27042022_preporuka_.pdf)

U vezi sa kašnjenjem u otvaranju domova za stare u Podgorici i Nikšiću, vođeni su postupci po sopstvenoj inicijativi. Zaštitnik je ocijenio po analizi raspoloživih podataka, da cjelokupni postupci u vezi osnivanja javnih ustanova - domova starih u Podgorici i u Nikšiću, i otpočinjanja njihovog rada, traju duže od planiranih rokova, te da još uvijek nijesu počeli da obavljaju djelatnost za koju su osnovani, čime je onemogućeno ostvarivanje prava na usluge shodno Zakonu o socijalnoj i dječjoj zaštiti, odraslim licima sa invaliditetom i starim licima u ovim opštinama. Omogućavanje boljeg pristupa pravima u sistemu socijalne zaštite navedenim kategorijama, preduslov je socijalne kohezije, kojim se doprinosi socijalnoj jednakosti, a što opravdava namjeru države da formira ustanove ovakvog tipa.

Kada je riječ o JU Domu starih „Podgorica”, radovi na izgradnji su započeti 2017. godine, sa rokom završetka 30 mjeseci. Činjenica je da izgradnja nije okončana u predviđenom roku, već u januaru 2021. godine, kao i da su se potom pojavili određeni dodatni radovi koji su nastali usljed nedostataka i neusaglašenosti faza u projektnoj dokumentaciji. Međutim, ni dvije godine nakon toga, ustanova nije počela sa radom za koji je osnovana. Iako je 14.12.2022. godine objekat formalno otvoren, što je objavljeno na zvaničnoj veb stranici Vlade Crne Gore, ustanova do kraja 2022. godine, nije počela sa radom i primila korisnike i još nije dobila licencu za obavljanje djelatnosti. Izgradnja JU Dom starih “Nikšić”, počela je u drugoj polovini 2019. godine, a svečano otvaranje, licenciranje i prijem korisnika najavljeno za april 2021. godine. Prema navodima Ministarstva rada i socijalnog staranja, radovi su zvanično okončani krajem decembra 2021. godine, a priključak za električnu energiju (trafostanica) obezbjeđen je u avgustu 2022. godine, dok se početak rada očekuje u januaru 2023. godine.

Nesporno je da se u konkretnim slučajevima radi o dva velika projekta, koji su među značajnijim infrastrukturnim projektima u oblasti socijalne zaštite u Crnoj Gori, za koje realizacije je potrebno određeno vrijeme, ali činjenica je da su planirani rokovi već odavno istekli. Na ovaj način potencijalni korisnici, koji već godinama čekaju na otvaranje ove usluge u sredinama u kojima žive, dovedeni su u situaciju neizvjesnosti, iznevjerenih očekivanja. Naročito, jer su u pitanju mahom stara lica, od kojih je mnogima i zdravlje narušeno. U Crnoj Gori trenutno funkcionišu tri doma za smještaj odraslih i starih lica (Risan, Bijelo Polje, Pljevlja), koji pružaju i druge servise (pomoć u kući i sl.). Zapaža se, na osnovu dosadašnjeg rada Zaštitnika, te obilazaka postojećih ustanova, da je potražnja za ovim vidom podrške – usluge, u porastu, te je osnivanje novih ustanova nužnost. (Iz izjašnjenja JU Doma starih “Podgorica” proizilazi da potražnja za smještajem u domu u Glavnom gradu, nadmašuje smještajne kapacitete za buduće korisnike 377 zainteresovanih lica, dok je kapacitet ustanove 274).

Iako u ustanovi gdje je vršen nadzor, nijesu ustanovljene nepravilnosti koje se tiču da li se subjekat nadzora pridržava zakona, drugih propisa i opštih akata, Zaštitnik je mišljenja da situacija nije u skladu sa načelom ekonomičnosti i efikasnosti, shodno kojem su svi organi državne uprave dužni su da organizuju vršenje poslova na ekonomičan i efikasan način, uz racionalno planiranje i korišćenje budžetskih sredstava za rad. Relativno velikim brojem zaposlenih koji ostvaruju zaradu, a pri tom već duže vrijeme ne obavljaju rad za koji su angažovani, jer nema korisnika, prenebregava se pomenuto načelo. Cijenimo da je angažovanje resora socijalne zaštite moralo biti efikasnije, kako bi se ostvario cilj zbog kojih se ove ustanove osnivaju<sup>211</sup>.

## 7.4. Normativne aktivnosti

Zaštitniku su se obraćali građani/ke ukazujući da u pojedinim opštinama ne postoji adekvatna prostorija za održavanje ličnih odnosa djece i roditelja sa kojim ne živi. Stoga, obratili su se u Upravi za inspeksijske poslove - Odsjeku za inspekciju socijalne i dječije zaštite, koji je obavijestio Zaštitnika da izvršen inspeksijski nadzor u JU Centru za socijalni rad za opštinu Kotor, Tivat i Budva. Predstavnik Područne

<sup>211</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1673612984\\_30122022\\_preporuka\\_ds.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1673612984_30122022_preporuka_ds.pdf)

jedinice Budva je istakao da nemaju dovoljno prostora za adekvatan prijem stranaka, a samim tim uslove za nesmetan rad svih zaposlenih stručnih radnika, da prostor ima oko 20m<sup>2</sup> i samo dvije kancelarije, a da se Centar u više navrata obraćao resornim ministarstvima, Opštini Budva i Upravi za imovinu Crne Gore, dobivši odgovor da na teritoriji Opštine ne postoji adekvatan poslovni prostor koji bi zadovoljio potrebe Centra i konsnika. Kako Inspektor nije našao osnov za preduzimanje mjera i radnji iz svojih nadležnosti, o tome je obavijestio Zaštitnika. Inspekcija je konstatovala da shodno Pravilniku o organizaciji, normativima, standardima i načinu rada centra za socijalni rad, nijesu propisani standardi, mjerila i kriterijumi da je centar obavezan da ima posebnu prostoriju za održavanje kontakta, odnosno razgovor sa djetetom.

Stoga je Zaštitnik na osnovu člana 18 stav 1 Zakona o Zaštitniku/ci uputio Inicijativu Ministarstvu rada i socijalnog staranja za dopunu Pravilnika o bližim uslovima za pružanje i korišćenje, normativima i minimalnim standardima savjetodavno-terapijskih i socijalno-edukativnih usluga ("Službeni list Crne Gore", br. 76/19), predlažući da se navedeni član dopuni novim stavom koji bi glasio: „Pružalac savjetodavno-terapijskih usluga treba da obezbijedi zasebnu prostoriju u kojoj će se odvijati razgovor sa djetetom, kao i kontakti djeteta i roditelja sa kojim ne živi, kada je uređeno odlukom suda da se odvijaju u kontrolisanim uslovima“<sup>212</sup>.

Ministarstvo rada i socijalnog staranja, obavjestilo je Zaštitnika da će uzeti u razmatranje dostavljenu inicijativu uz uvažavanje svih preporuka, kao i da će u narednom periodu, u skladu sa finansijskim mogućnostima, nastojati da unaprijedi prostorne kapacitete centara za socijalni radi koji sada nijesu na zadovoljavajućem nivou, tako da na adekvatan način odgovore potrebama i najboljem interesu korisnika.

## 7.5. Druge aktivnosti sektora

Predstavnici sektora osim rada po pojedinačnim predmetima, imali su i druge brojne aktivnosti (praćenje seminara/webinara, konferencija, rad u radnim grupama, posjete ustanovama i organima, radionice, projektne aktivnosti).

### 7.5.1. Konferencija „Uticaj mjera za sprečavanje širenja virusa Covid-19 na mentalno zdravlje djece u Crnoj Gori“

Institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda je u februaru 2022. godine predstavila Izvještaj o uticaju mjera za sprječavanje širenja virusa Covid-19 na mentalno zdravlje djece u Crnoj Gori<sup>213</sup>. U okviru izvještaja je analizirano kako su određene mjere uticale na životni standard djece, zaposlenje roditelja, zdravstveno stanje članova porodice, kvalitet i pristup obrazovanju, slobodno vrijeme, njihovo emotivno stanje, strahove, stres. Predmet analize su bili stavovi i mišljenja djece i roditelja, kao i profesionalaca koji sa njima direktno rade – nastavnici, vaspitači, pedagozi, socijalni radnici, defektolozi i terapeuti. Rezultate istraživanja su predstavili predstavnici Institucije i Zlatni savjetnici Ombudsmana, koji su ovom prilikom podijelili iskustva i stavove djece u odnosu na njihov doživljaj perioda koji je bio obilježen pandemijom.

<sup>212</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1670833937\\_02112022\\_inicijativa\\_mrss.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1670833937_02112022_inicijativa_mrss.pdf)

<sup>213</sup> [https://www.ombudsman.co.me/img-publications/47/final\\_covid\\_07.12.2021.pdf](https://www.ombudsman.co.me/img-publications/47/final_covid_07.12.2021.pdf)

## 7.5.2. Okrugli stolovi „Promocija prava djeteta sa posebnim osvrtom na nasilje“<sup>214</sup>

Predstavnici Institucije Zaštitnika su tokom 2022. godine sproveli promotivne aktivnosti „Promocija prava djeteta sa posebnim osvrtom na nasilje“ kroz osam okruglih stolova organizovanih u različitim gradovima Crne Gore (Bar, Kotor, Nikšić, Bijelo Polje, Berane, Podgorica, Kolašin i Cetinje). Okrugli stolovi su održani sa predstavnicima obrazovnih ustanova, ustanova socijalne i dječije zaštite, zdravstvene zaštite, tužilaštva, suda, policije, lokalne samouprave, NVO i medija. Na okruglim stolovima su se nadležni upoznali sa važnošću promovisanja i zaštite prava djeteta u digitalnom okruženju, kao i preporukama UN Komiteta, u cilju sumiranja do sada postignutih rezultata i analize stepena unapređenja prava djeteta. Tom prilikom se prikazao i model transparentnosti u radu koji prati Institucija Zaštitnika i razmijenila su se iskustva i izazovi sa kojima se nadležne službe/organi suočavaju u svom svakodnevnom radu. Podsjećamo Komentar br. 25 Komiteta za prava djeteta, bavi se dostupnošću prava djeteta, njihove adekvatne primjene, rizicima i stepenom zaštite u digitalnom okruženju<sup>215</sup>.

Prilikom održavanja okruglih stolova posjetili smo i više vaspitno-obrazovnih ustanova gdje su se sprovodile kreativno-edukativne radionice sa djecom osnovno-školskog uzrasta (ukupno 30 radionica sa po 15-30 djece) i promovisan novi promotivni materijal, brošura i digitalna forma, kao i ranije sačinjena igrice o pravima djeteta „*Klik za svoja prava*“. Sprovedenjem ovih aktivnosti djeca su se na njima prilagođen i zabavan način upoznala kako sa svojim pravima i nadležnostima Zaštitnika, tako i sa efektima djelotvorne participacije kroz promociju materijala u čijoj su izradi učestvovali Zlatni savjetnici. Osim toga, djeci se približio način ostvarivanja garantovanih prava kroz predstavljanje mehanizama i načina obraćanja različitim organima, inspekcijama, službama socijalne zaštite, pravosudnim organima i dr. Susreti s djecom bili su nam i vrijedan izvor informacija o ostvarivanju njihovih prava, naročito prava na participaciju - učešće u životu i radu škole i donošenju odluka koje ih se tiču. Nakon obilazaka, pokrenuto je više postupaka i nadležnim organima/ustanovama, dostavljali smo naša zapažanja i preporuke (asistenti u nastavi, podrška stranim državljanima, infrastrukturni problemi, problemi sa grijanjem i sl.).

Na osnovu razgovora sa profesionalcima i djecom, zapaža se da postoje kako slični, tako i različiti problemi sa kojima se suočavaju škole i drugi organi u opštinama. Zapažanja i preporuke:

- ❖ *Online* nastava još uvijek nije formalizovana u zakonu koji reguliše obrazovanje i vaspitanje;
- ❖ Zavisnost od mobilnih uređaja veoma je naglašena kod djece i u najranijem uzrastu;
- ❖ Elektronsko nasilje je izraženije i relativno se sporo rješava, te ne postoji telefon na koji bi djeca (osim na broj policija 112) mogla prijaviti to nasilje ili zloupotrebe;
- ❖ Prisutna je upotreba nikotinskih i duvanskih proizvoda („snus“ i sl.) kod djece;
- ❖ Nastavne sadržaje i način izvođenja nastave, bolje prilagoditi savremenim tehnologijama, te dijelom modifikovati;
- ❖ Mediji nijesu dovoljno involvirani u promociji zdravih stilova života, sporta, kulture, nadarenih učenika i sl;
- ❖ Razmotriti unapređenje, odnosno izmjene/dopune pravilnika o izricanju pohvala i nagrada i vaspitnih mjera učenicima/cama;
- ❖ Upoznati učenike kako sa pravima tako i sa njihovim obavezama koje su neizostavno vezane za prava koja imaju;

<sup>214</sup>Zaštitnik je uz podršku Kancelarije UNICEF-a realizovao projekat „Promocija prava djeteta sa posebnim osvrtom na nasilje“. Jedna od komponenti projekta bila je i realizovanje promotivnih aktivnosti koje se odnose na Poštovanje prava djeteta u digitalnom okruženju - Opšti komentar br.25 UN Komiteta za prava djeteta“, održavanjem okruglih stolova u lokalnim zajednicama.

<sup>215</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1638525109\\_op--ti%20komentar%20br%2025%20.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1638525109_op--ti%20komentar%20br%2025%20.pdf) Opšti komentar br. 25 (2021) o pravima djeteta u vezi sa digitalnim okruženjem Komitet za prava djeteta UN djeteta“,

- ❖ Osim što je i dalje problem nedostatka dobre međusektorske saradnje, uočeni su i primjeri dobre prakse na koji način su riješeni određeni problemi (periodični sastanci lokalne uprave i obrazovnih ustanova, suda i organa starateljstva), a kad je uspostavljena dobra međusektorska saradnja, rezultati rada su bolji;
- ❖ Potrebno je kontinuirano razgovarati sa djecom, kako roditelji/staratelji tako i nastavnici i informisati ih o lošim pojavama u društvu, štetnostima koje nanose određene zavisnosti, kako bi se usmjerili dobrim modelima.

### **7.5.3. Protokol o postupanju organa, ustanova i organizacija u Crnoj Gori sa djecom uključenom u život i rad na ulici**

U izvještajnom periodu predstavnici Institucije su učestvovali u aktivnostima revidiranja ranije usvojenog „Protokola o postupanju organa, ustanova i organizacija u Crnoj Gori sa djecom uključenom u život i rad na ulici“. Praćenje poštovanja ovog Protokola povjereno je koordinacionom tijelu kojim rukovodi Ministarstvo unutrašnjih poslova i Kancelarija za borbu protiv trgovine ljudima. Ovaj dokument razrađuje postupanje nadležnih organa, ustanova i organizacija u cilju unaprjeđenja zaštite ove kategorije djece, a usaglasila su ga ministarstava: unutrašnjih poslova, pravde, rada i socijalnog staranja, obrazovanja, zdravlja i Uprava policije. Protokol pruža smjernice za djelovanje svim akterima koji se bave djecom i porodicom i obavezuje sve potpisnike. Njime se detaljno razrađuje postupanje nadležnih subjekata - policije, ustanova za socijalnu i dječju zaštitu, kao i obrazovnih i zdravstvenih ustanova, u cilju prevencije, ali i adekvatne i pravovremene reakcije kada se postupa u pojedinačnim slučajevima.

### **7.5.4. Zlatni savjetnici Ombudsmana**

Predstavnica Mreže Zlatnih savjetnika Lana Jovanović je u aprilu 2022. godine, kao delegat mladih Evrope učestvovala na međunarodnoj konferenciji „High-level Conference for the Rights for the Child (2022-2027)“. Zlatna savjetnica je u ime djece Crne Gore, a i Evrope promovisala nove ideje strategije o pravima djeteta za period 2022-2027 godine i posebno se istakla u dijelu isticanja važnosti dječije participacije predstavljajući i model Mreže Zlatnih savjetnika prenoseći iskustva Crne Gore kao i u panelu posvećenom pravima djece u ratnim područjima.

Predstavnic/ce Mreže Zlatnih savjetnika su učestvovali na konsultativnom sastanku povodom sačinjavanja Drugog Nacionalnog izvještaja o Ciljevima održivog razvoja. Povodom rada na izradi Drugog dobrovoljnog nacionalnog izvještaja (DNI) u kojem zemlje prave presjek stanja i ocjenjuju napredak i nedostatke u ostvarivanju Ciljeva održivog razvoja, Kancelarija za održivi razvoj Vlade Crne Gore uz pokroviteljstvo UN-a organizovala je sastanak sa predstavnicima Institucije Zaštitnika i djecom – Zlatnim savjetnicima. Zlatni savjetnici su dali nemjerljiv doprinos podijelivši svoja i iskustva i stavove djece Crne Gore na različite teme.

Mreža Zlatnih savjetnika je tokom izvještajnog perioda bila aktivna. Djeca, članovi mreže su prošla niz obuka iz oblasti prava djeteta. Kamp „Znam svoja prava“ je održan u oktobru 2022. godine i tom prilikom su predstavnici Mreže prošli intenzivnu obuku koja je obuhvatila osnove upoznavanja i razumijevanja koncepta prava djeteta, nadležnosti Institucije Zaštitnika i pristupa pravde djeteta sa posebnim akcentom na oblast zaštite djece od bilo koje vrste nasilja i neprihvatljivog ponašanja. Osim toga, Zlatni savjetnici su usvojili znanja i vještine koje se odnose na efektivno sprovođenje promotivnih aktivnosti, kao i tehnike efikasnog prikupljanje stavova i mišljenja vršnjaka o određenim pitanjima (poštovanje prava djeteta), kako bi bili pripremljeni za sprovođenje određenih promotivnih aktivnosti zajedno sa Zaštitnikom ili samostalno u svojim lokalnim sredinama.

Imajući u vidu važnost promovisanja prava djeteta na djeci prilagođen način kao rezultat ovog kampa, djeca su pripremila kreativni flajer koji prati i digitalni format – Ko je Ombudsman, iz kojih razloga se djeca obraćaju Ombudsmanu i na koji način (na djeci prilagođenom jeziku). Ovaj materijal sadrži dječija objašnjenja svake stavke pojedinačno uz snimljene materijale koji bi se mogli dugoročno distribuirati i promovirati putem društvenih mreža.

Zlatni savjetnici Ombudsmana su učestvovali na konferenciji „Utišajmo mržnju“ u okviru globalne kampanje „Dostojanstvo, sloboda i pravda za sve“ kojom se obilježava Međunarodni dan ljudskih prava u organizaciji predstavništva UN u Crnoj Gori.

### **7.5.5. Obilasci organa/ustanova, javnih službi:**

U skladu sa nadležnostima Zaštitnika – Sektora za prava djeteta mlade i socijalnu zaštitu, te pravom neposrednog pristupa u prostorije i uvida u način ostvarivanja brige o djeci koja borave ili su privremeno, odnosno trajno smještena u odgovarajuće ustanove kao i brige o starim i licima sa invaliditetom koji takođe borave u ustanovama socijalne zaštite (domove starih), među redovnim godišnjim aktivnostima sektora su i obilasci ustanova i drugih mjesta na kojima djeca, stari i lica sa invaliditetom organizovano borave. U 2022. godini obišeno je više ustanova: sedam ustanova socijalne i dječje zaštite, devet učeničkih domova – ustanova obrazovanja i vaspitanja, nekoliko dnevnih centara za djecu sa smetnjama u razvoju, a obišeno je i više osnovnih/srednjih škola. Nakon obilazaka u nekoliko slučajeva smo pokretali postupke te nadležnim organima i službama, dostavljali svoja zapažanja, ukazivanja i preporuke. U dijelu teksta, daćemo kratak osvrt na neke od obilazaka.

- Ustanove socijalne zaštite - Dom za djecu bez odgovarajuće roditeljske brige

#### *JU Dječji dom Mladost “Bijela”*

Posjeta Dječjem domu obavljena je 11.04.2022. godine, nenajavljeno. Prilikom posjete, osim podataka koji se odnose na funkcionisanje, broj djece i zaposlenih, posebna je pažnja bila usmjerena na: proces pripreme djece za izlazak iz sistema socijalne zaštite; slučajeve nasilja u ustanovi, (vršnjačkog i nasilja zaposlenih prema djeci). Akcenat je stavljen na jednu od licenciranih usluga koje pruža Ustanova –dnevni boravak za djecu sa smetnjama u razvoju i finansiranje usluge, te participacija korisnika.

U trenutku obilaska bilo je 78 djece na smještaju, jedno dijete se nalazilo u prihvatilištu/skloništu, a 10 djece u dnevnom boravku.

Cijena usluge dnevni boravak za djecu sa smetnjama u razvoju je 2,19 eura po satu, a istu je odredilo Ministarstvo rada i socijalnog staranja. Zapažena je različita metodologija u odnosu na ostale dnevne centre. Još uvijek nijesu preduzete aktivnosti u dijelu hraniteljstva odnosno formiranja Centra za hraniteljstvo, čije se razvijanje planira već duže vrijeme.

Kada je riječ o nasilju među djecom i nad djecom u toj Ustanovi, Zaštitnik je sprovodio postupke te davao preporuke.

#### *Mala grupna zajednica za djecu sa smetnjama u razvoju bez roditeljskog staranja Bijelo Polje*

Dana 28.02.2022. godine posjetili smo Malu grupnu zajednicu za djecu bez roditeljskog staranja sa smetnjama u razvoju, koja posluje u okviru JU Dječji dom „Mladost“ Bijela i koja se nalazi u Bijelom Polju. Razgovarali smo sa koordinatorom, zaposlenima, obišli smo ustanovu i vidjeli korisnike. Prema navodima zaposlenih devetoro djece je na smještaju. Zapaženo je da su zaposleni veoma posvećeni, da brinu o



djeci. Jednom broju korisnika/ca u posjete dolaze članovi porodice. U vezi sa uslugama/tretmanima koji su djeci potrebni, Zaštitnik je dao mišljenje sa preporukama<sup>216</sup>.

#### *JU Dnevni centar za djecu sa smetnjama i osobe sa invaliditetom Cetinje 27+*

Posjetili smo JU Dnevni centar u Cetinju, koji funkcioniše od 2013. godine, a u međuvremenu je dobio licencu za rad. Uslugu koristi 17 korisnika/ca od kojih je pet u dijelu 27+. Zaštitniku je istaknuto da imaju nedovoljno zaposlenih (roditeljskog odsustva i drugih bolovanja, napuštanje posla). Još uvijek nije bila utvrđena cijena usluge. Direktor je mišljenja da bi bilo dobro da ove ustanove – dnevni centri za djecu sa smetnjama u razvoju budu izuzete od zabrane zapošljavanja za vrijeme izbora. Zapaženo je da ustanova posjeduje Montesori<sup>217</sup> pribor (Montesori materijal napravljen je i postavljen u prostoru tako da pomogne djeci da ovladaju vještinama, podstiče samostalno učenje, istraživanje, slobodu i samodisciplinu).

#### *JU Dnevni centar za djecu sa smetnjama u razvoju "Tisa"*

U februaru 2022. godine predstavnici Zaštitnika obišli su Dnevni centar Tisa i razgovarali sa direktorom. Ustanova je imala 14 zaposlenih, dok je 28 korisnika/ca, od kojih 7 sa smetnjama iz spektra autizma. Obaviješteni smo da u planu imaju da se obavlja metoda "neurofeedback" u predstojećem periodu<sup>218</sup>. Zapažen je trend rasta korisnika/ca, a planira se i pokretanje i otvaranje dnevnog boravka za odrasle sa invaliditetom (27+).

Primjećeno je da su uz pomoć donacije izgradili hidromasažni bazen čime su se stekli uslovi za uvođenje novih terapija, kojima će se unaprijediti kvalitet života korisnika/ca. Stekao se utisak da je ustanova dobro organizovana

- *Obrazovno-vaspitne ustanove*

#### *JU Dom učenika i studenata „Dušan Marović“ - Bar*

Obišli smo JU Dom učenika i studenata u Baru, koji smo u prethodnom periodu više puta posjetili imajući u vidu da je trebalo izvršiti uvid u stanje nakon datih preporuka. Situacija iako je djelimično unaprijeđena, zapaženo je da treba nastaviti ka poboljšanju uslova. Pored adaptacije objekta, zapaža se mali broj korisnika, te je školske 2022/2023 godine, u ustanovi smješteno osam učenika/ca (četiri dječaka i četiri djevojčice) koji su izrazili želju za smještajem. Zapaženo je da je u renoviranoj zgradi, dio kancelarije ustupljen javnoj predškolskoj ustanovi u Baru. Obilaskom je primjećen novi inventar, stolarija, ali je primjetan nedostatak roletni ili zavjesa na prozorima, kako bi djeca mogla boraviti bezbjedno od narušavanja privatnosti od strane okolnih zgrada ili prolaznika, a zapažen je i problem grijanja na što je ukazano direktorici.

#### *JU Dom učenika i studenata Berane*

U ranijem periodu, obišen je i Dom učenika u Beranama, koji je od početka 2022. godine preduzeo brojne aktivnosti u cilju unaprijeđenja kvaliteta usluga koje pruža ta ustanova. Ustanova je izvršila određena finansijska ulaganja dobijena od donatora, održala više radionica i predavanja u cilju podizanja svijesti učenika/ca o zaštiti zdravlja i štetnosti narkotika, alkoholizma, borbi protiv vršnjačkog nasilja, informisanje o HIV-u. Uspostavljena je dobra saradnja sa lokalnom samoupravom, Zavodom za školstvo.

#### *JU Dom učenika i studenata „Braća Vučinić“ - Nikšić*

Posjeta je obavljena i u JU Domu učenika i studenata u Nikšiću. U trenutku posjete u Domu je smješteno 47 učenika/ca, dok je studenata oko 300. Imajući u vidu da je posjeta obavljena u aprilu 2022. godine,

---

<sup>216</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1659095672\\_26072022\\_preporuka\\_csr.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1659095672_26072022_preporuka_csr.pdf)

<sup>217</sup> Marija Montesori bila je italijanska ljekarka i pedagog, filozofkinja i filantropkinja; najpoznatija je po svom obrazovnom sistemu „Montesori“, koji se odnosi na djecu od rođenja do adolescencije.

<sup>218</sup> Neurofeedback je terapijska metoda koja pomoću medicinskog aparata snima i analizira aktivnosti moždanih talasa osobe (EEG-a) i potom ih pretvara u korisne povratne informacije (feedback) o tome kako mozak funkcioniše

predstavnicima Uprave su istakli da je za početak školske 2022/2023 godine pripremljeni novi ugovori koji će se sklapati sa korisnicima, a da su već oformili dosijee. Razgovarano je o kadrovskim nedostacima, načinu ostvarivanja zdravstvene zaštite djece, upražnjavanja sporta, vannastavnih aktivnosti, ishrani, saradnji sa školama koju djeca pohađaju.

- *Obilasci javnih ustanova za smještaj starih i odraslih lica sa invaliditetom*

Predstavnicima Sektora za prava djeteta obišli su i domove starih – javne ustanove za smještaj starih lica i lica sa invaliditetom u Bijelom Polju, Pljevljima i Risnu zajedno sa predstavnicima NPM sektora, te su o posjetama objavljeni posebni izvještaji sa preporukama koji se nalaze na sajtu Institucije<sup>219</sup>.

---

<sup>219</sup> [https://www.ombudsman.co.me/zastitaiprevencija/articles\\_report.html](https://www.ombudsman.co.me/zastitaiprevencija/articles_report.html)

## VIII ZAŠTITA OD DISKRIMINACIJE, RANJIVIH GRUPA I RODNE RAVNOPRAVNOSTI

### 8.1. Uvod

U izvještajnom periodu bilježi se povećanje broja predmeta, pa je u radu bilo 256 predmeta što može ukazivati i na veću vidljivost Institucije, ali i na polarizovanost u crnogorskom društvu, rizike od povrede ljudskih prava i diskriminacije, kao i osnaženost lica da zatraže zaštitu i ostvarivanje prava.

Podsjećanja radi, Evropska komisija je u izvještaju o napretku istakla da je Crna Gora umjereno pripremljena u oblasti temeljnih prava. Zakonodavni i institucionalni okvir je uglavnom uspostavljen i Crna Gora nastavlja da ispunjava međunarodne obaveze o ljudskim pravima. Međutim, i dalje su potrebni dodatni napor za potpunu implementaciju. Izvještajno razdoblje obilježila je pojačana polarizacija društva i podjele. Najranjivije skupine u društvu (uključujući Rome i Egipćane, osobe sa invaliditetom, LGBTIQ osobe) bile su više izložene diskriminaciji, govoru mržnje i zločinu iz mržnje. Povećan je broj ubistava žena s nedovoljnim praćenjem od strane vlasti, javno izražena mizoginija, rodno zasnovano nasilje i nasilje nad djecom su i dalje pitanja koja ozbiljno zabrinjavaju. Navodi se da je potrebno uložiti više napora kako bi se osigurao pristup pravosuđu i ostvarivanje prava u upravnom i sudskom postupku za ranjive kategorije. Prošlogodišnje preporuke samo su djelimično ispoštovane i dalje ostaju važeće. U ovom dokumentu se i dalje percipira institucija Zaštitnika sa najvećim uticajem i povjerenjem u pogledu promocije i zaštite prava građana. Stavovi institucije se često citiraju u medijima, kaže se u izvještaju Evropske komisije. Ocijenjeno je da su kapaciteti za postupanje po pritužbama i kvalitet mišljenja Zaštitnika nastavili da se poboljšavaju. „Nakon smanjenja budžeta za 2021. godinu, od oko 6% u odnosu na 2020. godinu, usvojeni budžet za 2022. godinu povećan je za 7,6% u odnosu na 2021. Evropska komisija smatra da je kapacitet Ombudsmana, kao tijela za jednakost, nastavio da se poboljšava, „iako je potrebno poboljšati opšti institucionalni okvir.<sup>220</sup>

Zaštitnik realizuje projekat “Podrška nezavisnom monitoringu UN Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom (UNCPRD)”, čiji je cilj stvaranje nezavisnog monitoring mehanizma pod okriljem institucije Zaštitnika, sa posebno izraženim konceptom inkluzije civilnog sektora koji zagovara prava osoba sa invaliditetom. Projekat će se realizovati do kraja 2023. godine, uz finansijsku i stručnu podršku UNICEF-a. Aktivnosti projekta biće usmjerene ka stvaranju nezavisnog monitoring mehanizma, jačanje kapaciteta institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore i članica operativnog tima za praćenje Konvencije.

U sklopu proaktivnih aktivnosti institucije Zaštitnika, u toku 2022. godine, realizovani su obilasci više od 20 romskih naselja na teritoriji Crne Gore. Nalazi i zapažanja sa tih obilazaka i razgovora sa mještanima naselja, predstavnicima lokalnih samouprava i organizacija civilnog društva biće bliže prikazani u tematskom izvještaju o stanju prava Roma i Egipćana i preporukama za unaprjeđenje. Zatečeno stanje prilikom obilazaka dalo je povoda da Zaštitnik u više slučajeva pokrene postupke po sopstvenoj inicijativi, radi ispitivanja povrede prava u vezi sa pristupom komunalnoj, kanalizacionoj mreži i drugoj infrastrukturi, iseljenjem više porodica iz neformalnog naselja, govorom mržnje i pravnim statusom u Crnoj Gori. Pojedini od tih predmeta su već okončani i date su preporuke nadležnim organima. Terenski obilasci romskih naselja su pokazali da se pitanja rješavanja pravnog statusa u Crnoj Gori, adekvatnog stanovanja, pristupa osnovnim infrastrukturnim elementima, inkluzivnog obrazovanja i zaposlenja sa stabilnim radno - pravnim statusom izdvajaju kao najprioritetnija.

<sup>220</sup> Montenegro 2022 Report; COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT; October 12th 2022; SWD(2022) 335 final; P.32.;

## 8.2. Pravni okvir

U ovom dijelu Izvještaja predstavljeni su propisi donijeti tokom 2022. godine, a koji se odnose na zaštitu od diskriminacije, ranjivih grupa i rodne ravnopravnosti.

Usvojen je *Zakon o privremenom izdržavanju djece*<sup>221</sup> kojim se utvrđuju uslovi i postupak za ostvarivanje prava na privremeno izdržavanje djece, nadležnost, evidencija, finansiranje, kao i osnivanje Alimentacionog fonda i druga pitanja od značaja za ostvarivanje privremenog izdržavanja. Naime, Konvencijom Savjeta Evrope o sprječavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i porodičnog nasilja (Istanbulska konvencija) je definisano da je nedavanje alimentacije jedan od težih oblika nasilja nad ženama i djecom, a Rezolucija Evropskog parlamenta o situaciji samohranih majki (2011/2049(INI)8) daje preporuku da države članice identifikuju potrebe samohranih majki i da razmjenjuju primjere dobrih praksi u cilju poboljšanja njihovog položaja kako bi se u krajnjem izbjeglo siromaštvo i socijalna isključenost. Pored prednjeg, od država se traži da osiguraju redovnu isplatu naknade za izdržavanje djeteta od strane roditelja koji nije staratelj.

Sa aspekta antidiskriminacionih propisa unaprijeđen je i *Zakon o izmjeni i dopuni zakona o zdravstvenoj zaštiti* kojim je u članu 16b kao vid zaštite i unapređenja mentalnog zdravlja građana/ki predviđeno da se formira nacionalni Registar za osobe sa autizmom. Registar predstavlja polaznu osnovu u kreiranju sveobuhvatne strategije za poboljšanje njihovog položaja. Tačan broj lica sa autizmom u Crnoj Gori još uvijek nije poznat, jer nije sačinjen nacionalni registar. Postojanje sveobuhvatnog registra pomoglo bi u donošenju strateških rješenja, radi podrške djeci i roditeljima kroz sisteme zdravstva, školstva i socijalne zaštite.

Usvojen je i *Zakon o potvrđivanju sporazuma između Crne Gore i Rumunije o socijalnom osiguranju*<sup>222</sup> kojim će se omogućiti međusobno regulisanje odnosa između država u oblasti penzijsko invalidskog, socijalnog i zdravstvenog osiguranja, a posebno izjednačavanje državljana/ki u pogledu boravka i rada u državama ugovornicama.

Takođe, Zaštitnik podsjeća da je usvojen i *Zakon o izmjenama i dopunama zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti*<sup>223</sup>. Naime, u prošloj godini zabilježen je negativan prirodni priraštaj, a pozitivna stopa prirodnog priraštaja zabilježena je jedino u Budvi, Podgorici, Tuzima i Rožajama. Navedeni razlozi su, između ostalog, opredijelili zakonodavca za izmjenu člana 41 kojim je regulisano da jedan od roditelja, usvojilac, staralac ili hranitelj može ostvariti pravo na jednokratnu naknadu za novorođeno dijete do navršene jedne godine života djeteta koja iznosi 900 eura, odnosno za korisnika prava na materijalno obezbjeđenje u visini od 1.000 eura.

Zaštitnik sa interesovanjem prati izradu i usvajanje novog *Zakona o zaštiti jednakosti i zabrani diskriminacije* kroz članstvo u radnoj grupi za izradu ovog zakona u svojstvu posmatrača/ice. U postupcima za zaštitu od diskriminacije pojavile su se brojne dileme, između ostalog, u pogledu područja i oblika diskriminacije, tereta dokazivanja, pojedini teži oblici nijesu prepoznati, tako da se od novog Zakona očekuje njihovo prevazilaženje, konkretizacija, jasno razdvajanje područja i oblika, kao i potpuna usaglašenost sa pravnom tekovinom Evropske unije.

---

<sup>221</sup> Zakon o privremenom izdržavanju djece ("Službeni list Crne Gore", br. 080/22 od 27.07.2022)

<sup>222</sup> Zakon o zdravstvenoj zaštiti ("Službeni list Crne Gore", br. 003/16, 039/16, 002/17, 044/18, 024/19, 024/19, 082/20, 008/21, 003/23)

<sup>223</sup> Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti ("Službeni list Crne Gore", br. 027/13, 001/15, 042/15, 047/15, 056/16, 066/16, 001/17, 031/17, 042/17, 050/17, 059/21, 145/21, 145/21, 003/23)

Nakon usvajanja *Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola* neophodno je finalizovati aktivnosti na donošenju predloga *Zakona o pravnom prepoznavanju rodnog identiteta na osnovu samoodređenja*. Ovaj zakon će građanima/kama omogućiti da promijene oznaku pola i matični broj u registrima i ličnim dokumentima, na osnovu rodnog samoodređenja, a koje neće biti uslovljeno obavezom promjene pola i drugim medicinskim postupcima i intervencijama. Na ovaj način, transrodne osobe će moći da slobodno izraze svoj rodni identitet, razvijaju ličnost i žive u skladu sa identitetom koji je nezavistan od bioloških karakteristika pripisanih pri rođenju. Sterilizacija, kao prethodni uslov za promjenu oznake pola i pravno prepoznavanje rodnog identiteta na osnovu samoodređenja je neprihvatljiva i već odavno prevaziđena. Institucija Zaštitnika prati donošenje ovog zakona kroz članstvo u radnoj grupi, i to u svojstvu posmatrača/ice dajući sugestije i komentare sa stanovišta principa jednakosti i nediskriminacije, kao i prava na samoodređenje koje čini važnu komponentu prava na privatni život.

### 8.2.1. Strateški okvir

U pogledu unaprjeđenja strateškog okvira, usvojena je *Strategija za zaštitu lica sa invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti 2022-2027*<sup>224</sup> koja je primarno bazirana na pristupu zasnovanom na poštovanju ljudskih prava lica sa invaliditetom, kroz stvaranje uslova za obezbjeđenje učešća lica sa invaliditetom u svim sferama društvenog života. Kao novina u ovoj strategiji izdvaja se posebna zaštita i promocija ljudskih prava lica sa invaliditetom koja se ne sastoji samo u pružanju usluga isključivo vezanih za fenomen invaliditeta, već u stvaranju uslova za promjenu društvenog pristupa i ponašanja manifestovanog u barijerama i preprekama koje stigmatizuju i marginalizuju lica sa invaliditetom i onemogućavaju njihovo redovno funkcionisanje.

Zaštitnik i u ovom izvještaju podsjeća da je ukinut Direktorat za zaštitu i jednakost lica sa invaliditetom u tadašnjem Ministarstvu pravde, ljudskih i manjinskih prava, pa se postavlja pitanje organizacione i kadrovske politike na zaštiti prava lica sa invaliditetom. Od resornog Ministarstva očekuje se da svojim radom i organizacionom strukturom obezbijedi uslove za puno i efikasno obavljanje djelatnosti iz svoje nadležnosti, a u svrhu ostvarivanja, zaštite i promocije svih ranjivih grupa, uključujući lica sa invaliditetom.

U *Strategiji reforme javne uprave 2022-2026*<sup>225</sup> kao horizontalno pitanje postavlja se antidiskriminacija i ističe se da je od suštinske važnosti za dalju modernizaciju javne uprave. Ukazuje se da je javna uprava zasnovana na razlikama, rodnoj ravnopravnosti, inkluziji, antidiskriminaciji i jednakim mogućnostima za sve. Kao pitanje kojem je posvećena pažnja u ovoj Strategiji je prikupljanje i razvrstavanje podataka na šta Zaštitnik kontinuirano ukazuje.

Zatim, *Strategija razvoja turizma Crne Gore 2022-2025*<sup>226</sup> sadrži dio koji se odnosi na inkluzivni turizam i pojašnjava da isti predstavlja tendenciju da turizam bude pristupačan svima, da svi ljudi, bez razlike, imaju pravo da uživaju u turističkim iskustvima. Ovaj oblik turizma je prilagođen različitim kategorijama kao što su: lica sa invaliditetom, starije osobe, osobe sa hroničnim zdravstvenim problemima, osobe sa akutnim bolestima i roditelji s malom djecom, ženama, mladima kako bi svi imali jednake mogućnosti pristupa turističkim uslugama. Ovakav pristup turizmu je dobar ali se istovremeno primjećuje da u Strategiji nijesu predviđene mjere, odnosno aktivnosti za unaprjeđenje položaja ranjivih grupa.

U prethodnoj i *aktuelnoj Strategiji saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija 2022-2026*<sup>227</sup> pitanja rodne ravnopravnosti, inkluzije, antidiskriminacije i jednakih mogućnosti za sve prožimaju se kroz oba operativna cilja strategije, međutim izostaju konkretne mjere na dostizanju navedenih vrijednosti.

<sup>224</sup> Dostupno na: [https://www.gov.me/cyr/biblioteka?sort=published\\_at](https://www.gov.me/cyr/biblioteka?sort=published_at)

<sup>225</sup> Dostupno na: [https://www.gov.me/cyr/biblioteka?sort=published\\_at](https://www.gov.me/cyr/biblioteka?sort=published_at)

<sup>226</sup> Dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/db71ea87-f50f-4aca-98ae-91d8af502816>

<sup>227</sup> Dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/cc6fef07-782f-4b78-8b15-fa851ccc3abf?version=1.0>

Pitanja antidiskriminacije u ovim dokumentima moraju se operacionalizovati kroz konkretne mjere zasnovane na mjerljivim kriterijumima.

*Medijska strategija Crne Gore 2022 – 2026 sa Akcionim planom za 2022. i 2023.*<sup>228</sup> je bila u fokusu pažnje Zaštitnika iz razloga što je pisana u svjetlu slobode izražavanja i zabrane diskriminacije. Uviđa se da je veći broj mjera usmjeren ka suzbijanju govora mržnje, uznemiravanja i zaštiti od diskriminacije.

*Strategija sajber bezbjednosti 2022-2026*<sup>229</sup> čitav operativni cilj 3 posvećuje unaprijeđenju mjera prevencije i edukacije o sajber bezbjednosti. Na polju borbe protiv sajber kriminala primijećeni su problemi koji otežavaju krivično procesuiranje počinitelja sajber kriminala. Potrebno je obezbijediti tehničku podršku, kao i puni normativni okvir za blokiranje nezakonitog sadržaja sa interneta.

### 8.3. Statistika predmeta u postupcima pred Zaštitnikom

Prateći odredbu člana 21 stav 1 tačka 6 Zakona o zabrani diskriminacije, Zaštitnik je i za ovaj period izvještavanja vodio posebnu evidenciju o podnijetim pritužbama u vezi sa slučajevima diskriminacije. Praćenje broja predmeta, osnova, područja i oblika diskriminacije predstavlja preduslov za efikasnu prevenciju i zaštitu od diskriminacije, kao i za planiranje politika i strateških dokumenata posvećenih jednakosti i zaštiti grupa u riziku od diskriminacije.

U periodu od 1. januara do 31. decembra 2022. godine u radu je bilo 256 predmeta, od čega su iz 2021. godine prenijeta 72 predmeta i jedan (1) predmet iz 2020. godine. Okončano je 206 predmeta. I ovaj izvještajni period bilježi blagi porast broja pritužbi za zaštitu od diskriminacije, pa podsjećamo da je za isti period 2021. godine u radu bilo 246 predmeta, a u 2020. godini 220 predmeta. Kada se podaci uporede i sa 2019. godinom, kada je za isti period u radu bio 141 predmet, odnosno 2018. godinom kada je u radu bilo 155 predmeta, onda se izvodi zaključak da je trend rasta broja pritužbi najizraženiji u tri (3) prethodne izvještajne godine. Ono što se sa izvjesnošću može reći jeste da je institucija Zaštitnika prepoznata kao institucionalni mehanizam za zaštitu od diskriminacije, što dalje implicira da povjerenje u rad Institucije raste, ali i da su potencijalne žrtve osnaženije da prijave diskriminaciju koja je, kako podaci pokazuju, prisutna u svim područjima života i djelovanja.

Zaštitnik je od ukupnog broja okončanih predmeta meritorno odlučio u 111 predmeta, na način što je utvrdio diskriminaciju i/ili povredu drugog prava (77); nije utvrdio diskriminaciju, niti povredu drugog prava (17) i ukazivanjem (17).

Konkretno, predmeti su riješeni na način što je u 77 predmeta utvrđena diskriminacija i/ili povreda drugog prava i date su preporuke jednom ili više organa, odnosno fizičkim licima; u 17 predmeta nije utvrđena diskriminacija, niti povreda drugog prava; u 15 su podnosioci upućeni na druga djelotvorna pravna sredstva zaštite; u sedam (7) je postupak obustavljen jer je povreda prava otklonjena u toku postupka pred Zaštitnikom; 17 je odlučeno ukazivanjem i 12 spajanjem. U 44 predmeta Zaštitnik nije postupao iz zakonom utvrđenih razloga (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku, a ni nakon isteka ostavljenog roka (24); nenadležnost - ostalo (17); zahtjev za preispitivanje zakonitosti sudske odluke (1); pritužba je podnesena po isteku roka od jedne godine od dana učinjene povrede (1); pritužba ponovljena a nijesu podnijeti novi dokazi (1); u devet (9) predmeta postupak je obustavljen zbog pokretanja sudskog postupka; u sedam (7) je obustavljen jer je podnosilac/teljka povukao pritužbu; u jednom (1) je obustavljen zbog nesaradnje podnosioca pritužbe, dok je 50 predmeta u radu.

<sup>228</sup> Dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/2a987142-3ece-47e5-9ef2-dc44d22d86cf?version=1.0>

<sup>229</sup> Dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/2416dd90-e512-4e51-a050-2556276f31bb?version=1.0>

U odnosu na način povrede prava u okončanim predmetima, u 77 predmeta određen je akt; u 88 radnja, a u 41 predmet nepostupanje.

U odnosu na tip odgovornog organa u okončanim predmetima na ustavni i redovne sudove odnosilo se pet (5) predmeta; državno tužilaštvo dva (2) predmeta; državne organe, organe državne uprave i druge organizacije 62 predmeta; javne službe i druge nosioce javnih ovlaštenja 59 predmeta; druge organe, organizacije, fizička i pravna lica i druge slučajeve 53 predmeta; lokalnu samoupravu i lokalnu upravu 11 predmeta i Upravu policije 14 predmeta.

Pritužbu je podnijelo 117 lica muškog pola; 92 lica ženskog pola; 13 pravnih lica; u 22 predmeta pritužbu je podnijela grupa građana/ki, dok je 12 predmeta formirano po sopstvenoj inicijativi Zaštitnika.

Daleko najveći broj pritužbi podnešen je u oblasti rada i zapošljavanja (117), što prati trend iz prethodnih godina kada je u ovoj oblasti takođe registrovan najveći broj pritužbi zbog diskriminacije (2021. godina 64 predmeta, 2020. godina 73 predmeta).

U području pristupa dobrima i uslugama registrovan je 21 predmet, što je povećanje u odnosu na 2021. godinu kada je u radu bilo sedam (7) predmeta, odnosno osam (8) u 2020. godini. U postupcima pred organima javne vlasti bilo je 20 predmeta (17 u 2021. godini; 43 u 2020. godini), a u postupcima pred pravosudnim organima pet (5) predmeta (šest (6) u 2021. godini; devet (9) u 2020. godini). U izvještajnom periodu bilo je 16 predmeta zbog govora mržnje i 14 predmeta u oblasti javnog diskursa/medija, što je povećanje u odnosu na 2021. godinu kada je u radu bilo 10 predmeta zbog govora mržnje i četiri (4) u oblasti javnog diskursa/medija, kao i u odnosu na 2020. godinu kada je u radu bilo sedam (7), odnosno šest (6) predmeta.

U području socijalne zaštite u radu je bilo sedam (7) predmeta, a zdravstvene osam (8) predmeta, što je približno broju predmeta iz prošle godine kada je u radu bilo devet (9) predmeta iz domena socijalne zaštite i sedam (7) predmeta iz domena zdravstvene zaštite. U oblasti imovinsko - pravnih odnosa u radu je bilo sedam (7) predmeta (u 2021. dva (2), a u 2020. tri (3) predmeta); unutrašnjih poslova i policijskog postupanja šest (6) predmeta (u 2021. devet (9), a u 2020. godini 17 predmeta); sporta sedam (7) predmeta (u 2021. jedan (1), a u 2020. ni jedan predmet); obrazovanja pet (5) predmeta (u 2021. sedam (7), a u 2020. četiri (4) predmeta), a penzijsko - invalidskog osiguranja četiri (4) predmeta (u 2021. i 2020. godini po sedam (7) predmeta).

Kada je u pitanju rodno zasnovano nasilje u radu je bilo šest (6) predmeta i jedan (1) predmet nasilje u porodici koje za osnov ima starosnu dob, što je neznatan pad u odnosu na 2021. godinu, kada je u radu bilo osam (8) predmeta rodno zasnovanog nasilja i dva (2) predmeta nasilje u porodici (u 2020. godini jedan (1) predmet rodno zasnovanog nasilja i ni jedan predmet nasilje u porodici).

Konačno, Zaštitnik je u radu imao 12 predmeta u kojima nije bilo moguće definisati područje i oblik diskriminacije, što je približno broju takvih predmeta iz 2021. godine kada ih je bilo 13, i nešto više u odnosu na 2020. godinu kada ih je bilo sedam (7).

### 8.3.1. Statistički prikaz o kretanju i rješavanju predmeta po pritužbama na diskriminaciju u 2022. godini

Područje rada i zapošljavanja - 117 predmeta		
Osnov/lično svojstvo	Broj predmeta u radu	Rezultat postupanja
Vjera ili uvjerenje	1	Utvrđena diskriminacija -1;
Pripadnost grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji	21	Utvrđena diskriminacija - 9; Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava - 2; Utvrđena povreda drugog prava - 1; Obustava (povreda otklonjena u toku postupka) - 1; Nenadležnost (ostalo) - 2; Nepostupanje (pritužba ponovljena, a nijesu podnijeti novi dokazi) - 1; U radu - 5;
Bez osnova diskriminacije	37	Nema diskriminacije, utvrđena povreda drugog prava - 9; Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava - 3; Upućivanje na druga pravna sredstva - 3; Obustava (povreda otklonjena u toku postupka) - 1; Obustava (nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak) - 4; Obustava (podnosilac/teljka povukao/la pritužbu) - 3; Nenadležnost (zahtjev za preispitivanje zakonitosti sudske odluke) - 1; Nenadležnost (ostalo) - 1; Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku) - 7; U radu - 5;
Druga lična svojstva	10	Utvrđena diskriminacija - 4; Upućivanje na druga pravna sredstva - 1; Obustava (podnosilac/teljka pritužbe ne saraduje u postupku) - 1; U radu - 4;
Bračno ili porodično stanje	7	Utvrđena diskriminacija - 2; Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava - 1; Obustava (povreda otklonjena u toku postupka) - 1; Obustava (nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak) - 1; Obustava (podnosilac/teljka povukao/la pritužbu) - 1; U radu - 1;
Invaliditet	8	Utvrđena diskriminacija - 3; Nema diskriminacije, utvrđena povreda drugog prava - 1; Ukazivanje - 1; Obustava (povreda otklonjena u toku postupka) - 1; Nenadležnost (ostalo) - 1; U radu - 1;
Starosna dob	2	Ukazivanje - 1; Obustava (podnosilac/teljka povukao/la pritužbu) - 1;
Pol, promjena pola, rodni identitet	7	Utvrđena diskriminacija - 2; Ukazivanje - 1; Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku) - 2; Nenadležnost (ostalo) - 1; U radu - 1;



Društveno ili etničko porijeklo	4	Utvrđena diskriminacija - 1; Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava - 1; Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku) - 1; Spajanje - 1;
Zdravstveno stanje	2	Spajanje - 1; Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava - 1;
Nacionalna pripadnost	10	Utvrđena diskriminacija - 2; Nema diskriminacije, utvrđena povreda drugog prava - 3; Nenadležnost (ostalo) - 1; Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku) - 1; U radu - 3;
Jezik	1	Ukazivanje - 1;
Političko ili drugo mišljenje	6	Nema diskriminacije, utvrđena povreda drugog prava - 1; Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava - 1; Upućivanje na druga pravna sredstva - 1; Obustava (podnosilac/teljka povukao/la pritužbu) - 1; Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku) - 1; U radu - 1.
Seksualna orijentacija i/ili interseksualne karakteristike	1	U radu - 1;
<b>Postupci pred organima javne vlasti - 20 predmeta</b>		
<b>Osnov/lično svojstvo</b>	<b>Broj predmeta u radu</b>	<b>Rezultat postupanja</b>
Pripadnost grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji	5	Utvrđena diskriminacija - 1; Nema diskriminacije, utvrđena povreda drugog prava - 3; U radu - 1;
Veza sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom	1	U radu - 1;
Vjera ili uvjerenje	1	Utvrđena diskriminacija - 1;
Pol, promjena pola, rodni identitet	2	Utvrđena diskriminacija - 1; Spajanje - 1;
Bez osnova diskriminacije	5	Nema diskriminacije, utvrđena povreda drugog prava - 2; Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava - 1; Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku) - 1; U radu - 1;
Nacionalna pripadnost	3	Upućivanje na druga pravna sredstva - 1; Nenadležnost (ostalo) - 2;

Invaliditet	2	Obustava (povreda otklonjena u toku postupka) - 1; U radu - 1;
Seksualna orijentacija i/ili interseksualne karakteristike	1	Utvrđena diskriminacija - 1;
<b>Postupci pred pravosudnim organima - 5 predmeta</b>		
<b>Osnov/lično svojstvo</b>	<b>Broj predmeta u radu</b>	<b>Rezultat postupanja</b>
Pol, promjena pola, rodni identitet	3	Ukazivanje - 2; U radu - 1;
Nacionalna pripadnost	1	U radu - 1;
Bez osnova diskriminacije	1	Upućivanje na druga pravna sredstva - 1;
<b>Pristup dobrima i uslugama - 21 predmet</b>		
<b>Osnov/lično svojstvo</b>	<b>Broj predmeta u radu</b>	<b>Rezultat postupanja</b>
Pripadnost grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji	2	Utvrđena diskriminacija - 2;
Invaliditet	3	Utvrđena diskriminacija - 1; Ukazivanje - 1; U radu - 1;
Bez osnova diskriminacije	4	Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava - 1; Upućivanje na druga pravna sredstva - 2; Nenadležnost (ostalo) - 1;
Pol, promjena pola, rodni identitet	1	Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku) - 1;
Seksualna orijentacija i/ili interseksualne karakteristike	1	Utvrđena diskriminacija - 1;
Društveno ili etničko porijeklo	5	Spajanje - 3; Nema diskriminacije, utvrđena povreda drugog prava - 2;

Nacionalna pripadnost	2	Ukazivanje - 1; Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku) - 1;
Vjera ili uvjerenje	2	Obustava (povreda otklonjena u toku postupka) - 1; Obustava (nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak) - 1;
Jezik	1	Nema diskriminacije, utvrđena povreda drugog prava - 1;
<b>Zdravstvena zaštita - 8 predmeta</b>		
<b>Osnov/lično svojstvo</b>	<b>Broj predmeta u radu</b>	<b>Rezultat postupanja</b>
Invaliditet	1	Utvrđena diskriminacija - 1;
Društveno ili etničko porijeklo	2	U radu - 2;
Pripadnost grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji	2	Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava - 1; Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku) - 1;
Druga lična svojstva	1	Ukazivanje - 1;
Bračno ili porodično stanje	1	U radu - 1;
Bez osnova diskriminacije	1	Nenadležnost (ostalo) - 1;
<b>Socijalna zaštita - 7 predmeta</b>		
<b>Osnov/lično svojstvo</b>	<b>Broj predmeta u radu</b>	<b>Rezultat postupanja</b>
Pol, promjena pola, rodni identitet	2	Nenadležnost (ostalo) - 1; Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku) - 1;
Invaliditet	4	Nema diskriminacije, utvrđena povreda drugog prava - 2; Nenadležnost (ostalo) - 1; Obustava (nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak) - 1;
Druga lična svojstva	1	U radu - 1;
<b>Penzijsko - invalidsko osiguranje - 4 predmeta</b>		
<b>Osnov/lično svojstvo</b>	<b>Broj predmeta u radu</b>	<b>Rezultat postupanja</b>
Druga lična svojstva	1	Upućivanje na druga pravna sredstva - 1;
Bez osnova diskriminacije	3	Upućivanje na druga pravna sredstva - 1; Nepostupanje (pritužba je podnesena po isteku roka od jedne godine od dana učinjene povrede) - 1; Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku) - 1;

<b>Obrazovanje - 5 predmeta</b>		
<b>Osnov/lično svojstvo</b>	<b>Broj predmeta u radu</b>	<b>Rezultat postupanja</b>
Invaliditet	2	Utvrđena diskriminacija - 1; U radu - 1;
Jezik	2	Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava - 2;
Pripadnost grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji	1	U radu - 1;
<b>Javni diskurs / mediji - 14 predmeta</b>		
<b>Osnov/lično svojstvo</b>	<b>Broj predmeta u radu</b>	<b>Rezultat postupanja</b>
Nacionalna pripadnost	2	Utvrđena diskriminacija - 1; Obustava (povreda otklonjena u toku postupka) - 1;
Društveno ili etničko porijeklo	5	Utvrđena diskriminacija - 1; Spajanje - 3; U radu - 1;
Jezik	1	Nema diskriminacije, utvrđena povreda drugog prava - 1;
Političko ili drugo mišljenje	1	Utvrđena diskriminacija - 1;
Vjera ili uvjerenje	2	Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku) - 1; Nenadležnost (ostalo) - 1;
Bez osnova diskriminacije	3	Nenadležnost (ostalo) - 1; Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku) - 2;
<b>Govor mržnje - 16 predmeta</b>		
<b>Osnov/lično svojstvo</b>	<b>Broj predmeta u radu</b>	<b>Rezultat postupanja</b>
Društveno ili etničko porijeklo	2	Utvrđena diskriminacija - 1; Upućivanje na druga pravna sredstva - 1;
Pol, promjena pola, rodni identitet	4	Utvrđena diskriminacija - 3; U radu - 1;
Nacionalna pripadnost	4	Utvrđena diskriminacija - 2; Upućivanje na druga pravna sredstva - 1; U radu - 1;
Seksualna orijentacija i/ili interseksualne karakteristike	1	Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku) - 1;
Jezik	1	Ukazivanje - 1;
Druga lična svojstva	1	Ukazivanje - 1;

Političko ili drugo mišljenje	3	Utvrđena diskriminacija - 1; Ukazivanje - 1; U radu - 1;
<b>Imovinsko - pravni odnosi - 7 predmeta</b>		
<b>Osnov/lično svojstvo</b>	<b>Broj predmeta u radu</b>	<b>Rezultat postupanja</b>
Vjera ili uvjerenje	1	Nema diskriminacije, utvrđena povreda drugog prava - 1;
Nacionalna pripadnost	2	Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava - 1; Ukazivanje - 1;
Društveno ili etničko porijeklo	1	Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava - 1;
Pripadnost grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji	1	U radu - 1;
Druga lična svojstva	1	Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku) - 1;
Bez osnova diskriminacije	1	Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava - 1;
<b>Unutrašnji poslovi i policijsko postupanje - 6 predmeta</b>		
<b>Osnov/lično svojstvo</b>	<b>Broj predmeta u radu</b>	<b>Rezultat postupanja</b>
Nacionalna pripadnost	1	Utvrđena diskriminacija - 1;
Društveno ili etničko porijeklo	3	Utvrđena diskriminacija - 1; Spajanje - 1; U radu - 1;
Vjera ili uvjerenje	1	U radu - 1;
Seksualna orijentacija i/ili interseksualne karakteristike	1	Ukazivanje - 1;
<b>Sport - 7 predmeta</b>		
<b>Osnov/lično svojstvo</b>	<b>Broj predmeta u radu</b>	<b>Rezultat postupanja</b>
Nacionalna pripadnost	2	Upućivanje na druga pravna sredstva - 1; U radu - 1;
Pol, promjena pola, rodni identitet	1	Nema diskriminacije, utvrđena povreda drugog prava - 1;

Pripadnost grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji	1	Utvrđena diskriminacija - 1;
Jezik	1	Nema diskriminacije, utvrđena povreda drugog prava - 1;
Bez osnova diskriminacije	2	Nema diskriminacije, utvrđena povreda drugog prava - 1; Upućivanje na druga pravna sredstva - 1;
<b>Rodno zasnovano nasilje - 6 predmeta</b>		
<b>Osnov/lično svojstvo</b>	<b>Broj predmeta u radu</b>	<b>Rezultat postupanja</b>
Pol, promjena pola, rodni identitet	6	Utvrđena povreda - 1; Ukazivanje - 1; Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku) - 2; Nenadležnost (ostalo) - 1; U radu - 1;
<b>Nasilje u porodici - 1 predmet</b>		
Starosna dob	1	Ukazivanje - 1;
<b>Bez područja i oblika diskriminacije - 12 predmeta</b>		
<b>Osnov/lično svojstvo</b>	<b>Broj predmeta u radu</b>	<b>Rezultat postupanja</b>
Bez osnova diskriminacije	11	Nema diskriminacije, utvrđena povreda drugog prava - 1; Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava - 1; Ukazivanje - 1; Spajanje - 2; Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku) - 1; Obustava (nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak) - 2; Nenadležnost (ostalo) - 2; U radu - 1;
Druga lična svojstva	1	Obustava (podnosilac/teljka povukao/la pritužbu) - 1;

### 8.3.2. Preporuke koje nijesu izvršene

Prema preliminarnim podacima, od 77 predmeta u kojima je utvrđena diskriminacija i/ili povreda drugog prava, preporuke nijesu izvršene u sljedećim predmetima, i to:

- preporuka u predmetu broj 113/22 koja je upućena **Ministarstvu unutrašnjih poslova** kako glasi: Da otkloni posljedice diskriminacije prema podnosiocu pritužbe, a u svemu slijedeći stavove iznijete u ovom mišljenju (Ministarstvo unutrašnjih poslova nije iznijelo objektivno i razumno opravdanje zbog kojeg je podnosilac pritužbe raspoređen na radno mjesto samostalni referent u Područnoj jedinici Podgorica za čije obavljanje je potrebno manje radnog iskustva u odnosu na iskustvo koje je bilo potrebno za obavljanje radnog mjesta sa kojeg je raspoređen, iz čega proizilazi da je prema podnosiocu pritužbe izvršen akt

diskriminacije po osnovu drugog ličnog svojstva stečenog prijavljivanjem poslodavca za određene nepravilnosti u radu);

- preporuke u predmetu broj 165/22 koje su upućene **JU Srednja stručna škola - Bijelo Polje** kako slijedi: - Da u svim budućim situacijama odluku o izboru kandidata/kinja zasniva na jasnom i potpunom obrazloženju razloga za donošenje odluke, čime bi se izbjegla proizvoljnost i omogućilo kandidatima/kinjama da shvate suštinske razloge na temelju kojih je donijeta odluka i ukoliko su nezadovoljni/e djelotvorno ostvare pravo na ulaganje pravnog sredstva; - Da kada se za to steknu zakonom propisani uslovi, raspiše novi konkurs za popunu radnog mjesta nastavnik/ca turističke grupe predmeta i pri donošenju odluke o izboru kandidata/kinja slijedi stavove iznijete u ovom mišljenju i da shodno zakonu zaposli lice sa invaliditetom ukoliko ima jednake ili bolje kvalifikacije, stručne ili radne sposobnosti nego lice bez invaliditeta, u skladu sa zakonima kojima se uređuje oblast rada i oblast profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja lica sa invaliditetom;

- preporuke u predmetu broj 455/22 u kojem su u suštini ponovljene preporuke **JU Srednja stručna škola - Bijelo Polje** date u predmetu broj 165/22;

- preporuke u predmetu broj 733/21 koje su upućene **Ministarstvu sporta i mladih** da bez daljeg odlaganja, pisanim putem, odgovori na e-mailove podnosioca pritužbe; da se uključi u rješavanje problema funkcionisanja sportskih organizacija, naročito u situaciji kada postoji konkurencija u korišćenju sportskih objekata i površina, kao i **Fudbalskom savezu Crne Gore** da utvrdi mjerila i način ustupanja korišćenja terena Trening Kampa Fudbalskog saveza Crne Gore zainteresovanim subjektima, kao i druga pitanja koja se tiču ovih terena; da se uzdrži od nejednakog postupanja prema fudbalskim klubovima Crne Gore po bilo kom osnovu, kad god takvo postupanje nema objektivno i razumno opravdanje.

- preporuke u predmetu broj 666/21 koje su upućene **INFO - 50** da bez daljeg odlaganja ukloni sporne objave; da se ubuduće suzdržava od stigmatizujućeg postupanja prema licu/grupi lica, koja izražavaju stavove o određenoj/im društvenim pojavama.

- preporuka u predmetu broj 219/22 koja je upućena **Ministarstvu prosvjete** da preduzme sve neophodne mjere iz svoje nadležnosti uključujući i zakonodavne kako bi saradnici u socijalnoj inkluziji Roma i Egipćana zasnovali radni odnose, na osnovu jednakosti sa drugim kategorijama zaposlenih u oblasti obrazovanja.

- preporuka u predmetu broj 444/22 koja je, između ostalog, data **Glavnom gradu Podgorica** kako slijedi: Da, uvažavajući složenost situacije porodica XX, pristupe rješavanju njihovog stambenog zbrinjavanja, te da im u slučaju izvjesne valorizacije imovine nekadašnjeg dječijeg odmarališta u Sutomoru, obezbijede alternativni smještaj, pomoć i podršku pri rješavanju stambenog pitanja i prevencije rizika od beskućništva. Opština Bar još uvijek nije dostavila izvještaj o radnjama i mjerama na izvršenju datih preporuka koje glase: - Da, ukoliko do sada nije, donese Lokalni program socijalnog stanovanja i Odluku o socijalnom stanovanju, saglasno obavezi iz Lokalnog akcionog plana za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana u opštini Bar za period 2020. – 2022. godine; - Da identifikuje pripadnike RE populacije kao moguće korisnike socijalnog stanovanja, uključujući porodice XX iz naselja Sutomore, odnosno da definiše da li porodice XX ispunjavaju zakonske uslove za ostvarivanje prava na socijalno stanovanje, te da im u tom smislu pruži pomoć i podršku; - Da, uvažavajući složenost situacije porodica XX, pristupe rješavanju njihovog stambenog zbrinjavanja, te da im u slučaju izvjesne valorizacije imovine nekadašnjeg dječijeg odmarališta u Sutomoru, obezbijede alternativni smještaj, pomoć i podršku pri rješavanju stambenog pitanja i prevencije rizika od beskućništva.

U vezi sa predmetom broj 444/22 Zaštitnika zabrinjava pristup Uprave za zaštitu imovinsko - pravnih interesa Glavnog grada Podgorica sadržan u aktu broj 34-007/22-623 od 18. oktobra 2022. godine kojim se ukazuje da „mišljenje nije pravno obavezujuće, ali je starješina organa kojem se dostavlja mišljenje koje sadrži preporuku (odnosno lice koje njime rukovodi), obavezan da u ostavljenom roku dostavi izvještaj o radnjama preduzetim na izvršenju preporuke, te da ukoliko starješina organa ne postupi po preporuci u određenom roku, Zaštitnik može upoznati neposredno viši organ, podnijeti izvještaj ili obavijestiti javnost, shodno članu 42 stav 2 Zakona o zaštitniku ljudskih prava i sloboda („Službeni list Crne Gore“, br. 042/11, 032/14, 021/17).“ Ovakvim odnosom i pristupom prema mišljenju Zaštitnika nastoji se derogirati njegovo postupanje i pod pogrešnom percepcijom da mišljenja nijesu pravno obavezujuća osloboditi odgovornosti zbog nepreduzimanja mjera i radnji na izvršenju date preporuke u cilju obezbjeđenja alternativnog smještaja, pomoći i podrške pri rješavanju stambenog pitanja i prevencije rizika od beskućništva. Istovremeno, neprihvatljiv je i stav Direkcije za imovinu Glavnog grada Podgorica izražen u aktu broj 13-430/22-832 od 14. oktobra 2022. godine da nije nadležna za obezbjeđenje alternativnog smještaja, pomoći i podrške prilikom rješavanja stambenog pitanja porodica XX, kao i postupanje Glavnog grada Podgorica povodom predmetnog pitanja koji je Zaštitniku proslijedio navedene akte Uprave za zaštitu imovinsko - pravnih interesa Glavnog grada Podgorica i Direkcije za imovinu Glavnog grada Podgorica u kojima se *de facto* oglašavaju nenadležnim i/ili najavljuju nepostupanje po preporuci Zaštitnika.

- preporuke u predmetu broj **141/22** i **142/22** koje su upućene **Skupštini Crne Gore** kako slijedi: Da se u okviru Odbora za sveobuhvatnu reformu izbornog zakonodavstva pristupi izmjenama Zakona o izboru odbornika i poslanika, na način što će kao minimum standarda radi dostizanja principa rodne ravnopravnosti propisati da na izbornoj listi mora biti najmanje 40% kandidata manje zastupljenog pola, odnosno da među svaka tri kandidata prema redosljedu na listi mora biti najmanje po jedan kandidat pripadnik manje zastupljenog pola; - Da proces reforme izbornog zakonodavstva prati transparentnost, odnosno široke konsultacije uz učešće svih zainteresovanih subjekata.

- preporuke u predmetu broj **220/22** koje su upućene **Skupštini Crne Gore** kako slijedi: - Da pristupi izmjenama odredbe člana 164 stav 1 tačka 1 Zakona o radu na način koji neće dovesti u neopravdano nejednak položaj i pravnu neizvjesnost zaposlene na koje se primjenjuje ova odredba zakona u odnosu na državne službenike i namještenike koji imaju mogućnost da rade do 67 godine života; - Da postupak izmjena osporene odredbe Zakona o radu prati transparentnost i uključenost javnosti, odnosno konsultacije socijalnih partnera.

- preporuka u predmetu broj **528/22** koja je upućena **Ministarstvu kapitalnih investicija** kako slijedi: - Da u cilju očuvanja ćirilичnog pisma kao jednog od dva ravnopravna pisma pristupi izmjenama Pravilnika o saobraćajnoj signalizaciji kako bi se stvorili uslovi da se nazivi na saobraćajnim znakovima, osim na latiničnom pismu, ispisuju i na ćirilичnom pismu.

#### **8.4. Podaci iz pravosudne i upravne nadležnosti**

Shodno odredbi člana 33 Zakona o zabrani diskriminacije, sudovi, državna tužilaštva, organi za prekršaje, organ uprave nadležan za policijske poslove i inspekcijски organi dužni su da vode posebnu evidenciju u formi elektronski vođene baze podataka o podnijetim prijavama, pokrenutim postupcima i donijetim odlukama iz svoje nadležnosti u vezi sa diskriminacijom.

Prema ovoj odredbi, podatke iz posebne evidencije organi dostavljaju Zaštitniku najkasnije do 31. januara tekuće godine za prethodnu godinu, a na zahtjev Zaštitnika dužni su da podatke iz ove evidencije dostave i za određeni kraći period u toku godine. Iz godine u godinu ova Institucija podsjeća da još uvijek nije ustanovljena odgovarajuća evidencija. Međutim, Nacionalnom strategijom rodne ravnopravnosti 2021. –



2025. jedna od obaveza tadašnjeg Ministarstva pravde, ljudskih i manjinskih prava je uspostavljanje i objedinjavanje evidencije o slučajevima diskriminacije po osnovu pola i roda, pa institucija Zaštitnika očekuje izradu novog Pravilnika o sadržaju i načinu vođenja posebne evidencije o slučajevima prijavljene diskriminacije, koji će u odnosu na još uvijek aktuelni Pravilnik iz 2014. godine, pojednostaviti vođenje evidencije i učiniti je operativnijom i dostupnom Zaštitniku.

## 8.5. Podaci iz pravosudne nadležnosti

**Sudski savjet** je i ove godine dostavio tabelarni prikaz o predmetima iz građanske i krivične oblasti. Pretragom kroz Pravosudni informacijski sistem (PRIS) je utvrđeno da je tokom 2022. godine evidentirano 13 tužbi čija je vrsta spora diskriminacija. Takođe je utvrđeno da je 10 predmeta prenijeto iz prethodne godine, iz čega proizilazi da je tokom tražene godine, u radu bilo 23 predmeta. Od tog broja devet (9) predmeta je završeno, a od toga je pet (5) predmeta pravosnažno pri čemu su oštećene osobe - 4 muškaraca, 4 žene i 3 NVO organizacije. Ističu da kada je u pitanju naknada štete po osnovu diskriminacije, ovaj organ nije u mogućnosti da dostavi tražene podatke, jer se ta vrsta spora u trenutnom informacionom sistemu zavodi kao 'Naknada štete', ali ne sadrži podjelu po diskriminatornom osnovu.

Uz prednje, Sudski savjet je dostavio tabelarni prikaz o predmetima krivičnih djela koja se po svojim elementima bića mogu smatrati diskriminatornim, i to: silovanje - (41); objuba nad nemoćnim licem – dva (2); objuba sa djetetom - (13); objuba zloupotrebom položaja - tri (3); posredovanje u vršenju prostitucije - nula (0); dječja pornografija, prikazivanje pornografskog materijala djeci i proizvodnja i posjedovanje dječje pornografije - deset (10); vanbračna zajednica sa maloljetnim licem - sedam (7); oduzimanje maloljetnog lica - (20); zapuštanje i zlostavljanje maloljetnog lica - tri (3); nedavanje izdržavanja - (234); izazivanje nacionalne, rasne i vjerske mržnje - osam (8) i rasna i vjerska diskriminacija nula (0).

U odnosu na teško ubistvo iz člana 144 KZ CG u radu su bila četiri (4) predmeta od kojih dva (2) iz čl.144 st. 1 tačka 6, dva (2) predmeta iz čl.144 st.1 tačka 7 i (29) predmeta iz čl.144 st. 1 tačka 8.

Sankcije izrečene pravosnažnim odlukama su sljedeće: kućni zatvor - sedam (7), novčana kazna dva- (2), rad u javnom interesu (14), sudska opomena (4), uslovna osuda (50) i zatvorska kazna (9), što ukupno iznosi (86).

Detaljna statistika je dostavljena u odnosu na predmete iz člana 220 KZCG - nasilje u porodici ili porodičnoj zajednici. Za 2022. godinu bilo je ukupno 435 predmeta u radu od kojih je riješeno 284 predmeta. U pogledu donijetih prvostepenih presuda po licima izrečeno je 285 osuđujućih presuda, devet (9) oslobađajućih, u dva (2) predmeta postupak je obustavljen, u tri (3) predmeta je donijeta odbijajuća i u jednom (1) postupku je došlo do odbačaja. U 207 postupaka presude su pravosnažne od kojih je u odnosu na lica donijeta 201. osuđujuća presuda, u odnosu na četiri (4) lica oslobađajuća, u odnosu na jedno(1) postupak je obustavljen i u odnosu na jedno (1) lice došlo je do odbačaja.

U pogledu izricanja sankcija u prvostepenim presudama statistički podaci govore da je izrečeno: zatvorskih kazni – (138); kazna zatvora u prostorijama za stanovanje – (19); uslovna osuda – (101); rad u javnom interesu – (10); novčana kazna – šest (6); zabrana približavanja – (23); udaljenje iz stana ili drugog prostora za stanovanje – jedan(1); sudska opomena – jedan(1); pojačan nadzor od strane zakonskog zastupnika – jedan (1); upućivanje u vaspitnu ustanovu nezavodskog tipa – jedan (1); obavljanje društveno korisnog ili humanitarnog rada - jedan (1); obavezno liječenje alkoholičara – devet (9); obavezno liječenje narkomana – četiri (4); obavezno liječenje alkoholičara i narkomana – osam (8); obavezno psihijatrijsko liječenje u zdravstvenoj ustanovi – (12); obavezno psihijatrijsko liječenje na slobodi – četiri (4); oduzimanje oružja – jedan (1) – što ukupno iznosi 340.

U pogledu izricanja sankcija u pravosnažnim presudama statistički podaci govore da je izrečeno: zatvorskih kazni – (95); kazna zatvora u prostorijama za stanovanje – (15); uslovna osuda – (80); rad u javnom interesu – osam (8); novčana kazna – pet (5); zabrana približavanja – (19); udaljenje iz stana ili drugog prostora za stanovanje – jedan (1); sudska opomena – jedan(1); pojačan nadzor od strane zakonskog zastupnika – jedan (1); upućivanje u vaspitnu ustanovu nezavodskog tipa – jedan (1); pojačan nadzor od strane zakonskog zastupnika – jedan (1); obavezno liječenje alkoholičara – sedam (7); obavezno liječenje narkomana – četiri (4); obavezno liječenje alkoholičara i narkomana – pet (5); obavezno psihijatrijsko liječenje u zdravstvenoj ustanovi – osam (8); obavezno psihijatrijsko liječenje na slobodi – dva (2); oduzimanje oružja – jedan (1) – što ukupno iznosi 253.

Od strane Sudskog savjeta u pogledu istog krivičnog djela nasilje u porodici je dostavljen tabelarni prikaz na nivou svakog suda pojedinačno u odnosu na predmete koji su u radu (435) i u odnosu na riješene predmete (284). U pogledu predmeta koji su u radu u odnosu na krivično djelo nasilje u porodici, dat je prikaz u odnosu na sledeće sudove: Osnovni sud u Baru (22), Osnovni sud u Beranama (56), Osnovni sud u Bijelom Polju (13), Osnovni sud u Cetinju (12), Osnovni sud u Danilovgradu (7), Osnovni sud u Herceg Novom (23), Osnovni sud u Kolašinu (16), Osnovni sud u Kotoru (56), Osnovni sud u Nikšiću (37), Osnovni sud u Plavu (12), Osnovni sud u Pljevljima (23), Osnovni sud u Podgorici (133), Osnovni sud u Rožajama (15); Osnovni sud u Ulcinju (5), Viši sud u Bijelom Polju (2) i Viši sud u Podgorici (3).

U pogledu predmeta koji su okončani u odnosu na krivično djelo nasilje u porodici, dat je prikaz u odnosu na sledeće sudove: Osnovni sud u Baru (16), Osnovni sud u Beranama (36), Osnovni sud u Bijelom Polju (9), Osnovni sud u Cetinju (8), Osnovni sud u Danilovgradu (3), Osnovni sud u Herceg Novom (13), Osnovni sud u Kolašinu (15), Osnovni sud u Kotoru (39), Osnovni sud u Nikšiću (23), Osnovni sud u Plavu (4), Osnovni sud u Pljevljima (17), Osnovni sud u Podgorici (92), Osnovni sud u Rožajama (6) i Osnovni sud u Ulcinju (3).

Sudski savjet je dao i tabelarni pregled pojedinačno po sudovima u odnosu na vrstu donijetih presuda kod prvostepenih presuda za period 1. januar - 31. decembar 2022. godine, pa tako: obustava postupka donijeta je pred Osnovnim sudom u Kotoru – jedan (1) i Osnovnim sudom u Nikšiću – jedan (1). Odbijajuću presudu donio je: Osnovni sud u Podgorici – jedan (1), odbačaj - Osnovni sud u Podgorici – jedan (1), dok oslobađajuće presude su donijeli: Osnovni sud u Bijelom Polju – jedan (1), Osnovni sud u Beranama – dva (2), Osnovni sud u Pljevljima – dva (2), Osnovni sud u Podgorici – tri (3) i Osnovni sud u Ulcinju – jedan (1). Osuđujuće presude su donijeli: Osnovni sud u Baru (17), Osnovni sud u Beranama (36), Osnovni sud u Bijelom Polju – osam (8), Osnovni sud u Cetinju (10), Osnovni sud u Danilovgradu - tri (3), Osnovni sud u Herceg Novom (13), Osnovni sud u Kolašinu (16), Osnovni sud u Kotoru (39), Osnovni sud u Nikšiću (23), Osnovni sud u Plavu – pet (5), Osnovni sud u Pljevljima - (16) Osnovni sud u Podgorici - (87), Osnovni sud u Rožajama - (10), Osnovni sud u Ulcinju - dva(2), što je ukupno 300 postupka.

Uz prednje, dostavljen je i tabelarni prikaz pojedinačno po sudovima u odnosu na vrstu donijetih presuda kod pravosnažnih presuda, pa tako: obustava postupka donijeta je pred Osnovnim sudom u Nikšiću – jedan (1). Do odbačaja je došlo pred Osnovnim sudom u Podgorici - jedan (1). Odbijajuća presuda je donijeta pred Osnovnim sudom u Podgorici – jedan (1). Oslobađajuće presude su donijete pred Osnovnim sudom u Ulcinju - jedan (1), Osnovnim sudom u Pljevljima – dva (2) i Osnovnim sudom u Podgorici - jedan (1). Osuđujuće presude donijete su pred: Osnovnim sudom u Baru - (13), Osnovnim sudom u Beranama - (24), Osnovnim sudom u Bijelom Polju – pet (5), Osnovnim sudom u Cetinju – devet (9), Osnovni sud u Danilovgradu – tri (3), Osnovnim sudom u Herceg Novom – devet (9), Osnovnim sudom u Kolašinu - (13), Osnovnim sudom u Kotoru - (22), Osnovnim sudom u Nikšiću - (19) Osnovnim sudom u Plavu - četiri (4), Osnovnim sudom u Pljevljima - (14), Osnovnim sudom u Podgorici - (65), Osnovni sud u Rožajama - devet (9), Osnovni sud u Ulcinju - dva (2) - što je ukupno 220 postupaka.

Ovo tijelo dostavilo je i broj i prikaz sankcija/mjera bezbjednosti podijeljeno po sudovima u odnosu na prvostepene presude i u odnosu na pravosnažne presude.

U pogledu prvostepenih presuda, donijete su sljedeće kazne/mjere bezbjednosti: Kazna zatvora u prostorijama za stanovanje – (19) a od toga: Osnovni sud u Bijelom Polju – jedan (1), Osnovni sud u Cetinju – četiri (4), Osnovni sud u Herceg Novom - četiri (4), Osnovni sud u Kotoru – tri (3), Osnovni sud u Pljevljima jedan - (1), Osnovni sud u Podgorici – četiri (4) i Osnovni sud u Rožajama - dva(2); novčana kazna - šest (6): Osnovni sud u Herceg Novom – jedan (1), Osnovni sud u Kotoru - dva (2) i Osnovni sud u Rožajama - tri (3); Obavezno liječenje alkoholičara – devet (9): Osnovni sud u Bijelom Polju - jedan(1), Osnovni sud u Nikšiću – dva (2) i Osnovni sud u Podgorici – šest (6); Obavezno liječenje alkoholičara i narkomana – osam (8) i to pred Osnovnim sudom u Baru - tri (3), Osnovnim sudom u Herceg Novom – tri (3) i Osnovnim sudom u Kolašinu – dva (2); obavezno liječenje narkomana – četiri (4) od toga Osnovni sud u Nikšiću – jedan (1) i Osnovni sud u Podgorici - tri (3); obavezno liječenje alkoholičara i narkomana – jedan (1), rad u javnom interesu - jedan (1) uslovna osuda -četiri (4), zabrana približavanja čl.77a – jedan (1) i zatvorska kazna – četiri (4). Osnovni sud u Beranama (17) - novčana kazna - jedan(1), obavezno liječenje alkoholičara i narkomana – jedan (1), obavezno psih. liječenje u zdravstvenoj ustanovi – dva (2), uslovna osuda – šest (6), zatvorska kazna – sedam (7). Osnovni sud u Bijelom Polju (16), i to: kazna zatvora u prostorijama za stanovanje – jedan (1), obavezno psihijatrijsko liječenje na slobodi - jedan (1), rad u javnom interesu – jedan (1), uslovna osuda – sedam (7), zabrana približavanja čl.77a – jedan (1), zatvorska kazna - pet (5). Osnovni sud u Cetinju (4) - kazna zatvora u prostorijama za stanovanje – jedan (1), uslovna osuda – jedan (1), zatvorska kazna – dva (2), Osnovni sud u Danilovgradu dva (2) - kazna zatvora u prostorijama za stanovanje jedan(1) i zatvorska kazna – jedan (1), Osnovni sud u Herceg Novom (17) i to: kazna zatvora u prostorijama za stanovanje dva (2), obavezno psihijatrijsko liječenje na slobodi dva (2), posebna obaveza obavljanja društveno korisnog ili humanitarnog rada jedan (1), udaljenje iz stana ili drugog prostora za stanovanje čl.77b – jedan (1), uslovna osuda - pet (5), zatvorska kazna – šest (6). Osnovni sud u Kolašinu (8) i to: kazna zatvora u prostorijama za stanovanje – dva (2), obavezno psih. liječenje u zdravstvenoj ustanovi – jedan (1), uslovna osuda - tri (3) zatvorska kazna – dva (2), Osnovni sud u Kotoru- devet (9) - mjera pojačanog nadzora jedan (1), rad u javnom interesu - jedan (1), udaljenje iz stana ili drugog prostora za stanovanje čl.77b – jedan (1), uslovna osuda – šest (6).

Osnovni sud u Nikšiću (10) - kazna zatvora u prostorijama za stanovanje – dva (2), novčana kazna - jedan (1), uslovna osuda - šest (6), zatvorska kazna - jedan (1) Osnovni sud u Plavu – tri (3) pojačan nadzor od strane organa starateljstva – jedan (1), uslovna osuda - dva (2). Osnovni sud u Pljevljima - sedam (7) uslovna osuda - dva (2), zatvorska kazna - pet (5). Osnovni sud u Podgorici (80) - kazna zatvora u prostorijama za stanovanje – tri (3), obavezno liječenje alkoholičara - pet (5), obavezno psih.liječenje u zdravstvenoj ustanovi - dva (2), obavezno psihijatrijsko liječenje na slobodi – jedan (1), oduzimanje oružja – jedan (1), oduzimanje ostalih predmeta – jedan (1), posebna obaveza obavljanja društveno korisnog ili humanitarnog rada – jedan (1), rad u javnom interesu –pet (5), udaljenje iz stana ili drugog prostora za stanovanje čl.77b – jedan (1), uslovna osuda (28), zabrana približavanja čl.77a – devet (9), zatvorska kazna (23). Osnovni sud u Rožajama (12) – kazna zatvora u prostorijama za stanovanje -dva (2), uslovna osuda - devet (9), zatvorska kazna – jedan (1) Osnovni sud u Ulcinju – pet (5) - kazna zatvora u prostorijama za stanovanje - četiri (4), zatvorska kazna - jedan (1). Ukupno je 202 predmeta selektovana po ovom kriterijumu.

Institucija Zaštitnika je od Sudskog savjeta tražila podatke i o besplatnoj pravnoj pomoći za period 01. januar – 31. decembar 2022. godine o broju podnijetih i odobrenih zahtjeva sa posebnim fokusom na krivična djela nasilja u porodici i trgovina ljudima. Iz statističkih podataka proizilazi da je ukupno na nivou svih sudova podnijeto 462 zahtjeva, a odobreno 393. U pogledu krivičnog djela nasilje u porodici i trgovina

ljudima podnijeto je 95, a odobreno 90 zahtjeva. Pred Osnovnim sudom u Podgorici ukupno je podnijeto 142 zahtjeva, odobreno 104, u odnosu na krivično djelo nasilja u porodici i trgovinu ljudima podnijeto je 13, a odobreno 10 zahtjeva. Pred Osnovnim sudom u Nikšiću ukupno je podnijeto 44 zahtjeva, odobreno 43, u odnosu na krivično djelo nasilja u porodici i trgovinu ljudima podnijeto je 16, a odobreno 16 zahtjeva.

Pred Osnovnim sudom u Danilovgradu ukupno je podnijet 31 zahtjev, odobreno 28, u odnosu na krivično djelo nasilja u porodici i trgovinu ljudima podnijeto je 10, a odobreno devet (9) zahtjeva. Pred Osnovnim sudom u Cetinju ukupno je podnijeto osam (8) zahtjeva, odobreno sedam (7), u odnosu na krivično djelo nasilja u porodici i trgovinu ljudima podnijet je jedan (1), a odobren jedan (1) zahtjev. Pred Osnovnim sudom u Herceg Novom nije podnijet nijedan zahtjev za besplatnu pravnu pomoć. Pred Osnovnim sudom u Kotoru ukupno je podnijeto 36 zahtjeva, odobreno 36, u odnosu na krivično djelo nasilja u porodici i trgovinu ljudima podnijeto je 18, a odobreno 18 zahtjeva. Pred Osnovnim sudom u Baru ukupno je podnijeto 35 zahtjeva, odobreno 28, u odnosu na krivično djelo nasilja u porodici i trgovinu ljudima podnijeto je sedam (7), a odobreno sedam (7) zahtjeva. Pred Osnovnim sudom u Ulcinju ukupno je podnijeto 10 zahtjeva, odobreno 10, u odnosu na krivično djelo nasilja u porodici i trgovinu ljudima podnijet je jedan (1), a odobren jedan (1) zahtjev. Pred Osnovnim sudom u Pljevljima ukupno je podnijeto 27 zahtjeva, odobreno 26, u odnosu na krivično djelo nasilja u porodici i trgovinu ljudima podnijeto je devet (9), a odobreno devet (9) zahtjeva. Pred Osnovnim sudom u Žablaku nije podnijet nijedan zahtjev za besplatnu pravnu pomoć. Pred Osnovnim sudom u Bijelom Polju ukupno je podnijeto 19 zahtjeva, odobreno 18, u odnosu na krivično djelo nasilja u porodici i trgovinu ljudima podnijeto je dva (2), a odobreno dva (2) zahtjeva. Pred Osnovnim sudom u Beranama ukupno je podnijeto 41 zahtjev, odobreno 37, u odnosu na krivično djelo nasilja u porodici i trgovinu ljudima podnijeto je 16, a odobreno 15 zahtjeva. Pred Osnovnim sudom u Plavu ukupno je podnijeto osam (8) zahtjeva, odobreno dva (2), u odnosu na krivično djelo nasilja u porodici i trgovinu ljudima nije podnijet nijedan zahtjev. Pred Osnovnim sudom u Rožajama ukupno je podnijeto 54 zahtjeva, odobreno 48, u odnosu na krivično djelo nasilja u porodici i trgovinu ljudima podnijeto je dva (2), a odobreno dva (2) zahtjeva. Pred Osnovnim sudom u Kolašinu ukupno je podnijeto sedam (7) zahtjeva, odobreno šest (6), u odnosu na krivično djelo nasilja u porodici i trgovinu ljudima nije podnijet nijedan zahtjev.

Posljednja informacija zatražena i dobijena od strane Sudskog savjeta odnosila se na primjenu člana 42a Krivičnog zakonika Crne Gore. Naime, ovom odredbom popisano je da sama činjenica što je krivično djelo učinjeno prema licu koje pripada posebno ranjivoj kategoriji (djeca, lica sa invaliditetom, trudna žena, starija lica, izbjeglice) obavezuje sud da tu okolnost uzme kao otežavajuću prilikom izricanja sankcije bez utvrđivanja motiva mržnje. S tim u vezi, dobijen je podatak da su se sudovi pozivali na pomenuti član 42a u izvještajnom periodu u dva (2) predmeta.

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 2022. godinu<sup>230</sup> koji je dostavio **Viši sud za prekršaje Crne Gore** ističe se da su sudovi za prekršaje u 2022. godini imali u radu 122 predmeta u kojima su prekršaji imali elemente diskriminacije, i to Sud za prekršaje u Podgorici 79 predmeta, Sud za prekršaje u Budvi 20 predmeta, dok je Sud za prekršaje u Bijelom Polju imao u radu 23 predmeta ovakve vrste. Ukupno je bilo 80 predmeta u kojima su zahtjevi za pokretanje prekršajnog postupka podnijeti sudovima u 2022. godini (novi predmeti) i 42 predmeta iz ranijih godina (stari predmeti). Na kraju godine završena su 42 ili 34,43% predmeta.

Od ukupno 122 predmeta u radu, u pet (5) predmeta su prekršaji procesuirani u skladu sa Zakonom o zabrani diskriminacije, dok su u ostalim predmetima prekršaji procesuirani u skladu sa Zakonom o javnom redu i miru, ali su isti prepoznati kao prekršaji sa elementima diskriminacije. Predmeti koji su procesuirani

---

<sup>230</sup> Akt Višeg suda za prekršaje Crne Gore, Su II br.19/23 od 20 januara 2023. godine

prema Zakonu o zabrani diskriminacije kojih je bilo ukupno pet (5) odnosili su se: četiri (4) po osnovu seksualne orijentacije i jedan (1) na govor mržnje. Među predmetima koji su procesuirani shodno Zakonu o javnom redu i miru pred *Sudom za prekršaje u Podgorici*: u (47) predmeta osnov je bila seksualna orijentacija; (23) predmeta su se odnosila na nacionalnu pripadnost, u dva (2) predmeta osnov je bila rasna pripadnost; u jednom (1) predmetu je osnov bilo etničko porijeklo; u jednom (1) predmetu je osnov bila vjerska pripadnost; u dva (2) predmeta je osnov bila vjerska i nacionalna pripadnost; u dva (2) predmeta osnov je bila vjerska i etnička pripadnost dok je u jednom (1) predmetu osnov bio invaliditet.

U predmetima koji su procesuirani shodno Zakonu o javnom redu i miru pred *Sudom za prekršaje u Budvi*: u devet (9) predmeta osnov je bila seksualna orijentacija, u sedam (7) predmeta osnov je nacionalna pripadnost; u dva (2) predmeta osnov je vjerska pripadnost, dok je u jednom (1) predmetu osnov invaliditet i u jednom (1) predmetu rasna pripadnost. U predmetima koji su procesuirani shodno Zakonu o javnom redu i miru pred *Sudom za prekršaje u Bijelom Polju* preovladavali su sledeći osnovi - u (16) predmeta osnov je bila seksualna orijentacija dok je u tri (3) predmeta osnov bila nacionalna pripadnost.

Od prethodne godine, Viši sud za prekršaje dostavlja i Izveštaj o predmetima o procesuiranim slučajevima diskriminacije, nasilja i drugih oblika napada na pripadnike LGBT populacije koji su bili u radu sudova za prekršaje u 2022. godini<sup>231</sup> iz kojeg proizilazi da su sudovi za prekršaje u 2022. godini imali ukupno u radu 76 predmeta u kojima je procesuirana diskriminacija ili drugi oblici napada na pripadnike LGBT zajednice, i to Sud za prekršaje u Podgorici (47) predmeta pred kojim je riješeno osam (8), a nije okončano (39) predmeta, Sud za prekršaje u Budvi imao je u radu devet (9) predmeta u kojima je riješeno tri (3) a neriješeno šest (6), dok je Sud za prekršaje u Bijelom Polju imao u radu (20) predmeta ovakve vrste u kojima je riješeno četiri (4), a neriješeno (16). Ukupno je bilo 60 predmeta u kojima su zahtjevi za pokretanje prekršajnog postupka podnijeti sudovima za prekršaje u 2022. godini (novi predmeti) i 16 predmeta iz ranijih godina (stari predmeti). Na kraju 2022. godine završeno je 15 ili 19,74% predmeta. Od ukupno 76 predmeta u radu, u četiri predmeta su prekršaji procesuirani u skladu sa Zakonom o zabrani diskriminacije, dok su u ostalim predmetima prekršaji procesuirani u skladu sa Zakonom o javnom redu i miru, ali su isti prepoznati kao prekršaji sa elementima diskriminacije i napada na pripadnike LGBT zajednice.

Kada su u pitanju slučajevi nasilja u porodici, podaci istog subjekta govore da su Sudovi za prekršaje u toku 2022. godine imali ukupno u radu 2.201 predmet iz oblasti Zakona o zaštiti od nasilja u porodici, od čega 609 predmeta prenijetih iz ranijih godina i 1.592 novih predmeta. Sud za prekršaje u Podgorici je imao 832 predmeta u radu, Sud za prekršaje u Budvi 462 i Sud za prekršaje u Bijelom Polju 298. Ukupno je završeno 1.539 predmeta ili 70,73%, od čega u Sudu za prekršaje Podgorica 1.284, u Sudu za prekršaje Budva 539 i u Sud za prekršaje Bijelo Polje 378 predmeta. Navedeni predmeti su završeni na način što je izrečeno: novčanih kazni 503, kazni zatvora 145, uslovnih osuda 319, opomena 104, vaspitnih mjera osam (8), u 11 predmeta je odbačen zahtjev, u 60 predmeta je obustavljen postupak, u 334 predmeta donijeta oslobađajuća odluka, dok je 81 predmet riješen na drugi način.

Takođe, ukupno su izrečene (782) zaštitne mjere, i to: - udaljenje iz stana ili drugog prostora za stanovanje (122); zabrana približavanja (293); zabrana uznemiravanja i uhođenja (265); obavezno liječenje od zavisnosti i psihijatrijsko liječenje (101), i obavezni psihosocijalni tretman – (1). U pogledu broja nasilnika, podaci govore da su u 1.565 završenih predmeta postupci vođeni protiv 1.861 nasilnika, od čega je bilo 1.832 ili 98,44% punoljetnih i 29 ili 1,56% maloljetnih. Punoljetni nasilnici po polu su bili 1.462 ili 79,80% muškarci i 370 ili 20,20% žene, dok su maloljetni po polu bili 25 muškog i 4 ženskog pola.

---

<sup>231</sup> Akt Višeg suda za prekršaje Crne Gore SU II broj 20/23 od 20. januara 2023. godine

Zbirni podaci o načinu rješavanja postupaka ukazuju da je izrečeno ukupno 503 odnosno 32,14% novčanih kazni (SzPPG - 197, SzPBP - 121, SzPBD - 185), kazni zatvora 145 ili 9,27% (SzPPG - 112, SzPBP -20, SzPBD-13), uslovna osuda 319 odnosno 20,38% (SzPPG - 211, SzPBP -14, SzPBD - 94), opomena - 104 odnosno 6,65% (SzPPG - 29, SzPBP -34, SzPBD-41), obustava 60 odnosno 3,83% (SzPPG - 42, SzPBP -13, SzPBD-5), vaspitna mjera - 8 ili 0,51% (SzPPG - 5, SzPBP -1, SzPBD-2), odbačaj – 11 ili 0,70% (SzPPG - 4, SzPBP - 2, SzPBD - 5), oslobađajuća – 334 ili 21,34% (SzPPG - 164, SzPBP - 93, SzPBD - 77), na drugi način - 81 ili 5,18% (SzPPG - 66, SzPBP - 3, SzPBD - 12),

Kada se uzme u obzir profil nasilnika prema raspoloživim podacima o radnom statusu i nivou obrazovanja na uzorku od 1.500 nasilnika tj. 80,60% od ukupnog broja nasilnika u završenim predmetima, njih 770 ili 51,33% su nezaposlena lica. Na uzorku od 1.276 nasilnika ili 68,57% od ukupnog broja nasilnika, njih 347 ili 27,20% ima osnovno obrazovanje, 808 ili 63,32% srednje obrazovanje, 121 93 ili 9,48% ima višu ili visoku školsku spremu.

Gledano prema kriterijumu žrtvi nasilja u 1.565 završenih predmeta ukupno je bilo 1.871 žrtava nasilja, od čega 1.672 ili 89,36% punoljetnih i 199 ili 10,64% maloljetnih. Od ukupno 1.672 punoljetnih žrtava nasilja u 1.108 slučajeva ili 66,27% su to bile žene i u 564 ili 33,73% slučajeva muškarci. Od ukupno 199 maloljetnih žrtava nasilja u 110 ili 55,29% slučajeva su žrtve bile muškog pola i u 108 ili 44,72% slučajeva ženskog pola.

Kada se posmatraju postupci po žalbi, Viši sud za prekršaje Crne Gore je u toku 2022. godini imao ukupno u radu 151 predmet iz oblasti Zakona o zaštiti od nasilja u porodici, od čega 133 PŽP, 6 PŽPpr, 6 PŽPI predmeta, 3 PŽPO predmeta i 3 PŽPM.

Od ukupno 133 PŽP predmeta iz ove oblasti, 132 je bilo novih i jedan (1) iz 2021. godine. Završena su 123 predmeta, tri (3) predmeta su administrativno vraćena i sedam (7) neriješeno na kraju godine. Potvrđen je 81 predmet, ukinuto je 27 predmeta, 14 predmeta je preinačeno, u jednom (1) predmetu je žalba odbačena. U 97 PŽP predmeta žalioци su okrivljeni, u devet (9) predmeta Uprava policije kao podnosilac zahtjeva, u 18 predmeta oštećeni, u tri (3) predmeta okrivljeni i oštećeni, u dva (2) predmeta Uprava policije i okrivljeni, u jednom predmetu Uprava policije, okrivljeni i oštećeni, u dva (2) predmeta ODT Bijelo Polje i u jednom (1) predmetu ODT Pljevlja.

Uporedni podaci sa 2021. godinom govore da u pogledu ukupnog broja predmeta u 2022. godini u radu je bilo 2201, a u 2021. godini 2176 predmeta. Završeno je 1565 ili 71,10% a u 2021. godini 1539 ili 70,73%. Procenat izrečenih novčanih kazni u 2021. godini 28,79% a 32,14% u 2022. Godini. Procenat izrečenih kazni zatvora je 6,89% u 2021. dok je 9,27% u 2022. godini. Procenat obustava postupka 5,78% u 2021.godini a 3,83% u 2022. godini. Procenat oslobađajućih odluka u 2021. je 22,35% dok je 21,34% u 2022.godini. Broj izrečenih zaštitinih mjera je 426 u 2021. godini dok je 782 u 2022. godini. Broj predmeta po žalbi je 116 u 2021. godini dok je 151 u 2022. godini.

## 8.6. Podaci iz upravne nadležnosti

Prema podacima *Uprave za inspeksijske poslove* proizilazi da su pred Inspekcijom rada bile pokrenute dvije inicijative u kojima su utvrđene nepravilnosti, ali nije naveden diskriminatorni osnov. Pred Inspekcijom za sport su takođe pokrenute dvije inicijative u kojima nije naveden diskriminatorni osnov.

*Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma* je dostavilo izjašnjenje i ukazuje da je inspekcija koja je u nadležnosti tog ministarstva primila dvije inicijative za kontolu objekata u izgradnji u vezi sa omogućavanjem pristupačnosti licima smanjene pokretljivosti i licima sa invaliditetom, i to: kontrola

prijave građenja, odnosno rekonstrukcije kaldrme u Starom Baru, investitora opštine Bar, koja je prihvaćena uz obavezu investitora da otkloni nedostatak koji se odnosio na omogućavanje pristupačnosti licima smanjene pokretljivosti i licima sa invaliditetom, i drugu inicijativu za obezbjeđivanje pristupačnosti prilikom građenja objekta, investitora d.o.o. RTM Gropu iz Bara, u kojoj je inspekcija, vršeći kontrolu istog, naložila investitoru da prije završetka izgradnje objekta omogući pristup licima smanjene pokretljivosti i licima sa invaliditetom u skladu sa Pravilnikom o bližim uslovima i načinu prilagođavanja objekta za pristup licima smanjene pokretljivosti i licima sa invaliditetom.

Zaštitnik je zatražio i podatke od *Uprave policije* koji se odnose na slučajeve diskriminacije i putem mejla<sup>232</sup> dobio nesistematizovane podatke na 110 strana zbog čega podsjeća ovaj organ na zakonsku obavezu vođenja i dostavljanja podataka u vezi sa slučajevima diskriminacije. Istovremeno, ukazujemo da je Uprava policije ranije dostavljala objedinjene i cjelovite statističke podatke, pa Zaštitnik očekuje da će se praksa iz prethodnog perioda ubuduće nastaviti, odnosno da Uprava policije dostavlja sistematizovane i objedinjene podatke u vezi sa diskriminacijom i nasiljem u porodici, kao izrazito štetnim pojavama u našem društvu, pa samim tim i zauzeti drugačiji pristup prilikom obrade podataka.

## 8.7. Posebni oblici / osnovi diskriminacije

### 8.7.1. Diskriminacija po osnovu invaliditeta

Zaštitnik smatra da su lica sa invaliditetom jedna od najmarginalizovanijih društvenih grupa u pogledu izloženosti riziku od diskriminacije. Lica sa invaliditetom diskriminacija pogađa u svim područjima života, najizraženije u oblasti rada i zapošljavanja, obrazovanja, zdravstva i samostalnog života. Međutim, percepcija građana/ki o prisutnosti lica sa invaliditetom u crnogorskom društvu je osviješćena, kao i potreba njihove integracije u društveni život i ostvarivanja prava na bazi jednakosti sa drugima. Ocjena Zaštitnika je da u ovoj oblasti još uvijek ima dosta prostora za unaprjeđenje, posebno na polju pune i efektivne implementacije garantovanih prava, sudjelovanja u životu zajednice, integrisanih servisa i usluga za samostalan život. Dakle, nedostaje efektivna primjena normativnih garancija.

Prema Istraživanju o diskriminaciji osoba s invaliditetom (OSI) i članova porodica OSI, poznanika ili srodnika OSI<sup>233</sup>, koje je u 2022. godini sproveo Udruženje mladih sa hendikepom (UMHCG) lica sa invaliditetom prema mišljenju većine ispitanika najugroženija su i najmarginalizovanija grupa i svakodnevno su diskriminisana u društvu. Prema podacima istog istraživanja diskriminacija je najviše zastupljena u pristupu objektima i površinama u javnoj upotrebi, zatim u oblasti rada i zapošljavanja.

Medicinski i funkcionalni model pristupa invaliditetu još uvijek prednjači, pa je zakone, politike i strategije, u vezi sa licima sa invaliditetom neophodno donositi i kreirati na bazi pristupa zasnovanog na ljudskim pravima, koji lica sa invaliditetom posmatra kao aktivne sudionike društvenih procesa, a ne pasivne posmatračke. Licima sa invaliditetom nije omogućeno da u punom kapacitetu i na osnovu jednakosti sa drugima žive samostalno, obrazuju se, zarađuju za život, učestvuju u političkom i javnom životu, ostvaruju efikasan pristup pravdi, učestvuju u kulturnim i sportskim aktivnostima i dr.

Usluge podrške za život u zajednici su od izuzetne važnosti za samostalnost lica sa invaliditetom, pa je obaveza države da razvije što širi spektar ovih usluga, a što, između ostalog, proizilazi i iz Konvencije UN-a o pravima lica sa invaliditetom. Zaštitnik konstatuje da još uvijek određeni broj objekata i površina u javnoj upotrebi nije prilagođen licima sa invaliditetom, što važi i za informacije i komunikacije.

<sup>232</sup> Mejl komunikacija od 03. marta 2022. godine

<sup>233</sup> Dostupno na: file:///C:/Users/Pc/Downloads/30-l-23-Istra%C5%BEivanje-o-diskriminaciji-OSI-2022.pdf

Poslovna sposobnost je nužna komponenta samostalnosti, jer posjedovanje te sposobnosti omogućava potpuno upravljanje sopstvenim životom. Model zamjenskog odlučivanja, koji je još uvijek prisutan u Crnoj Gori, treba bez odlaganja da ustupi mjesto modelu odlučivanja uz podršku koji promoviše Konvencija o pravima lica sa invaliditetom. Prema saznanjima Zaštitnika pred Osnovnim sudom u Podgorici, kao najvećim sudom u državi podnijeto je 46 predloga za lišenje poslovne sposobnosti, od čega je pravosnažno okončano 20 predmeta i u svim su lica lišena poslovne sposobnosti.

U oblasti zapošljavanja poslodavci se i dalje opredjeljuju da plaćaju doprinose Fondu za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom, umjesto da zaposle lice sa invaliditetom. Ovakvom stavu poslodavaca svakako doprinosi i način utvrđivanja (preostale) radne sposobnosti koji se još uvijek u dominantnoj mjeri zasniva na medicinskom modelu pristupu invaliditetu.

Obrazovanje je temelj razvoja svakog pojedinca i društva, kao cjeline. Međutim, lica sa invaliditetom i dalje se sučavaju sa brojnim preprekama u pristupu obrazovanju i obrazovnom postignuću.

**Primjer:**

Savez slijepih Crne Gore podnio je pritužbu zbog diskriminacije, uskraćivanja prava na pristupačno obrazovanje i nejednakog tretman pred zakonom osnovaca učenika/ca oštećenog vida. Nepostojanje adekvatanog i prilagođenog udžbenika za opismenjavanje djece oštećenog vida i ostalih udžbenika za osnovnu školu u odgovarajućim formatima nesumnjivo smanjuje stepen inkluzivnosti obrazovnog sistema odnosno na diskriminatoran način krši pravo na obrazovanje na štetu ove djece.

Zaštitnik je preporučio Ministarstvu prosvjete:

- da preduzme sve neophodne aktivnosti iz svoje nadležnosti, uključujući i zakonodavne kako bi učenici oštećenog vida osnovno-školskog uzrasta ostvarili pravo na obrazovanje, bez diskriminacije i na osnovu jednakosti sa drugima, a posebno one koje su usmjerene na:

1) olakšavanje učenja Brajevog pisma izdavanjem udžbenika za opismenjavanje na Brajevom pismu;

2) ostvarivanje prava na obrazovanje na Brajevom pismu i drugim pristupačnim formatima, kroz izdavanje drugih udžbenika i udžbeničke literature za osnovnu školu na Brajevom pismu i drugim pristupačnim formatima.

3) zapošljavanje nastavnog osoblja koje je kvalifikovano da koristi Brajevo pismo, uključujući nastavnike koji su i sami lica sa invaliditetom.

- da relevantne aktivnosti sporovodi uz bliske konsultacije i aktivno učešće lica sa invaliditetom, uključujući djecu sa invaliditetom, kroz organizacije koje ih predstavljaju i zastupaju.

Dalje, učešće građana/ki u političkom i javnom životu pokazatelj je zrelosti i inkluzivnosti društva. Međutim, brojne su prepreke sa kojima se ova lica suočavaju na putu ka ostvarivanju prava u ovoj oblasti, pa s tim u vezi je neophodno preduzimati mjere na stvaranju uslova za nesmetano učešće u političkom životu, kao i ostvarivanje aktivnog i pasivnog biračkog prava, na osnovu jednakosti sa drugima. Takođe, neophodno je da izborni proces prati obezbjeđenje pristupačnih biračkih mjesta, ali i pristupačnog izbornog materijala i informacija u toku izborne kampanje. Takođe je važno stvoriti uslove da lica sa invaliditetom budu više zastupljena na javnim funkcijama, odnosno upravljačkim strukturama organa i institucijama sistema, jer bi na taj način mogli da utiču na kreiranje javnih politika.

Nevladine organizacije koje se bave promocijom i zaštitom prava lica sa invaliditetom strateški su partneri Zaštitnika za zaštitu od diskriminacije i ostvarivanje prava lica sa invaliditetom. U duhu dobre saradnje, a slijedeći praksu iz prethodnih godina, Zaštitnik se obratio pojedinim organizacijama radi dostavljanja informacija o stanju ljudskih prava lica sa invaliditetom.

Iz analize koju je dostavio Savez slijepih Crne Gore, pored ostalog, proizilazi: Pravo na ličnu invalidninu već više godina unazad, predmet je pravne borbe, kako Saveza slijepih, tako i njegovih članova i članica; Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti propisao je da pravo na ličnu invalidninu imaju lica sa teškim



invaliditetom, a 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, isključuje osobe s potpunim oštećenjem vida, sa liste medicinskih indikacija za ostvarivanje navedenog prava, iako su osobe s potpunim oštećenjem vida prepoznate kao osobe sa sto procenata tjelesnog oštećenja, kako ih definiše akt Ministarstva zdravlja Crne Gore, pod nazivom Nacionalna jedinstvena lista oštećenja i dijagnoza. Kriterijumi, načini za nabavku i dobijanje očnih i tiflo-tehničkih pomagala, čije finansiranje plaća Fond za zdravstveno osiguranje su otežani i nesrazmjerni u odnosu na realne potrebe osoba oštećenog vida, a spisak i vrsta očnih i tiflo-tehničkih pomagala koja se nalaze na listi Fonda za zdravstveno osiguranje je takođe skroman i ograničen, da na njemu nema psa vodiča kao i mnogih drugih pomagala, te da su ograničeni i rokovi za zamjenu pomagala, kao i novčani iznosi za kupovinu pomagala koje Fond refundira osobama s invaliditetom. Najznačajniji servisi podrške, pomoć u kući, personalna asistencija, prevoz od vrata do vrata i Videći pratilac još uvijek se ne realizuju na način koji ide u pravcu poštovanja prava osoba oštećenog vida. Treba raditi na osiguravanju dosljedne primjene i poštovanja važećih propisa iz oblasti prava potrošača oštećenog vida, uz nastojanje da se postojeći propisi mijenjaju i da se utvrđena lista proizvoda za obavezno obilježavanje Brajevim pismom proširuje i unaprjeđuje. Oblast e-pristupačnosti: sajtova, materijala i e-dokumenata, još uvijek nije na zadovoljavajućem nivou. Nepristupačnost je i dalje prisutna u ogromnom procentu u Crnoj Gori, jer uglavnom nema taktilnih traka na ulicama, trgovima, šetalištima, tržnim centrima, zgradama u javnoj upotrebi. Oblast mobiliteta osoba oštećenog vida, obuke za samostalno kretanje, država apsolutno ne stimuliše i ništa ne čini po ovom, veoma važnom, životnom pitanju za OSI. U obrazovnim ustanovama, počev od predškolskih, pa dalje, primjetna je izrazita fizička nepristupačnost objekata, didaktičkih materijala, literature, informacija.

Osobama oštećenog vida i dalje nije omogućena dostupna literatura u procesu obrazovanja, te još uvijek ne postoji udžbenik za opismenjavanje na Brajevom pismu za djecu oštećenog vida. Još uvijek nije izvršena standardizacija na Brajevom pismu za dva nova slova u našem jeziku. OOV u prethodnoj godini nijesu mogle samostalno, tajno i dostojanstveno ostvariti svoje biračko pravo u Crnoj Gori. OOV takoreći nikako, odnosno veoma rijetko, preuzimaju neke od važnih funkcija u društvu, što govori da su stereotipi i predrasude u odnosu na sposobnosti i kompetencije OOV i dalje jako izraženi i prisutni. Tokom 2021. i 2022. godine bila su prisutna velika i sasvim neopravdana kašnjenja u isplati subvencija za zarade zaposlenih OSI. Ovakvo stanje može biti demotivišući faktor za nova zapošljavanja osoba s invaliditetom u zemlji, što treba korigovati i natjerati službenike ZZZCG, u okrilju kojeg i funkcionije Savjet za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom, da profesionalnije i efikasnije pristupaju ovim pitanjima. Medicinske ustanove, domovi zdravlja, ambulante i slično, širom Crne Gore, najčešće nijesu prilagođeni OSI, na samom startu se uočava nejednako postupanje, odnosno diskriminacija u odnosu na ovu kategoriju građana/ki. Kada se govori o pristupu medicinskog osoblja, često se može zapaziti nedostatak edukacije za komunikaciju sa pacijentom/kinjom koji/a je osoba s invaliditetom, što za pacijenta/kinju predstavlja neprijatno iskustvo koje narušava dostojanstvo. Mnogim ženama i u Crnoj Gori su uskraćena neka od sljedećih prava: Upravljanje sopstvenim životom (drugi odlučuju šta je bolje za nju); samostalno odlučivanje (...a ne zna ona šta želi); upravljanje sopstvenim finansijama (porodice često raspolažu njenim socijalnim davanjima i sl.); izbor zanimanja (nije to za žene); izbor partnera (nije on za tebe, ako on nije OSI). Pošto su spomenici kulture veoma primamljivi i interesantni za razgledanje i upoznavanje s kulturnom baštinom i bližom ili daljom prošlošću našeg naroda, kako domaćim posjetiocima s invaliditetom, tako i sve brojnijim inostranim posjetiocima, isti se moraju učiniti jednako pristupačnim i dostupnim osobama potpuno ili djelimično oštećenog vida. Savez slijepih je putem otvorenog pisma, kojeg su u julu prošle godine uputili premijeru i ministru za ljudska i manjinska prava, iskazao duboko neslaganje i snažan protest u odnosu na tadašnju odluku Vlade, da ukine Direktorat za zaštitu i jednakost lica s invaliditetom, koji je do tada funkcionisao u sklopu Ministarstva za ljudska i manjinska prava. Savjet za pitanja lica s invaliditetom ne funkcionije već četiri godine, što bi hitno trebalo promijeniti.

Iz analize koju je dostavilo Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore, pored ostalog proizilazi: jedan od ključnih problema u Crnoj Gori je nepostojanje jedinstvenog registra OSI što znatno otežava planiranje i pružanje različitih mjera, aktivnosti i usluga, uključujući i usluge podrške za život u zajednici. Nepostojanje statističkih podataka o osobama s invaliditetom ima za posljedicu neadekvatno planiranje politika u oblasti invaliditeta, prije svega zbog procjene potreba, praćenja standarda i troškova života i ukupnih uslova u kojima žive osobe s invaliditetom. Problem nasilja nad osobama s invaliditetom, uključujući posebno nasilje nad ženama i djecom s invaliditetom koje ostaje nedovoljno istraženo usljed nepostojanja zvaničnih statističkih podataka u kojoj mjeri i kroz koje oblike i manifestacije su OSI izložene nasilju u našoj društvenoj zajednici. Zbog navedenog, politike u oblasti invaliditeta uopšte i ne tretiraju nasilje nad osobama s invaliditetom kao fenomen i neusklađene su s Konvencijom UN o pravima osoba s invaliditetom. Isto tako, ni politike iz oblasti rodne ravnopravnosti ne tretiraju, na pravi način, pitanja žena s invaliditetom. Shodno navedenom, nadležne institucije moraju uspostaviti adekvatniji sistem za prepoznavanje, procesuiranje i zaštitu žrtava s invaliditetom, kao i evidencije i statistiku o nasilju nad njima u okviru jedinstvene statistike o nasilju nad djevojčicama i ženama. Uz to, ne manje važno je istaći da institucije ne shvataju ozbiljno, ne prihvataju i često negiraju nasilje koje se dešava nad ženama s invaliditetom, pa ga dovoljno i ne istražuju, niti pružaju adekvatnu pomoć i zaštitu ženama s invaliditetom s iskustvom nasilja ili njihovoj djeci koja su svjedočila nasilju, ili često i sama bila žrtve istog, zbog čega oni nerijetko dugotrajno trpe nasilje i bivaju viktimizovani. Uprkos činjenici da Crna Gora ulaže značajne napore da uskladi svoj pravni sistem sa međunarodnim standardima u oblastima koje se tiču zaštite ljudskih prava OSI, jako je važno ukazati na nedostatak brojnih garancija u domaćem zakonodavstvu, kada su u pitanju prava OSI, kao i na postojanje potpuno suprotnih garancija u odnosu na međunarodne standarde, ali i izostanak neposredne primjene Konvencije. Kada je u pitanju zaštita prava OSI, implementacija zakonskih i podzakonskih akata, kao i mjera definisanih strategijama i akcionim planovima veoma je spora i neefikasna. Nijesu sva ministarstva sprovodila javne konsultacije kada su pripremala nacрте zakona i strategija i da je značajan broj zakona usvojen bez prethodne konsultacije sa civilnim društvom i/ili bez prihvatanja najbitnijih sugestija. Stoga se mehanizmi konsultacija sa civilnim društvom moraju dodatno poboljšati. Analizom važeće zakonske regulative u oblasti zaštite prava djece i porodičnog života na kojoj je radilo UMHCG ukazano je da crnogorsko zakonodavstvo u oblasti porodičnih odnosa i roditeljstva OSI ne propisuje adekvatne garancije njihovih prava, ne prepoznaje oblike diskriminacije i ne propisuje podršku za život djece s invaliditetom u primarnoj porodici, kao ni podršku za sklapanje braka: Nažalost, i dalje postoje predrasude da su OSI manje sposobne ili nesposobne za samostalan život zbog čega im se uskraćuju brojna prava i stavljaju se pod starateljstvo, bilo oduzimanjem poslovne sposobnosti ili produženim roditeljskim pravom. Nastavlja se s negativnom praksom oduzimanja poslovne sposobnosti uprkos zabrinutosti Komiteta UN o pravima OSI i preporuci da se ukine takav sistem i pređe na sistem podržanog odlučivanja. Servisi podrške moraju biti finansirani iz budžeta države. Apsolutno je neprihvatljivo da u bilo kojem zakonu u 2022. godini, punih 13 godina od ratifikacije Konvencije UN o pravima OSI, imamo neadekvatnu terminologiju u crnogorskim propisima, koja degradira ličnost, omalovažava i diskriminiše osobe s invaliditetom. Državni organi izbjegavaju obaveze prema osobama s invaliditetom, uključujući temu reprezentativnosti organizacija OSI koje se nalaze u neravnopravnom položaju posebno kada je u pitanju njihov finansijski opstanak. Kada je u pitanju pristupačnost u Crnoj Gori postoje snažne institucionalne prepreke sa kojima se OSI svakodnevno suočavaju, iako u određenoj mjeri postoji napredak, posebno kada je u pitanju kretanje osoba s oštećenim vidom jer se započelo s ugradnjom taktilnih traka vodilja i linija upozorenja kao i zvučnih semafora. Međutim, u sjevernim opštinama Crne Gore, i dalje nepristupačnost predstavlja ogroman problem za OSI a posebno za korisnike kolica/pomagala za kretanje. U oblasti zapošljavanja OSI negativan primjer iz prakse odnosi se na višemjesečno kašnjenje u isplatama subvencija poslodavcima koji zapošljavaju osobe s invaliditetom, koje je izazvano potpunom pasivnošću Zavoda za zapošljavanje Crne Gore, čime se, nažalost, nanosi direktna šteta osobama s invaliditetom, ali zasigurno i njihovim poslodavcima, kako trenutnim, tako i potencijalnim. Kada je u pitanju učešće OSI u političkom, javnom i

društvenom životu, osobe s invaliditetom, kojima je oduzeta poslovna sposobnost, često ne znaju da imaju pravo glasa na izborima, stoga je potrebno raditi na informisanju OSI o njihovim pravima, a institucije nadležne za sprovođenje izbora treba da omoguće nesmetano ostvarivanje prava glasa OSI, a političke partije da afirmišu učešće OSI u izborima i politici. Naše zakonodavstvo nije usklađeno sa Konvencijom UN o pravima OSI, ni kada je riječ o ostvarivanju prava na medicinsko-tehnička pomagala, posebno u dijelu koji se odnosi na obavezu države da obezbijedi mogućnost izbora vrste i kvaliteta pomagala, proizvođača pojedinih pomagala, obavezu izbora isporučilaca, najviši kvalitet i standard pomagala i drugo. Vlada Crne Gore još uvijek nije formirala Savjet za prava OSI, iako je Lista kandidata bila objavljena još u februaru prošle godine. Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava bez obrazloženja izmjenom Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta ukinulo je Direktorat za zaštitu OSI od diskriminacije. Zabrinjavajuće je da još uvijek ne postoji resor koji koordinira izradom drugog i trećeg periodičnog Izvještaja o sprovođenju Konvencije UN o pravima OSI, posebno jer je ovo godina u kojoj bi država trebalo da podnese taj Izvještaj. Osobe s invaliditetom i dalje su u velikoj mjeri neinformisane o pravima po osnovu invaliditeta.

U informaciji koju je dostavila Nacionalna asocijacija roditelja, djece i omladine sa smetnjama u razvoju Crne Gore navedeni su programi koji su u 2022. godini realizovani u Prvom udruženju roditelja djece i omladine sa smetnjama u razvoju- Podgorica. Takođe, dostavljena je dopunjena informacija Nacionalne asocijacije roditelja djece i omladine sa smetnjama u razvoju Crne Gore u kojoj je, pored ostalog, navedeno: Ostvarivanje prava djece sa smetnjama u razvoju nije na adekvatnom nivou i u direktnoj je vezi sa barijerama sa kojima se djeca suočavaju u pristupu zdravstvu, obrazovanju i uslugama socijalne i dječje zaštite i uključivanju u društveni život zajednice. Međusektorska saradnja je na jako niskom nivou, ne koriste se stručni kapaciteti iz različitih sektora, integrisane usluge nijesu razvijene, postoje nedostaci u oblasti pružanja usluga. Ne postoji baza podataka i relevantna statistika djece u riziku i djece sa smetnjama u razvoju. U odnosu prema djeci sa smetnjama u razvoju je i dalje prisutan medicinski model i u svim oblastima postoji potreba za unapređenjem kvaliteta usluga. Savjet za prava djeteta nije konstituisan u 2022. godini. Udruženja roditelja djece sa smetnjama u razvoju i dalje pružaju individualne usluge defektologa, logopeda, fizioterapeuta i dr. zato što nedostaju te usluge u sistemu. U odnosu na pristup zdravstvenoj zaštiti ukazali su na sljedeće probleme: Ne postoji psiho-socijalna podrška roditeljima djece sa smetnjama u razvoju tokom prvih godina života, detekcija i rana intervencija je na jako niskom nivou, samo u šest gradova pri domovima zdravlja funkcionišu Centri za djecu sa posebnim potrebama (ni naziv im nije adekvatan) u kojima su zaposleni defektolozi, logopedi, psiholozi, fizioterapeuti, pedijatar i medicinska sestra, u dva grada funkcionišu jedinice ovih centara u kojima nema stalno zaposlenih stručnih radnika zbog neadekvatnih normativa i standarda, već se povremeno angažuju defektolog i fizioterapeut na po par sati nedeljno tako da djeca dobijaju malo tretmana i njihov rani razvoj se slabo podržava. U ostalim gradovima nema ovih centara. Ovi centri i jedinice moraju postati centri za rani razvoj i oni moraju postojati u svim gradovima da bi rana intervencija adekvatno funkcionisala. Veliki broj djece uzrasta do 6 godina i dalje ide na rehabilitaciju u centre u regionu i tamo ostaju duzi vremenski period. U zdravstvu se ne prave planovi podrške za dijete i porodicu tako da podrška porodici ne postoji i postignuća djece se ne mogu evaluirati na pravi način. Kad je riječ o ranom otkrivanju smetnji, upućivanju djeteta i praćenju napretka i krajnjih rezultata, nisu uspostavljene jasne procedure saradnje između ustanova zdravstvene zaštite, Centara za socijalni rad, lokalnih komisija za usmjeravanje djece s posebnim obrazovnim potrebama, vrtića, škola, resursnih centara, dnevnih centara i Centra za autizam, razvojne smetnje i dječju psihijatriju „Ognjen Rakočević“ i NVO sektora. Kad je riječ o pristupu obrazovanju, ukazano je da je u zadnje vrijeme postignut napredak u ovom polju ali i dalje postoje mnogi problemi u praksi koji utiču na pristup i kvalitet obrazovanja. Obrazovanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama je definisano Lex specialis zakonom što je bilo potrebno u tom trenutku ali se mora raditi na tome da se odredbe iz ovog zakona uvrste u opšti zakon o obrazovanju. Većina škola i dalje nije pristupačna za djecu sa tjelesnim smetnjama. Većina škola na sjeveru i jugu nema u pedagoško - psihološkoj službi zaposlenih psihologa i defektologa. Lokalne komisije za usmjeravanje

djece sa posebnim obrazovnim potrebama trebalo bi da koriste holistički model ali neki članovi i dalje koriste medicinski model pristupa invaliditetu. Potrebno je evaluirati i standardizovati rad Komisija. Asistenti u nastavi se dodjeljuju djeci sa određenim tipovima smetnje iako postoji potreba da i neka druga djeca imaju asistente. Ministarstvo prosvjete finansira rad asistenata u nastavi ali je njihov broj i dalje nedovoljan. Jedan asistent u nastavi pruža podršku većem broju djece što u nekim situacijama nije adekvatno. Saradnja između različitih nivoa obrazovanja nije dovoljno dobra. Individualni tranzicioni planovi koji bi trebalo da podrže prelazak djeteta iz osnovne u srednju školu, iz srednje škole u sektor zapošljavanja ili na visokoškolsko obrazovanje su dobro zamišljeni ali se u praksi ne sprovode adekvatno. Neka djeca sa smetnjama u razvoju nemaju mogućnost izbora obrazovnog programa koji odgovara njihovim potrebama jer se uopšteno upisuje mali broj djece na treći stepen obrazovanja, pa su prinuđeni da idu na četvrti stepen iako tamo nema smanjivanja standarda znanja. Usklađivanje Individualno razvojno obrazovnih programa iz obrazovanja i Individualnih planova rada iz socijalne i dječje zaštite ne postoji ili je na niskom nivou.

Kad je riječ o pristupu uslugama socijalne i dječje zaštite u Crnoj Gori, ove usluge i dalje nijesu dovoljno razvijene na lokalnom nivou. Nedostaju jako važne usluge kao što su: stanovanje uz podršku, predah roditeljstvu, lični pratilac, specijalizovano hraniteljstvo i dr. Kasni proces deinstitutionalizacije i adekvatne prevencije institucionalizacije. Pravilnici o normativima i standardima usluga podrške životu u zajednici i savjetodavno-terapijskim i socijalno-edukativnim uslugama ne odgovaraju potrebama djece i u većini su isti i za djecu i za odrasle i za stare. Normativ za uslugu pomoć u kući od jednog asistenta na deset korisnika je potpuno neadekvatan potrebama djece i njihovih porodica. Normativ za dnevne boravke nije u skladu sa potrebama djece i potrebnim stepenom podrške. U Crnoj Gori funkcioniše sedamnaest dnevnih centara, koji pružaju širu lepezu usluga od dnevnih boravaka i to su jedine systemske usluge na lokalnom nivou. Njihov rad se mora standardizovati. I dalje nije tačno definisan odnos opština kao osnivača dnevnih centara i Ministarstva rada i socijalnog rada, kao i način finansiranja. U samo tri opštine postoje dnevni centri koji pored djece pružaju podršku i odraslim licima sa invaliditetom starijim od 27 godina. U zadnje dvije godine se radi na povezivanju dnevnih centara sa vrtićima i školama, ali ova saradnja mora biti na još većem nivou i mora se uključiti i sektor zdravstva. Mora se proširiti opseg usluga dnevnih centara i systemski definisati način pružanja dodatne stručne podrške djeci koja pohađaju vaspitno - obrazovni sistem i rane intervencije.

Iz analize koju je dostavilo NVO Savez udruženja roditelja djece i omladine sa teškoćama u razvoju „Naša inicijativa” - Podgorica, pored ostalog, proizilazi: Po shvatanju NVO Saveza „Naša inicijativa”, 2022. godinu su obilježila brojna kršenja ljudskih prava djece i mladih sa smetnjama u razvoju i odraslih lica sa invaliditetom kao i kršenja brojnih prava na štetu organizacija lica sa invaliditetom, a što se negativno reflektovalo na populacije djece i omladine sa smetnjama u razvoju. Nijedan konkurs za raspodjelu sredstava za projekat nevladinih organizacija od strane državnih organa nije raspisan najkasnije od marta tekuće godine za tu kalendarsku 2022. godinu zbog čega djeca i mladi sa smetnjama u razvoju nijesu mogli da ostvare određene servise usluga koje pružaju NVO što je dovelo do stagnacije ili nazadovanja njihovog psiho-fizičkog i vaspitno - obrazovnog stanja. Konkursi su raspisivani uglavnom u posljednjem kvartalu 2022. godine, uz posredovanje i urgenciju Zaštitnika, odluke o raspodjeli sredstava su donošene uglavnom u poslednoj sedmici decembra 2022. godine, te NVO koje se bave unaprjeđenjem položaja djece i mladih sa smetnjama u razvoju, realno nijesu mogle doprinijeti realizaciji javnih politika i poboljšanju stanja svojih korisnika kroz socijalne servise koje organizuju. Time je u značajnoj mjeri nekoliko stotina djece i mladih sa smetnjama u razvoju širom Crne Gore uskraćeno za servise usluga a time direktno i za unaprjeđenje svog stanja a na šta su imali pravo prema Zakonu o nevladinim organizacijama i prema Odluci Vlade o utvrđivanju prioritarnih oblasti za finansiranje projekata i programa NVO u 2022 godini. Tokom 2022. godine ZZZCG nije uredno isplaćivao subvencije poslodavcima koji zapošljavaju lica sa invaliditetom iz sredstava Fonda za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje pomenute populacije. Savezu „Naša inicijativa” i pojedinim lokalnim udruženjima su subvencije kasnile

po 10 i više mjeseci zbog čega je Savez i pored potrebe za angažovanjem lica sa invaliditetom, morao jedan broj njih otpuštati i vraćati na evidenciju nezapošljenih. Sa druge strane, pojedinim poslodavcima su prilično uredno isplaćivane subvencije i oni su mogli održati u radnom odnosu svoja lica sa invaliditetom. Brojni državni i lokalni objekti i dalje su nepristupačni za veliki broj lica sa invaliditetom, čime se otežava pristup uslugama i dobrima za pomenutu populaciju. Lica sa invaliditetom su bila diskriminisana i tokom 2022. godine, u pogledu pružanja zdravstvenih usluga i rehabilitacije u specijalizovanim ustanovama koje pružaju zdravstvene usluge i rehabilitaciju jer se i dalje starosna dob postavlja kao uslov za ostvarenje određenih prava iz te oblasti, što je u suprotnosti sa Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom u oblasti zdravstvene zaštite.

### **Preporuke Zaštitnika:**

- ❖ *Da se dosljedno primjenjuju propisi koji regulišu pristupačnost objekata i površina u javnoj upotrebi, ali i pristupačnost informacija i komunikacija, kao i javnog prevoza, u smislu obezbjeđenja minimalnih uslova za dostizanje jednakosti sa drugima.*
- ❖ *Da se stvore uslovi za učešće lica sa invaliditetom u javnom i političkom životu, kao i aktivno i inkluzivno participiranje na mjestima donošenja odluka.*
- ❖ *Da se nastavi sa preduzimanjem aktivnosti koje imaju za cilj dalje unaprjeđenje sistema inkluzivnog obrazovanja, uključujući pristup obrazovnim ustanovama i obrazovnom programu, kao i stvaranje jednakih mogućnosti za dostizanje obrazovnog postignuća.*
- ❖ *Zaštitnik podsjeća na ranije date preporuke u ovoj oblasti za koje i dalje postoji potreba angažovanja institucija na njihovoj implementaciji.*
- ❖ *Da se model zamjenskog odlučivanja kod potpunog ili djelimičnog oduzimanja poslovne sposobnosti zamijeni modelom odlučivanja uz podršku.*
- ❖ *Da se unaprjeđuju postojeće i razvijaju nove usluge za život u zajednici za lica sa invaliditetom.*

### **8.7.2. Rodna ravnopravnost**

Crna Gora je ratifikovala dokumenta koja su od značaja za postizanje rodne ravnopravnosti, a među kojima su Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena (CEDAW), Pekinška deklaracija i Platforma za akciju, Konvencija Savjeta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija). Međutim, i pored toga što su pomenuta dokumenta dio pravnog poretka, neophodno je preduzimati dalje mjere i radnje u cilju postizanja suštinske ravnopravnosti.

Rodna ravnopravnost se uglavnom shvata i primjenjuje u smislu participiranja jednakog broja žena i muškaraca u različitim sferama društva. Međutim, ovaj pojam ne znači samo to, već se dostizanje rodne ravnopravnosti odnosi i na eliminisanje svih oblika rodno zasnovane diskriminacije i rodnih stereotipa u svim oblastima života. Uz to, integrisanjem rodne perspektive postiže se veći stepen demokratičnosti društva, osnaživanje žena, jednaka vidljivost, šanse i mogućnosti za ostvarenje potencijala oba pola, kao i ravnopravna zastupljenost i učešće u svim područjima javnog života. Zaštitnik je iz godine u godinu kroz proaktivnu ulogu i ulogu institucionalnog mehanizma za zaštitu od diskriminacije ukazivao da je rodnu ravnopravnost neophodno integrisati u sve politike društva i omogućiti ženama, muškarcima i osobama drugačijih rodni identiteta jednake mogućnosti i pristup svim resursima, kao i uživanje dobrobiti od korišćenja tih resursa. Za ostvarenje tog cilja, pored ostalog, potrebno je mijenjati patrijarhalni ambijent koji se dijelom zasniva na rodni stereotipima i predrasudama prema ženama.

Vlada Crne Gore je donijela i usvojila Nacionalnu Strategiju rodne ravnopravnosti 2021 - 2025<sup>234</sup> koja ima za cilj da doprinese podizanju nivoa rodne ravnopravnosti do 2025. godine, a tokom 2022. godine

---

<sup>234</sup> Dostupno na: <https://www.gov.me/cyr/dokumenta/26b0c8cc-3890-426e-a275-a29e1ff69648>

urađena je evaluacija<sup>235</sup> Strategije koja je imala za cilj da procijeni koliko je ovaj dokument, realizacijom planiranih aktivnosti u periodu septembar 2021 - novembar 2022. godine popravio stanje u temama koje su navedene kao prioritetne kroz tri operativna cilja: unaprjeđenje primjene postojećeg normativnog okvira na sprovođenju politika rodne ravnopravnosti i zaštitu od diskriminacije po osnovu roda i pola; unaprjeđenje oblasti obrazovanja, kulture i medija kako bi se smanjio nivo stereotipa i predrasuda prema ženama i osobama drugačijih polnih i rodni identiteta; kao i povećanje nivoa učešća žena i osoba drugačijih polnih i rodni identiteta u oblastima koje omogućavaju pristup resursima i dobiti od korišćenja resursa. Kriterijumi srednjoročne evaluacije koji nijesu dobro ocijenjeni su efikasnost, efektivnost i uticaj, iz sljedećih razloga: usvajanje Zakona o budžetu (za 2021. i 2022.) je uslijedilo u trećem kvartalu obje godine, što istovremeno znači i neblagovremeno planiranje sredstava, ali i njihovu realizaciju koja se odnosi na planirane aktivnosti iz AP NSRR za obje godine; niža planirana budžetska sredstva od realnih; sajber napad na sajt Vlade Crne Gore (avgust 2022) koji je onemogućio elektronsku komunikaciju za većinu ministarstava; statistika po polu i dalje nije dostupna za sve oblasti, iako je zakonska obaveza; kontinuirano nerazumijevanje rodni nejednakosti rukovodećeg kadra institucija koje su ključni faktori u primjeni politika rodne ravnopravnosti te manjak ljudskih kapaciteta (edukovanih na teme rodne ravnopravnosti) u Odjeljenju za rodnu ravnopravnost. Iako je Nacionalna strategija dokument koji je izuzetno sačinjen i rađen na participativnoj osnovi uz učešće brojnih aktera, civilnog društva i tri ekspertkinje za rodnu ravnopravnost, evaluacija je pokazala da su rezultati prilično skromni te je u budućem periodu nužna intenzivnija i sadržajnija promocija Strategije u najširoj javnosti i da treba ukazati na odgovornost nosilaca aktivnosti i partnera za nerealizovane aktivnosti. U evaluaciji se akcentuje i važnost saradnje izvršne i zakonodavne vlasti po pitanju rodne ravnopravnosti, kao i da je neophodno dodatno osnažiti i bolje pozicionirati Direkciju za poslove rodne ravnopravnosti.

Tokom izvještajne godine, Monstat je objavio istraživanje Žene i muškarci u Crnoj Gori<sup>236</sup> u kojem je vidljiva problematika i jaz između muškaraca i žena. Poseban izazov i problem tzv. "staklenih plafona" vidi se u oblasti obrazovanja, zapošljavanja i politici. Za ukazati je na statističke podatke u oblasti obrazovanja iz kojih proizilazi da je tokom 2021. godine, na osnovnim studijama, diplomiralo 2 759 studenata, što je za 9,4% manje u odnosu na prethodnu kalendarsku godinu. Od ukupnog broja diplomiranih na osnovnim studijama 59,2% je ženskog, a 40,8% muškog pola. Magistarske/master studije u toku 2021. godine završilo je 398 studenata. Magistarske/master studije završilo je 64,1% ženskog, a 35,9% studenata muškog pola. Zvanje doktora nauka u 2021. godini steklo je 14 lica. Od navedenog broja doktora nauka, ženskog pola je 64,3% a muškog 35,7%. Iako su žene obrazovaniji dio Crne Gore, to se, međutim, ne odražava na njihovu veću zastupljenost i bolji položaj na tržištu rada. Prednji podaci su nužni radi ukrštanja sa statističkim podacima Zavoda za zapošljavanje<sup>237</sup> iz kojih proizilazi da je u mjesecu januaru 2023. godine stopa nezaposlenosti 19,23%, a na tržištu rada od ukupno 44.849 lica nezaposleno je 25.668 žena a 19.181 muškaraca, što govori o uočljivoj diskrepanci zaposlenosti između muškaraca i žena.

U godišnjaku Monstata, obrađeni su i podaci koji se odnose na osuđena lica i visok procenat osuđenika u odnosu na osuđenice, pa tako u toku 2021. godine osuđen je 101 maloljetni učinilac krivičnih djela, što je za 11,0% više nego u 2020. godini. Učešće osoba ženskog pola je 2,0%, a učešće osoba muškog pola je 98,0%. Za krivična djela protiv imovine, koja su u 2021. godini bila najzastupljenija, udio osuđenih maloljetnih počinitelja krivičnih djela iznosi 39,6%. Svi počinioci su muškog pola. Po svim grupama krivičnih djela, počinioci muškog pola dominiraju. Najveći broj osuđenih maloljetnih počinitelja krivičnih

---

<sup>235</sup> Srednjoročna evaluacija Nacionalne strategije rodne ravnopravnosti 2021-2025 za period septembar 2021. do novembra 2022. godine

<sup>236</sup> Dostupno na:

<http://monstat.org/uploads/files/publikacije/Zene%20i%20muskarci%20u%20CG%20web%202026.12%20FIN.pdf>

<sup>237</sup> Dostupno na: <https://www.zzzcg.me/wp-content/uploads/2023/02/Mjese%20C4%8Dni-statisti%20C4%8Dki-izvje%20C5%A1taj-31.1.2023..pdf>

djela, njih 48, je sa 17 godina starosti. Svi počinioci su muškog pola. U toku 2021. godine osuđena su 2002 punoljetna učinioca krivičnih djela, što je za 5,3% manje nego u 2020. godini. Učešće osoba ženskog pola je 9,1%, a učešće osoba muškog pola je 90,9%. Za krivična djela protiv zdravlja ljudi, koja su u 2021. godini bila najzastupljenija, udio osuđenih punoljetnih počinitelja krivičnih djela iznosi 28,9%. Počinioci muškog pola su 93,4%, dok je 6,6% počinitelja ženskog pola. Po svim grupama krivičnih djela, počinioci muškog pola dominiraju. Prednji podaci su prikazani upravo iz razloga što i pored visokog stepena osuđivanosti muškaraca, a imajući u vidu da je za zapošljavanje u organima državne uprave jedan od uslova za zasnivanje radnog odnosa nužno da lice nije krivično osuđivano, prisutna velika diskrepanca u zapošljavanju muškaraca i žena.

Prema Izvještaju o globalnom rodnom jazu za 2022. godinu<sup>238</sup> Crna Gora se od ukupno 156 zemalja u kojima je vršena analiza napretka prema rodnom paritetu kroz četiri dimenzije: ekonomska participacija i mogućnosti, naučna dostignuća, zdravstvo i politička osnaženost, nalazi na 54. mjestu od ukupno 156 zemalja svijeta. Kao uporedni podatak, interesantno je zapaziti da se u 2021. godini nalazila se na 48. mjestu od 156 zemalja, 2020. godine na 71. mjestu od 149 zemalja, 2019. godine na 71. mjestu od 153 zemlje, dok se u 2018. godini Crna Gora nalazila na 69. mjestu od 149 zemalja.

### 8.7.2.1. Diskriminacija po osnovu pola

Pred institucijom Zaštitnika je u izvještajnom periodu bilo 26 predmeta u kojima je tražena zaštita od diskriminacije po osnovu pola, dok je bilo osam (8) predmeta u kojima je tražena zaštita od diskriminacije po osnovu bračnog i porodičnog statusa.

Institut za pravne studije (IPLS) je u saradnji sa institucijom Zaštitnika sačinio Smjernice za prevenciju pojave i eliminaciju seksizma u djelovanju institucije Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda Crne Gore<sup>239</sup>, koje su nastale kao odgovor na Preporuku CM/Rec (2019)1 Savjeta Evrope. Sve učestalija pojava seksizma u Crnoj Gori nije adekvatno sankcionisana, pa često nije ni prepoznata kao problem. Istraživanje Centra za istraživačko novinarstvo Crne Gore<sup>240</sup>, koje je objavljeno sredinom decembra 2021. godine, govori da se čak devet od deset ispitanika/ca na društvenim mrežama susrijetalo sa sadržajima kojim se napadaju ili omalovažavaju ministarke, poslanice, novinarke, aktivistkinje.

Preporuka Savjeta Evrope je da treba podsticati relevantne javne organe i službe, npr. ombudsmane, komisije za ravnopravnost, zakonodavne skupštine, nacionalne institucije za ljudska prava, javna preduzeća i tijela za žalbe da sastave i sprovode kodekse ponašanja, odnosno smjernice za borbu protiv seksizma, u skladu sa sveobuhvatnom politikom o eliminaciji seksizma i obezbijediti adekvatne resurse za takve aktivnosti. Uzimajući u obzir navedenu Preporuku Savjeta Evrope, da su žene u Crnoj Gori u većem riziku od diskriminacije, te da je sve izraženija pojava seksizma i rodni stereotipa, potrebno je dalje unaprjeđivati zakonodavni i institucionalni okvir, kao i dosljedno i efektivno primjenjivati postojeće garancije ravnopravnosti.

Zaštitnik je u izvještajnom periodu postupao i po pritužbi koja je podnijeta na Upravu policije – RCGP "Sjever", kojom je ukazano na diskriminaciju po osnovu pola. U donijetom mišljenju je korišćena i praksa Evropskog suda za ljudska prava, shodno kojoj država ima vrlo usku slobodu prilikom određivanja razloga koji opravdavaju razliku u postupanju koja se zasnivaju na polu. U svjetlu utvrđenih činjenica i okolnosti

<sup>238</sup> Dostupno na: [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2022.pdf?\\_gl=1\\*du2qlz\\*\\_up\\*MQ..&gclid=CjwKCAjwq-WgBhBMEiwAzKSH6LCPfnCXnHXwjnuunBdSeE-UHXx-2ZVkm0IRkNiuQ9VNX9oeqBUEhoChIIQAvD\\_BwE](https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2022.pdf?_gl=1*du2qlz*_up*MQ..&gclid=CjwKCAjwq-WgBhBMEiwAzKSH6LCPfnCXnHXwjnuunBdSeE-UHXx-2ZVkm0IRkNiuQ9VNX9oeqBUEhoChIIQAvD_BwE)

<sup>239</sup> Dostupno na: [https://www.ombudsman.co.me/docs/1664885473\\_stop%20seksizmu%20u%20crnoj%20gori%20final.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1664885473_stop%20seksizmu%20u%20crnoj%20gori%20final.pdf)

<sup>240</sup> Dostupno na: <http://www.cin-cg.me/zene-iz-javnog-zivota-sve-cesce-na-meti-mizoginij-napada-mrznja-bez-granica/>

i primijenjene prakse ukazano je na obavezu preduzimanja mjera i radnji kojim će se podstaći zastupljenost žena na rukovodećim mjestima, odnosno mjestima sa visokom školskom spremom, a u skladu sa internim aktima i stručnim kvalifikacijama i sposobnostima žena. Stoga je, imajući u vidu statističke podatke koji ukazuju na nezastupljenost žena u Upravi policije, te potrebu preduzimanja dodatnih mjera na dostizanju rodne ravnopravnosti u sektoru bezbjednosti, Zaštitnik preporučio, pored ostalog, da se ubuduće vodi računa o zastupljenosti žena na rukovodećim mjestima, odnosno mjestima sa visokom stručnom spremom kada se za to steknu uslovi.

Prema podacima Uprave za statistiku, tokom prethodnih 2022. i 2021. godine je zabilježen negativan prirodni priraštaj u većem broju opština u Crnoj Gori, pa je u tom smislu za uspješnu demografsku politiku važno unaprijediti uslove na tržištu rada. Unaprijeđenjem jednakog položaja žena na tržištu rada doprinijelo bi se ostvarenju boljih radnih uslova i većoj jednakosti prilika, a što bi dovelo do podsticanja balansa između porodičnog i profesionalnog života.

Za ukazati je na skandinavski model koji počiva na dva hranitelja porodice. Osnovna karakteristika te politike je da država, odnosno društvo podupire ženu i kao majku i kao zaposlenu ženu. Iskustvo tih zemalja pokazalo je da socijalne usluge zapravo više pomažu nego novčane naknade. U skandinavskim zemljama se, u odnosu na druge zemlje, najviše napredovalo u emancipaciji žena i stvaranju prijateljskog društvenog okruženja pa s obzirom na to da demografska kretanja u društvu u najvećoj mjeri zavise od ukupne socijalne i ekonomske situacije, zapošljavanje oba roditelja može stabilizovati partnere i doprinijeti pozitivnim demografskim trendovima.

Zaštitnik ističe da su žene s invaliditetom u riziku od višestruke diskriminacije, a što utiče na sve aspekte njihovog života. Rodni stereotipi i predrasude zajedno sa predrasudama o invaliditetu mogu dugoročno da utiču na smanjene mogućnosti ekonomske nezavisnosti žena s invaliditetom, kao i na nemogućnost ostvarivanja samostalnog života. Politike zapošljavanja osoba s invaliditetom moraju biti rodno osjetljive, odnosno voditi računa o ravnomjernom uključivanju muškaraca i žena kako bi oni imali jednake šanse na tržištu rada. Dalje, razvoj preduzetništva žena karakteriše spori rast. Dio prepreka koje stoje na putu u preduzetništvu su opšte prepreke koje sprječavaju ulazak žena na tržište rada, a to se posebno odnosi na rodne stereotipe, tradicionalne rodne uloge i kao posljedicu ima otežano usklađivanje privatnog i profesionalnog života.

Određeni broj stručnjaka/inja slaže se da je priroda zavisnosti od psihoaktivnih supstanci među ženama drugačija od one među muškarcima i to ne samo u pogledu bioloških razlika koje čine muškarce i žene već i u pogledu psiholoških, socijalnih i raznih karakteristika okruženja, posebno onog porodičnog gdje treba navesti njihovu izloženost porodičnom i seksualnom nasilju, a posebno ako se ima u vidu činjenica da se žene zavisnice teže odlučuju na liječenje od muškaraca zbog roditeljskih obaveza, a vrlo često i njihovi partneri imaju problema sa zavisnošću te im u tom smislu nijesu podrška. Prednje potvrđuju i statistički podaci<sup>241</sup> razvrstani po polu i broju korisnika/ca koji se nalaze odnosno koji su se nalazili na liječenju tokom 2022. godine, a koji govore da je bilo 48 korisnika (muškaraca) i 4 korisnice (žene). Ovi podaci su dobijeni od Javne ustanove za smještaj, rehabilitaciju i resocijalizaciju korisnika psihoaktivnih supstanci Kakaricka gora.

### **Preporuke Zaštitnika:**

- ❖ Neophodno je u svim fazama planiranja i donošenja zakona, politika i strategija ocjenjivati i vrednovati učinke u odnosu na ravnopravnost polova.
- ❖ Podsticati veću zastupljenost žena na upravljačkim pozicijama i mjestima odlučivanja.

---

<sup>241</sup> Mejl komunikacija od 22. marta 2023. godine



- ❖ Razraditi mjere i programe za zapošljavanje i podsticati zapošljavanje teže zapošljivih kategorija žena.
- ❖ Angažovati muškarce na prevenciji i zaštiti od diskriminacije nad ženama, kroz podizanje svijesti i osnaživanje prevazilaženja rodno stereotipnih uloga u društvu.
- ❖ Kontinuirano stvarati pozitivnu klimu u odnosu na korišćenje roditeljskog odsustva od strane očeva, a uz to uključivati i obavještavati poslodavce o istoj mogućnosti putem različitih kampanja.
- ❖ Jačati ekonomsko osnaživanje svih kategorija žena, a posebno žena sa invaliditetom i drugih žena koje su većem riziku od diskriminacije po više ličnih svojstava, uz sprovođenje mjera za usklađivanje poslovnih i porodičnih obaveza.

### 8.7.2.2. Nasilje u porodici i rodno zasnovano nasilje

Zaštitnik podsjeća da je Institucija još tokom 2019. godine uputila Inicijativu za izmjenu Zakona o zaštiti od nasilja u porodici a prije svega iz razloga što je neophodno imati u vidu da su dotadašnje kazne za nasilnike bile blage, čime se nije slala dovoljno jasna poruka države o primjeni politike nulte tolerancije na nasilje. U tom smislu, posebno je imao u vidu fiksni iznos kazne predviđen Zakonom o zaštiti od nasilja u porodici kada su prekršajni postupci u pitanju.

S tim u vezi, 16. februara 2022. godine, formirane su dvije radne grupe koje rade na izmjenama člana 220 Krivičnog zakonika i Zakona o zaštiti od nasilja u porodici, uz podršku Savjeta Evrope i Evropske unije. Predviđene su strožije kazne za počiniocce nasilja u porodici, uvođenje krivičnih djela seksualnog uznemiravanja i krivičnog djela zloupotrebe audio i vizuelnog zapisa sa seksualnim sadržajem. Najavljeno je prevazilaženje i usklađivanje razlika između krivičnog djela nasilja u porodici i prekršaja povodom nasilja u porodici. Takođe, najavljene su dopune Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, Zakona o krivičnom postupku i Krivičnog zakonika Crne Gore koji će olakšati žrtvama nasilja cijeli proces prilikom prijave nasilja. Iako Zaštitnik smatra da je cjelishodno istovremeno raditi na izradi oba zakona i podržava brojne predloge sadržane u nacrtu zakona, ističe da je nužno ubrzati proces usvajanja zakona.

Pitanja vezana za nasilje u porodici, prava žena, stambeno zbrinjavanje žena žrtava porodičnog nasilja, ravnopravno roditeljstvo, mjere zapošljavanja na lokalnom nivou, neravnopravan položaj žena u ruralnim sredinama kao vlasnica porodičnih domaćinstava, razvoj infrastrukture vrtića i domova za starije u cilju omogućavanja ženama da se politički, ekonomski, socijalno i u svakom drugom smislu aktiviraju i tako doprinesu svojim lokalnim sredinama ne smiju izostati iz interesovanja i djelovanja svih aktera koji kreiraju javne politike i učestvuju u odlučivanju.

U dijelu izvještaja koji se odnosi na statističke podatke dati su iscrpni podaci o slučajevima nasilja u porodici pred pravosudnim organima, iz kojih proizilazi da je došlo do porasta ovog krivičnog, odnosno prekršajnog djela. U istom dijelu izvještaja, dat je statistički pregled podataka koji se odnosi na institut besplatne pravne pomoći u odnosu na ukupan broj podnijetih zahtjeva i u odnosu na djela nasilje u porodici i trgovina ljudima. Statistički podaci ukazuju da je institut besplatne pravne pomoći nedovoljno korišćen i da ne daje 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.

Dosadašnji način borbe protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici posmatran je kroz prizmu prijave nasilja, koji je dugoročno zapravo odvrćući za žrtve nasilja jer na taj način, a uz blagu kaznenu politiku, vremenom nasilje eskalira i prelazi u fazu kada ga je nemoguće kontrolisati, pa posljedice najčešće bivaju tragične, što potvrđuje porast broja femicida u protekloj godini. Stoga, u smislu pomenutog neophodna je preventivna komponenta na suzbijanju ove negativne društvene pojave.

U smislu efikasne borbe protiv rodno zasnovanog nasilja i njegovih uzroka, Zaštitnik ističe da su prevashodno potrebni rani preventivni, stručni i dugotrajni psihoterapijski rad sa porodicama u konfliktnim situacijama i to u fazi prije eskalacije rodno zasnovanog nasilja. Važna je i društvena reintegracija počinitelja nasilja u porodici kroz dugotrajni psihosocijalni tretman. Kod činjenice da je sve više prijavljenih slučajeva nasilja u porodici, neophodno je intenzivirati sveobuhvatniju edukaciju pravosuđa i svih drugih stručnih službi o rodno zasnovanom nasilju, kao i sistemske edukacije o nenasilnim metodama rješavanja sukoba kroz sve edukativne programe. Takođe, značajna je i najstrožija primjena postojećih propisa uz izricanje kazni u okvirima zakonskih maksimuma počiniocima krivičnih, odnosno prekršajnih djela.

Generalno, posljednjih godina došlo je do pozitivnih pomaka u načinu izvještavanja medija o nasilju prema ženama i femicidu, a razlog tome mogu biti i edukacije koje su održane kroz različite programe međunarodnih organizacija. Jedno od područja napretka je i da mediji češće traže komentare i izjave relevantnih institucija i organizacija što doprinosi boljem javnom razumijevanju ove problematike.

Iz statističkog dijela izvještaja od strane pravosudnih organa proizilazi da je tokom prethodne godine došlo do trenda rasta slučajeva silovanja, kojih je bilo čak 41, a koje svakako predstavlja jedan od oblika rodno zasnovanog nasilja, pa s tim u vezi ukazuje se da je nužno što hitnije preduzeti mjere na prevenciji i suzbijanju ove pojave.

Posebno negativan aspekt rodno zasnovanog nasilja su sve vrste nasilja nad ženama sa invaliditetom. Fenomen nasilja nad ženama s invaliditetom je mnogo složeniji, bilo da se radi o fizičkom, psihičkom, verbalnom, emotivnom, ekonomskom, seksualnom ili specifičnim manifestacijama nasilja. Nasilje nad ženama sa invaliditetom bilo je u fokusu istraživanja NVO UMHCG, a na posebno pitanje da li znaju kome se može prijaviti ekonomsko nasilje, 54,3% ispitanica - žena sa invaliditetom je odgovorilo da ne zna,<sup>242</sup> što ukazuje na neinformisanost i ranjivost ove grupe žena.

Do kraja 2022. godine nije usvojen Nacionalni dokument za implementaciju Konvencije Savjeta Evrope o suzbijanju i sprječavanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici, koji je krovni dokument za borbu protiv rodno zasnovanog nasilja, a koji je trebao biti usvojen do kraja 2021. godine.

### **Preporuke Zaštitnika:**

- ❖ Intenzivirati edukaciju nosilaca pravosudnih funkcija o suzbijanju rodno zasnovanog nasilja i poseban akcenat staviti na efikasniju primjenu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći u kontekstu pružanja besplatne pravne pomoći žrtvama nasilja.
- ❖ Prilikom procesuiranja krivičnih ili prekršajnih djela nasilja u porodici primjenjivati senzibilan pristup imajući u vidu istorijat nasilja, odnosno cjelokupnu hronologiju odnosa.
- ❖ Uvesti kontinuiranu edukaciju svih nadležnih institucija/ustanova koje postupaju sa žrtvama seksualnog nasilja i silovanja.
- ❖ Prilikom edukacije profesionalaca, poseban fokus staviti na fenomen nasilja nad ženama sa invaliditetom i ženama koje su u riziku od višestruke diskriminacije.
- ❖ Intenzivirati proces usvajanja Nacionalnog dokumenta za implementaciju Konvencije Savjeta Evrope o suzbijanju i sprječavanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici.

### **8.7.3. Diskriminacija po osnovu rodnog identiteta i seksualne orijentacije**

Donošenje Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola predstavlja dobru normativnu osnovu za ostvarivanje prava i sloboda LGBTIQ lica. Međutim, potrebno je dalje unaprijediti stanje u ovoj oblasti

<sup>242</sup> Dostupno: file:///E:/Downloads/30-XII-22-Publikacija-o-ekonomskom-nasilju-%C5%BDSI.pdf

intenzivnim i ažurnijim radom na harmonizaciji drugih propisa sa ovim zakonom, jer samo u tim okolnostima može doći do njegove pune i efikasne implementacije. Takođe, očekuje se donošenje i usvajanje Zakona o pravnom prepoznavanju rodnog identiteta na osnovu samoodređenja. Podsjećanja radi, ovaj zakon će građanima/kama omogućiti da promijene oznaku pola i matični broj u registrima i ličnim dokumentima, na osnovu rodnog samoodređenja, a koje neće biti uslovljeno obavezom promjene pola i drugim medicinskim postupcima i intervencijama. Prije skupštinske procedure potrebno je sprovesti određene aktivnosti na upoznavanju poslanika/ca sa garancijama koje pruža ovaj zakon, u kontekstu prava na samoodređenje, lični integritet i život koji prevazilazi ustaljene obrasce identiteta koji se pripisuju na osnovu pola upisanog pri rođenju.

Iako je LGBTIQ populacija vidljivija, postignuti napredak svakako nije dovoljan. Još uvijek se osjeća prisustvo homofobije i transfobije, što mnoge pripadnike/ce ove populacije može obeshrabriti i demotivisati u želji da javno izraze svoju seksualnu orijentaciju i rodni identitet. Kod ovakvog stanja stvari oni se mogu suočiti sa problemima u pogledu ostvarivanja prava u brojnim oblastima društvenog života, kao i sa napadima na njihov fizički i psihički integritet.

Iz CEDEM-ovog istraživanja *Obrasci i stepen diskriminacije u Crnoj Gori 2022*<sup>243</sup> proizilazi da preko 40% građana/ki ima negativan stav o homoseksualcima.<sup>244</sup> Ovakav stav doprinosi govoru mržnje i uvredljivom govoru, kao i netolerantnom ambijentu. I u prethodnim izvještajima Zaštitnika je ukazivano da na delikte koji su učinjeni prema LGBTIQ osobama treba reagovati izricanjem djelotvornih, proporcionalnih i odvraćajućih sankcija. U kontekstu ostvarivanja prava na zdravstvenu zaštitu važno je još jednom podsjetiti da je kontinuirana hormonska terapija neizostavni dio terapije i da je iz tog razloga neophodna redovna snabdjevenost hormonima.

Zaštitnik se radi dostavljanja informacija i davanja ocjene stanja ljudskih prava LGBTIQ populacije obratio pojedinim nevladinim organizacijama koje se bave pitanjem prava ove populacije.

Asocijacija Spektra je dostavila sljedeće informacije, u pogledu diskriminacija i nasilja: Tokom 2022. godine, zabilježili su porast nasilja i govora mržnje prema LGBTI osobama, uz probleme i poteškoće, uz već postojeće izazove koji još uvijek nijesu riješeni. Tokom 2022. Asocijaciji Spektra je prijavljeno pet (5) slučajeva nasilja i/ili diskriminaciju, od čega je samo jedan slučaj prijavljen nadležnim institucijama. Dodatno, u ovoj godini zabilježen je i napad na dom aktiviste XX, te trans aktivistkinju YY. Naime, navode da su lica nekoliko dana u kontinuitetu pratila transrodnu ženu ne bi li saznali gdje žive te nekoliko dana kasnije jedno od lica došlo je sa čekićem i pokušalo da obije vrata stana. Slučaj je prijavljen policiji te je jedno lice, koje je napalo stan, nekoliko dana kasnije privedeno i osuđeno na zatvor u trajanju od 25 dana. Prilikom saslušavanja isti se izjasnio kako se za ono što je počinio ne kaje te iznio da bi išao još i dalje da nije čuo lavež psa koji se nalazio u stanu i usljed straha pobjegao. Ovakvi slučajevi, kao i slučajevi napada na LGBTIQ Drop in centar, koji su se desili više puta tokom godine, znatno su otežali rad aktivista i aktivistkinja, te uz govor mržnje, osnažili hostilnu atmosferu prema braniteljicama i braniocima ljudskih prava, demokratije i društvene pravde. Aktivisti LGBTIQ zajednice ukazuju na javno objavljene informacije o polomljenim vratima od stana u kojem žive i privedenom napadaču na LGBTIQ Drop in centar. Navode da su na ovu situaciju odgovorili kroz jačanje svojih servisa podrške, prije svega individualnih konsultacija i podrške i grupe samopodrške, ali i uvođenje novih inovativnih servisa, poput psiholoških radionica koje se održavaju u prosjeku dva (2) puta mjesečno, te bokserskih radionica osnaživanja za samoodbranu i nošenje kako sa nasiljem, tako i internalizovanom transfobijom i neprihvatanjem sopstvenog tijela. Tokom 2022. godine, održali su 35 grupa samopodrške za 25 TIRV osoba. Ukupno tokom 2022. sproveli su 544 individualnih konsultacija za 27 osobe. Individualne konsultacije su implementirane od strane 2 aktivista. U pogledu neriješene situacije sa nestašicom

<sup>243</sup> Dostupno na: <https://www.cedem.me/wp-content/uploads/2023/02/MNE-10.02.2023.pdf>

<sup>244</sup> str 34

hormonske terapije navode da su tokom marta 2023. godine dobili informaciju da je problem nestašice hormonske terapije estradiol privremeno riješen. Dalje, navode da ih je Direktorka Kliničkog centra Crne Gore obavijestila da je nabavljena hormonska terapija za transrodne žene za period od godinu dana, kao i da će potrebna terapija stići u apoteku Kliničkog centra u naredne dvije nedjelje i ta informacija je bila aktuelna 10. marta, međutim, estradiol još uvijek nije dostupan u KCCG. Ovo rješenje je pomak u odnosu na dosadašnju situaciju, ali dok god ne budu imali trajno i sistemsko rješenje, zabrinuti su da će sve žene kojima je terapija potrebna, živjeti u strahu od ponovne nestašice terapije i zavisiti od rukovodstva institucije i njihove senzibilisanosti na temu, kao i od generalnog stanja zdravstvenog sistema. Iako privremeno rješenje, zahvalni su što je KCCG preuzeo korake ka rješavanju ovog problema, iako je ključna odgovornost na Ministarstvu zdravlja. Navedena informacija je opet objavljena, te ponovo zahtijevaju od odgovornih institucija - Ministarstva zdravlja, a onda i Fonda za zdravstveno osiguranje da se posvete ovom problemu, ne bi li se ovo pitanje riješilo sistemski, kako bi sve žene kojima je pomenuta terapija potrebna mogle istu koristiti u kontinuitetu i bez prekida. U pogledu pravnog prepoznavanja roda baziranog na samoodređenju navode da proces rada Radne grupa za kreiranje nacrta Zakona o pravnom prepoznavanju roda bazirano na samoodređenju uspješno teče, iako sporije od planiranog, zbog nestabilne političke situacije, ali i preopterećenosti zaposlenih u Ministarstvu za ljudska i manjinska prava, te nedostatku ljudskih resursa unutar ovog nadležnog ministarstva. U pogledu implementacije LGBTI Strategije navode da generalno, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava nema dovoljno ljudskih resursa za koordinaciju Nacionalnog tima za implementaciju Strategije za unapređenje kvaliteta života LGBTI osoba u Crnoj Gori za period 2019-2023. Uprkos tome, navode da je ovo jedno od rijetkih ministarstava koje proaktivno sprovodi aktivnosti za koje je nadležno u okviru Strategije, dok se većina ostalih institucija ne pojavljuje na sastancima, te neadekvatno izvještava o sprovedenim aktivnostima. Utisak je da je implementacija Strategije u potpunosti deprioritizovana, te da se sprovodi formalističkim pristupom, jer nema dovoljne uključenosti svih nadležnih ministarstava u implementaciju iste.

#### **Preporuke Zaštitnika:**

- ❖ Da se kontinuirano radi na podizanju svijesti opšte i stručne javnosti o pravima LGBTIQ populacije, kao i da se stvore uslovi za efikasnu primjenu zakonskih garancija.
- ❖ Da se nastavi sa aktivnostima na suzbijanju homofobije, transfobije i bifobije.
- ❖ Da se usvoji Zakon o pravnom prepoznavanju rodnog identiteta na osnovu samoodređenja.
- ❖ Zaštitnik podsjeća na ranije date preporuke u ovoj oblasti za koje i dalje postoji potreba angažovanja državnih institucija na njenoj implementaciji:
- ❖ Da se obezbijedi kontinuirana snabdijevnost hormonskom terapijom za trans žene.
- ❖ Da se na delikte učinjene prema LGBTIQ populaciji reaguje izricanjem djelotvornih, proporcionalnih i odvraćajućih sankcija.

#### **8.7.4. Diskriminacija po osnovu nacionalne pripadnosti i veze sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom**

Očuvanje građanskog karaktera Crne Gore u prvom redu podrazumijeva poštovanje i njegovanje različitosti. Manjinski narodi i druge manjinske nacionalne zajednice imaju pravo da čuvaju i da slobodno ispoljavaju svoj identitet. Primjena principa afirmativne akcije važno je sredstvo ka potpunoj integraciji manjina u sve sfere društvenog života. Smanjenje etničke distance treba da bude visoko na agendi ciljeva svih relevantnih društvenih aktera.

Nadležni organi obavezni su da sa dužnom pažnjom vode računa o srazmjernoj zastupljenosti pripadnika manjinskih naroda ili drugih manjinskih nacionalnih zajednica u javnim službama, organima državne vlasti i lokalne samouprave. Srazmjerna zastupljenost manjina povećava demokratičnost društva

i doprinosi očuvanju građanskog karaktera države. Ovaj proces takođe učvršćuje vezu i manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica i Crne Gore za koju su oni istorijski vezani. Naime, učestvovanje u javnim poslovima države samo po sebi doprinosi povećanju osjećaja pripadnosti istoj.

Romi predstavljaju posebno ugroženu kategoriju. Najveći broj pripadnika ove populacije živi u nepovoljnim socio-ekonomskim uslovima, nemaju osnovna sredstva za život, niti adekvatan pristup zdravstvenoj zaštiti, obrazovanju i zapošljavanju, a nijesu adekvatno integrisani ni u druge važne oblasti društvenog života. Zaštitnik očekuje da će svi relevantni društveni akteri, a naročito institucije sistema u narednom periodu predano raditi na unaprjeđenju položaja ove vrlo ranjive kategorije stanovništva.

Obrazovanje Roma od izuzetne je važnosti za njihovu integraciju u druge oblasti društvenog života i za poboljšanje njihovog socio-ekonomskog položaja. Saradnici u socijalnoj inkluziji Roma i Egipćana imaju važnu ulogu u prevazilaženju barijera sa kojima se djeca iz romske i egipćanske populacije suočavaju u pristupu obrazovanju. Uprkos višegodišnjem zalaganju Zaštitnika da se ovoj kategoriji zaposlenih omogući zasnivanje radnog odnosa na bazi jednakosti sa drugim kategorijama zaposlenih u oblasti obrazovanja, bez diskriminacije, stanje je ostalo nepromijenjeno.

Što se tiče političke participacije u Skupštini Crne Gore neophodno je stvoriti zakonodavne i druge pretpostavke kako bi Romi imali svog autentičnog/u predstavnika/cu u ovom zakonodavnom tijelu. Na taj način bi imali snažniji uticaj na formiranje javnih politika, a posebno onih koje se tiču ove populacije. Osim toga to bi svakako doprinijelo i smanjenju etničke distance prema ovoj populaciji, a uticalo bi i na dalju demokratizaciju crnogorskog društva.

### **Preporuke Zaštitnika**

- ❖ Da se vodi računa o srazmjernoj zastupljenosti pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u javnim službama, organima državne vlasti i lokalne samouprave.
- ❖ Da se dalje radi na stvaranju pretpostavki za poboljšanje socio-ekonomskog položaja Roma i za njihovu punu integraciju u sve sfere društvenog života.
- ❖ Da se jača saradnja sa savjetima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica.

Zaštitnik podsjeća na neke od ranije datih preporuka u ovoj oblasti za koje i dalje postoji potreba angažovanja državnih institucija na njenoj implementaciji:

- ❖ Da se bez odlaganja pristupi stvaranju normativnih pretpostavki za autentičnu zastupljenost Roma u Skupštini Crne Gore i skupštinama jedinica lokalne samouprave, saglasno principu afirmativne akcije.
- ❖ Da se preduzimaju aktivnosti u cilju očuvanja multietničkog i multivjerskog sklada i smanjenja etničke distance.

### **8.7.5. Govor mržnje**

Pojava govora mržnje se javlja periodično kada su izbori u pitanju, važna politička, društvena i socijalna pitanja. Primjetan je porast obraćanja Zaštitniku, ali i dalje Institucija ne bilježi veliki broj obraćanja obzirom na izraženo prisustvo ove pojave u društvu, pa je naš angažman dominantno usmjeren na preventivno djelovanje kroz podizanje svijesti javnosti, aktivnosti sa civilnim sektorom, obuke za sektor javne uprave i nosioce pravosudnih funkcija, godišnje i periodične izvještaje, saopštenja za javnost, projektne aktivnosti i slično. U izvještajnom periodu registrovano je 16 predmeta zbog govora mržnje i 14 predmeta u oblasti javnog diskursa/medija. U odnosu na predmete govora mržnje, u jednom (1) je utvrđen govor mržnje po osnovu društvenog ili etničkog porijekla; u tri (3) po osnovu pola, promjene pola i rodnog

identiteta; u dva (2) po osnovu nacionalne pripadnosti; u jednom (1) po osnovu političkog ili drugog mišljenja; dok su u dva (2) predmeta data mišljenja sa ukazivanjem. U području javni diskurs/mediji, u jednom (1) predmetu je utvrđena diskriminacija po osnovu nacionalne pripadnosti; u jednom (1) po osnovu društvenog ili etničkog porijekla; u jednom (1) po osnovu političkog ili drugog mišljenja, dok u jednom (1) nije utvrđena diskriminacija, već povreda drugog prava.

Što se tiče razloga obraćanja građana i građanki, oni se uglavnom odnose na govor mržnje po osnovu nacionalne pripadnosti, društvenog ili etničkog porijekla, seksualne orijentacije i rodnog identiteta, kao i po osnovu pola. Govor mržnje je i dalje izražen prema pripadnicima romske i egipćanske zajednice, što je najčešće posljedica predrasuda i stereotipa. U tom smislu, dostupna sociološka istraživanja ukazuju na visok stepen etničke distance prema Romima i Egipćanima, što osim društvene marginalizacije dovodi do govora mržnje kojim se ova zajednica diskriminiše, vrijeđa i omalovažava. Takođe, i dalje je prisutan govor mržnje podstaknut homo/transfobičnim motivima što, uprkos brojnim zakonodavnim pomacima u ovoj oblasti, pripadnike/ce LGBTIQ populacije izlaže čestom vrijeđanju i stvara netrpeljivo i neprijateljsko okruženje. Govor mržnje prema ženama izražen u vidu mizoginije i seksizma dobija svoj zamah u vremenu društvenih previranja i tenzija, a dominantno je usmjeren prema ženama koje djeluju u javnom prostoru i javno eksponiraju svoje stavove. Nesaglasje sa stavovima, političkim uvjerenjem i radom žena koje javno djeluju iskazuje se kroz vrijeđanje, stereotipne, stigmatizujuće stavove prema njima. Takvo nesaglasje nije zasnovano na argumentovanoj raspravi, niti doprinosi debati od javnog interesa, već je isključivi cilj uvreda po osnovu pola i odvratanje od javnog djelovanja.

Govor mržnje kao oblik zloupotrebe slobode izražavanja je najizraženiji na društvenim mrežama, kao i u komentarima građana/ki na portalima. Neprimjeren govor u online sferi ne doprinosi razvoju debate od opšteg interesa, već se nekontrolisano umnožava i prelijeva na komunikaciju u online prostoru, stvarajući generalno netolerantno i neprijateljsko okruženje. Iako, prema praksi Evropskog suda za ljudska prava, javne ličnosti moraju ispoljiti veći stepen tolerancije u odnosu na "granice prihvatljive" kritike, one nijesu u obavezi da trpe govor kojim se krše sve dozvoljene granice slobode izražavanja, iz člana 47 Ustava Crne Gore i člana 10 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Primjera radi, u izvještajnom periodu, Zaštitnik je postupao u predmetu u kojem je utvrdio uvredljiv, ponižavajući i stigmatizujući govor prema Romima kojim se ismijava i etiketira ova zajednica kao "šugava" i "glibava". U konkretnom slučaju utvrđeno je da je screenshot prepiska studenata Arhitektonskog fakulteta Univerziteta Crne Gore koja je putem društvene mreže dospjela do šire javnosti nespojiva sa vrijednostima demokratije i ljudskih prava, te stoga, shodno članu 17 Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, ne može uživati zaštitu prava na slobodu izražavanja iz člana 10 Konvencije.<sup>245</sup> Analogan predmet odnosio se i na diskriminatorno, stigmatizujuće i ponižavajuće predstavljanje Roma u radnoj uniformi gradske čistoće kroz projekat Crnogorske kulturne mreže "Crna Gora bez podjela" koji navodimo u primjeru.

**Primjer:**

Zaštitnik je, saglasno odredbi člana 28. stav 2. Zakona o Zaštitniku/ci, pokrenuo postupak ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda po sopstvenoj inicijativi, a povodom projekta koji je NVO Crnogorska kulturna mreža pokrenula pod nazivom "Crna Gora bez podjela". Naime, u objavi Crnogorske kulturne mreže od 20. jula 2022. godine predstavljen je projekat "Crna Gora bez podjela", a na prvobitnim fotografijama koje ilustruju projekat narodi Crne Gore su predstavljeni u narodnim nošnjama, dok su Romi prikazani u radnoj uniformi gradske čistoće. Iste fotografije bile su prisutne i na bilbordima. Nakon reagovanja romske zajednice i organizacija koje se bave pravima Roma sporne fotografije su uklonjene sa bilborda i zvaničnog sajta CKM-a, a na novim fotografijama Romi su predstavljeni u narodnoj nošnji.

<sup>245</sup> Mišljenje dostupno na linku: [https://www.ombudsman.co.me/docs/1652698230\\_09052022\\_preporuka\\_rs.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1652698230_09052022_preporuka_rs.pdf)

Zaštitnik je zauzeo stav da sporne fotografije šalju diskriminatorne, uvredljive i ponižavajuće poruke, izjednačavanjem romske narodne nošnje sa radnom uniformom gradske čistoće, te da posebno zabrinjava što su fotografije nastale u okviru projekta "Crna Gora bez podjela" čiji bi osnovni cilj trebao biti promovisanje različitosti i afirmacija kulture prihvatanja kroz autentično predstavljanje svih zajednica. Zaštitnik je mišljenja da je predstavljanje Roma u radnoj uniformi gradske čistoće imalo potencijal da ih uvrijedi i ponizi, te da je negativna stereotipizacija uticala na njihov osjećaj samovrijednosti i samopouzdanja proizvodeći posljedice na privatni život pripadnika ove zajednice. S tim u vezi, zaključeno je da je sporno predstavljanje Roma dovelo do neopravdanog miješanja u sferu privatnog života podrivanjem njihovog identiteta, suprotno članu 40 Ustava Crne Gore i članu 8 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, pa kao takvo ne može uživati ni zaštitu prava na slobodu izražavanja iz člana 10 Konvencije, zbog čega su date preporuke Nvo Crnogorska kulturna mreža: da ubuduće kroz svoje projektne i druge aktivnosti ne diskriminiše ni jednu zajednicu, već da na načelima jednakosti i promocije različitosti sve zajednice predstavlja na autentičan način uvažavajući njihovu istoriju, kulturu i tradiciju; da nedostatkom informacija i znanja o pojedinim pitanjima ne pravda diskriminatoran i ponižavajući tretman određene zajednice, već da na osnovu punih, provjerenih i pouzdanih informacija kreira i sprovodi projektne aktivnosti.

Zaštitnik je postupao i u odnosu na mizogini i seksistički govor, uvredljive i ponižavajuće objave i komentare na račun žena koje djeluju u javnom i političkom životu. S tim u vezi, zapaženo je da su društvene mreže i portali javna mjesta na kojima se objavljuju sadržaji i komentari koji ne doprinose razvoju debate od opšteg interesa, već imaju za cilj da osobu ženskog pola omalovaže i uvrijede kao ženu, stvarajući netolerantan i isključivo neprijateljski ambijent. Mizogini i seksistički govor je posebno izražen u prethodnih par godina što ima veze sa većim prisustvom žena u javnom i političkom diskursu. U slučaju mizoginije jasna je namjera da se uvrijedi žena, kao osoba ženskog pola, posmatrajući je kao objekat, a ne kao subjekat. Cilj mizoginog govora je da se žena obeshrabri od javnog djelovanja, pogotovo na mjestima odlučivanja i rukovođenja. Rodno-stereotipni komentari i seksističke opaske i uvrede često su dio javnog diskursa u Crnoj Gori. U tom smislu, posljednje istraživanje Centra za istraživačko novinarstvo Crne Gore, koje je objavljeno sredinom decembra 2021. godine, govori da se čak devet od deset ispitanika/ca na društvenim mrežama susretalo sa sadržajima kojim se napadaju ili omalovažavaju ministarke, poslanice, novinarke, aktivistkinje.<sup>246</sup>

#### **Primjer 2:**

Zaštitnik je, u skladu sa odredbom člana 28. Zakona o Zaštitniku/ci, po sopstvenoj inicijativi pokrenuo postupak u vezi sa sadržajem, odnosno komentarima na facebook stranici "Volim Podgoricu". Ispod objavljenog članka na portalu "Volim Podgoricu" pod naslovom "XX: Uz blagoslov popa, ako izabereš da rodiš u određenoj opštini dobićeš 500 ili 1000 eura", od 25. marta 2022. godine, nalazili su se komentari koji vrijeđaju poslanicu XX.

U ovom predmetu Zaštitnik je, između ostalog, konstatovao da je nesaglasje sa stavovima, političkim uvjerenjem i radom XX iskazano kroz vrijeđanje, stereotipne, stigmatizujuće stavove prema kojima žena ima manju vrijednost ako se nije ostvarila u ulozi majke, i to kroz neke od komentara: da je ista „jalova krava“, da „nije mogla roditi dijete ni sa popom ni bez popa“, da treba da „digne noge“ ili komentar koji implicira da bi rodila ukoliko pođe „kod popa da i on proba“. Ovakvi komentari su, prema mišljenju Zaštitnika, lišeni svakog smisla i imaju za isključivi cilj da uvrijede osobu samo zbog toga što je žena i da je obeshrabre od njenog javnog djelovanja. Navedeno podrijeva garancije slobode izražavanja i predstavlja zloupotrebu ove slobode. Slijedom toga, zaključeno je da sporni komentari sadrže elemente seksističkog i mizoginog govora na štetu XX, kao i stigmatizujuće izjave prema osobama ženskog pola, gdje je isključivi cilj omalovažavanje žena, posebno u kontekstu ostvarenja u ulozi majke. Uvredljivi i ponižavajući komentari vrijeđaju čast, ugled i dostojanstvo XX koja je javna ličnost - poslanica u Skupštini Crne Gore i spadaju u primjere netolerantnog, stigmatizujućeg, mizoginog i diskriminatornog govora u javnom prostoru, koji kao takvi nijesu doprinijeli argumentovanoj raspravi po osnovu predmetne teme. S tim u vezi, date su preporuke Portalu „Volim Podgoricu“: da ubuduće kontroliše i moderira komentare kako bi se spriječilo objavljivanje stavova koji izazivaju, šire, podstiču i pravdaju mizogini, seksistički govor i diskriminaciju žena po osnovu pola, kao ličnog svojstva,

<sup>246</sup> Pogledati *Smjernice za prevenciju pojave i eliminaciju seksizma u djelovanju institucije Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda*, dostupne na linku: [https://www.ombudsman.co.me/docs/1664885473\\_stop%20seksizmu%20u%20crnoj%20gori%20final.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1664885473_stop%20seksizmu%20u%20crnoj%20gori%20final.pdf)

kao i Upravi policije: da nastavi da preuzima mjere i radnje iz svoje nadležnosti, u cilju identifikovanja i procesuiranja lica koja su širila mizogini i seksistički govor na facebook stranici portala "Volim Podgoricu"; da ubuduće u eventualno analognim situacijama prilikom kvalifikovanja prekršaja ima u vidu i relevantne odredbe Zakona o zabrani diskriminacije, kojim je govor mržnje predviđen kao poseban oblik diskriminacije.

### Preporuke Zaštitnika

- ❖ Da se prilikom kvalifikovanja prekršaja imaju u vidu i relevantne odredbe Zakona o zabrani diskriminacije, kojim je govor mržnje predviđen kao poseban oblik diskriminacije.
- ❖ Da se prilikom odmjerenja sankcije za govor mržnje uzimaju u obzir otežavajuće okolnosti u vidu motiva za izvršenje zasnovanog na predrasudi.
- ❖ Da se na portalima blagovremeno moderiraju i uklanjaju komentari koji sadrže elemente govora mržnje, seksističkog i mizoginog govora i drugog nezakonitog sadržaja.
- ❖ Da se radi prevencije govora mržnje i promocije kontranarativa sprovode obuke i edukacije, posebno za mlade, u smislu granica slobode izražavanja i štetnosti govora mržnje koji podriiva načela jednakosti i afirmaciju različitosti.

## 8.8. Informacije savjeta manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica

**Romski savjet**<sup>247</sup> je dostavio Izvještaj o aktuelnom stanju romske zajednice u Crnoj Gori u 2022. godini u kojem se, u suštini, ukazuje da se pripadnici romske i egipćanske zajednice suočavaju sa različitim oblicima marginalizacije, ekonomskom, političkom, obrazovnom i kulturološkom, te da predstavljaju jednu od manjinskih zajednica koja se nalazi u najtežem položaju u mnogim zemljama. Ukazuje se na potrebu rješavanja problema sa kojima se suočavaju žene i djeca, jaza u pogledu nivoa obrazovanja, zdravstvene i socijalne zaštite, nezaposlenosti, a sve u odnosu na većinsku populaciju, kao i obezbjeđenja adekvatnih stambenih uslova, rješavanja problema neposjedovanja ličnih dokumenata, te borbu protiv anticiganizma i svih oblika nacionalne, rasne, vjerske ili polne diskriminacije i segregacije Roma i Egipćana. U odnosu na ekonomski status i zapošljavanje<sup>248</sup> navodi se da većina pripadnika anketirane romske i egipćanske zajednice nema posao, čak 70%, te da su muškarci značajno više zaposleni i češće se nalaze u aktivnoj radnoj snazi među onima koji traže posao. Podaci pokazuju da oni koji su nezaposleni i traže posao to čine u posjeku 6.7 godina. U odnosu na stanovanje u Izvještaju se navodi da većina Roma i Egipćana tvrdi da žive u naseljima u kojima ima i većinskog stanovništva, ali da 42.2% njih živi u naseljima u kojima žive samo članovi romske i egipćanske zajednice. Prema percepciji ispitanika, manje Roma i Egipćana tvrdi da žive u segregiranim zajednicama nego što je to bilo 2016. godine. U odnosu na građanski status i posjedovanje ličnih dokumenata navodi se da istraživanje pokazuje da nešto više od polovine ispitanika tvrdi da pripada tzv. domicilnim Romima i Egipćanima, dok 42.8% tvrdi da su se doselili u Crnu Goru. Dalje se navodi da između Roma i Egipćana koji sebe identifikuju kao domicilne i onih koji su skoro naseljeni, nema statistički značajnih razlika kada je u pitanju posjedovanje važeće lične karte i izvoda iz matične knjige rođenih, ali da statistički značajne razlike postoje kada je u pitanju ovjerena zdravstvena knjižica (97.9% domicilnih Roma i Egipćana tvrdi da je posjeduje, a 93% doseljenih), upis djece u matične knjige rođenih (97.7% domicilnih Roma i Egipćana tvrdi da su im djeca upisana i 92.1% doseljenih), kao i uvjerenje o državljanstvu (88.2% domicilnih Roma i Egipćana tvrdi da posjeduje uvjerenje i 79.6% doseljenih). U odnosu na učenje na daljinu tokom COVID-19 epidemije navodi se da je svaki drugi ispitanik kazao da njegovo dijete nije moglo da prati učenje na daljinu, te da najveći procenat ispitanika nema nikakvu školu (32.5%). Dalje se navodi da postoje statistički značajne razlike u nivou obrazovanja

<sup>247</sup> Savjeti manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica su navedeni shodno redosljedu prispjeća informacija

<sup>248</sup> Podaci preuzeti iz istraživanja o socio - ekonomskom položaju Roma i Egipćana u Crnoj Gori koje je sprovedeno sa ciljem da se obezbijede podaci radi procjene rezultata Strategije za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana.



između muškaraca i žena, te da je procenat žena bez škole ili sa manje od četiri razreda osnovne škole značajno veći nego kod muškaraca, pa npr. 43.2% žena koje su učestvovala u istraživanju tvrdi da nema nikakvu školu, dok je isto slučaj za 22.6% muškaraca. Takođe se navodi da nešto manje od polovine ispitanika tvrdi da koristi usluge i pomoć centara za socijalni rad, dok gotovo 40% tvrdi da prima materijalnu pomoć svakog mjeseca, te da se primjećuje povećanje broja korisnika usluga centara za socijalni rad.

Iz Romskog savjeta se dalje ukazuje da im je saradnja sa Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda Crne Gore, kao nezavisne i samostalne institucije, veoma bitna. Navode da se početkom 2022. godine Savjet javno oglosio i reagovao na društvenim mrežama i web sajtu, a u vezi sa grupom studenata/studentkinja Arhitektonskog fakulteta Univerziteta Crne Gore koja je izrazila nezadovoljstvo širenjem diskriminacije, stereotipa i predrasuda prema Romima, te da je Zaštitnik u navedenom slučaju, a po pritužbi Romskog savjeta, donio mišljenje sa preporukom. Takođe, navodi se da su tokom februara 2022. godine predsjednik Romskog savjeta M. Š. i saradnica u socijalnoj inkluziji, Š. P. imali veoma produktivan sastanak sa Zaštitnikom, kada se razgovaralo o trenutnom stanju ove zajednice, problemima iz oblasti zdravlja, obrazovanja, stanovanja, zapošljavanja, regulisanja pravnog statusa. Savjet navodi da se oglosio i tokom septembra 2022. godine i oštro osudio izjavu jednog od odbornika ZZ iz političke partije "Demokrate - Mir je naša nacija", koji je u svom izlaganju komentarisao radnike koji su zaposleni u d.o.o. "Čistoća" i koji je jasno naglasio kako su isti "bahati", smećari romske nacionalnosti, te da se sa njima "ne može ništa uraditi osim zamjeranja". Smatraju da se ovakvim izjavama podstiče govor mržnje prema Romima i da se javno ponižavaju, te da u izjavi ima elemenata anticiganizma, stavljanjem radnika gradske čistoće u negativan kontekst i aludiranjem na njihov neprofesionalizam uz pominjanje nacionalne pripadnosti. U Izveštaju se dalje navodi da se Romski savjet obratio Zaštitniku tokom maja 2022. godine, a povodom slučaja XZ iz Nikšića, jedine Romkinje koja se bavi stočarstvom već 30 godina, koja se suočava sa nemilim događajima godinama unazad, paljenjem objekata, napadima na njenu stoku, otvorenim prijetnjama i dr. Romski savjet se, kako se navodi, obratio javnosti povodom radnji građanina profesora YY sa Žabljaka u cilju provjere da li postoje elementi krivičnog djela ili prekršaja. Navode da najoštrije osuđuju svaku vrstu nasilja i pozivaju javnost, društvo, građane da umjesto nasilja insistiraju na odgovornom i profesionalnom radu sistemskih institucija. Dalje navode da se na snimku vidi kako krupni muškarac udara nogama djecu, a da je, prema izvoru određenih medijskih kuća, riječ o profesoru YY Uprava policije je, kako se navodi, saopštila da je osumnjičeni YY fizički napao jedanaestogodišnjeg dječaka, te da se tužilac izjasnio da se u radnjama YY stiču elementi krivičnog djela zlostavljanje, te je naloženo podnošenje prijave protiv osumnjičenog u redovnom postupku. U toku novembra 2022. godine Romski savjet je podnio policiji i tužilaštvu prijavu protiv građanina XX, zato što je 9. novembra 2022. godine na javnom mjestu, društvenim mrežama, imao neprimjereno i rasističko ponašanje prema pripadnicima romskog naroda, te da su i sa ovim slučajem upoznali Zaštitnika. Iz Savjeta, u suštini, navode da je XX javno omalovažavao i vrijeđao dvojicu Roma samo zato što su istakli državna obilježja Crne Gore, kao i da je objavio fotografiju četvorogodišnje djevojčice i njenog oca XY iz Podgorice bez zaštite njenog lica, otvoreno je nacionalno i rasno targetirajući uz omalovažavanje po osnovu pretpostavljene političke orijentacije njenog oca.

Na kraju Romski savjet preporučuje Zaštitniku da zaposli pripadnika/cu romske zajednice u samoj instituciji, te da bi to zapošljavanje bilo od velikog značaja, posebno što je veoma mali broj pripadnika/ca romske zajednice zapošljen i upoznat sa svojim pravima i obavezama.

**Savjet Muslimanskog naroda Crne Gore** je dostavio Informaciju u kojoj navodi da je nezadovoljan u dužem vremenskom intervalu stanjem prava manjinskog Muslimanskog naroda Crne Gore, te da smatraju da su Muslimani, a imajući u vidu brojnost i stepen obrazovanja, te građansku provincijenciju, najugroženija nacionalna manjina u Crnoj Gori, i to, kako se navodi, iz sljedećih razloga:

- U Parlamentu Crne Gore, prema podacima sa kojima raspolažu, nema niti jednog predstavnika koji se nacionalno izjašnjava kao Musliman;
- od 2003. godine samo je jedan ministar koji se javno deklarirao kao Musliman imao ministarsko mjesto u Vladi Crne Gore;
- crnogorski Muslimani su pod konstantnim procesom asimilacije;
- u rukovodećim tijelima Fonda za manjine i Centra za kulturu manjina nema niti jednog Muslimana;
- ni na jednoj značajnijoj funkciji, na državnom i lokalnom nivou, nema Muslimana;
- na konkursu Ministarstva za manjine već osam godina nije prošao niti jedan projekat koji se bavi očuvanjem tradicije Muslimana Crne Gore;
- na konkursu Fonda za manjine ostvaren je beznačajan procenat učešća u raspodjeli sredstava projekata iz oblasti očuvanja tradicije Muslimana Crne Gore;
- na lokalnim izborima u Crnoj Gori nije ostvarena afirmativna akcija za pripadnike manjinskih partija i to nije Zakonom izričito definisano, što treba uraditi u najhitnijem roku.

Iz Savjeta Muslimanskog naroda Crne Gore ukazuju da su zbog svega navedenog izuzetno nezadovoljni stanjem prava Muslimana u Crnoj Gori koji su, kako navode, kolektivno izrazili svoje građansko opredjeljenje, zalaganje za proevropske vrijednosti, što se, kako ističu, vraća kao bumerang u negativnom smislu.

**Nacionalni savjet Albanaca u Crnoj Gori** je dostavio Informaciju o aktivnostima Nacionalnog savjeta Albanaca o razvoju i zaštiti prava albanske manjine u 2022. godini u kojoj navodi da je tokom 2022. godine sprovodio različite aktivnosti, a da ovaj izvještaj obuhvata rezime aktivnosti iz oblasti kojima je NSA posvetio posebnu pažnju, kao što su: obrazovanje na albanskom jeziku, korišćenje albanskog jezika u institucijama, informisanje na albanskom jeziku, registracija studenata na univerzitetima u regionu, a posebno u onim centrima u kojima se učenje odvija na albanskom jeziku (Albanija i Kosovo), kulturne aktivnosti, aktivnosti u cilju očuvanja nacionalnog i kulturnog identiteta kroz publikacije na albanskom jeziku, promocija raznih albanskih autora, autorske večeri, podrška radu knjižare „Ulqini“, zastupljenost pripadnika/ca albanske nacionalne manjine u državnim institucijama, jačanje nacionalnog i kulturnog identiteta, organizovanje kulturnih manifestacija i sportskih aktivnosti, bilježenje i obilježavanje najvažnijih istorijskih datuma za Albanski narod, kao što su Dan učitelja, Malsijski Ustanak, Dan Nacionalne Zastave itd.

U Informaciji se navodi da je Savjet tokom 2022. godine aktivno učestvovao u procesu registracije studenata albanske manjine, za nastavak školovanja na univerzitetu Crne Gore, kao i Prištini, Tirani, Skadru, Policijskoj akademiji Crne Gore itd. Nacionalni savjet Albanaca je, kako navodi, uspio da u saradnji sa Ministarstvom vanjskih poslova Republike Kosovo, odjeljenjem za dijasporu, obezbijedi značajan broj udžbenika za albansku djecu u Njujorku. Navodi se da je predsjednik Savjeta obavio radnu posjetu i sastanak sa rektorom Univerzitetskog kampusa AAB u Prištini, prof. dr Lulëzim Tafa, sa ciljem upoznavanja sa studijskim programima koji se razvijaju, uslovima razvoja učenja, prednostima koje ovaj kampus nudi, a koji pohađa značajan broj albanskih studenata iz Crne Gore. Nacionalni savjet je tokom 2022. godine dao mišljenje za izbor direktora škola u kojima se nastava vodi i na albanskom jeziku kao: JU O.Š. „Hajro Šahmanović“ - Plav; O.Š. „Marko Nuculović“ - Štoj, Ulcinj; JU Srednja mješovita škola „Bratstvo - jedinstvo“ - Ulcinj; JU O.Š. „Džafer Nikočević“ - Gusinje; JU O.Š. „Đerđ Kastrioti Skenderbeu“ - Ostros, Bar; JU O.Š. „Jedinstvo“ - Skorać, Tuzi; JU O.Š. „29. novembar“ - Dinoša, Tuzi; JU Srednja mješovita škola „25. maj“ - Tuzi; JU Srednja mješovita škola „Bećo Bašić“ - Plav. Dalje se navodi da je Nacionalni savjet tokom 2022. godine realizovao razne aktivnosti od kojih izdvajaju:

- Promociju knjige „Mjekët shqiptarë në Mal të Zi“ (Albanski ljekari u Crnoj Gori) autora Ganija Karamanage, u Prištini i Malsiju;
- Nacionalni savjet je u saradnji i u okviru Knjižare „Ulqini“, kako navodi, uspio da organizuje susrete i promocije najeminentnijih pisaca, intelektualaca i novinara sa albanske teritorije i regiona;

- Nacionalni savjet je u saradnji sa Savjetom Hrvata u Crnoj Gori organizovao Međunarodni naučni simpozijum za istaknutog hrvatskog albanologa „Milana Šuflaja“, na kojem su učestvovali eminentni profesori iz Albanije, Kosova, Crne Gore i Hrvatske;
- Promocija knjige „Degë të drurit të urtë“ (Grane mudrog drveta), autora Hajro Ulqinaku;
- Nacionalni savjet je podržao realizaciju tradicionalne manifestacije „Diaspora u rodnom mjestu“ održane u Ulcinju 2. avgusta 2022. godine;
- Komisija za kulturu i sport Nacionalnog savjeta Albanaca organizovala je promociju knjige autora Zenepe Dibre pod nazivom „Lidhjet historike mes Shkodrës dhe Ulqinet“ (Istorijske veze između Skadra i Ulcinja);
- Savjet je 2022. godine sproveo istraživački projekat o stepenu upotrebe albanskog jezika u različitim institucijama i javnim mjestima gdje je to zakonom predviđeno;
- Nacionalni savjet je u saradnji sa kompanijom Alba Soft iz Prištine sproveo prezentaciju projekta digitalizacija albanskog jezika „Kulla e Shqipës“ u Ulcinju, u Knjižari „Ulqini“, juna 2022. godine i u srednjoj školi „25. maj“ u Tuzima, oktobra 2022. godine;
- U okviru Nacionalnog savjeta je objavljen nedjeljnik „Koha Javore“ a koji je jedini list u Crnoj Gori na albanskom jeziku koji finansira Skupština Crne Gore;
- Nacionalni savjet je organizovao konferenciju na temu „Albanci u Crnoj Gori“ - izazovi i mogućnosti XXI veka“ na kojoj su prisustvovali ambasadorica Republike Kosovo u Crnoj Gori, predstavnik Ambasade Republike Albanije, profesori univerziteta iz Albanije, Kosova, Crne Gore, članovi Nacionalnog savjeta, predstavnici/ce javnog društva, predstavnici/ce medija itd.

U Informaciji se dodaje da je Savjet podržao realizaciju sportskih aktivnosti mladih, učešće albanskih sportista na međunarodnim turnirima u fudbalu i dr. Navodi se da su predstavnici/ce Albanskog Nacionalnog Savjeta učestvovali na brojnim manifestacijama, tribinama, okruglim stolovima, sa temama o očuvanju i unaprjeđenju prava manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u Crnoj Gori, kao i obilježavanju značajnih datuma iz istorije, kulture i tradicije Albanaca u Crnoj Gori. Takođe, u Informaciji se navodi da je tokom 2022. godine predsjednik Savjeta sa saradnicima imao radne susrete sa predstavnicima/ama institucija u Crnoj Gori i regionu: susret sa ambasadoricom Republike Kosovo u Crnoj Gori, ambasadorom Republike Albanije u Podgorici, premijerom Republike Kosovo, Albinom Kurtijem, predsjednikom Skupštine Republike Kosovo, ministarkom vanjskih poslova i dijaspore Republike Kosovo, ministrom javne uprave i ministrom za ljudska i manjinska prava Crne Gore itd. Ističu da je predsjednik Savjeta, na poziv predstavnika/ca dijaspore, krajem novembra 2022. godine boravio u radnoj posjeti Sjedinjenim Američkim Državama i učestvovao u nekoliko značajnih organizacija i aktivnosti.

**Bošnjačko vijeće u Crnoj Gori** je dostavilo Informaciju u kojoj se navodi da nije bilo značajnijih promjena u pogledu stanja ljudskih prava i sloboda Bošnjaka u Crnoj Gori u odnosu na 2021. godinu. Navode da je usvajanjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o manjinskim pravima i slobodama iz 2017. godine stvoren dobar normativni okvir za zaštitu prava manjinskih naroda, ali da u praksi postoji niz problema. Bošnjačko vijeće je, kako se navodi, posebno nezadovoljno implementacijom normi koje se odnose na obrazovanje, informisanje na jezicima manjinskih naroda i primjenom principa afirmativne akcije u pojedinim državnim organima (posebno u sudstvu i tužilaštvu). Ističu da postoje nedosljednosti u primjeni zakonskih normi i realizaciji Akcionog plana Strategije manjinske politike 2019-2023. Navode da je u odnosu na period sa kraja prošlog vijeka sadržaj u nastavnim planovima i programima značajno popravljen, ali da ima mnogo nedostataka koji se tiču opšteg obrazovanja o jezicima koji su u službenoj upotrebi. Navode da je nedopustivo da djeca završe osnovnu školu, a ne saznaju ni osnovne karakteristike bosanskog jezika, te da udžbenici istorije, muzičke i likovne kulture ne sadrže mnoge važne lekcije iz kulturne baštine Bošnjaka, pa i drugih manjinskih naroda. Djeca bošnjačke nacionalnosti, kako se navodi, samo prividno imaju mogućnost izučavati bosanski jezik, dok se obrazuju po pravopisu za crnogorski jezik, kako glasi i sam naziv udžbenika. Ističu da se nastava izvodi na bosanskom jeziku samo

u jednoj školi (medresa u Podgorici), te da je Bošnjačko vijeće kroz svoje aktivnosti pokušalo da proces implementacije nastave na bosanskom jeziku pokrene, ali da su rezultati skoro beznačajni. Smatraju da bi postojanje katedre za bosanski jezik na Filološkom fakultetu u Nikšiću na najbolji način pomoglo u izučavanju bosanskog jezika u Crnoj Gori, što je i bio njihov prijedlog u radnoj grupi za izradu Strategije manjinske politike za period 2018 - 2023. Navode da je prijedlog Bošnjačkog vijeća usvojen i da je postao sastavni dio strategije, ali da su u konačnoj verziji Strategije, koju je usvojila Vlada Crne Gore, njihovi prijedlozi izostavljeni, što govori da za rješavanje određenih pitanja ne postoji politička volja. Dalje navode da se pravo na autentičnu zastupljenost u Skupštini Crne Gore i skupštinama jedinica lokalne samouprave formalno ostvaruje u značajnom procentu, ali da je suštinski uticaj predstavnika manjinskih naroda i nacionalnih zajednica minimalan i nedopustivo uopšten kada je riječ o ostvarivanju prava. Navode da u mnogim institucijama nema predstavnika manjinskih naroda, a da javne ustanove ne proizvode programe koji promovišu integraciju različitosti u Crnoj Gori. U sudskoj vlasti, uključujući i tužilaštvo, na čelnim pozicijama skoro da nema predstavnika/ca manje brojnih naroda, što je, kako navode, nedopustivo, te dodaju da u proceduri predlaganja kandidata/kinja za sudije Ustavnog suda među četiri predložena kandidata/kinje nema predstavnika/ca manjinskih naroda. Za člana/icu Sudskog i Tužilačkog savjeta nije izabran/a ni jedan/na predstavnik/ca manjina, te da među članovima/icama Apelacionog i Vrhovnog suda nijesu zastupljene manjine, u vezi sa čim se, kako navode, postavlja pitanje da li među pripadnicima/ama manjinskih naroda ne postoje pravnici/ce i eksperti/kinje koji mogu biti izabrani na funkcije u sudskoj vlasti ili se radi o diskriminaciji. Mišljenja su da među manjinama postoje ugledni/e i istaknuti/e pravnici/ce koji/e mogu biti izabrani/e. Bošnjačko vijeće u Crnoj Gori je nezadovoljno položajem Bošnjaka u oblasti medija i informisanja, jer, kako navode, Bošnjaci nemaju pisane i elektronske medije, preko kojih bi informisali njihove pripadnike/ce o temama koje su aktuelne, s posebnim osvrtom na teme vezane za Bošnjake. Ističu da manjine u javnim servisima još nijesu postale dio sistemske brige i stalne programske akcije u smislu produkcije ne samo informativnih sadržaja, nego i proizvodnji dokumentarno obrazovnih sadržaja koji će približiti i upoznati manjine sa drugima. Program za nacionalne manjine i o nacionalnim manjinama je, kako navode, zasnovan na predrasudi da su teme koje interesuju ovu publiku uglavnom istorijskog i folklornog karaktera, zbog čega je potrebno promijeniti koncept programa za manjine smještajući njegov fokus u sadašnjost, a ne u prošlost kao što je to do sada rađeno. Navodi se da su u javnim servisima dominantno zaposleni pripadnici dva najbrojnija naroda i tek poneki iz redova manjina, te da je potrebno izvršiti prijem pripravnika iz reda manjinskih naroda, kako bi se školovali i osposobljavali za rad na javnom servisu, sa posjedovanjem znanja za posebne oblasti. Iz Bošnjačkog vijeća ukazuju da su nacionalistički ispadi upereni protiv manje brojnih naroda obilježili 2022. godinu, te da smo svjedoci brojnih neprimjerenih poruka upućenih manjinskim narodima (veličanje presuđenih ratnih zločinaca i sl.), zbog čega je Vijeće pozvalo nadležne da reaguju. Zabrinjava i porast govora mržnje na internetu i društvenim mrežama, a posebno među mladima, pa smatraju da treba stvoriti efikasnije mehanizme preko kojih bi se lica koja u komunikaciji koriste govor mržnje sankcionisala. Ističu da je kroz povećanje finansijskih sredstava koja se izdvajaju iz budžeta poboljšano funkcionisanje i rad savjeta manjinskih naroda, ali da je stanje još uvijek daleko od dovoljnog i idealnog. Zamjeraju načinu regulisanja statusa savjeta manjinskih naroda, jer se iz zakonske odredbe ne može precizno odrediti da li su nacionalni savjeti državna institucija, nevladina organizacija ili nešto treće. Na kraju naglašavaju da država u Bošnjačkom vijeću ima partnera koji je spreman na saradnju u svakom trenutku.

**Hrvatsko nacionalno vijeće** je dostavilo Informaciju o aktivnostima razvoja i zaštite prava hrvatskog naroda u 2022. godini u kojem se navodi da je generalna ocjena HNV-a da je na svim bitnim područjima za hrvatsku zajednicu u Crnoj Gori učinjen maksimalan napor sa njihove strane da se nivo prava hrvatskog naroda u Crnoj Gori unaprijedi, počevši od legislative i pravnih poslova, gdje su, kako navode, aktivno učestvovali u radnim grupama Ministarstva (pravde) za ljudska i manjinska prava, pa preko područja politike (minister u Vladi Crne Gore, dva odbornika (tri od 2. decembra 2022. godine) u lokalnom parlamentu u Opštini Tivat), preko susreta sa najvišim državnim predstavnicima Republike Hrvatske i

Crne Gore, kao i učešća njihovog predstavnika u Savjetu za dijasporu i Savjetu Vlade RH za Hrvate izvan RH, učešća na Forumu manjina, programima Hrvatske matice iseljenika, učešća na konferencijama, okruglim stolovima i sastancima na temu manjinskih prava i inkluzije, pa sve do područja kulture.

Na političkom i civilizacijskom planu ističu da je posebno bitno obilježavanje tridesetogodišnjice od osnivanja logora u Morinju, kojom prigodom je postavljena spomen ploča za zatočene i stradale, čemu su prisustvovali i ministri spoljnih poslova Republike Hrvatske i Crne Gore, kao i još tri ministra (povodom neprimjerenih reagovanja na postavljanje ploče sad već, kako navode, bivša ministra u Vladi Crne Gore), što smatraju ogromnim iskorakom u suočavanju sa prošlošću od strane dijela crnogorske javnosti i što može voditi unaprijeđenju odnosa dvije države. Međutim, ističu nezadovoljstvo neispunjavanjem obaveza crnogorske strane Međuvladinog mješovitog odbora koji su formirale dvije vlade - Republike Hrvatske i Crne Gore, s ciljem zaštite referentnih manjinskih zajednica - hrvatske u Crnoj Gori i crnogorske u Republici Hrvatskoj, na području obrazovanja, manjinskih medija, kulture, nastave na hr/cg jeziku i saradnje, a koji, kako navode, ne funkcioniše već tri godine. Izražavaju duboko nezadovoljstvo stanjem u Fondu za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava Crne Gore, kao i određeno negodovanje povodom segmenata djelovanja resornog ministarstva i CEKUMA. Navode da je po treći put, a povodom nacionalnog praznika hrvatskog naroda u Crnoj Gori, 13. januara 2022. godine, osim kontinuirano istaknute zastave Crne Gore i hrvatskog naroda u Crnoj Gori na pročelju Doma kulture „Josip Marković“ u Donjoj Lastvi, gdje se nalazi sjedište Hrvatskog nacionalnog vijeća Crne Gore, istaknuta i zastava hrvatskog naroda u Crnoj Gori na zgradi Opštine Tivat i Opštine Kotor. Takođe, ove se godine, kako navode, po prvi put nakon pandemijskog perioda održala svečana proslava i akademija povodom Dana hrvatskog naroda u Crnoj Gori, uz visoke zvaničnike iz Crne Gore i Republike Hrvatske. Podsjećaju da je 14. februara 2020. godine donesena Odluka o danu nacionalnog praznika pripadnika hrvatskog naroda u Crnoj Gori, na način da se za navedeni nacionalni praznik utvrđuje 13. januar kao Dan prenosa moći svetog Tripuna u Kotoru, poznatom kao Karike. Navode da se etaloni grba, zastave i tekst himne čuvaju u Skupštini Crne Gore. Ističu da je učinjen maksimalan napor Vijeća kako bi njihovo djelovanje bilo u cilju zaštite, promocije i unaprijeđenja prava hrvatskog naroda u Crnoj Gori, kao i na dobrobit kulturno - historijsko - religijske tradicije hrvatskog naroda u Crnoj Gori, posebno u dijelu koji se odnosi na njihovu izdavačku djelatnost, koja broji 55 izdanja, s naglaskom u protekle dvije godine na fototipsko štampanje Barskog i Parčičeva misala, odnosno liturgijskih izdanja; saradnju sa Institutom Ivo Pilar, Institutom za hrvatski jezik i jezikoslovlje i Ministarstvom kulture Republike Hrvatske i generalno Vladom Republike Hrvatske, a tiče se uspostavljanja hrvatske knjižare, potencijalnog osnivanja institucije za proučavanje istorije i kulture Hrvata u Crnoj Gori, mogućnosti sistemskog finansiranja medija hrvatske zajednice u Crnoj Gori, naročito Radija Dux, kao i mogućnosti dugoročnog zakupa od strane hrvatske zajednice Doma kulture „Josip Marković“ u Donjoj Lastvi u kojoj se nalazi sjedište Hrvatskog nacionalnog vijeća Crne Gore kao krovne ustanove Hrvata u Crnoj Gori.

Navode da je vrlo bitna stavka njihovog djelovanja i uvrštavanje više sadržaja iz redova hrvatskog naroda u plan i program redovnog kurikulumu, i to na način da odabir sadržaja i odluka o uvrštavanju sadržaja ne bude ostavljena nastavnicima na slobodan odabir. Takođe, ističu da je bitno da izmjenama ne bude obavezno samo uvrštavanje sadržaja već i predavanje, po mogućnosti, od strane predmetnih nastavnika referentne manjinske zajednice i na jeziku te manjinske zajednice. I dalje insistiraju na podršci fakultativnoj Nastavi hrvatskog jezika i kulture u Crnoj Gori, kao i većoj prezentnosti i prisustvu sadržaja iz reda hrvatskog naroda u Crnoj Gori na hrvatskom jeziku i emisija u čijoj bi realizaciji učestvovali i novinari iz reda hrvatskog naroda i na hrvatskom jeziku na javnom servisu. Navode da su koordinirali rad Vijeća, stranke i udruženja sa hrvatskim predznakom, kao i pomogli organizovanje manifestacija u Tivtu, Kotoru i u Podgorici koje su održane u cilju promovisanja tradicije i kulture pripadnika hrvatskog naroda u Crnoj Gori i razvoja međuetničkog sklada u Crnoj Gori u organizaciji tih udruženja (koncerti povodom blagdana, koncerti klapa, festival, promocije zbornika, izdanja iz istorije umjetnosti, muzike i kulture uopšte). Navode da u Crnoj Gori djeluje veći broj hrvatskih nevladinih udruženja, od kojih ističu rad

Hrvatske krovne zajednice „Dux Croatorum“, koja je ujedno i vlasnik i osnivač prvog elektronskog medija u Crnoj Gori - Radija Dux. Vrlo uspješno, kako navode, djeluje Hrvatsko građansko društvo Crne Gore - Kotor, i to već petnaestak godina i ono je, između ostalih mnogobrojnih aktivnosti, osnivač štampanog medija „Hrvatskoga glasnika“. Dalje, spominju i HKD „Tomislav“, „Stadune od kulture“; HKD „Sveti Jeronim“; „Zajednicu Hrvata i prijatelja Crne Gore“; „Zaljev hrvatskih svetaca“; „Gjurgjevo Brdo“; „Boku kotorsku“; Amatersku pozorišnu sekciju HNV-a; klapu Jadran koja je pod okriljem Vijeća; Ogranak Matice hrvatske za Boku kotorsku sa sjedištem u Kotoru; Hrvatsku školu kao vid dopunske nastave, u kojoj se nastava odvija na hrvatskom jeziku i dr.

Ističu da su pomogli Radiju Dux da dobije i određena sredstva iz budžeta RH u iznosu od 20.000,00 eura na godišnjem nivou, dok je Radio Dux, kako navode, u istom periodu od Fonda za zaštitu i ostvarenje manjinskih prava Crne Gore dobio samo 13.000,00 eura preko projekta, od potrebnih 55.000,00 eura za funkcionisanje Radija na godišnjem nivou. I dalje su, kako navode, bili aktivno uključeni u popunjavanje knjižnog fonda hrvatske knjižare „Ljudevit Gaj“ u Donjoj Lastvi kao i u pomaganju (terenske) nastave Dopunske škole hrvatskog jezika, koja je ove godine proslavila 17 godina djelovanja hrvatske nastave u Crnoj Gori.

Što se tiče hrvatske zajednice ističu da su generalno zadovoljni opštim nivoom prava. Hrvatski narod je upisan u Ustav Crne Gore, hrvatski jezik je u službenoj upotrebi, a lična dokumenta mogu se izdavati i na hrvatskom jeziku. Pitanje koje je vrlo bitno za njih je status i položaj manjinskih nacionalnih savjeta, tačnije definisanje statusa savjeta, kao i izmjene izbornog zakonodavstva, u pogledu odredbi cenzusa, registracije stranaka, modela i podrške manjinskim strankama i listama, kako bi se ubuduće preduprijedila/izbjegla situacija nalik onoj na parlamentarnim izborima 2020. godine da hrvatski narod više nema svoga predstavnika u Skupštini Crne Gore. U Crnoj Gori, kako navode, već dvadeset godina djeluje jedina legitimna hrvatska politička stranka - Hrvatska građanska inicijativa, pa shodno rezultatima na lokalnim izborima preko ove političke stranke su zastupljeni nakon izbora 27. oktobra 2022. godine sa tri predstavnika u Skupštini Opštine Tivat. Međutim, ističu da su ostali bez predstavnika u izvršnoj vlasti (ministar bez portfelja i predsjednik Hrvatske građanske inicijative Adrijan Vuksanović dao je ostavku na funkciju zbog pokušaja uklanjanja spomen ploče stradalim Hrvatima sa dubrovačkog područja u logoru Morinj), te da nijesu zadovoljni ni statusom niti zastupanjem hrvatskog naroda u državnom parlamentu i zakonodavnoj vlasti, kao ni na lokalnom u pogledu Kotora, jer nemaju odbornika u Opštini Kotor. U Vijeću nijesu zadovoljni funkcionisanjem komisija eksperata Fonda, posebno prvostepenom, jer se potenciraju projekti s multinacionalnim predznakom, a koji to u slučaju hrvatske zajednice nijesu jer, kako navode, nijesu rađeni u saradnji sa hrvatskom zajednicom, niti na preporuku legitimnih predstavnika hrvatske zajednice, niti uz konsultaciju sa hrvatskom zajednicom. Takođe su nezadovoljni prošlogodišnjom raspodjelom po Javnom pozivu Fonda prema kojoj je hrvatskoj zajednici u Crnoj Gori dodijeljeno 40.000,00 eura od ukupno 1. 400.000, 00 eura na raspolaganju, koja su isplaćena 26. i 27. decembra 2022. godine tako da se, kako navode, onemoguću žalbeni postupak. Ponižavajućim i diskriminatornim smatraju i činjenicu da u Upravnom odboru i Savjetu Centra za očuvanje kulture manjina Crne Gore nema predstavnika hrvatske zajednice u Crnoj Gori, niti su konsultovani po tom pitanju od strane Vlade, kao zajednica koja, kako navode, baštini veliki dio kulturne baštine Crne Gore. Međutim, ističu uspješnu i partnersku saradnju u programskom dijelu sa CEKUM - om, i to zahvaljujući angažmanu direktora Lubodera sa saradnicima. U Vijeću nijesu zadovoljni ni time što u Ministarstvu ljudskih i manjinskih prava Crne Gore nema niti jednog zaposlenog hrvatske nacionalnosti, kao ni time što je nedostajalo dobre volje prilikom protekle dvije godine za tješnijom saradnjom povodom rješavanja problema funkcionisanja manjinskih institucija na koje se Ministarstvo naslanja, kao i statusa i ingerencija manjinskih savjeta.

U programskom dijelu osim sa CEKUM - om saraduju sa drugim manjinskim savjetima ( Bošnjačko vijeće prije svega i Albanski savjet) i relevantnim institucijama iz područja kulture, kao i nekim NVO-ima koji se

bave pitanjem manjina. Ističu i odličnu saradnju sa Vijećem crnogorske nacionalne manjine Grada Zagreba i Nacionalnom zajednicom Crnogoraca RH, sa kojima su do sada ostvarili nekoliko projekata i promocija relevantnih crnogorskih književnika i umjetnika u RH i hrvatskih u Crnoj Gori.

Vežano za spomen nacionalne i vjerske pripadnosti ukazuju na dva slučaja. Prvi, dodjela knjige Sveti Simeon Mirotočivi od strane glavnog urednika Gradske biblioteke u Tivtu povodom Savindana, dok dodjela knjiga takve vrste, kako navode, nije bio slučaj povodom drugog vjerskog ili svjetovnog praznika. Niko od nadležnih institucija, kako navode, nije reagirao na ovakvu pojavu. Drugi slučaj je poziv od strane tivatske parohije poštanskim putem na kućnu adresu svim Tivćanima, bez obzira na vjersku i nacionalnu pripadnost, da doniraju sredstva za izgradnju novog parohijskog doma, da se uključe u parohijski hor, te da pošalju djecu na vjeronauku u parohijski dom pored crkve Sv. Save u Tivtu. U Vijeću smatraju da je takva vrsta propagande provokacija, u oba slučaja nezakonita, nedobronamjerna i da predstavlja kršenje postulata građanske, multietničke i multivjerske Crne Gore, te da je krajnji cilj asimilacija. Dalje, ističu da je tivatska opština podnijela tužbu protiv Hrvatske građanske inicijative i da žele da se stranka iseli iz prostorija koje već dvadeset godina koristi, a po osnovu, kako navode, navodno isteklog ugovora. Takođe, pitanje statusa Doma kulture „Josip Marković“ u Donjoj Lastvi koji je sjedište HNV-a je i dalje u statusu quo, što smatraju vidom političkog pritiska na hrvatsku zajednicu u Tivtu u oba slučaja. Na terenu se, kako navode, još uvijek susrijeću sa etničkom distancom potenciranom govorom mržnje (konstantni natpisi i komentari u medijima, prijetnje ugrožavanjem fizičkog integriteta uoči i nakon izbora, u čemu, kako ističu, prednjački portal IN4S u kojem kao najeklatantniji primjeri prednjače prijetnje da treba „sve Hrvate nabiti na ražanj“; da „Hrvat nije nacionalnost, već dijagnoza“), kao i sa asimilacijom, odnosno više samoasimilacijom, te napominju da policija još uvijek, u nekim slučajevima ni nakon dvije godine, nije pronašla počinitelje koji su prijetili predsjedniku HGI-ja i ostavljali gnusne komentare na portalima i društvenim mrežama. Navode da su facebook, ostale društvene mreže i brojni portali, umjesto da budu slobodan javni medijski prostor u smislu argumentovanog iznošenja stavova, postali uvredama najniže vrste kontaminiran prostor, putem kojeg govor mržnje i teške kvalifikacije na ličnom nivou iznose bez snošenja ikakve odgovornosti, a iste se ne sankcioniraju u dovoljnoj mjeri.

Ponavljaju da status manjinskih nacionalnih savjeta nije pravno definiran, te smatraju da bi predstavnici manjinskih naroda u upravnim odborima relevantnih institucija (Fond, CEKUM, RTCG, ministarstva, opštine), trebali imati bitniju ulogu u smislu odlučivanja o tome koji su projekti za određenu manjinsku zajednicu bitni.

U odnosu na plan rada za 2022. godinu ističu da je oko 80 posto planiranih aktivnosti barem djelimično realizirano, a one koje nijesu realizovane, biće realizovane u 2023. godini ili kasnije, u skladu sa mogućnostima, dinamikom uplata iz državnog budžeta, prioritetima, političkom i ekonomskom situacijom i dr.

## 8.9. Zakonodavne inicijative

U izvještajnom periodu Zaštitnik je donosio mišljenja za izmjene određenih zakona sa stanovišta garancija jednakosti i nediskriminacije.

U tom smislu, utvrdio je diskriminatoran karakter odredbe člana 164 stav 1 tačka 1 *Zakona o radu* koja glasi: “(1) Radni odnos prestaje po sili zakona: 1) kad zaposleni navrší 66 godina života i najmanje 15 godina staža osiguranja, danom dostavljanja konačne odluke zaposlenom, s tim što se osiguraniku kome se staž osiguranja računa sa uvećanim trajanjem, starosna granica snižava zavisno od stepena uvećanja staža za po jednu godinu, i to: [...]”. S tim u vezi, Zaštitnik je dao preporuke Skupštini Crne Gore da pristupi izmjenama odredbe člana 164 stav 1 tačka 1 *Zakona o radu* na način koji neće dovesti u neopravdano nejednak položaj i pravnu neizvjesnost zaposlene na koje se primjenjuje ova odredba

zakona u odnosu na državne službenike i namještenike koji imaju mogućnost da rade do 67 godine života, kao i da postupak izmjena osporene odredbe Zakona o radu prati transparentnost i uključenost javnosti, odnosno konsultacije socijalnih partnera. Prilikom ocjene da li je osporena odredba Zakona o radu diskriminatorna Zaštitnik je cijenio obrazloženje amandmana u kojem je navedeno da je izmjena neophodna da bi se izvršilo „usklađivanje Zakona o radu sa Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju jer se norma za odlazak u penziju u pogledu navršenih godina života razlikuje u pomenutim zakonima”.<sup>249</sup> Obrazloženje amandmana prema mišljenju Zaštitnika ne predstavlja objektivno i razumno opravdanje, iz razloga što Zakon o radu propisuje kada zaposleni mora da ode u penziju, a Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju kada može da ode u penziju. Za razliku od odredbe Zakona o radu, Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju ne podrazumijeva automatsko penzionisanje osiguranika, već samo njihovo pravo, a ne i obavezu da prestanu da obavljaju svoju radnu aktivnost i da, u tom slučaju, steknu pravo na starosnu penziju. Dakle, u pitanju su dvije različite pravne situacije, jer je u prvoj odlazak u penziju neminovnost, a u drugoj stvar izbora osiguranika.<sup>250</sup>

Dalje, Zaštitnik je donio mišljenje u vezi sa važećim načinom izbora članova savjeta manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice, pa je Ministarstvu pravde, ljudskih i manjinskih prava, između ostalog, dao preporuke da pristupi razmatranju mogućih izmjena i dopuna *Zakona o manjinskim pravima i slobodama*, u dijelu koji uređuje izbor članova savjeta manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice, na način koji bi u mjeri mogućeg obezbijedio ne(posrednost) izbora zasnovanog na slobodno izraženoj volji manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, kao i da postupak predlaganja izmjena i dopuna Zakona o manjinskim pravima i slobodama prate široke i intenzivne konsultacije sa relevantnim akterima koji se bave pitanjima prava.<sup>251</sup>

U odnosu na ostvarivanje principa rodne ravnopravnosti na izbornim listama, Zaštitnik je donio mišljenje u kojem je Skupštini Crne Gore preporučio da u okviru Odbora za sveobuhvatnu reformu izbornog zakonodavstva pristupi izmjenama *Zakona o izboru odbornika i poslanika*, na način što će kao minimum standarda radi dostizanja principa rodne ravnopravnosti propisati da na izornoj listi mora biti najmanje 40% kandidata manje zastupljenog pola, odnosno da među svaka tri kandidata prema redoslijedu na listi mora biti najmanje po jedan kandidat pripadnik manje zastupljenog pola, kao i da proces reforme izbornog zakonodavstva prati transparentnost, odnosno široke konsultacije uz učešće svih zainteresovanih subjekata.<sup>252</sup>

---

<sup>249</sup> Vidjeti saopštenje: [https://www.hraction.org/2021/06/11/protest-zbog-smanjivanja-starosne-granice-zaodlazak-u-penziju-na-mala-vrata-i-bez-javne-rasprave/](https://www.hrraction.org/2021/06/11/protest-zbog-smanjivanja-starosne-granice-zaodlazak-u-penziju-na-mala-vrata-i-bez-javne-rasprave/)

<sup>250</sup> Mišljenje dostupno na linku: [https://www.ombudsman.co.me/docs/1667894294\\_28072022\\_preporuka\\_scg.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1667894294_28072022_preporuka_scg.pdf)

<sup>251</sup> Mišljenje dostupno na linku: [https://www.ombudsman.co.me/docs/1649848693\\_160032022\\_preporuka\\_mplj.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1649848693_160032022_preporuka_mplj.pdf)

<sup>252</sup> Mišljenje dostupno na linku: [https://www.ombudsman.co.me/docs/1650006298\\_08042022\\_preporuka\\_scg.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1650006298_08042022_preporuka_scg.pdf)



## IX DOSTIGNUTO, IZAZOVI I PLANOVI

### Pozitivni aspekti rada (dostignuća) u 2022. godini

- Izrađeno je pet izvještaja/analiza: “Postupanje državnih organa u odnosu na tražioce međunarodne zaštite u Crnoj Gori”; Izvještaj o vladavini prava, u okviru Mreže evropskih nacionalnih institucija za ljudska prava; Smjernice za zaštitu od seksizma u radu institucije Zaštitnika; Izvještaj o zaštiti od diskriminacije sa stanovišta djelovanja institucije Zaštitnika za period 1. januar-31.jul 2022. godine, Izvještaj o radu NPM-a za 2021. godinu;
- Zadržan visok trend riješenih predmeta (88,27%);
- Pozitivne ocjene o radu u izvještajima Evropske komisije, Savjeta Evrope, UN agencija, AIRE Centra;
- Broj pritužbi na jednakom nivou kao prethodne godine, što ukazuje na stabilan trend povjerenja javnosti;
- Aktivno učešće u međunarodnim aktivnostima, koje su proistekle iz članstva u regionalnim i evropskim tijelima i mrežama;
- Zastupljenost u medijima, koji su tokom cijele godine iskazivali veliko interesovanje za naš rad, prenoseći mišljenja i preporuke i gotovo svakodnevna obraćanja za komentar u vezi sa aktuelnim društvenim temama;
- Nastavljena je praksa promocije standarda zaštite ljudskih prava i implementacija mišljenja u oblasti zaštite od torture, koja su data u odnosu na Upravu policije. Ukupno gledajući, održano je po šest (6) radionica u radu sa zaposlenima Uprave policije (u organizaciji MUP-a, Uprave Policije i Policijske akademije), kojima je prisustvovalo 90 službenika Uprave policije;
- U skladu sa povoljnijom epidemiološkom situacijom u vezi sa virusom COVID-19, povratak redovnim terenskim obilascima ustanova zatvorenog tipa, kao i ustanovama socijalne i dječje zaštite. Intenziviran rad sa grupama u riziku od diskriminacije, priprema tematskog izvještaja o stanju prava Roma i Egipćana i preporukama za unaprjeđenje;
- Učešće u radnim grupama za izradu zakona i podzakonskih akata;
- U saradnji sa međunarodnim partnerima nastavljene obuke za zaposlene u instituciji u vezi sa konvencijskim pravom i u oblasti prevencije i zaštite od torture;
- Najveći broj pritužbi za zaštitu od diskriminacije od uspostavljanja Zaštitnika kao institucionalnog mehanizma za zaštitu od diskriminacije;
- Najveći broj meritorno okončanih predmeta za zaštitu od diskriminacije (111), od čega su u 77 predmeta donijeta mišljenja u kojima je utvrđena diskriminacija i/ili povreda nekog drugog prava i date su preporuke
- Unaprijeđena institucionalna saradnja sa organima državne uprave, kada se to tiče zahtjeva za izjašnjenje i dostavljanja tražene dokumentacije u sektoru javne uprave;
- Sudovi prepoznaju važnost poštovanja preporuka Zaštitnika i primjene standarda ESLJP u postupku u skladu sa zahtjevom i garnacijama suda za poštovanje suđenja u razumnom roku, primjenom djelotvornih pravnih sredstava za ubrzanje postupka.

### Planovi

- Osnažiti mehanizme praćenja ispunjenosti preporuka Zaštitnika datih u pojedinačnim mišljenjima, kao i u posebnim izvještajima;
- Obilježavanje 20 godina rada Institucije, nizom aktivnosti – konferencije internacionalnog karaktera i izrada promotivnog materijala, u saradnji sa međunarodnim partnerima;

- Stvaranje nezavisnog monitoring mehanizma pod okriljem institucije Zaštitnika, koji podrazumijeva učešće organizacija osoba sa invaliditetom. Projekat će se realizovati uz finansijsku i stručnu podršku UNICEF-a;
- Sa predstavnicima FRONTEX-a, koji su zaduženi za monitoring nad aktivnostima koje ta organizacija sprovodi u Crnoj Gori, planira se potpisivanje memorandum o saradnji, kao i druge aktivnosti kojima će se obezbijediti da službenici granične policije budu dodatno obučeni na temu temeljnih prava;
- Povećati broj terenskih posjeta i promotivnih aktivnosti, u svim oblastima rada;
- Pratiti sve postupke ekstradicije i udaljenja stranaca/kinja iz Crne Gore, u skladu sa međunarodno priznatim standardima;
- Zaštitnik će u budućem periodu, u skladu sa mogućnostima, nastaviti rad na prevenciji mučenja i zlostavljanja kroz direktno stručno osnaživanje službenika koji u svom radu primjenjuju ovlašćenja u odnosu na građane, a sve u cilju stvaranja preduslova za puno poštovanje i zaštitu ljudskih prava naših građanki i građana;
- Jačanje međunarodne saradnje kroz projekte sa međunarodnim partnerima (UNHCR, CoE, EU, UN agencije);
- Predstavljanje Analize o položaju djeteta u prekršajnim postupcima;
- Posvetiti se preventivnim aktivnostima za sprječavanje vršnjačkog nasilja;
- Analizirati položaj i uslove boravka djece u institucijama (Dom mladost, Bijela i JU Ljubović);
- Pratiti položaj i ostvarivanje prava djece izbjeglica (Ukrajina, Rusija), u odnosu na obrazovni sistem, socijalnu i zdravstvenu zaštitu;
- Raditi na promociji i mehanizmima zaštite prava na zdravu životnu sredinu, zbog povećanog broja predmeta iz ove oblasti;
- Zapošljavanje na neodređeno vrijeme 1 (jedan) savjetnika/ca Zaštitnika u sektoru zaštite od zlostavljanja, bezbjednost i nacionalni preventivni mehanizam za zaštitu od torture i 1 (jedan) Viši/a savjetnik/ca III u sektoru prava djeteta, mladih i socijalne zaštite - u skladu sa Kadrovskim planom Zaštitnika za 2023.godinu. Takođe, zbog odsustva određenog broja službenika/ca, odnosno savjetnika/ca Zaštitnika, iz razloga njihove privremene spriječenosti za rad usljed bolovanja u dužem trajanju, planirano je i zapošljavanje 3 (tri) savejtnika/ce Zaštitnika, sa VIII1 nivoom kvalifikacije obrazovanja, na određeno vrijeme u trajanju do dvije godine;

## Izazovi

- Zaštitnik još uvijek nema poslovni prostor i svake godine se ponavlja situacija rješavanja ovog pitanja u posljednjem trenutku pred istek roka za zakup poslovnih prostorija. Ovo je jedna od pretpostavki nezavisnosti institucije i sticanja svojstva "A" statusa koji se akredituje pri Globalnoj alijansi nacionalnih institucija za ljudska prava;
- Još uvijek nijesu popunjena sva sistematizovana radna mjesta u sektorima;
- Potrebno dodatno usavršavanje i uža specijalizacija već zaposlenog kadra u sektoru za zaštitu od diskriminacije usljed povećanog obima posla kroz veći priliv predmeta, složene činjenično - pravne stvari, angažovanje na projektnim i promotivnim aktivnostima, a posebno aktivnostima uspostavljanja nezavisnog monitoring mehanizma;
- Limitirana mjesečna potrošnja finansijskih sredstava, određena dinamikom Ministarstva finansija, zbog održavanja lokalnih izbora;
- Usljed hakerskog napada na digitalni sistem crnogorske javne uprave došlo je do gubitka podataka na portalu Centralne kadrovske evidencije. Ažurnošću zaposlenih službenika Institucije izbrisani podaci povraćeni su na pređašnji nivo;
- Nedostatak kapaciteta za nadzor nad svim prinudnim udaljenjima, kako je planirano;

- Zaštitniku se pretežno obraćaju građani koji su pravno neuki, što rad po pritužbama za zaštitu od diskriminacije čini posebno zahtjevnim i složenim i pretpostavlja pružanje pravnih savjeta, pomoć pri sačinjavanju pritužbe, upućivanje na djelotvorna sredstva zaštite i dr;
- Građani svaku nepravdu, nejednakost i loš socio - ekonomski položaj često izjednačavaju sa diskriminacijom, na šta upućuje podatak da u značajnom broju predmeta nije isticano lično svojstvo kao osnov diskriminacije. U takvim slučajevima postupak se ne obustavlja već se usmjerava na ispitivanje eventualne povrede nekog drugog prava.

## X OCJENE I ZAKLJUČCI

Pregledom statistike rada institucije Zaštitnika tokom 2022.godine zapaža se stabilan trend priliva predmeta, kao i visok stepen okončanih, u uslovima njihove očigledno veće složenosti, značaja i kompleksnosti, kako po činjeničnim osnovama, tako i po pitanju materijalno-pravnih izvora kvazi-sudske prakse koja karakteriše postupanje Zaštitnika po pritužbama. Osim toga, važan indikator napretka u jačanju administrativnih kapaciteta institucije jeste bliska saradnja sa međunarodnim organizacijama i partnerskim institucijama, koje u kontinuitetu podržavaju i pomažu rad institucije. Pri tome je posebno istaći podršku UN agencija, najviše UNICEF-a i UNHCR-a, ali i drugih, Evropske komisije kroz podršku projektima Savjeta Evrope u dužem vremenskom periodu, OEBS-a, a od partnerskih institucija posebno ističemo ulogu AIRE Centra iz Londona i podršku Ambasade Ujedinjenog kraljevstva u Crnoj Gori, uz čiju pomoć je realizovano nekoliko značajnih inicijativa i projekata. To je u velikoj mjeri unaprijedilo poslovanje i rad institucije i doprinijelo efikasnosti u radu i sticanju povjerenja javnosti.

Iz takvog okruženja prirodna je posljedica povećanje broja predmeta u kojima se meritorno daje mišljenje u odnosu na istaknute zahtjeve stranaka za zaštitom ljudskih prava i sloboda. Crnogorski pravni poredak se intenzivno dopunjava novim propisima. No, i pored toga brojne su situacije u kojima se pojavljuju pravne praznine i/ili dileme u pogledu značenja i tumačenja pravnih normi. To svakako utiče na pravnu sigurnost i izvjesnost ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, što se eliminiše primjenom međunarodnih standarda kao sastavnog dijela nacionalnog pravnog poretka i značajnim pomoćnim izvorom odlučivanja pred svim državnim organima u Crnoj Gori bez izuzetka.

Kada je u pitanju **oblast uprave**, u kontinuitetu se javlja problem ćutanja uprave koji obesmišljava koncept pune implementacije ljudskih prava i sloboda, koji nijesu samo zakonodavno, već i administrativno pitanje, pa i pitanje sudske i svake druge prakse u odnosu na postupajuće organe. Osim toga, pritužbe ukazuju na nedostatke u odnosu na dužinu trajanja upravnih postupaka, odnosno nedostatak efikasnosti i djelotvornosti u postupanju organa državne uprave, višestruko ukidanje odluka i njihovo vraćanje na ponovni postupak i odlučivanje, donošenje istovjetnih odluka u ponovljenom postupku, a suprotno ukidnim razlozima, koji su već bili predmet razmatranja neposredno viših organa, pa čak i sudova.

Iako su se nakon ukazivanja Zaštitnika na određene probleme u pogledu efikasnosti i kvaliteta rada organa državne uprave desili određeni pozitivni pomaci od značaja za ostvarivanje prava i pravnih interesa građana/ki, još uvijek nije u dovoljnoj mjeri ostvarena suštinska promjena načina rada državne uprave i njenog odnosa prema građanima/kama. To podrazumijeva nastavak reformi i strogo poštovanje načela dobre uprave, koje nije samo protokolarni, nego suštinski zadatak onih koji rukovode unutar ovog sistema.

Unutar kataloga ljudskih prava i sloboda, bez namjere da se na ovaj način definišu prioriteti, Zaštitnik upozorava na sporost u odlučivanju kod zahtjeva za zaštitom prava na mirno uživanje imovine i naročito neefikasnost i neažurnost komisija za povraćaj i obeštećenje.

Za razliku od dosadašnjeg iskustva, u oblasti zaštite životne sredine primjetan je porast broja predmeta u kojima su se građani/ke obraćali instituciji. Na ovu temu fokus se stavlja i zbog činjenice da Crnoj Gori predstoje obaveze kroz pregovarački proces sa EU, što će tražiti dodatno angažovanje da bi se ispunili dugoročni ciljevi usklađeni s pravnom tekovinom EU u oblasti zaštite životne sredine. Osnovni nedostaci ogledaju se u netransparentnosti procedura koje prethode zahvatima u životnoj sredini, a reklo bi se i nedostatku svijesti o korišćenju pravnih sredstava koja stoje na raspolaganju građanima/kama u Crnoj Gori.

Radi efikasne primjene standarda, od posebnog su značaja instrumenti kao što je procjena uticaja na životnu sredinu, uzimajući u obzir sve moguće uticaje, alternativna rješenja i neophodne mjere ublažavanja i kompenzacije koji se moraju unaprijediti i unaprijed predvidjeti. Kvalitet elaborata o procjeni uticaja i proces javnih konsultacija sa civilnim društvom i drugim zainteresovanim licima i organizacijama mora se poboljšati, a potrebna je i efikasnija koordinacija između zainteresovanih strana. Predložene mjere za smanjenje uticaja znaju biti neadekvatne, dok je u praksi evidentan izostanak mjera kontrolnog nadzora. Kod utvrđivanja incidenata i saniranja zagađenja životne sredine, po mišljenju Zaštitnika, bitnu aktivniju ulogu moraju imati nadležne inspekcije, koje postupaju u djelokrugu svoje nadležnosti, ne uvijek sasvim jasno razgraničene u odnosu na druge institucije i organe koji vrše kontrolnu funkciju u ovoj oblasti.

Iako su uočeni pomaci u poštovanju tri proceduralna principa prava životne sredine: principa učešća javnosti u donošenju odluka, pristupa informacijama o životnoj sredini i principa pristupa pravdi, institucije i dalje imaju dosta posla na planu implementacije standarda zaštite životne sredine. Od Zaštitnika se nerijetko očekivalo da analizira i reviduje materijale od značaja za zaštitu životne sredine, što ova institucija niti može, niti ima resurse za to, niti treba činiti, ako već za to postoje referentne i ovlašćene institucije i pojedinci sa odgovornošću za preuzete obaveze u ovoj oblasti.

U ovoj izvještajnoj godini primjetan je povećan broj pritužbi u kojima su podnosioci ukazivali na povredu *prava na privatnost*. U određenom broju predmeta, nakon sagledavanja sveobuhvatnog činjeničnog stanja i primjenjujući standarde utvrđene kroz praksu Evropskog suda za ljudska prava, Zaštitnik je ocijenio da su nadležni državni organi ignorisali svoju pozitivnu obavezu da preduzmu dovoljne i adekvatne mjere da zaštiti ovo/a pravo/a, a isto tako da su u pojedinim slučajevima prekomjerno zadirali u zaštićenu oblast privatnog i porodičnog života, odnosno privatnosti doma. U kontekstu ovog prava, Zaštitnik je razmatrao i slučajeve vezane za ostvarivanje prava na zdravstvenu zaštitu, kod nesumnjivog zaključka da se u njima javlja pitanje fizičkog i psihičkog integriteta ličnosti, kao dijela privatnog života.

Kao i prethodnih godina pritužbe na **rad pravosudnih institucija**, primarno sudova, u najvećem broju su se odnosile na povredu prava na suđenje u razumnom roku i to uglavnom kod prvostepenih sudova. Situacija sa blokadom rada Ustavnog suda umnogome je uticala na građane/ke da osjete neodostatak u pogledu dugog trajanja postupka po ustavnoj žalbi, a samim tim i čekanja na ostvarivanje prava i sloboda za koje nalaze da su im povrijeđena.

Sudovi su u izvještajnoj godini imali povećan priliv predmeta, ali su ostvarivali ažurnost i veći stepen efikasnosti u rješavanju predmeta, o čemu svjedoče i podaci iz izvještaja CEPEJ o efikasnosti pravosuđa u Crnoj Gori kroz kontinuirano praćenje stanja u državama članicama Savjeta Evrope (izvještaj iz 2022.godine). Ohrabruje porast korišćenja pravnih sredstava za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, kao i ishodi predmeta u kojima su građani/ke uspijevali u postupcima po kontrolnom zahtjevu i tužbi za pravično zadovoljenje. Sudovi svakako prepoznaju djelotvornost ovih pravnih sredstava, pa je potrebno nastaviti sa konutinuiranom praksom i primjenom instituta kontrolnog zahtjeva i tužbe za pravično zadovoljenje, u skladu sa praksom Evropskog suda za ljudska prava, te osnaživanjem građana/ki da koriste pravna sredstva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku. Zaštitnik naglašava da neopravdano dugo trajanja postupka kod građana/ki stvara pravnu nesigurnost, a obaveza države je da na nacionalnom nivou obezbijedi djelotvoran sistem garancija i poštovanja ovog prava u sudskom, a sada već zahvaljujući sudskoj praksi i u upravnom postupku.

Primijećen je trend povećanja predmeta koji se tiču tužilačke istrage i njenog trajanja, kao i postupanja po krivičnim prijavama koje su u pojedinim predmetima imale za posljedicu gubitak nekih drugih građanskih prava (pravo na mirno uživanje imovine). U ovom periodu, kao i ranije, bilo je dosta prigovora

na nepostupanje po krivičnim prijavama, te na nedostatak pravovremene informacije kojom bi tužilaštvo opskrbilo podnosioca/teljku prijave u konkretnom predmetu i time spriječila pravna nesigurnost.

Konačno, povećanje migracija i atraktivni geostrateški položaje države, učinili su da se jedan broj stranaca kreće i boravi u Crnoj Gori, pa i onih koji su zahvaćeni mjerama krivičnopravne prinude. U takvim okolnostima, a na osnovu predmeta u radu, Zaštitnik nalazi da se još uvijek nije steklo iskustvo, niti je dobra praksa u jednom broju ekstradicionih predmeta, čemu se mora posvetiti dužna pažnja u narednom periodu.

Kada je u pitanju **spriječavanje zlostavljanja**, u izvještajnom periodu bilo je primjera da se u slučajevima navoda o zlostavljanju postupalo inertno, odnosno nijesu preduzimate sve neophodne radnje kako bi se ispitali navodi o zlostavljanju i/ili drugim vidovima zloupotrebe policijskih ovlaštenja od strane službenika/ca, utvrdila njihova odgovornost i izrekla adekvatna i odvraćajuća sankcija. Ovakav odnos ukazivao je na namjere "zataškavanja" incidenata, a vjerovatni razlozi su posledice postupanja po lica okrivljena za torturu.

Osim toga, negativna solidarnost i "zavjera ćutanja" već su dobro narušili međunarodni ugled države, a prvenstveno kod preduzimanja složenih akcija, pa i u drugim prilikama dešava se da se ne identifikuju policijski službenici/ce koji/e su učestvovali/le u nekom konkretnom događaju i tom prilikom povrijedili/le pravo građanina/ke na zaštitu od mučenja. I u izvještajnoj godini, Zaštitnik je više puta naglašavao da je od suštinskog značaja da se promoviše policijska odgovornost i profesionalizam, posebno kada se desi zlostavljanje i ne preduzimaju mjere za sprečavanje ili prijavljivanje, a to je onda ozbiljan strukturni problem ako se ne može otkriti, procesuirati i za slučaj dokazanih radnji sankcionisati. U tom smislu, neophodno je podsticati policijske službenike da spriječavaju svoje kolege koje pribjegavaju zlostavljanju, kao i da takve slučajeve prijavljuju i spriječiti negativnu policijsku solidarnost koja je registrovana i u izvještajnoj godini.

Takođe, u izvještajnoj godini je zabilježen kontinuitet loše prakse prilikom primjene instituta pozivanja lica radi prikupljanja obavještenja u svojstvu građana, koja nije u skladu sa članom 259 Zakonika o krivičnom postupku, odnosno članom čl. 74 st. 1 i 2 Zakona o unutrašnjim poslovima, a na šta je Zaštitnik ranije više puta upozoravao.

Kada su u pitanju garancije poštovanja ljudskih prava koje se odnose na lišavanje slobode od strane policije, pristup advokatu/tici i dalje je problematičan i još uvijek se u svim slučajevima ne garantuje od samog početka lišavanja slobode određenog lica, odnosno njegovog/njenog prvog saslušanja. U više predmeta je naglašeno da je nepravilno i nepotpuno dokumentovanje primijenjenih policijskih ovlaštenja u suprotnosti sa principima dobre uprave, pogoduje nastanku povrede prava i otežava utvrđivanje relevantnih činjenica u vezi sa ostvarivanjem prava lica lišenog slobode.

Često je kod zadržanih ili lica lišenih slobode, a na poziv policijskog službenika/ca ili na zahtjev lica koje se nalazilo pod policijskim ovlaštenjima, intervenisala služba hitne medicinske pomoći, ali i dalje je zabilježeno neposredno prisustvo policijskih službenika/ca ljekarskom pregledu, koje se mora isključiti ne samo zbog poverljive prirode odnosa ljekar/ka-pacijent/kinja, nego i zato što bi se lice lišeno slobode moglo ustezati da se pred pripadnicima policije požali ljekaru/ki na povrede koje su mu nanijete u službenim prostorijama ili drugom mjestu od strane tog ili drugih policijskih službenika/ca. Pitanje bezbjednosti ne smije biti zanemareno, ali je u svakom konkretnom slučaju neophodno težiti rješenju koje će zadovoljiti i poverljivost ljekarskog pregleda i potrebu da se spriječi bjekstvo ili napad lica lišenog slobode.

Konačno, tokom izvještajne godine u radu je bio 21 predmet, u kojima se dominantno ukazivalo na prekomjernu upotrebu hemijskih sredstava za vrijeme javnih okupljanja na Cetinju u septembru 2021. godine i u jednom broju slučajeva, dodatno i na tjelesne povrede nastale od gumenih metaka. Navedeni predmeti su okončani na način što je u svim slučajevima u kojima se ukazivao na prekomjernu upotrebu hemijskih sredstava postojala povreda iz čl.3 Evropske konvencije o ljudskim pravima i čl. 28, st.2 i 3 Ustava Crne Gore, koja se sastojala u nekontrolisanoj upotrebi hemijskih sredstava i količini koju je Unutrašnja kontrola registrovala na pojedinim lokacijama različito od iskaza službenih lica iz Uprave policije koja su djelovala ili učestvovala u izradi izvještaja kao članovi komisije koju je osnovao ovaj organ. Takođe, navodna upotreba gumenih metaka nije učinjena vjerovatnom, iako nije isključeno zadobijanje povreda na drugi način.

Zaštitnik je u svojim mišljenjima više puta naglasio važnost dokumentovanja tjelesnih povreda, odnosno medicinskih dokaza mučenja u skladu sa Istanbulskim protokolom. To zahtijeva bitno drugačiji od dosadašnjeg pristup zdravstvenih radnika/ca i medicinskog osoblja koje prisustvuje pregledima ili na drugi način učestvuju u rasvjetljavanju okolnosti i činjenica u svrhu borbe protiv ove pojave.

Kada je u pitanju Uprava za izvršenje krivičnih sankcija, Zaštitnik je više puta ukazao na neophodnost pronalaska održivog načina pružanja zdravstvene zaštite, a nakon više utvrđenih povreda prava na odgovor, naglasio da svaka osoba ima pravo na pisani odgovor u slučaju kada se odlučuje o nekom njenom pravu, kao i pravo na preispitivanje takve odluke pred nadležnim državnim organom.

U Specijalnoj bolnici za psihijatriju u Kotoru već godinama se ukazuje na slab materijalni položaj, infrastrukturu i nedostatak kadrova. Osim toga, Zaštitnik upućuje na važnost održavanja kontakata pacijenata/kinja sa članovima porodice i potrebu nadomještanja ograničenja kontakata sa spoljnim svijetom, povećanjem pristupa lica alternativnim načinima komunikacije (poput telefona ili internet telefonije).

Iako država preduzima određene radnje i mjere u cilju obezbjeđivanja prava koja su **garantovana djeci**, u određenim segmentima zapažena je stagnacija i nedovoljna posvećenost procesu njihove implementacije. Uočen je i nedostatak međusektorske/međuinstitucionalne saradnje u određenim oblastima (obrazovanje, socijalna zaštita) zbog nepostojanja dobre komunikacije između resornih ministarstava i ustanova pod njihovim nadzorom, kao i slabosti kada je u pitanju saradnja između relevantnih resora Vlade i organa lokalne samouprave, zbog čega je potrebno znatno unaprijediti tu saradnju. Zapaženo je da u slučajevima uspostavljene dobre saradnje, rezultati rada bivaju znatno bolji.

Činjenica da i dalje oko jedne trećine djece živi u siromaštvu, neizbježno utiče na ostvarivanje i drugih prava, kao što su obrazovanje, zdravlje, statusna prava i dr, te je potrebno ulaganje dodatnog napora, znanja i sredstava da se uticaj siromaštva na djecu smanji i u konačnom eliminiše. Radi ovoga potrebno je obezbjediti da sva djeca budu registrovana po rođenju, kako ne bi bila "pravno nevidljiva" i podložna zloupotrebama različite vrste, a isto tako isključena kod ostvarivanja prava zasnovanih na registraciji.

Posebna okolnost se vezuje za nedostatke u razvoju sjevernog regiona, kao i manjih opština i seoskih oblasti, gdje dolazi do osjetnih migracija ka drugim sredinama, pa se zbog toga nameće kao hitna i značajna obaveza stimulanja stanovništva za ostanak u sjevernim opštinama i na selu (uz obezbjeđen pristup obrazovanju, zdravstvu i drugim nezaobilaznim uslovima života i rada u tom području).

Kada je u u pitanju obrazovanje, zapaženi su brojni nedostaci, kako iz razloga materijalne prirode (dotrajali školski objekti, nedostatak u obezbjeđivanju grijanja, nedostatak pijaće vode, nebezbedna školska dvorišta, prekomjernost predškolskih ustanova u određenim sredinama - Glavni grad Podgorica, Tivat i sl. - tako i zbog nedostatka normativne osnove (npr. online obrazovanje). I dalje su prisutni problemi

u ostvarivanju inkluzivnog obrazovanja (nedostatak asistenata/kinja u nastavi za svu djecu kojima je potreban ovaj vid podrške, postojanje arhitektonskih barijera za djecu sa invaliditetom u obrazovno-vaspitnim ustanovama i dr.).

Prosjačenje od strane djece je i dalje prisutno kao jedan od najgorih vidova ekonomske eksploatacije, koji je zapažen u kontinuitetu, te je nužno razviti djelotvoran multidisciplinarni sistem zaštite djece kao odgovor na ovu vrstu zloupotrebe.

Prava maloljetnika u sukobu sa zakonom i dalje se ne ostvaruju u punom obimu shodno propisima i standardima, a posebno se osjeća nedostatak ustanova za izvršenje vaspitnih / institucionalnih mjera, kao što su upućivanje u ustanovu zavodskog tipa, upućivanje u specijalizovanu ustanovu i sl. Kod prava djece na zdravstvenu zaštitu nedostaju različiti programi podrške usmjerene ka očuvanju mentalnog zdravlja djece, uključujući i potrebu stacionarnog liječenje. Ovo su razlozi zbog čega se hitno moraju obezbijediti sredstva i resursi za njihovo liječenje u Crnoj Gori i time izbjegnju dugogodišnja izdvajanja i rashodi koje ne pokriva samo država, već i roditelji.

Jedan od zabrinjavajućih problema je vršnjačko nasilje i nasilje među mladima, a odgovornost za suzbijanje pojave dijele svi činioci, od porodice, obrazovno-vaspitne ustanove, organa starateljstva, organa policije, tužilaštvo, sud i organi lokalne uprave, kako bi borbu sprovedli u dobro koordinisanj međusobnoj saradnji. Takođe, učešće djece je potrebno u aktivnostima prevencije, rješavanja sukoba i vršnjačke medijacije.

Imajući u vidu da u Crnoj Gori zakonito boravi veliki broj stranaca, potrebno je obezbijediti odgovarajuću podršku institucijama/ustanovama u kojima djeca stranci ostvaruju svoja prava i uspostaviti sistem praćenja kvaliteta obrazovanja za ovu, kao i za druge vulnerabilne grupe (primarno Rome).

Kada je u pitanju romska dječija populacija, jasno se vide znaci napredovanja u pojedinim oblastima (npr.obrazovanje), dok je u drugim oblastima, posebno kada je u pitanju zdravlje, životni standard i stanovanje i dalje vrlo složena situacija.

Izveštajni period bilježi izvjestan porast broja pritužbi za **zaštitu od diskriminacije**, u odnosu na isti period 2021. godine. Kada se podaci uporede sa prethodnim godinama, onda se izvodi zaključak da je trend rasta broja pritužbi najizraženiji u posljednje tri izvještajne godine. Institucija Zaštitnika je prepoznata kao institucionalni mehanizam za zaštitu od diskriminacije, što može da znači da povjerenje u rad Institucije raste, ali i da su potencijalne žrtve diskriminacije i nejednakog postupanja osnaženije da prijave diskriminaciju koja je, kako podaci pokazuju, prisutna u svim područjima života i rada.

Govor mržnje, uvredljivi i neprimjereni komentari su naročito izraženi prema Romima/kinjama i Egipćanima/kama, što je najčešće posljedica predrasuda i stereotipa, dok je i dalje prisutan govor mržnje podstaknut homo/transfobičnim motivima, što pripadnike/ce LGBTIQ populacije izlaže čestom vrijeđanju i stvara netrpeljivost i nesigurno okruženje. Govor mržnje prema ženama izražen u vidu mizoginije i seksizma dobija svoj zamah upravo u vremenu političkih i društvenih previranja i tenzija, a dominantno je usmjeren prema ženama koje djeluju u javnom prostoru i javno iznose svoje stavove. Stepem homofobije, transfobije i bifobije još uvijek je jako izražen.

Lica sa invaliditetom jedna su od najranjivijih društvenih grupa, i dalje je prisutan medicinski, a ne funkcionalni model pristupa invaliditetu, integrisane usluge za život u zajednici nijesu sistemski uređene, a nema ni strategije o deinstitutionalizaciji i planovima transformacije ustanova.



Romi i Egipćani su prema svim sociološkim istraživanjima na samom vrhu najdiskriminisanijih grupa, a suočavaju se i sa izraženom etničkom distancom. S tim u vezi, Zaštitnik je u izvještajnom periodu obišao romska naselja u desetak gradova, nakon čega će biti publikovan poseban izvještaj o stanju prava i preporukama za unaprjeđenje. Pitanje rješavanja pravnog statusa u Crnoj Gori, adekvatnog stanovanja, pristupa osnovnim infrastrukturnim elementima, inkluzivnog obrazovanja i zaposlenja sa stabilnim radno - pravnim statusom izdvojila su se kao najprioritetnija.

Evidentan je stalni trend, čak i porast pojave nasilja u porodici i rodno zasnovanog nasilja, što traži odlučniju i efikasniju strategiju u borbi sa ovom pojavom. Zbog toga je prilikom krivičnog ili prekršajnog procesuiranja potrebno primjenjivati senzibilan pristup, imajući u vidu genezu nasilja, odnosno cjelokupnu hronologiju porodičnih i partnerskih odnosa. Neophodno je posebno osnaživati dvostruko diskriminisanu grupu - žene sa invaliditetom (koje su ujedno žrtve nasilja) da prijave nasilje, odnosno da prepoznaju mehanizme zaštite i mogućnost ostvarivanja prava na besplatnu pravnu pomoć u tim predmetima.

## XI O INSTITUCIJI I FINANSIJSKIM SREDSTVIMA

U Službi Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda Crne Gore, za obavljanje stručnih, administrativno-pravnih i drugih poslova za potrebe Zaštitnika/ce, sistematizovano je 35 službeničkih i namješteničkih mjesta.

Služba Zaštitnika vrši stručne, administrativno-pravne i druge poslove za potrebe Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda. Stručni poslovi su poslovi kojima se ostvaruje zakonom i drugim propisima utvrđena nadležnost Zaštitnika/ce, unaprjeđenje i razvoj ljudskih prava i sloboda. Administrativno-pravni i drugi poslovi su poslovi čije je obavljanje potrebno za blagovremeno ostvarivanje funkcija Zaštitnika/ce.

Stručni poslovi obuhvataju: ispitivanje povreda ljudskih prava i sloboda; analizu zakona i drugih propisa radi njihovog usklađivanja sa međunarodno priznatim standardima u oblasti ljudskih prava i sloboda; pripremu mišljenja na nacrt zakona, drugog propisa ili opšteg akta, ukoliko je to potrebno radi zaštite i unaprjeđenja ljudskih prava i sloboda; pripremu mišljenja o zaštiti i unaprjeđenju ljudskih prava i sloboda na zahtjev organa koji o tim pravima odlučuje; pripremu predloga za ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom; razmatranje i postupanje po pritužbama; pripremu mišljenja, inicijativa, predloga i preporuka; preduzimanje mjera za prevenciju mučenja i drugih oblika nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja; zaštitu od diskriminacije; promociju ljudskih prava i sloboda; preduzimanje preventivnih mjera u oblasti ljudskih prava i sloboda; poslove odnosa sa javnošću, slobode medija i poslove međunarodne i međuinstitucionalne saradnje; izradu godišnjih i posebnih izvještaja; organizacione, pravne i druge poslove u skladu sa zakonom i Pravilima o radu Zaštitnika/ce.

Administrativno-pravni i drugi poslovi obuhvataju: kadrovske poslove; opšte poslove; statističko-analiitičke poslove; informaciono-dokumentacione poslove; javne i druge nabavke; finansijsko poslovanje; računovodstveno i materijalno poslovanje; tehničku obradu podataka; kancelarijske poslove; vođenje službenih evidencija; održavanje uređaja i opreme; štampanje i umnožavanje materijala; poslove vozača i održavanje vozila; poslove kurira i druge slične poslove.

Stručni poslovi obuhvataju sve poslove koji se odnose na mandat Zaštitnika/ce uključujući njegova posebna ovlašćenja utvrđena zakonom. Stručni poslovi se obavljaju u okviru grupa poslova predviđenih Pravilnikom, i to:

- *Prva osnovna grupa poslova - oblast pravosuđa, javne uprave i opšte nadležnosti*, obavljaju se poslovi zaštite ljudskih prava i sloboda u oblasti: pravosuđa, sistema državne uprave; lokalne samouprave; javnih ustanova i drugih nosilaca javnih ovlašćenja; rada i zapošljavanja; penzijskog i invalidskog osiguranja; boračke i invalidske zaštite; finansija; prosvjete i sporta; nauke; kulture; ekonomije; saobraćaja i pomorstva; poljoprivrede i ruralnog razvoja; uređenja prostora; zaštite životne sredine; stanovanja; turizma; zdravlja; informatike; telekomunikacija i drugim oblastima koje nijesu obuhvaćene ostalim osnovnim grupama poslova;

- *Druga osnovna grupa poslova - oblast zaštite od zlostavljanja, bezbjednost i NPM*, obavljaju se operativni poslovi u cilju podrške Nacionalnom preventivnom mehanizmu za zaštitu od mučenja, drugih oblika surovog, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, u odnosu na lica lišena slobode i lica kojima je ograničeno kretanje (zadržana lica, pritvorena lica, osuđena lica i lica smještena u ustanovama, lica koja se prinudno udaljavaju i slično); poslovi zaštite ljudskih prava i sloboda u oblasti: izvršenja krivičnih sankcija, odbrane, nacionalne bezbjednosti i unutrašnjih poslova i rada drugih organa, organizacija i ustanova u kojima se nalaze ili se mogu naći lica lišena slobode ili lica kojima je ograničeno kretanje, u skladu sa Zakonom o Zaštitniku/ci, Pravilima o radu Zaštitnika/ce i aktima Zaštitnika/ce, a u cilju zaštite i prevencije povreda ljudskih prava i sloboda;

- *Treća osnovna grupa poslova - oblast prava djeteta, mladih i socijalne zaštite*, obavljaju se poslovi zaštite ljudskih prava i sloboda u oblasti: prava djeteta; prava mladih; socijalne zaštite i srodnim oblastima. Grupa poslova bavi se: promocijom, zaštitom i unaprjeđenjem ostvarivanja prava sve djece sa posebnom osvrtom na ranjive kategorije djece: djeca bez roditeljskog staranja, djeca sa smetnjama i teškoćama u razvoju, djeca manjinskih grupacija, djeca u sukobu sa zakonom, djeca raseljenih lica, djeca stranca koji traži međunarodnu zaštitu, azilanta, stranca pod privremenom zaštitom, djeca bez pratnje; pravima iz oblasti socijalne zaštite utvrđenim posebnim zakonom (osnovna materijalna davanja i usluge socijalne i dječije zaštite), naročito djece, odraslih i starih lica u stanju potrebe, kao i mladih u dijelu promocije, zaštite i unaprjeđenja njihovih prava;

- *Četvrta osnovna grupa poslova - oblast zaštite od diskriminacije, ranjivih grupa i rodne ravnopravnosti*, obavljaju se poslovi: promocije jednakosti, borbe protiv rasizma, ksenofobije i netolerancije i zaštite ljudskih prava i sloboda u oblasti zaštite od svih oblika diskriminacije, a posebno ranjivih grupa: pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica; vjerskih zajednica i njihovih članova, ateista, agnostika i drugih uvjerenja; lica sa invaliditetom; žena i žena žrtava nasilja u porodici; lica različitih rodni identiteta, seksualne orijentacije i interseksualnih karakteristika; stranaca, lica bez državljanstva, lica u postupcima za ostvarivanje prava na međunarodnu i privremenu zaštitu; lica oboljelih od bolesti zavisnosti; lica smještenih u ustanovama; starijih osoba; osoba u seoskim područjima; kao i sprovođenje postupaka mirenja u slučajevima diskriminacije, uz pristanak lica koje smatra da je diskriminisano; pokretanje sudskih postupaka ili miješanje u sudske sporove u vezi sa diskriminacijom; upozoravanje javnosti na pojave teških oblika diskriminacije; izrada posebnih izvještaja ili posebnog dijela izvještaja Zaštitnika/ce o sprovedenim aktivnostima na zaštiti od diskriminacije i promociji jednakosti; davanje potrebnih savjeta i obavještenja strankama koje smatraju da su diskriminisane o njegovim/njenim pravima i obavezama, kao i o mogućnostima sudske i druge zaštite..

Stručne poslove vrše savjetnici Zaštitnika/ce i drugi državni službenici u Službi. Savjetnici/ce Zaštitnika/ce su glavni savjetnici/ce i savjetnici/ce Zaštitnika/ce. Savjetnici/ce Zaštitnika/ce i drugi državni službenici, u vršenju stručnih poslova iz nadležnosti Zaštitnika postupaju po nalogima i uputstvima Zaštitnika/ce i zamjenika Zaštitnika/ce koji je određen za određenu grupu poslova.

Administrativno-pravni i drugi poslovi obavljaju se u okviru *Pete grupe poslova*, u okviru koje su; - Biro za opšte poslove i finansije i Biro za informaciono-komunikacione tehnologije i prijem građana/ki.

Institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, u izvještajnoj godini, odnosno na dan 31.12.2022.godine, imala je 36 zaposlenih zajedno sa Zaštitnikom i četiri zamjenice Zaštitnika.

Postojećom sistematizacijom uslovi za obavljanje poslova su znatno podignuti na viši nivo, kao dio dugoročne strategije jačanja kadrovske osnove i znavljivanja administrativnih kapaciteta Zaštitnika. Ovo treba sagledati u kontekstu činjenice da postojeća jedinstvena struktura institucije obuhvata četiri vrlo heterogene oblasti u okviru kojih djeluju specijalizovani izvršioc i za posebne grupe poslova (opšta nadležnost –pravosuđe i javna uprava; zaštita od torture-NPM; prava djece, mladih i socijalne zaštite i zaštita od diskriminacije, ranjivih grupa i rodne ravnopravnosti).

U 2022. godini u Službi Zaštitnika/ce, u skladu sa Pravilnikom i Kadrovskim planom, popunjena su 2 radna mjesta sa Srednjim obrazovanjem – IV1 nivo kvalifikacije obrazovanja, i to: 1 Samostalni referent-blagajnik i 1 Samostalni referent – upisničar – arhivar u Službi Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda Crne Gore, u okviru Biroa za opšte poslove i finansije.

U cilju daljeg jačanja kadrovskih kapaciteta Institucija u 2023. godini planira da zaposli na neodređeno vrijeme 1 (jedan) savjetnika/ca Zaštitnika/ce u okviru Druge osnovne grupe poslova - oblast zaštite od zlostavljanja, bezbjednost i nacionalni preventivni mehanizam za zaštitu od torture – NPM, i 1 (jedan)

Viši/a savjetnik/ca III u okviru Treće osnovne grupe poslova - oblast prava djeteta, mladih i socijalne zaštite. Planirana službenička mjesta su u skladu sa Kadrovskim planom Zaštitnika/ce za 2023. godinu. Takođe, zbog odsustva određenog broja službenika/ca, odnosno savjetnika/ca Zaštitnika/ce, iz razloga njihove privremene spriječenosti za rad usljed bolovanja u dužem trajanju, planirano je u 2023. godini i zapošljavanje 3 (tri) savejtnika/ce Zaštitnika/ce, sa VIII1 nivoom kvalifikacije obrazovanja, na određeno vrijeme u trajanju do dvije godine.

Zaštitnik/ca 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 kroz osnaživanje znanja i vještina postojećeg kadra, a posebno u oblasti zaštite od diskriminacije i prevencije torture. U izvještajnoj godini bio je obezbijeđen adekvatan smještajni i radni prostor za rad zaposlenih.

U 2022. godini smještajni i radni prostor Institucije je u potpunosti iskorišćen. Prethodno je obezbijeđen dodatni radni prostor za rad novih mehanizama, kroz postupak javne nabavke zakupa tog prostora koji je sprovela Uprava za katastar i državnu imovinu. Tako se u cjelosti poštuje standard da Zaštitnik, kao Nacionalni mehanizam za prevenciju torture, ima fizički odvojen radni prostor u okviru Institucije. U narednom periodu postoji potreba za proširenjem radnog prostora zbog planiranog zapošljavanja.

Međutim, podsjećamo javnost da instituciji Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda Crne Gore, i dalje nije obezbijeđen trajni smještaj, te da se ovaj problem javlja iz godine u godinu čime se direktno dovodi u pitanje samo funkcionisanje Institucije. Ovo iz razloga što sa aspekta napredovanja Institucije u smislu dobijanja boljeg statusa u međunarodnom sistemu zaštite ljudskih prava i sloboda između ostalog je neophodno obezbijediti i trajni smještaj, a sve u skladu sa Pariškim principima kao garancija nezavisnosti.

U toku 2022. godine, Ministarstvo finansija otpustilo je Zaštitniku sredstva u iznosu od 706.267,91 €, a ukupno utrošena sredstva za funkcionisanje Institucije iznosila su 669.877,91 €, od toga:

411 Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca	552.840,76
412 Ostala lična primanja	5.127,61
413 Rashodi za materijal	15.274,92
414 Rashodi za usluge	50.824,84
415 Tekuće održavanje opreme	4.865,03
419 Ostali izdaci	13.579,80
441 Izdaci za opremu	26.784,91
4318 Ostali transferi	580,00
Ukupno:	669.877,87

Neutrošena budžetska sredstva vraćena su na račun izvršenja Budžeta Crne Gore.

Zaštitnik je, kako je navedeno u Izvještaju za prethodnu godinu, u potpunosti uspostavio i razvio sistem finansijskog upravljanja i kontrola na osnovu prethodnog donijetog Plana upravljanja i razvoja finansijskog upravljanja i kontrola i Strategijom upravljanja rizicima Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, a shodno Zakonu o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru („Sl. list CG“, br. 75/18) i Pravilniku o načinu uspostavljanja i unaprjeđenja upravljanja i kontrola u javnom sektoru („Sl. list CG“, br. 71/19). Primjenjuju se interna pravila i procedure koji su obuhvaćeni Knjigom internih

procedura. Sistem finansijskog upravljanja i kontrola uspostavljen je u cilju kontrole adekvatnog finansijskog upravljanja koje omogućava pouzdan sistem finansijske kontrole, a time i efikasno vršenje funkcija Zaštitnika, uključujući i upravljanje rizikom.

U 2022. godini Zaštitniku je podnešeno 11 (jedanaest) Zahtjeva za slobodan pristup informacijama i po svim zahtjevima je postupljeno i to na način što je 10 (deset) zahtjeva usvojeno i 1 (jedan) odbijen kao neosnovan. 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.