****

 **CRNA GORA**

 **ZAŠTITNIK LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA**

**INFORMACIJA O ZAŠTITI OD DISKRIMINACIJE SA STANOVIŠTA DJELOVANJA INSTITUCIJE ZAŠTITNIKA LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE ZA PERIOD**

**01.01 - 30.06.2017. GODINE**

**Podgorica, novembar 2017. godine**

**I UVOD**

Ova informacija plod je zajedničkog stava institucije ***Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore*** i ***Odbora za ljudska prava i slobode Skupštine Crne Gore*** o potrebi sagledavanja stanja u oblasti diskriminacije u kraćem vremenu od onog koji obuhvata godišnji izvještaj o zabrani diskriminacije u Crnoj Gori kao dio godišnjeg Izvještaja o radu. Takav pristup zasnovan je na rastućoj dinamici u pogledu broja predmeta koja je uočena u posljednje tri godine, kao i različitim aspektima ovog fenomena koji se javlja u vrlo heterogenim oblicima i u praktično svim oblastima društvenog života.

Osim toga, ova Informacija sadrži osnovne podatke o strukturi uposlenih u sektoru, karakteristikama rada u datom periodu, poređenju sa istim periodom prošle godine u pogledu broja i vrste predmeta u odnosu na broj angažovanih službenika i druga pitanja od značaja za rad Sektora, uključujući bitne karakteristike rada jedinstvenog institucionalnog mehanizma za zaštitu ljudskih prava i sloboda unutar kojeg, pored anti-diskriminacije, funkcionišu još četiri funkcionalno odvojene cjeline uključujući i administrativnu Službu Zaštitnika.

Osnovni cilj informacije je da pruži bitne podatke o funkcionisanju Sektora za zaštitu od diskriminacije unutar Institucije i predstavi ključne elemente koji konstituišu sistem zabrane diskriminacije u Crnoj Gori. Pod time se prvenstveno misli na broj i vrstu predmeta, lično svojstvo kao osnov diskriminacije, područja u kojima se javlja, vrste odluka i prethodnu ocjenu o stepenu poštovanja preporuka u prvom polugođu tekuće godine.

Pregled sadrži i ključne elemente zakonodavstva i strateških dokumenata čije se vrijeme implementacije vezuje za period informisanja, kao i ključne izvode iz međunarodnih izvještaja relevantnih za dati period.

Ako se ima u vidu činjenica da Zaštitnik nema finansijska sredstva za dodatno istraživanje o percepciji diskriminacije, niti pak obezbijeđena sredstva za proaktivan pristup i terenski rad, to se najveći broj procjena stanja i implementacije planova rada vezuje za provjeru postojećih istraživanja civilnog sektora i saradnju koja se ostvaruje sa nevladinim organizacijama koje sprovode takva istraživanja. U ovom periodu ključni resursi u analizi percepcije diskriminacije u društvu bili su istraživanja dvije nevladine organizacije - NVO CEDEM i NVO Građanska alijansa iz Podgorice. Za očekivati je da se u narednoj godini odobri barem jedan od projekata za kojima već duže vrijeme postoji potreba i koji mogu dati novi input u shvatanju diskriminacije kao specifične društvene pojave.

Konačno, informacija sadrži jedan od vitalnih segmenata rada Institucije koji se tiče međunarodne saradnje ili bolje rečeno međunarodne podrške, koja je u velikom dijelu doprinijela podizanju nivoa administrativnih kapaciteta Institucije.

**II OSNOVNE INFORMACIJE O SEKTORU ZA ZAŠTITU OD DISKRIMINACIJE**

Sektor formalno pokriva šest službenika angažovanih po svim referatima, pa se u značajnoj mjeri ostvaruje specijalizacija obzirom na vrstu predmeta, područja diskriminacije i lične osnove bez čijeg određenja *de facto* nije moguće postupati u ovoj oblasti. Međutim, usljed neplaniranih odsustava sa posla na nivou Institucije, te sprovođenja postupka popune privremeno slobodnih radnih mjesta, dva izvršioca su konstantno bila angažovana na radu u drugim sektorima Institucije, dok je treći izvršilac u drugom kvartalu jedno vrijeme bio privremeno spriječen za rad.

No, i u ovakvim uslovima planirane aktivnosti su sprovedene blagovremeno, s tim što se nerijetko dešava da obaveze Institucije promijene raspored i dinamiku planiranih aktivnosti, naročito kada to zahtijevaju međunarodne obaveze i projektne aktivnosti.

Kada se govori o radu na slučajevima diskriminacije moraju se imati u vidu bitne karakteristike i način postupanja, koji je u velikoj mjeri drugačiji u odnosu na ostale predmete u radu Institucije, što je značajno sa aspekta opterećenosti angažovanih u sektoru. Naime, najveći broj stranaka, pa i onih koji imaju pravnu pomoć u vidu stručnog zastupanja, još uvijek ne razumije suštinu diskriminacije kao pravnog fenomena, zbog čega je pristup takvim strankama bitno otežan, jer traži punu i dugotrajnu angažovanost službenika Institucije. Najčešći pristup stranke je takav da daje nedovoljan broj informacija na osnovu kojih je moguće započeti postupak, pa se veliki dio vremena angažovanja službenika utroši na dopunu pritužbi, prijem stranaka ili telefonske razgovore (što je manje više svakodnevna pojava) u kojima se dopunjuje pritužba, odnosno daju neophodni inputi za postupanje. Pojašnjeno pravnom terminologijom, to podrazumijeva situaciju u kojoj se službenici Institucije javljaju u višestrukoj ulozi: davaoca pravne pomoći, organa koji postupa u predmetu, prikuplja podatke i činjenice, sprovodi prethodnu pismenu proceduru komunikacije sa strankama u postupku, prethodno ispituje pretpostavke za postupanje, vrši ocjenu podobnosti dokaza, podvodi konkretan slučaj pod odgovarajuću pravnu normu, odnosno priprema nacrt meritorne odluke, kao jedinstven mehanizam nastavlja postupak ako postoji sumnja u povredu nekog drugog prava, donosi preporuku i prati njeno izvršenje koliko god je to moguće učiniti bez aktivnog učešća stranaka koje su po prirodi stvari dužne da budu aktivne i obavještavaju Instituciju o izvršavanju preporuke. Ovakav stav proizilazi i iz uporedne pravne prakse, prema kojoj se neobavještavanje organa koji je postupao smatra nesaradnjom i razlogom za okončanje postupanja na štetu stranke koja je takvo stanje proizvela.

U okviru specijalizacije službenika unutar Institucije, ista se sprovodi po tematskim cjelinama i uočenim sklonostima službenika, kao i podacima o obukama koje su službenici prošli, te skupove na kojima su učestvovali radi dodatnog usavršavanja. Pri tome posebnu težinu imaju mrežni mehanizmi kroz koje se stiče visok nivo sposobnosti i koji na žalost nijesu prepoznati u odobrenom Budžetu Institucije za naznačeni period.

**III KLJUČNA ZAPAŽANJA I STATISTIČKI PREGLED PREDMETA**

**Opšti uporedni podaci i nalazi u odnosu na isti period prethodne godine**

Prethodno je nužno napomenuti da se iznijeti podaci odnose isključivio na rad *Sektora za zaštitu od diskriminacije*, *rodnu ravnopravnost i zaštitu prava manjina*, odnosno njegovu nadležnost koja je utvrđena internim pravilima organizacije i postupanja. Za slučajeve diskriminacije koji se mogu javiti u oblasti rada i nadležnosti drugih sektora, statistika se daje u okviru izvještaja o radu ovih jedinica, te se ista ne izlaže u ovoj informaciji.

U periodu od 01.01. do 30.06.2017. godine u radu su bila 64 predmeta, od čega je pet (5) predmeta prenijeto iz 2016. godine.Za razliku od istog perioda 2016. godine broj predmeta je smanjen za 33, odnosno iznosi 65,97 % od broja predmeta u radu za isti period prethodne godine, ali je još uvijek visoko iznad priliva predmeta u ranijim godinama i skoro da je ravan godišnjem prilivu u tom periodu (2014. je bio 54 predmeta, a 2015. je na godišnjem nivou bio 83 pritužbe). Ovo smanjenje je lako objasniti povećanjem broja predmeta u prvoj polovini 2016. godine, koji je uzrokovan tzv. naknadama za rođenje troje i više djece (svi predmeti riješeni u prvoj polovini 2016. godine), tako da se u uslovima „uobičajenog poslovanja“ broj u prvoj polovini tekuće godine ima smatrati kontinuitetom u povećanom prilivu predmeta u radu.

Statistički podaci o broju predmeta u područjima društvenog života u kojima se diskriminacija manifestuje i za ovaj polugodišnji period upućuju na dominantno izraženo područje rada i zapošljavanja. Od ukupno 64 predmeta koja su bila u radu u prvoj polovini 2017. godine, u 25 predmeta podnosioci pritužbi su zatražili zaštitu od nejednakog tretmana prilikom zapošljavanja i ostvarivanja prava iz radnog odnosa. Međutim, u poređenju sa istim prošlogodišnjim periodom, kada su u radu bila 34 predmeta zbog diskriminacije u oblasti rada i zapošljavanja, primjetno je da je broj predmeta u ovoj oblasti smanjen. Od 25 predmeta u četiri (4) je utvrđena povreda prava na jednakost ili povreda drugog prava (u prethodnoj godini utvrđene su četiri (4) povrede). Od tog broja, a što nije bilo karakteristično za prethodni period, u dva predmeta odlučivano je o povredi prava na pravičnu zaradu i jednaku naknadu za rad jednake vrijednosti, a posljedice neopravdano nejednakog tretmana kod zarada pogađale su značajan broj lica u oba slučaja. Ministarstvu finansija kao predlagaču akata o uvećanoj zaradi/specijalnom dodatku su date preporuke da otkloni posljedice diskriminacije i spriječi njeno dalje vršenje na način što će utvrđivanje zarada zasnivati na principu jednakosti za obavljeni isti rad ili rad jednake vrijednosti. Odgovorni resor je u oba slučaja postupio po preporukama Zaštitnika, zbog čega je ne mali broj službenika/ca u državnoj upravi izjednačen u platnom režimu sa ostalim službenicima/cama koji/e su obavljali analogno isti posao.

Broj predmeta u području rodno zasnovanog nasilja (sedam (7) predmeta) pokazuje da je nasilje prema ženama i dalje prisutno u izraženoj mjeri, ali i da su žrtve ohrabrene i dodatno edukovane o mehanizmima zaštite, među kojima spoznaju instituciju Zaštitnika kao važnu kariku sistema (dva (2) predmeta u prethodnoj godini). Od ukupno sedam predmeta u šest (6) predmeta je utvrđena povreda i data preporuka, organima starateljstva, sudovima za prekršaje i osnovnim sudovima koji su rješavali u konkretnim slučajevima rodno zasnovanog nasilja. Podsjećamo da prema članu 2 Konvencije Savjeta Evrope o sprječavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici, koju je Crna Gora ratifikovala 2013. godine, države potpisnice imaju obavezu da posvete posebnu pažnju ženama žrtvama, jer ih nasilje u porodici i njegove posljedice pogađaju nesrazmjerno u odnosu na muškarce. Nasilje nad ženama u okvirima primjene Konvencije ima se tretirati kao kršenje ljudskih prava i *oblik diskriminacije nad ženama* (član 3), kako se kvalifikuju i u postupku pred Zaštitnikom.

Za potrebe izrade ove Informacije od Ministarstva unutrašnjih poslova/Uprave policije zatraženi su podaci za prvih šest mjeseci 2017. godine o broju podnijetih prijava nasilja u porodici ili porodičnoj zajednici, broju podnijetih krivičnih i prekršajnih prijava sudskim organima i broju izrečenih zaštitnih mjera za čije izvršenje je nadležna policija.

Prema dostavljenim podacima[[1]](#footnote-1), službenici Uprave policije podnijeli su 80 krivičnih prijava zbog izvršenih 82 krivična djela iz čl.220 KZ - nasilje u porodici ili porodičnoj zajednici i 559 zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka zbog izvršenih prekršaja iz Zakona o zaštiti od nasilja u porodici. Po rješenjima sudova za prekršaje o izrečenoj zaštitnoj mjeri, policijski službenici pratili su izvršenje 74 zaštitne mjere, i to devet (9) zaštitnih mjera *udaljenje iz stana* iz čl. 21 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici; 34 zaštitne mjere *zabrana približavanja* iz čl. 22 Zakona i 31 zaštitnu mjeru *zabrana uznemiravanja i uhođenja* iz čl.23 Zakona[[2]](#footnote-2).

Podaci Uprave policije potvrđuju da je učestalost ovih delikata i dalje visoko izražena zbog čega je neophodno preduzeti dodatne mjere radi sprječavanja i suzbijanja nasilja, otklanjanja posljedica učinjenog nasilja i okolnosti koje pogoduju ili podstiču vršenje novog nasilja. Razlog zbog čega je ova oblast od uvrštena u ovaj dokument je činjenica što se, osim štete koju trpi društvo i pojedinci od nasilnih akata koji su najčešće usmjereni ka ranjivim grupama, nasilje nad ženama kao dio ovog društvenog fenomena definiše kao oblik diskriminacije[[3]](#footnote-3).

U polugodišnjem periodu Zaštitnik je u radu imao dva (2) predmeta u kojima je utvrđen govor mržnje zasnovan na etničkoj pripadnosti grupe prema kojoj je manifestovan (Romi). U prethodnom periodu (2016. godina) bio je jedan (1) predmet zasnovan na seksualnoj orijentaciji. U ovogodišnjim predmetima preporučeno je sudskim organima da se prilikom kvalifikovanja krivičnog djela uzmu u obzir standardi zasnovani na Protokolu uz Konvenciju o računarskom kriminalu, kao i Preporuka br.15 Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije, kojima se preporučuje sankcionisanje širenja rasističkog i ksenofobičnog materijala preko računarskih sistema, odnosno interneta.

I pored toga što Krivični Zakonik Crne Gore prepoznaje djelo *rasna i druga diskriminacija,* odnosno *izazivanje nacionalne, rasne i vjerske mržnje i netrpeljivosti,* dosadašnja praksa je pokazala da se u slučajevima govora mržnje izraženog na internetu najčešće izriču mjere upozorenja, što suštinski nije doprinijelo - niti prevenciji, niti smanjenju ovih delikata. Obzirom da postoje krivična djela koja se mogu kvalifikovati kao rasna diskriminacija i izazivanje mržnje i netrpeljivosti po ovom osnovu, to se govor mržnje prema manjinskoj zajednici mora deliktno odrediti (krivično djelo ili prekršaj), bez obzira na način i sredstva kojima je delikt počinjen.

U jednom broju predmeta podnosioci pritužbi su upućeni na druga sredstva pravne zaštite, jer je ocijenjeno da se u predloženim postupcima najdjelotvornije mogu otkloniti ukazane povrede, s tim što je meritoran stav o pritužbom kvalifikovanoj diskriminaciji zauzet u svakom od njih. Upućivanjem na druga pravna sredstva podnosiocima pritužbi su sistematično i razumljivo pružene informacije o pravnim instrumentima i organima nadležnim za pružanje pravne zaštite.

Takođe, dio predstavki sadrži zaključak da nije bilo povrede sa stanovišta zahtjeva za zaštitu od diskriminacije, ali je postupak proširen na ispitivanje eventualne povrede drugog prava, što ova Institucija kao jedinstven organ praktikuje u svim pojedinačnim predmetima. Na osnovu činjeničnog i dokaznog materijala koji je u toku postupka prikupljen, vršena je identifikacija i ispitivanje moguće povrede i drugih prava, a ne samo prava na nediskriminaciju, zbog čega se predmet ispitnog postupka proširivao i u objektivnom i u subjektivnom smislu.

U nastavku teksta dat je tabelarni prikaz prema područjima diskriminacije, ličnim svojstvima, odnosno pravno zaštićenim osnovima diskriminacije i načinu rješavanja svakog pojedinačnog slučaja.

|  |
| --- |
| ***Područje rada i zapošljavanja / 25 predmeta*** |
| ***Lično svojstvo/osnov*** | ***Broj predmeta u radu***  | ***Rezultat postupanja***  | ***Status preporuke***  |
| ***Izraženo mišljenje*** | ***1*** | ***Nema diskriminacije, utvrđena povreda drugog prava i data preporuka*** | ***U roku - Nije istekao rok za ispunjenje*** |
| ***Politička pripadnost*** | ***2*** | ***U radu - 1;******Upućivanje na druga pravna sredstva -1*** |  |
| ***Prethodno radno iskustvo, srodstvo i politička pripadnost*** | ***1*** | ***U radu*** |  |
| ***Trudnoća*** | ***1*** | ***U radu*** |  |
| ***Materinstvo*** | ***1*** | ***Nije utvrđena povreda - Ukazivanje*** |  |
| ***Nacionalna i etnička pripadnost*** | ***5*** | ***Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava - 2;******Obustava - 1;*** ***U radu - 2;*** |  |
| ***Prebivalište*** | ***1*** | ***U radu*** |  |
| ***Radno-pravni status*** | ***4*** | ***U radu - 3;******Nepostupanje, neblagovremenost-1*** |  |
| ***Invaliditet*** | ***1*** | ***U radu*** |  |
| ***Vjerska pripadnost*** | ***1*** | ***Nema diskriminacije, utvrđena povreda drugog prava i date preporuke*** | ***Ispoštovana*** |
| ***Pripadnost određenom organu državne uprave*** | ***1*** | ***Utvrđena diskriminacija i date preporuke*** | ***Ispoštovana*** |
| ***Pol*** | ***1*** | ***Utvrđena diskriminacija i date preporuke*** | ***Ispoštovana*** |
| ***Zdravstveno stanje*** | ***1*** | ***U radu*** |  |
| ***Nezaključeni ugovor o osiguranju*** | ***1*** | ***U radu*** |  |
| ***Mobing bez ličnog svojstva*** | ***2*** | ***Nenadležnost - 2*** |  |
| ***Nije ukazano na osnov diskriminacije*** | ***1*** | ***Nije utvrđena povreda - Ukazivanje***  |  |
| ***Rodno zasnovano nasilje shodno čl. 3 Istanbulske konvencije / 7 predmeta*** |
| ***Pol*** | ***7*** | ***Utvrđena povreda i date preporuke - 6;******Na drugi način - 1***  | ***Ispoštovane – 2*** ***Nije ispoštovano - 4*** |
| ***Nasilje u porodici / 2 predmeta*** |
| ***Članovi porodične zajednice i lica za koja postoji obaveza izdržavanja*** | ***2*** | ***Nije utvrđena povreda - 1;******Utvrđena povreda i date preporuke - 1*** | ***Ispoštovana*** |
| ***Rasno zasnovano nasilje / 1 predmet*** |
| ***Etnička i rasna pripadnost*** | ***1*** | ***Nije utvrđena povreda - Ukazivanje*** |  |
| ***Postupci pred pravosudnim organima / 5 predmeta*** |
| ***Pripadnost grupi / zdravstvena sposobnost*** | ***1*** | ***Obustava - povreda otklonjena u toku postupka*** |  |
| ***Invaliditet*** | ***1*** | ***U radu*** |  |
| ***Socijalni status*** | ***2*** | ***U radu - 2;***  |  |
| ***Status vojnog penzionera*** | ***1*** | ***Upućivanje na druga pravna sredstva*** |  |

|  |
| --- |
| ***Postupci pred organima javne vlasti / 5 predmeta*** |
| ***Pripadnost grupi / članstvo u NVO*** | ***1*** | ***Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava*** |  |
| ***Politička pripadnost*** | ***3*** | ***Nenadležnost - 1; Spajanjem - 1; U radu - 1*** |  |
| ***Etnička pripadnosti/upotreba pisma*** | ***1*** | ***Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava. Date preporuke radi normativne konkretizacije ustavne garancije ravnopravnosti ćiriličnog i latiničnog pisma.*** | ***U roku - Nije istekao rok za ispunjenje*** |
| ***Penzijsko-invalidsko osiguranje / 1 predmet*** |
| ***Kategorija penzionera (vrijeme penzionisanja)*** | ***1*** | ***Obustava / nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak*** |  |
| ***Socijalna zaštita / 6 predmeta*** |
| ***Materinstvo*** | ***2*** | ***U radu - 1; Obustava, o istoj stvari odlučeno u sudskom postupku - 1*** |  |
| ***Invaliditet*** | ***2*** | ***Na drugi način - 1; Upućivanje na druga pravna sredstva - 1*** |  |
| ***Socijalni status*** | ***1*** | ***Upućivanje na druga pravna sredstva*** |  |
| ***Politička pripadnost*** | ***1*** | ***Nema diskriminacije, utvrđena povreda drugog prava i date preporuke*** | ***U roku - Nije istekao rok za ispunjenje*** |

|  |
| --- |
| ***Zdravstvena zaštita / 1 predmet*** |
| ***Državljanstvo*** | ***1*** | ***Upućivanje na druga pravna sredstva*** |  |
| ***Obrazovanje / 1 predmet*** |
| ***Pružalac usluga u vannastavnim aktivnostima*** | ***1*** | ***U radu*** |  |

|  |
| --- |
| ***Imovinsko - pravni odnosi / 2 predmeta*** |
| ***Pripadnost grupi / vrijeme naseljavanja*** | ***1*** | ***U radu*** |  |
| ***Status stranca*** | ***1*** | ***Utvrđena diskriminacija i date preporuke*** | ***Ispoštovana*** |
| ***Komunalne djelatnosti - pozitivne mjere / 1 predmet*** |
| ***Vjeroispovijest*** | ***1*** | ***Nije utvrđena diskriminacija, niti povreda drugog prava. Date preporuke radi preduzimanja posebnih mjera afirmativne akcije.*** | ***U roku - Nije istekao rok za ispunjenje*** |
| ***Oblast zdravstvene djelatnosti / 1 predmet*** |
| ***Starosna dob*** | ***1*** | ***Utvrđena diskriminacija i date preporuke*** | ***Ispoštovana*** |
| ***Unutrašnji poslovi - matični registri / 1 predmet*** |
| ***Rodni identitet*** | ***1*** | ***Nije utvrđena povreda - Ukazivanje*** |  |
| ***Mediji i javno izražavanje / 1 predmet*** |
| ***Osnov nejasno naznačen u pritužbi*** | ***1*** | ***Nepostupanje******Anonimna, neodređen organ*** |  |

|  |
| --- |
| ***Osiguranje / 1 predmet*** |
| ***Invaliditet***  | ***1*** | ***Preuranjena pritužba - postupak obustavljen dok se ne odluči pred nadležnim organima***  |  |
| ***Sport / 1 predmet*** |
| ***Članstvo u sportskoj organizaciji*** | ***1*** | ***Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava*** |  |
| ***Govor mržnje / 2 predmeta*** |
| ***Etnička pripadnost*** | ***2*** | ***Utvrđena povreda i date preporuke - 2*** | ***U roku - Nije istekao rok za ispunjenje*** |

U naznačenom periodu date su ukupno 63 preporuke različitim organima i pojedincima[[4]](#footnote-4), pri čemu treba imati u vidu da je broj preporuka koji je dat u tabelarnom prilazu sveden samo na broj predmeta u kojima su date preporuke, a ne i svaku preporuku pojedinačno koja je upućena organima i licima u pitanju, što je obrazloženo u *fus noti* ovog materijala.

**IV INTERVENCIJE U ZAKONODAVSTVU**

U naznačenom periodu Zaštitnik izdvaja tri zakona koji su imali posljedice na koje je Zaštitnik

ukazivao tokom ranijih izvještaja, u više navrata ocjenjujući da će pojedina od spornih zakonskih rješenja imati dugotrajne negativne efekte - kako na budžetsku održivost, tako i na budući status korisnica socijalnih davanja koje su kao takve koristile zakonom ustanovljene benefite.

*Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti* koji je donijet krajem 2016. godine, a objavljen početkom 2017. godine[[5]](#footnote-5), označio je početak raspleta jednog od najkontroverznijih zakonodavnih rješenja koje je ikad zaživjelo u crnogorskom pravnom sistemu, a donijeto je tokom 2015. godine, sa stupanjem na snagu početkom 2016. godine. Zaštitnik je dugo upozoravao na štetne posljedice, ali i diskriminatornu prirodu ovog zakona, počevši od postupka koji je prethodio usvajanju, odnosno nedostataka u obrazloženju zakona po pitanju legitimnog cilja radi kojeg je došlo do nejednakog, odnosno diskriminatornog tretmana korisnica naknade za rođenje djeteta koje nijesu ispunjavale zakonom propisane uslove za sticanje naknade.

Zaštitnik nije bio ovlašćen, niti je mogao da cijeni održivost sistema beneficija koju je takav zakon doveo u pitanje, osim u dijelu opravdanosti mjera koje su uzrokovale nejednak tretman po osnovu materinstva. Takođe, Zaštintik nije bio ovlašćen, niti je mogao da projektuje mjere za održivost rješenja koja bi supstituisala diskriminatorni zakon, što je bilo u nadležnosti drugih organa i - kako je to kasnije uslijedilo - Ustavnog suda Crne Gore, koji se jednim dijelom upustio u model, odnosno način izvršavanja svoje Odluke obavezujući Vladu Crne Gore (koja je inače bila izopštena iz postupka donošenja neustavnog zakona), da u roku od tri mjeseca od dana objavljivanja odluke Ustavnog suda podnese Skupštini Crne Gore predlog zakona za izvršenje ove odluke. Ovakav pristup proizilazi iz sistemskog rješenja po kojemu je Vlada odgovorna za izvršavanje odluka Ustavnog suda.

Odlukom Ustavnog suda U-I broj 6/16 od 19. aprila 2017. godine ukinute su odredbe člana 4. (član 54.a st. 2. 3. i 4. i član 54.b stav 2.) Zakona o dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti (»Službeni list Crne Gore«, broj 42/15), koje su prestale da važe danom objavljivanja ove odluke, a istovremeno utvrđenoda odredbe člana 4. (član 54.a stav 1. i član 54. b stav 1.) istog Zakona, u vrijeme važenja, nijesu bile u saglasnosti s Ustavom.

Izrekom Odluke Ustavni sud je odredio da njeno izvršenje obuhvata i regulisanje pravne situacije nastale nakon prestanka važenja neustavnih odredaba člana 4. (čl. 54.a i 54.b) Zakona, iz st. I i II iste, na način da je Vlada Crne Gore dužna da, u roku od tri mjeseca od dana objavljivanja odluke Ustavnog suda u “Službenom listu Crne Gore'', Skupštini Crne Gore podnijeti predlog zakona za izvršenje ove odluke, kako bi se pravni status korisnica prava na naknadu po osnovu rođenja troje ili više djece, koje im je priznato na osnovu neustavnih odredaba člana 4. (čl. 54.a i 54.b) Zakona o dopunama Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti, uskladio s Ustavom, saglasno pravnim stavovima Ustavnog suda izraženim u ovoj odluci.

Iz takvog određenja uslijedila su rješenja sadržana u Zakonu o izvršenju odluke Ustavnog suda Crne Gore U-I broj 6/16 od 19. aprila 2017. godine[[6]](#footnote-6), kojim se uređuje pravni status korisnica prava na naknadu po osnovu rođenja troje ili više djece, priznatog na osnovu člana 4 (čl. 54a i 54b) Zakona o dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti[[7]](#footnote-7), a koje odredbe su prestale da važe danom objavljivanja predmetne Odluke Ustavnog suda Crne Gore.

Ovim zakonom utvrđen je prestanak prava na naknadu, obim preostalih prava, način rješavanja, utvrđene pojedine kategorije korisnica za koje su obezbijeđena prava iz domena socijalne zaštite, osiguranja po osnovu nezaposlenosti, ostvarivanja drugih prava propisanih zakonom (penzija, privremena naknada po osnovu preostale radne sposobnosti, uplata doprinosa), te propisana obustava izvršenja konačnih odnosno pravosnažnih pojedinačnih akata donesenih na osnovu člana 4 (čl. 54a i 54b) Zakona o dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti i čl. 1 i 2 (čl. 54a stav 1 i 54b stav 1) Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti.

Iz postojeće prakse u radu Zaštitnika, ključne pritužbe odnose se na prilično veliki problem koji nastupa u implementaciji ovog zakona u skoro svim fazama, počevši od kašnjenja objektivno uzrokovanog prilivom enormnog broja predmeta i novim pravilima upravnog postupka, te nejasnoćama u pogledu dinamike izvršavanja obaveza kada su u pitanju korisnice naknada čije je ostvarivanje drugih prava vezano utvrđenim zakonskim rokovima.

Sistemski *Zakon o zabrani diskriminacije* posljednjim izmjenama i dopunama iz 2017. godine značajno je unaprijeđen i usklađen sa zakonodavstvom Evropske unije (primarnim i sekundarnim pravom). Manjkavosti prethodnog Zakona ukazale su na potrebu donošenja izmjena i dopuna, posebno u dijelu koji uređuje definiciju, osnove i područja diskriminacije, značenje izraza, posebne oblike diskriminacije, te slučajeve koji se neće smatrati diskriminacijom i mjere kaznene politike.[[8]](#footnote-8) Punom primjenom noveliranog Zakona ojačaće se sistem zaštite od diskriminacije, a prekršajnom odgovornošću za fizičko lice koje izvrši diskriminaciju, odnosno povećanjem visine kazne djelovaće se i preventivno i odvraćajuće.

Prethodni Zakon definisao je diskriminaciju kao svako “neopravdano, pravno ili faktičko, neposredno ili posredno pravljenje razlike”, a novim izmjenama brisan je termin “neopravdano” jer se neposredna diskriminacija ne može opravdati postojanjem zakonitog cilja i srazmjernih sredstava. Sve činjenice iznijete u cilju opravdanja direktne diskriminacije pravno su irelevantne, kako je to propisano i samom definicijom neposredne diskriminacije. Opravdanju podliježe samo posredna diskriminacija, čije mjere razlikovanja moraju biti objektivno i razumno opravdane zakonitim ciljem i uz upotrebu sredstava koja su primjerena i neophodna za postizanje cilja.

Iako je lista ličnih osnova ostala otvorena, eksplicitno su dodata dva nova lična svojstva i to “promjena pola” i “interseksualne karakteristike”, na koji način je izričitom odredbom smanjen prostor za fleksibilno tumačenje svojstava koja proizilaze iz drugačijeg seksualnog i rodnog doživljaja svakog pojedinca.

Kada su u pitanju izuzeci od diskriminacije, prethodni Zakon je široko odredio da se diskriminacijom neće smatrati mjere afirmativne akcije, odnosno propisi i posebne mjere koji su usmjereni na stvaranje uslova za ostvarivanje nacionalne, rodne i ukupne ravnopravnosti i zaštite lica koja su po bilo kom osnovu u nejednakom položaju. Ovakva odredba uzrokovala je nesnalaženje u određivanju postupanja koja se ne mogu smatrati diskriminacijom, iako su mjere ograničenja očevidno podlijegale razumnom i objektivnom opravdanju. Izmjenama Zakona decidno su pobrojane činjenično-pravne okolnosti pod kojima se razlikovanje po različitim osnovima neće smatrati diskriminacijom, uključujući uslovljavanje za obavljanje određenih profesionalnih i aktivnosti vjerske zajednice; zasnivanje radnog odnosa ili sticanje drugih prava po osnovu rada; te za ugovaranje premija osiguranja; pristup dobrima i uslugama, i dr. Navedene izuzetke je neophodno restriktivno primjenjivati i tumačiti srazmjerno cilju i svrsi zbog kojih su određeni, kada je to apostrofirano i u samim direktivama Evropske unije i uporednim zakonskim rješenjima, na koji način će se izbjeći moguće nedopušteno pravdanje diskriminacije.

Posebni oblici diskriminacije su dopunjeni i eksplicitnije izraženi, izvršeno je usaglašavanje terminologije, pa je, između ostalog, u posebne oblike uvrštena diskriminacija djeteta, kao i uznemiravanje putem audio i video nadzora, mobilnih uređaja, društvenih mreža i interneta. Koncept političke diskriminacije je proširen i na diskriminaciju po osnovu pripadnosti sindikalnim organizacijama, rasna diskriminacija je odvojena od vjerske, zbog čega je definicija oba oblika značajno unaprijeđena, a diskriminacija po osnovu rodnog identiteta i seksualne orijentacije proširena je i na diskriminaciju po osnovu interseksualnih karakteristika.

Sa stanovišta novina koje je izmijenjeni Zakon donio u odnosu na postupanje i rad Zaštitnika, njegova nadležnost je proširena i na mogućnost podnošenja tužbe u slučajevima individualnog kršenja načela nediskriminacije, ali je i eksplicitno propisano da se pravilo o okretanju tereta dokazivanja primjenjuje i u postupcima za zaštitu od diskriminacije pred Zaštitnikom. Međutim, iako se ranija zakonska odredba o teretu dokazivanja nije odnosila na postupke pred Zaštitnikom u slučajevima diskriminacije, to nije predstavljalo materijalnopravnu smetnju za njegovu primjenu. Ovo tim prije što je pravilo o okretanju tereta dokazivanja standardizovano evropskim antidiskriminacionim direktivama, a primjenjuje se u postupcima pred ESLJP, odakle je Zaštitnik i crpio osnov za njegovu dosljednu implementaciju.

Pored Zakona o zabrani diskriminacije noveliran je i Zakon o manjinskim pravima i slobodama, radi intervenisanja u dijelu institucionalne podrške ostvarivanju manjinskih prava i sloboda, transparentnosti i efikasnosti procedura kojima se vrši raspodjela sredstava za realizaciju projekata namijenjenih aktivnostima značajnim za očuvanje i razvoj nacionalnih, odnosno etničkih posebnosti manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica. Izmjenama je pravno pozicioniran Centar za očuvanje i razvoj kulture manjina (CEKUM-a), podstaknuto je jačanje kapaciteta Savjeta, a preciznije su definisani određeni pojmovi kao što je „značajan dio” stanovništva koji manjina mora imati da bi ostvarila set prava garantovanih Ustavom i ovim Zakonom. Pojam „značajan dio“ konkretizovan je terminom „najmanje 5% stanovništva, prema rezultatima dva posljednja uzastopna popisa”, što je posebno važno sa stanovišta ostvarivanja prava na službenu upotrebu jezika manjine u jedinicama lokalne samouprave u kojima pripadnici manjine čine većinu ili značajan dio stanovništva.

Normativna reforma Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava je fokusirana na sprečavanje objektivno mogućeg konflikta interesa, uvođenje dvostepenosti kod odlučivanja o projektima koji se finansiraju iz sredstava Fonda, kao i na podizanje kvaliteta monitoringa i evaluacije podržanih projekata. Zaštitnik podsjeća na Inicijativu za donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o manjinskim pravima i slobodama, koju je podnio Vladi Crne Gore aktom broj 03-276/13, od 16.05. 2013. godine. Sugestije sadržane u ovoj inicijativi dodatno su precizirane u dijelu Zakona koji se odnosi na jačanje institucionalnih pretpostavki funkcionisanja Fonda za ostvarivanje i zaštitu manjinskih prava.

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava je u prvoj polovini ove godine izradilo Nacrt Zakona o izboru, upotrebi i javnom isticanju nacionalnih simbola. Zaštitnik očekuje da će se ovim propisom na sistematičan i sveobuhvatan način urediti pravo na slobodan izbor, upotrebu i javno isticanje nacionalnih simbola u privatnoj i javnoj sferi, ali i da će se eksplicitno odrediti situacije kada je upotreba nacionalnih simbola ograničena, odnosno zakonom nije dozvoljena. Polazeći od toga da nacionalni simboli čine važan identitetski “instrument” predstavljanja i izražavanja pripadnosti manjinskom narodu i drugim manjinskim nacionalnim zajednicama, onda je razumno očekivati da će se donošenjem ovog Zakona na valjan način i u duhu očuvanja posebnosti konkretizovati ustavna norma koja manjinskim narodima jemči ovo pravo.

I ovaj period obilježen je donošenjem seta podzakonskih akata i dokumenata kojima su operacionalizovane opšte Ustavne i zakonske norme, radi ostvarivanja prava ranjivih grupa, kojima pripadaju žene, osobe sa invaliditetom, Romska i Egipćanska manjinska zajednica, LGBTIQ populacija i druge kategorije najviše izložene rizicima od diskriminacije. U tom pravcu, donijet je Plan aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti (PAPRR) 2017-2021 sa Programom sprovođenja za period 2017-2018; Strategija za zaštitu lica sa invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti za period 2017-2021 godine; Akcioni plan za sprovođenje Strategije za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2016-2020 za 2017. godinu; te Akcioni plan za sprovođenje Strategije za unapređenje kvaliteta života LGBT osoba u Crnoj Gori 2013-2018 za 2017. godinu.

No, iako je antidiskriminaciono zakonodavstvo značajno unaprijeđeno i usaglašeno sa međunarodnim pravom u ovoj oblasti, mora se realizovati linearno usaglašavanje svih važećih zakona, posebno sa stanovišta terminologije, koja je neusaglašena, ali nerijetko i diskriminatorna. Ovdje se posebno misli na važeće zakone koji ograničavaju lica sa mentalnim invaliditetom u ostvarivanju procesnih, imovinskih, izbornih i drugih prava. Prema konceptu propisanom važećim zakonskim rješenjima, osoba sa mentalnim oštećenjima se lišava poslovne sposobnosti na neodređeno vrijeme, a ona sama ili drugi aktivno legitimisani subjekti mogu pokrenuti postupak za djelimično ili potpuno vraćanje poslovne sposobnosti. Umjesto ovog koncepta međunarodni standardi definisani *Konvencijom UN-a o pravima osoba sa invaliditetom* preporučuju državama da uspostave i praktikuju suprotan, ograničeni pristup, shodno kojem bi lišavanje poslovne sposobnosti bilo uvijek ograničeno nekim vremenskim rokom, a produženje ove mjere omogućilo bi sudu da periodično kontroliše da li je ovakva mjera još uvijek neophodna. Osim toga, dosadašnji model supstitucije u donošenju odluka potrebno je inovirati i zamijeniti modelom odlučivanja uz podršku, naročito u onim oblastima koje su kao takve standardizovane praksom međunarodnih sudskih i kvazi-sudskih tijela.

**V AKTIVNOSTI NA PROMOCIJI LJUDSKIH PRAVA I JAČANJU KADROVSKIH KAPACITETA**

 **SEKTORA ZA ZAŠTITU OD DISKRIMINACIJE**

Zaštitnik je i za ovaj polugodišnji period posvetio pažnju jačanju promotivnih aktivnosti, snaženju Institucije sa stanovišta prepoznatljivosti, ali i učešću na evropskom postoru gdje se kreiraju antidiskriminacioni standardi, stvara praksa u efikasnoj zaštiti i daju preporuke državama kroz aktivnosti kontrolnih mehanizama na nivou tijela Savjeta Evrope. Svoj doprinos u organizaciji, učešću i podršci aktivnostima od značaja za promociju prava na jednakost zaštićenih društvenih grupa Institucija je dala u okvirima raspoloživih i skromnih finansijskih mogućnosti. Predstavnici Institucije odazivali su se na pozive za učešće na javnim skupovima sa kojih su slate antidiskriminacione poruke, podržavali su aktivnosti civilnog sektora koji posvećeno djeluje u prevenciji i zaštiti od diskriminacije ranjivih društvenih grupa i snažno osuđivali akte nasilja nad djecom, ženama, manjinama i drugim respektim kategorijama stanovništa.

 **Najznačajniji aspekti međunarodne saradnje**

U cilju snaženja međunarodne saradnje zamjenik Zaštitnika za oblast zaštite od diskriminacije prisustvovao je zasijedanju sva tri nadzorna mehanizma Savjeta Evrope (*Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije, Savjetodavnog komiteta Okvirne konvencije za zaštitu manjina i Komiteta za manjinske i regionalne jezike*), kojom prilikom je naglašena obaveza preduzimanja kontinuiranih mjera i napora za praćenje stanja u državama članicama, naročito u vremenu kriza i pojačanih trendova rasnog populizma, ksenofobije i netolerancije.

Konstatovano je da su programi Savjeta Evrope, SOCCER, PREDIM i HELP, uticali na jačanje kapaciteta institucije Zaštitnika, posebno kada je u pitanju konkretna primjena standarda Savjeta Evrope u predmetima u radu.

Na konferenciji “*HELP za prijateljsko pravosuđe*” organizovanoj u okviru Programa edukacije pravnika profesionalaca Savjeta Evrope, učestvovao je zamjenik Zaštitnika za oblast zaštite od diskriminacije i koordinator HELP Programa za Crnu Goru. Aktivnosti ovog skupa bile su usmjerene na objedinjavanje potencijala nosilaca odgovornih funkcija u pravosuđu i drugim vitalnim državnim institucijama i službama, radi usvajanja znanja i iskustva potrebnih za uspješnu implementaciju Evropske konvencije o ljudskim pravima. Značajna pažnja bila je posvećena temama kao što su: pravosuđe prilagođeno potrebama djeteta; borba protiv rasizma, ksenofobije, homofobije i transfobije; prava zaposlenih, odnosno radnička prava kao ljudska prava; te fenomeni nasilja nad ženama i porodičnog nasilja.

U duhu nastavka dobre međunarodne saradnje savjetnica iz sektora za zaštitu od diskriminacije, bila je učesnica okruglog stola „Aktuelnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse“, koji je organizovao Pravni fakultet Sveučilišta u Mostaru. Skup je bio osmišljen kao međunarodno savjetovanje, kojom prilikom je savjetnica govorila o efikasnosti mehanizama zaštite u slučajevima diskriminacije, ulozi Zaštitnika kao centralnog mehanizma u zaštiti od diskriminacije, postupcima po pojedinačnim pritužbama, pravnoj prirodi preporuka, primjenljivosti međunarodnog antidiskriminacionog prava u sačinjavanju mišljenja i drugim aspektima kvazisudskog i preventivnog djelovanja Institucije.

Realizacija aktivnosti predviđenih projektom “Podrška nacionalnim institucijama u borbi protiv diskriminacije” (PREDIM), koji finansira Evropska unija i Savjet Evrope (SE), a implementira SE, omogućila je predstavnicima institucije Zaštitnika da borave u studijskoj posjeti tijelima za jednakost Rebublike Hrvatske. Tokom posjete predstavnici Institucije imali su sastanke sa kolegama iz ureda Pučke pravobraniteljice, Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova i Pravobraniteljice za prava osoba sa invaliditetom. Iz institucije Zaštitnika posjetama su prisustvovali službenici iz sektora za zaštitu od diskriminacije kao i oni koji pokrivaju oblast javne uprave, pravosuđa, međunarodne saradnje, promocije i odnosa s javnošću, pa je razgovarano o gotovo svim oblastima rada, s akcentom na antidiskriminaciju. Posjeta tijelima za jednakost RH pokazala se višestruko značajnom za budući rad i kreiranje strateških pravaca djelovanja ove Institucije, i to u odnosu na postupanje u pojedinačnim predmetima, sprovođenje promotivnih, edukativnih, istraživačkih i drugih aktivnosti, konkurentnost postupaka zaštite od diskriminacije, implementaciju preporuka, pozicioniranje Institucije u javnosti, i druga pitanja iz djelokruga rada.

Prisustvo predstavnice Institucije na seminaru posvećenom promociji tijela za jednakost i institucija ombudsmana na društvenim mrežama, rezultat je još jedne aktivnosti koja je uslijedila nakon članstva u renomiranu mrežu tijela za jednakost koja okuplja 33 evropske zemlje posvećene borbi protiv diskriminacije. (EQUINET). Događaj je organizovan u Dablinu, sa učešćem predstavnika tijela za jednakost iz 15-ak država, kojom prilikom su razmijenjena iskustva o potrebi promocije institucija na društvenim mrežama, prednostima takve komunikacije sa građanima ali i izazovima i problemima koji prate takve aktivnosti.

Nastavljajući sa aktivnostima na promociji i zaštiti prava na ravnopravnost, zamjenik Zaštitnika za oblast antidiskriminacije učestvovao je na konferenciji "Jačanje ravnopravnosti, potencijal obaveze obezbjeđenja jednakosti", koju je organizovala Evropska mreža tijela za jednakost (EQUINET). Međunarodna konferencija bila je posvećena učvršćivanju načela jednakosti, u okviru napora za jačanje nacionalnih institucionalnih i zakonodavnih kapaciteta zasnovanih na pozitivnim obavezama evropskih država.

Uočavajući važnost kontinuiranog praćenja prakse Evropskog suda za ljudska prava i njene primjenljivosti u postupcima zaštite na nacionalnom nivou, predstavnik Institucije je učestvovao na obuci za advokate o primjeni Evropske konvencije o ljudskim pravima na nacionalnom nivou, u organizaciji Savjeta Evrope i Advokatske komore Crne Gore. Zaštitnik u svom radu dosljedno primjenjuje materijalno pravo Evropske konvencije, odnosno praksu Evropskog suda za ljudska prava, zbog čega je posebno naglašena potreba stvaranja jedinstvenih konvencijskih standarda pred svim organima u Crnoj Gori.

Najznačajniji aspekt međunarodne kontrole i nadzora nad izvršavanjem obaveza za tekuću godinu sadržan je u izvještaju ECRI objavljenom 20. juna 2017. godine. Obzirom da su pozitivne opservacije o radu Zaštitnika manje više poznate Skupštini kojoj je uručen Izvještaj, nalazimo za shodno da ukažemo da su ključne preporuke ECRI-ja već sadržane u nalazima Zaštitnika iz ranijih izvještaja i informacije za 2016.godinu.

Ova lista preporuka u suštini potpuno odražava ocjenu Zaštitnika o intervencijama u pojedinim politikama, uz obavezu da se još jednom podstakne donošenje zakona o registrovanom partnerstvu kao obavezi koja je eksplicitno saopštena u praksi Evropskog suda za ljudska prava[[9]](#footnote-9).

 **Nacionalni aspekt saradnje, percepcija diskriminacije**

 **u društvu i promocija jednakosti**

Povjerenje građana u rad institucije Zaštitnika je visoko, što je pokazalo istraživanje koje je

sprovela referentna nevladina organizacija “CEDEM” u prvoj polovini ove godine.[[10]](#footnote-10) Ključni analitički nalazi istraživanja pokazali su da od državnih organa u borbi protiv diskriminacije najviši doprinos pružaju Ombudsman (51.3%) i Centar za socijalni rad (49%). Ovakvi rezultati ukazali su da djelovanje Zaštitnika daje efektivne rezultate, ali stvorili su i dodatnu obavezu da se trend povjerenja nastavi kroz dodatno preventivno i proaktivno djelovanje, te jačanje inicijativnosti i donošenje utemeljenih mišljenja zasnovanih na međunarodnim antidiskriminacionim standardima i praksi. Prepoznatljivost Institucije uzrokovana je slijedom više uvezanih faktora, među kojima najznačajnije pozicije zauzimaju preporuke upućene vršiocima diskriminacije, trend rasta njihove realizacije od strane odgovornih, ali i apsolutna otvorenost Institucije prema svim građanima koji zatraže pravni savjet i zaštitu od akata eventualne diskriminatorne prirode.

*Obrazovne institucije, mediji i*

*NVO najviše doprinose borbi*

*protiv diskriminacije.*

*Od državnih institucija, najveći doprinos borbi protiv diskriminacije pružaju Ombudsman i Centar za socijalni rad.*

pružaju Ombudsman i Centar za

socijalni rad

U sklopu aktivnosti radi promocije jednakosti, Zaštitnik je bio domaćin dvodnevne regionalne konferencije “Diskriminacija na radu i u zapošljavanju“, na kojoj su razmatrani slučajevi Crne Gore, Bosne i Hercegovine i Srbije. Ovaj događaj finansijski i logistički podržali su Fondacija Konrad Adenauer, OEBS, Savjet Evrope i Regionalni savjet za saradnju - Integracija Roma 2020. Nepobitno prisustvo diskriminacije pri zapošljavanju i na radu, široka rasprostranjenost ove pojave i konstantno rastući broj pritužbi kojima je tražena zaštita od diskriminacije pri zapošljavanju i u toku trajanja radnog odnosa, opredijelili su i sadržaj konferencije u organizaciji Zaštitnika, na kojoj se krajnje argumentovano i u duhu konstruktivne diskusije razgovaralo o širokom opsegu tema. Predmet dvodnevne diskusije bio je fokusiran na nejednakosti u oblasti rada i zapošljavanja.

Nadalje, po stepenu diskriminisanosti starije osobe čine posebnu rizičnu grupu (,31), što govori o visoko izraženom “ejdžizmu”. Diskriminacija po osnovu nacionalne pripadnosti je u istoj ravni (,31), osobe sa invaliditetom su u percepciji građana takođe izložene riziku od diskriminacije (,30), a prisutna je i diskriminacija po osnovu vjeroispovijeti (,29), seksualne orijentacije (,24), ali i po osnovu pola/roda (,20).

*Najviši stepen diskriminacije u*

*Crnoj Gori je prema pojedincima*

*koji imaju različito političko uvjerenje.*

Diskriminacija po političkoj pripadnosti, koja je najizraženija, je veoma malo izložena promjenama, ona je gotovo na istom nivou kao prije dvije, odnosno sedam godina. Ova ujednačenost nivoa diskriminacije po političkom kriterijumu ukazuje na stabilne i snažne mehanizme koji doprinose njenoj reprodukciji, što pretpostavlja da su osnove za njeno postojanje duboko ukorijenjene u političko tkivo crnogorskog društva.

Najveći stepen diskriminacije, po mišljenju građana izražen je u oblasti zapošljavanja (,52). Ovdje treba imati u vidu da je oblast zapošljavanja vjerovatno najosjetljivija u situaciji kada je nezaposlenost relativno visoka, zbog čega ekonomska kriza u velikoj mjeri može da pospiješi percepciju visoke diskriminacije u oblasti zapošljavanja. Sve ostale oblasti imaju znatno niži, i međusobno ujednačen nivo izraženosti diskriminacije, i to: kultura (,25), obrazovanje (,23), zdravstvo (,23), javne službe (,22). Zapošljavanje je očito posebno osjeljivo i usljed činjenice da se po procjeni građana nivo diskriminacije povećao u odnosu na 2015. godinu.

*Od svih društvenih oblasti,*

*diskriminacija je najizraženija u*

*oblasti zapošljavanja.*

Po etničko/rasnom kriterijumu u svim zemljama Evrope, uključujući i Crnu Goru, najviši stepen distanciranja je prema Romima (29,2%). Komparativno, u Crnoj Gori je distanciranje po etničkoj/rasnoj osnovi na značajno nižem nivou u odnosu na prosjek zemalja postkomunističke Evrope, i približno na nivou ostalih zemalja bivše Jugoslavije i zemalja Zapadne Evrope. Posebno interesantan podatak jeste visok stepen distanciranja u Crnoj Gori u odnosu na Jevreje (21,9%), za koji nema racionalnog objašnjenja. Međutim, najindikativniji podatak jeste nalaz da je ukupan nivo distanciranja po etničko/rasnom kriterijumu u Crnoj Gori na višem nivou nego što je to bio slučaj prije devet godina. Nalazi su pokazali da je etnička distanca prema ljudima druge rase 16,7%; prema ljudima s brojnom porodicom 10,6%; prema Muslimanima 12,8%; prema doseljenicima 19,4%, te Hrišćanima 4,8%.

*U Crnoj Gori etničko/rasno*

*distanciranje je danas na*

*značajno višem nivou u odnosu*

*na 2008. godinu.*

Najviši stepen distance u Crnoj Gori u odnosu na bihejvioralni kritrijum jeste u odnosu na korisnike psihoaktivnih supstanci (69,3%) i osobe koje imaju kriminalnu prošlost (60,3%). Međutim, ovaj nivo distanciranja je nešto ispod prosjeka zemalja bivše Jugoslavije, a još značajnije ispod prosjeka ostalih zemalja bivšeg socijalizma. Sa druge strane, u Crnoj Gori, kao i svim ostalim postkomunističkim zemljama, uključujući zemlje bivše Jugoslavije, bihejvioralna distanca je na drastično višem nivou u odnosu na zemlje Zapadne Evrope. Stepen bihejvioralne distance prema alkoholičarima je 54,3%; homoseksualcima 50,4%; osobama koje imaju AIDS 49,3% i prema emocionalno nestabilnim osobama 39,5%. Međutim, ključni je podatak da je bihejvioralna distanca danas na značajno nižem nivou u odnosu na 2008. godinu.

*Najveći stepen distance u*

*Crnoj Gori po bihejvioralnom*

*kriterijumu jeste u odnosu na*

*narkomane i osobe koje imaju*

*kriminalnu prošlost.*

Pripadnici LGBTIQ populacije/civilni sektor koji staje u zaštitu njihovih prava za polugodišnji period podnijeli su samo jednu (1) pritužbu za zaštitu od diskriminacije. Ovaj trend bio je izražen i za isti prošlogodišnji period, što može da implicira da se fokus zaštite i ravnopravnosti u ostvarivanju prava pomjerio ka normativnom i preventivnom djelovanju, odnosno podizanju društvene svijesti, izradi strateških dokumenata i u prvom redu donošenju Zakona o registrovanom partnerstvu, čija izrada je predviđena za IV kvartal 2017. godine. Kada je u pitanju stepen podrške koji građani izražavaju u borbi protiv diskriminacije prema LGBT populaciji on iznosi 40,8%, pokazalo je isto istraživanje. Iako se u poređenju sa drugim zaštićenim društvenim grupama (žene, osobe sa invaliditetom, nacionalne manjine, itd) najmanje podržava borba protiv diskriminacije LGBT osoba, trend je pozitivan jer je mnogo izraženija podrška zaštite ovoj grupi u aktuelnom trenutku nego što je to bio slučaj prije dvije godine (2015. godina-34,2%).

*Najsnažnija podrška javnosti*

*jeste borba protiv diskriminacije*

*žena (85,5 %) i osoba sa invaliditetom (85,3%)*

Osobe sa invaliditetom ukazivale su na povredu prava u različitim područjima života, a fokus predmeta pomjeren je sa problematike fizičke pristupačnosti na ostvarivanje drugih prava po osnovu vrste i stepena invaliditeta. Resorno ministarstvo u saradnji sa UNDP-om, u cilju sagledavanja stanja tokom izrade Strategije 2017-2020, sprovelo je istraživanje stavova javnosti o stepenu diskriminacije osoba sa invaliditetom i socijalne distance. Rezultati istraživanja pokazali su da veći dio javnosti procjenjuje da lica sa invaliditetom ostvaruju prava koja zakon garantuje svim građanima u oblastima zdravstvene zaštite, socijalne zaštite, postupanja policije, pristupa informacijama i komunikacijama. Ipak, u istim područjima društvenog života, preko 1/4 javnosti procjenjuje da osobe sa invaliditetom nijesu u potpunosti ravnopravne sa ostatkom populacije. Četiri oblasti u kojima osobe sa invaliditetom identifikuju najmanji stepen ostvarivanja svojih prava su: 1. zapošljavanje i napredovanje u radnom ambijentu; 2. učešće u sportskim i rekreativnim aktivnostima; pristupačnost i mogućnost participacije u kulturnim i umjetničkim aktivnostima i 4. korišćenje javnih površina i objekata. [[11]](#footnote-11)

Istraživanje o “Diskriminaciji prilikom zapošljavanja u Crnoj Gori”, koje je NVO Građanska alijansa predstavila u januaru 2017.godine, pokazuje da je diskriminacija prilikom zapošljavanja prisutna i da se javlja najviše po osnovu političkog uvjerenja, nacionalnosti, pola, invaliditeta i starosti. Po ovom projektu, diskriminacija se javlja jednako prilikom zapošljavanja u javnom, kao i u privatnom sektoru. Rezultati istraživanja su pokazali da procedure za zapošljavanje nijesu jasne, transparentne i u da njima u najvećem broju slučajeva nijesu propisani uslovi provjere znanja i postupak bodovanja podnijetih prijava. Istraživanje je pokazalo i da nezaposleni građani nijesu ohrabreni da podnose prijave i da nemaju povjerenja u rad nadležnih državnih institucija po pitanju zaštite njihovih prava. Nalazi Zaštitnika su veoma slični, a tokom pregleda portala i dnevne štampe u kojima se publikuju oglasi za zapošljavanje može se naći dosta primjera u kojima se različito lično svojstvo javlja kao eliminatorni uslov, a da pri tome ne postoje opravdanja sadržana u posebnim zahtjevima konkretnog radnog mjesta, što bi eventualno bio osnov za opravdanje nejednakog tretmana prilikom zasnivanja radnog odnosa.

Nesporno je da su osobe sa invaliditetom ozbiljno izložene diskriminatornom tretmanu, zbog nepristupačnog fizičkog okruženja, neprilagođenih zdrvastvenih, obrazovnih, pravosudnih ustanova, neadekvatne politike zapošljavanja, manjka usluga servisa podrške, te neuvažavanja instituta afirmativne akcije i razumnog prilagođavanja.

Pripadnici Romske i Egipćanske populacije ukazivali su na diskriminaciju koja se manifestovala kroz govor mržnje na internet portalima, društvenim mrežama i drugom javnom prostoru. Kako je prethodno naznačeno u ovim slučajevima date su preporuke policijskim i sudskim organima, naročito u odnosu na neefikasnost izrečenih mjera, ali i na neopravdano neprepoznavanje ovog delikta u okvirima krivične odgovornosti za djelo širenje i podsticanje rasne mržnje i netrpeljivosti. Postupajući u predmetima utvrđivanja povrede prava pripadnika romske i egipćanske populacije, te kroz praćenje stepena poštovanja domaćih propisa i međunarodnih dokumenata iz oblasti zaštite manjinskih naroda, nesporno se zapaža da je **položaj ove društvene grupe u Crnoj Gori na nezadovoljavajućem nivou u svim ključnim aspektima života, od socijalnog i ekonomskog statusa, do obrazovanja i potpune isključenosti iz političke participacije.**

**Pitanje rodne ravnopravnosti koja se izražava kroz ravnopravnu vidljivost, osnaženost i učešće oba pola u svim sferama javnog i privatnog života, a koja uključuje i koncept** rodnog identiteta odnosno sopstvene rodne samokoncepcije, kroz donošenje Plana aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti (PAPRR) 2017-2021, podignuto je na nivo ozbiljnog strateškog dokumenta, koji, zajedno sa Zakonom o rodnoj ravnopravnosti, čini značajno unaprijeđen i sa međunarodnim standardima prilagođen normativni okvir. No, i pored napora u kreiranju strateških dokumenata i programa za njegovu uspješnu implementaciju, položaj žena, iako vidno poboljšan, još uvijek nije na ljestvici očekivanog i neophodnog. Na to ukazuje i broj predmeta rodno zasnovanog nasilja, ukupna ekonomska moć žena, podzastupljenost na rukovodećim mjestima, u predstavničkim organima, i drugim područjima gdje se kreiraju i implementiraju politike.

***Preporuke i elementi planova za naredni period***

Kada je u pitanju stvaranje prakse u postupcima pred raspoloživim mehanizmima zaštite, onda dostignuti nivo pravnog razvoja ove problematike nedvosmisleno ukazuje na neophodnost ujednačavanja prakse drugih organa sa sudskom praksom. To je razlog da se nastavi sa kontinuiranim edukacijama nosilaca pravosudnih funkcija, policijskih službenika, zaposlenih u državnoj upravi, sistemu obrazovanja, zdravstva, socijalne zaštite i inspekcijskim organima, kako bi se obezbijedilo pravilno i ujednačeno tumače i primjena antidiskriminacionih propisa, a dodatno ojačalo načelo pravne sigurnosti.

Široj javnosti i grupama posebno izloženim riziku od diskriminacije moraju se dodatno i u kontinuitetu predstavljati zakonom prepoznati oblici, vrste i područja diskriminacije, ali i mehanizmi koji im stoje na raspolaganju u postupcima zaštite. Iako je u proteklom periodu posvećivana pažnja promociji antidiskriminacionih politika, radi upoznavanja javnosti i stvaranja solidne podloge za prijavljivanje slučajeva diskriminacije, neophodno je nastaviti sa predočavanjem odgovarajućih modela prepoznavanja ovog protivpravnog činjenja, kroz jačanje kampanja i drugih vidova promocije.

Saradnja svih aktera koji postupaju u slučajevima zaštite od diskriminacije, mora se podići na prepoznatljiviji i djelotvorniji nivo, kroz kreiranje, učešće i implementaciju zajedničkih projekata, čija realizacija bi, prije svega, doprinijela stvaranju uvezanog i pouzdanog sistema o prijavljenim, procesuiranim i riješenim slučajevima, na svim nivoima, od policijskih organa, prekršajnih i sudskih instanci, do postupaka pred Zaštitnikom, inspekcijskim organima, ali i slučajevima prijavljivanim organizacijama civilnog društva.

Kada su u pitanju podaci i evidencije koje je propisao Zakon o zabrani diskriminacije u čl. 33, sudovi, državna tužilaštva, organi za prekršaje, organ uprave nadležan za policijske poslove i inspekcijski 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 ovi 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.

No, iako je ova odredba jasna i dodatno konkretizovana kroz Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja posebne evidencije o slučajevima prijavljene diskriminacije (“Sl.list CG” br. 50/2014), organi koji su eksplicitno pobrojani i Zakonom i podzakonskim aktom još uvijek nijesu ustanovili evidenciju, već samo djelimično i najčešće nesistematično i samo na zahtjev Zaštitnika dostavljaju podatke u vezi sa diskriminacijom.

Zaštitnik i ovom prilikom ukazuje da je vođenje posebnih evidencija o slučajevima diskriminacije kao zakonska obaveza nužno, ne samo radi potrebe kreiranja politika u određenoj oblasti u kojima se diskriminacija ispoljava, već i radi djelotvornosti vođenja postupaka za utvrđivanje diskriminacije u kojima statistički podaci mogu predstavljati vrijedno dokazno sredstvo.

Zaštitnik naglašava da će u narednom planskom periodu posebnu pažnju posvetiti jačanju informatičke osnove, obuci službenika, saradnji sa drugim državnim organima radi jačanja kadrovskih kapaciteta i ujednačavanja prakse u radu (*Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu, Advokatska komora*), očuvanju statusa Institucije u mrežnim mehanizmima za jednakost, podsticaju istraživačke komponente u radu u zavisnosti od finansijskih sredstava, saradnji sa civilnim sektorom i međunarodnim organizacijama.



1. Akt. br. 050/17-66965 od 17.10.2017. godine [↑](#footnote-ref-1)
2. Nema uporednih podataka za isti period prošle godine [↑](#footnote-ref-2)
3. Evropska konvencija o sprečavanju nasilja u porodici i nasilja nad ženama [↑](#footnote-ref-3)
4. Broj je zbir svih datih preporuka u okviru predmeta u radu i organa, odnosno pojedinaca protiv kojih su pritužbe podnijete. Ovakav broj je sadržan u predmetima u radu i kao takav mjerljiv i provjerljiv, što su osnovne karakteristike, pored objektivne mogućnosti implementacije, što mora imati svaka preporuka [↑](#footnote-ref-4)
5. "Službeni list Crne Gore, br. 1/2017"

 [↑](#footnote-ref-5)
6. „Službeni list CG”, broj 31/17 [↑](#footnote-ref-6)
7. „Službeni list CG”, broj 42/15 [↑](#footnote-ref-7)
8. Izvještaj o radu za 2015. godinu, str.131 i Izvjеštaj o radu za 2016. godinu, str. 149-150 [↑](#footnote-ref-8)
9. Slučajevi Valianatos protiv Grčke, Oliari protiv Italije, Pajić protiv Hrvatske [↑](#footnote-ref-9)
10. Prof. dr Miloš Bešić, *Obrasci diskriminacije u Crnoj Gori,* mart 2017. godine [↑](#footnote-ref-10)
11. Istraživanje o obimu i tipovima diskriminacije osoba sa invaliditetom u Crnoj Gori (UNDP, Ministarstvo

za ljudska i manjinska prava ), septembar 2016. godine [↑](#footnote-ref-11)