



**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 - 30.06.2016.godine**

Podgorica, oktobar 2016. godine

I UVOD

Za potrebe izrade ove Informacije korišteni su podaci koji su od značaja za primjenu međunarodnih ugovora koji obavezuju Crnu Goru, definicije i načela prava EU kroz obavezu harmonizacije propisa Crne Gore u ovoj oblasti i obavezuju sa stanovišta važećeg zakonodavstva. U radu po pritužbama u postupku pred Zaštitnikom, registrovana su iskustvena zapažanja, kao dio službene komunikacije sa podnosiocima pritužbi. Osim toga, iskustva su stečena i kroz učešće predstavnika Zaštitnika na međunarodnim i nacionalnim skupovima, okruglim stolovima, konferencijama, seminarima i drugim oblicima usavršavanja i unapređenja osnove rada.

II NADLEŽNOSTI

Nadležnosti Zaštitnika, u pogledu zaštite od diskriminacije, definisane su Zakonom o zabrani diskriminacije koji je, između ostalog, osnovni sistemski izvor antidiskriminacionog prava ("Sl.list CG", br. 46/2010, 18/2014). U skladu sa odredbama pomenutog zakona i Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", br. 42/11 i 32/14), Institucija Zaštitnika nadležna je da: postupa po pritužbama zbog moguće diskriminacije, pokrene sudski postupak i miješa se u započeti sudski postupak u građanskom sporu; preduzima mjere i radnje za otklanjanje diskriminacije i zaštitu prava diskriminisanog lica; podnosiocu pritužbe daje potrebna obavještenja o njegovim pravima i obavezama i mogućnostima sudske i druge zaštite; vodi posebnu evidenciju o podnijetim pritužbama u vezi sa diskriminacijom; prikuplja i analizira podatke o slučajevima diskriminacije; preduzima aktivnosti radi promocije jednakosti. Osim toga, zakonodavac nije isključio ni mogućnost pokretanja prekršajnog postupka za povrede principa zabrane diskriminacije propisane zakonom. Konačno, Zaštitnik je ovlašten da sprovede postupak mirenja između lica koje podnosi pritužbu zbog diskriminacije i organa, privrednog društva, drugog pravnog lica, preduzetnika ili fizičkog lica, na koje se odnosi pritužba zbog diskriminacije.

Osim što se njegova uloga materijalizuje kroz preventivnu, proaktivnu, promotivnu i edukativnu funkciju, Zaštitnik je zakonom ovlašten da ukazuje, upozorava, kritikuje, predlaže ili preporučuje kada je u pitanju zaštita ljudskih prava. Na zahtjev organa, Zaštitnik/ca može dati mišljenje o zaštiti i unaprjeđenju ljudskih prava i sloboda.

Kada se to tiče aktivne legitimacije, pritužbu Zaštitniku može podnijeti svako ko smatra da mu je povrijeđeno neko ljudsko pravo ili sloboda koji su zasnovani na Ustavu, međunarodnom ugovoru i domaćem zakonodavstvu. U odnosu na diskriminaciju to uključuje i neke posebne institucionalne oblike i pojedince (nevladine organizacije i pojedinci koji su prepoznati kao zaštitnici ljudskih prava i sloboda i kojima je zakon dao ovlaštenje za podnošenje pritužbe uz prethodno pribavljenu saglasnost lica ili grupe lica kojima je to pravo povrijeđeno). Pri tome se institucija rukovodi principima koje su ustanovile Ujedinjene nacije u formi posebne rezolucije i deklaracije donijete po ovom pitanju¹. Iz naprijed iznijetog proizilazi da se Zaštitniku može obratiti svako ko smatra da mu je aktom, radnjom ili nepostupanjem državnog ili organa lokalne uprave, odnosno lokalne samouprave, organizacije koja vrši javna ovlaštenja, pravnog i/ili fizičkog lica, povrijeđeno

¹ "Branilac ljudskih prava" je termin koji se koristi da definiše ljude koji, pojedinačno ili sa drugima, djeluju na promociji ili zaštiti ljudskih prava. Oni su identifikovani prije svega po onome što rade i kroz opis postupaka u kojima to čine, a kod nekih prema kontekstu u kojem djeluju ako se time termin može najbolje objasniti (Deklaracija o braniocima ljudskih prava sadržana u Rezoluciji UN A/RES/53/144 od 8. Marta, 1999.godine

pravo na jednakost, odnosno ko je eventualno diskriminisan zbog nekog svojeg ličnog svojstva. Konačno, Zaštitnik postupuje i po sopstvenoj inicijativi, uz saglasnost oštećenog lica.

Po pitanju pasivne legitimacije (prava da podnese pritužbu) Zakon o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda I Zakon o zabrani diskriminacije propisuju da se inicijalni akt može podnijeti protiv svakog državnog ili organa lokalne uprave, odnosno lokalne samouprave, organizacije koja vrši javna ovlaštenja, pravnog i/ili fizičkog lica kao mogućeg diskriminatora.

Ukoliko u postupku po pritužbi nađe da je učinjena diskriminacija, Zaštitnik na to upozorava diskriminatora, dostavljajući mišljenje po predmetnoj stvari sa odgovarajućom preporukom, koju ovaj treba implementirati. Iako ova obaveza nije eksplicitno pomenuta u samom zakonu, očigledno je da status ove institucije traži odgovornost za implementaciju njenih preporuka, što se već pokazalo relevantnim u pojedinim odlukama Evropskog suda za ljudska prava (naročito u predmetu *Milić i Nikezić protiv Crne Gore*, presuda od 28.aprila,2015.godine) Konačno, u slučaju da protivna strana ne uvaži mišljene i konkretne preporuke Institucije, Zaštitnik ima procesno ovlaštenje da o nepostupanju obavijesti protivnu stranu, Skupštinu Crne Gore, neposredno viši organ ili javnost.

Naglašavajući negativni značaj diskriminacije kao pojave i njene eliminacije kao obaveze države (pa i ove Institucije), a imajući u vidu ponekad vrlo tanku liniju razdvajanja kada je u pitanju utvrđivanje povreda načela ne-diskriminacije, Zaštitnik koristi mogućnost da u određenim slučajevima kada nije našao povredu prava da preporuku, odnosno ukaže ili upozori organ ili lice u postupku da u konkretnom slučaju postoji potreba naročitog opreza u daljem ponašanju kako ne bi došlo do povrede ovog principa. Osim toga, Zaštitnika ne vezuje pravna kvalifikacija povrede na koju stranka ukazuje, zbog čega (koristeći činjenicu da se radi o jedinstvenom mehanizmu koji utvrđuje povrede svih ljudskih prava i sloboda), vrši dalje ispitivanje slučaja sa ciljem utvrđivanja da li na osnovu izloženog činjeničnog stanja eventualno postoji povreda nekog drugog prava ili slobode zagarantovanih međunarodnim i unutrašnjim pravom države.

1. Zakonodavstvo i druge mjere koje preduzimaju državni organi

Tokom ovog perioda nije bilo značajne zakonodavne aktivnosti u onim oblastima koje se mogu okarakterisati kao tipične za sistem anti-diskriminacije, dok je u odnosu na sudsku praksu još uvijek karakterističan mali broj ovih predmeta. Prema posredno dobijenim informacijama² sudski postupci nijesu zabilježeni u većem broju, ako se izuzme jedan broj postupaka iz građanske oblasti. Indikativno je odsustvo predmeta iz oblasti inspekcijiskog nadzora, iako su inspekcijiski organi prema *Zakonu o zabrani diskriminacije* najčešće prvi na liniji dodira sa mogućim žrtvama diskriminacije, uz Upravu policije koja inicira različite postupke od značaja za zaštitu od diskriminacije (krivični, prekršajni).

Sudeći prema pokrenutim zakonodavim procedurama i najavama sadržanim u agenda Vladinih organa, za očekivati je da će se pokrenuti zakonodavna aktivnost u nekim oblastima, što je posljedica harmonizacije propisa sa pravom EU i zapaženih prepreka implementaciji pojedinih zakona. To se prevashodno očekuje u oblasti zaštite od diskriminacije, porodičnom zakonodavstvu, socijalnoj i dječijoj zaštiti, finansiranju NVO, manjinskim pravima i slobodama, migracijama, itd. Kada je u pitanju Zakon o zabrani diskriminacije, osim već ranije izrečenih stavova o nekozistentnosti i neujednačenosti terminologije i sadržine, Zaštitnik je mišljenja da treba dodatno ustanoviti norme o izuzecima od diskriminacije, dati Zaštitniku mogućnost podnošenja individualnih tužbi pred sudom kada to ocijeni potrebnim, potvrditi princip podijeljenog tereta dokazivanja u postupku po pritužbama i naglasiti organ koji podnosi zahtjeve za vođenje prekršajnog postupka u oblastima upravnog i inspekcijiskog nadzora.

² O razlozima nešto više u dijelu koji se tiče statistike

Tekući period obilježen je izradom novih strateških dokumenata i njihovim stavljanjem u funkciju putem akcionih planova i drugih modela implementacije (formiranje operativnih tijela, donošenje instruktivnih akata i drugo). Tako su urađeni sljedeći dokumenti: Strategiju za integraciju osoba sa invaliditetom 2016-2020 sa Akcionim planom 2016/17, Strategija za zaštitu od nasilja u porodici 2016-2020, Strategija za socijalnu inkluziju Roma i Egipćanija 2016-2020 uz Akcioni plan za 2016.godinu. Osim navedenih, ranije donijete strategije koje tretiraju poboljšanje položaja pojedinih ranjivih grupa (manjine, LGBT osobe, razvoj sistema socijalne i dječje zaštite, inkluzivnog obrazovanja), a koje su još uvijek važeće, kroz akcione planove i programe i u ovom periodu čine polaznu osnovu za dalje sagledavanje položaja pojedinih kategorija koje su podložne isključivosti i diskriminaciji. Očigledna manjkavost u implementaciji ovih strateških dokumenata jeste nedostupnost izvještaja o stepenu realizacije, što bi bitno uticalo na sveobuhvatnost sagledavanja položaja tih karakterističnih grupa u društvu i državi.

Pored navedenih aktivnosti, resorna ministarstva (posebno Ministarstvo za ljudska i manjinska prava) su realizovala veći broj promotivnih kampanja i događaja od značaja za senzibilisanje javnosti u vezi sa problemima sa kojima se suočavaju ranjive grupe (npr, RE populacija i LGBT osobe).

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 inspeksijski 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 Zašitnika dužni su da podatke iz ove evidencije dostave i za određeni kraći period u toku godine. Bliži sadržaj i način vođenja evidencija propisuje organ državne uprave nadležan za ljudska i manjinska prava.

Iako je ova odredba jasna, a organi koji su dužni da je implementiraju eksplicitno su pobrojani u Pravilniku o sadržaju i načinu vođenja posebne evidencije o slučajevima prijavljene diskriminacije ("Sl.list CG" br. 50/2014), Zaštitnik nema nadležnost da "naredi" izvršavanje zakona, pa samim tim ne može biti ni nosilac obaveze na koju je već nekoliko godina bezuspješno ukazivao³, bez obzira što je više puta apostrofirao ovu obavezu. Prilikom izrade Izvještaja za 2015.godinu Zaštitnik je uradio matricu evidencija za pravosudne institucije na osnovu koje su dobijeni statistički podaci, iako to nije bila obaveza institucije. Obzirom da se ulazi u još jedan izvještajni period bez ustanovljavanja evidencije koje su zakonom propisane, to Zaštitnik koristi i ovu priliku da pozove sve državne organe da sprovedu zakonom utvrđenu procedure u kojoj Zašitnik može imati konsultativnu (što i čini), ali ne i ulogu donosioca propisa, odnosno naredbodavca drugim državnim organima.

Zaštitnik još jednom podsjeća da ovaj Pravilnik strukturira podatke prema organima koji postupaju u predmetima diskriminacije ustanovljavajući posebnu obavezu za sudove (čl.3), državno tužilaštvo (čl.4), organe za prekršaje (čl.5), Upravu policije (čl.6) i inspeksijske organe (čl.7). Obzirom da navedeni Pravilnik prevashodno sadrži podatke koji se prikupljaju i dostavljaju, a ne i način ustanovljavanja i vođenja evidencija, čini se neophodnim donijeti odgovarajuća bliža uputstva i/ili druga podzakonska akta, kojim će se ovo pitanje urediti. Ujedno, to traži posebna dodatna tehnička sredstva i upoznavanje sa procedurama protoka i korišćenja informacija i podataka koji su u opticaju. To konkretno pretpostavlja da, osim postojanja materijalno-tehničke osnove, mora doći i do projektovanja sistema koji će omogućiti bezbjednu razmjenu

³ Zaključak Skupštine Crne Gore kojim se prihvata Izvještaj o radu Zašitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za 2014. godinu (Tačka 9), „Službeni list Crne Gore” broj 3/2016 od 15.1.2016. godine

podataka, a istovremeno biti usaglašen sa informatičkim protokolima u onim institucijama koje već posjeduju odgovarajuće informacione sisteme. U takvim okolnostima trebaju biti razvijene dodatne komponente Pravosudnog informacionog Sistema (PRIS), administrator programa u organima uprave i inspeksijskim službama, te posebno Uprave policije. Zaštitnik bi u slučaju preuzimanja odgovornosti za ove mjere izašao daleko izvan okvira svoje nadležnosti.

Konačno, kada su u pitanju evidencije i pobrojani organi, stiče se utisak da je fokus stavljen na pravosudne institucije i policiju iako se i pred nekim drugim organima i nezavisnim tijelima vode evidencije o prijavama učinjenim po osnovu diskriminatornih postupaka, bilo da se vode u formi pritužbi, prijava, predstavki i slično. Ovakva situacija se po pravilu rješava dostavljanjem takvog obraćanja Zaštitniku, što ne mora uvijek biti slučaj kad su u pitanju diskriminatorni akti, jer o tome u konačnom odlučuju pravosudni organi i Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, kome je (ako se slijedi struktura, sadržina i značenje normi) zakon povjerio ulogu centralnog tijela za zaštitu od diskriminacije. No, u svakom slučaju odluka zaštitnika ne može substituisati sudsku i taj princip uvijek se mora imati u vidu.

Kada je u pitanju statistika i protokoli unutar institucije, oni omogućavaju vrlo jasno identifikovanje prijema pritužbi za oblast diskriminacije i ishoda postupka, odnosno provjeru da li je predmet u radu. Dakle, bez obzira na ranije ukazivanje o navodnom nepostupanju i potrebi provjere postupanja, procedura koju mogu učiniti stranke je vrlo jednostavna: predmet prati djelovodni protokol sa oznakom arhivskog broja i identifikacijom podnosioca, odnosno stranke protiv koje je pritužba podnijeta. Takođe, unutrašnje evidencije sadrže poštanske oznake i posebnu evidenciju neposrednog uručjenja strankama u postuku, dok se službeni mail-ovi evidentiraju u okviru djelovodnog protokola⁴. Na taj način je suštinski onemogućena opstrukcija postupanja za one pritužbe koje ispunjavaju zakonom propisane uslove za procesuiranje.

U cilju fleksibilnosti postupanja i bolje komunikacije sa podnosiocima pritužbi, institucija prihvata i one koje su izjavljene putem elektronske pošte, uz naknadnu potvrdu identiteta ukoliko ista ispunjava formalne uslove za postupanje u skladu sa zakonom. Ova procedura je utemeljena na odredbi važećeg Zakona o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, koja propisuje da Zaštitnik nije dužan postupati po anonimnoj predstavi, ali da to može učiniti u postupku pod zakonom predviđenim uslovima.

Na unutrašnjem planu, Zaštitnik je kandidovao aktivnost na jačanju informacione osnove u radu institucije, što se realizuje kroz tekući pojeekat PREDIM, radi kvalitetnijeg i sadržajnijeg vođenja evidencija, kao i bržih operativnih protokola između unutrašnjih organizacionih jedinica, a time i jačanja informatičke osnove za evidencije koje se vode pred Zaštitnikom.

U okviru istog projekta nastavlja se saradnja sa drugim državnim organima u zaštiti ljudskih prava i sloboda (Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i Centar za obuku sudija i državnih tužilaca Crne Gore), a u okviru novog klastera HELP programa Savjeta Evrope u Crnoj Gori realizuje se saradnja još i sa Pravnim fakultetom Univerziteta Crne Gore i Advokatskom komorom Crne Gore. Prethodno, u okviru ranijeg SOCCER programa ustanovljena je saradnja sa Ustavnim sudom Crne Gore.⁵ U narednom periodu (jul – novembar, 2016) planirano je jačanje saradnje sa tijelima Savjeta Evrope (Evropski sud za ljudska prava i Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije Savjeta Evrope) kroz neposredni uvid u način rada i rješavanja predmeta iz domena diskriminacije ovih tijela. Ova saradnja ima za cilj da ojača funkcionalnu dimenziju rada institucije Zaštitnika.

⁴ Zaključak kojim se prihvata Izvještaj o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za 2014. godinu (Tačke 10 i 11)

⁵ Zaključak kojim se prihvata Izvještaj o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za 2014. godinu (Tačka 11)

III STATISTIKA

Naznačeni period informisanja bilježi izvjesnu zakonomjernost kada su u pitanju područja diskriminacije, pa se tako veliki dio pritužbi odnosio na oblast rada i radnih odnosa. I dalje je prisutan jedan broj predmeta zasnovanih na mobingu, koji je od aprila 2014. godine prestao biti poseban oblik diskriminacije (član 8 brisan iz Zakona o zabrani diskriminacije). Iako se zaštita od ovog vida uznemiravanja ostvaruje kroz koncept *Zakona o zabrani zlostavljanja na radu (Sl.list CG br.30/12)* i mjere koje predviđa ovaj propis, Institucija nalazi zakonitim i opravdanim, te postupa i u predmetima mobinga, ali samo u onim situacijama kada je takvo ponašanje (zlostavljanje) zasnovano na nekom zaštićenom ličnom svojstvu koje propisuje zakon i/ili međunarodni ugovor.

Takođe, jedan broj pritužbi registrovan je u oblasti pružanja usluga (osiguranju), obrazovanju, zdravstvu, sektoru pravosuđa, medija, rada državnih službi i dr.

Primjetno je da se u pogledu odgovornih organa na koje su podnosioci ukazivali u postupcima diskriminacije, a kod predmeta koji su bili u radu tokom prve polovine 2016.godine, još uvijek nalazi jedan broj obrazovnih institucija, više državnih organa, kao i organi nadležni za unutrašnje poslove (MUP, Uprava policije), dok su u odnosu na podnosioc pritužbi dominantno one podnijete od strane pojedinaca. Registrovan je izrazito mali broj pritužbi podnijet od strane grupa ili organizacija, a u dva slučaja Zaštitnik je pokrenuo postupak povodom anonimne pritužbe, nalazeći da ima osnova za postupanje i kada postoje podaci o činjenicama i događajima koji ukazuju na moguću diskriminaciju, a postupak je moguće započeti bez individualizacije ličnog svojstva na bazi dostupnih podataka. Naravno, u određenom trenutku anonimnost može biti problem, te predstavljati i predstavljala je odlučujuću činjenicu u okončanju jednog broja postupaka zbog nedostatka konkretizovanog ličnog svojstva i postojanja oštećenog u smislu žrtve povrede prava.

U odnosu na sudske postupke u kojima je Zaštitnik intervenisao putem miješanja na strani potencijalne žrtve, prema u ovom trenutku raspoloživim informacijama, u toku su tri predmeta i sva tri se nalaze u radu najviših sudskih instanci. Bliže podatke o ostalim sudskim postupcima Zaštitnik stiže kroz izvještaj na kraju kalendarske godine, odnosno do 31.januara tekuće za predmete iz prethodne godine. Kada govorimo o statističkim podacima, treba reći da je Zaštitnik zvanično dobio podatak o manje predmeta u oblasti sudske zaštite od diskriminacije od onog broja do kojeg je došao praćenjem sudske prakse na zvaničnom portalu sudova u Crnoj Gori. Sve ove činjenice govore koliko je značajan aspekt statistike u praćenju pojava od značaja za cijeli sistem zaštite od diskriminacije, uključujući i preventivnu funkciju nadležnih državnih organa, odnosno prioritetno djelovanje u oblastima na koje ukazuju statistički podaci.

U međuvremenu, a što je važno napomenuti, donijeta je prva konačna sudska odluka u korist lica sa invaliditetom, vezano za pristupačnost objekata u javnoj upotrebi. Naime, radi se o postupku po izjavljenoj reviziji na odluku drugostepenog suda, kojom je u korist lica sa invaliditetom u postupku protiv države Crne Gore, odnosno Skupštine kao odgovornog državnog organa, preinačena presuda Višeg suda u Podgorici (Odluka Vrhovnog suda Crne Gore u predmetu Rev.br 822/14 od 09.04.2015.godine).

IV PODRUČJE, OSNOV DISKRIMINACIJE ILI LIČNO SVOJSTVO - PREGLED RADA

Dominantni osnovi diskriminacije, odnosno lično svojstvo koje je zapaženo u postupanju po pritužbama tokom ovog perioda, zasnovani su na *nacionalnoj pripadnosti, pripadnosti grupi, te političkoj i vjerskoj pripadnosti*. Nešto manje pritužbi bilo je u odnosu na pripadnost polu, seksualnu orijentaciju i invaliditet.

Statistički podaci ukazuju da je u prvoj polovini 2016. godine u radu kod Zaštitnika već bilo 97 pritužbi, što je 116,86 % u odnosu na ukupan broj pritužbi u radu tokom cijele 2015.godinu (83 pritužbe). Konkretno, Zaštitnik je u izvještajnom periodu imao u radu 14 pritužbi više nego u cijeloj 2015.godini. Od toga je riješeno 87 (89,69 %), a postupak nije završen u predmetima po 10 podnijetih pritužbi (10,30%). Treba imati u vidu da je jedan broj predmeta bio činjenično složen, sa više subjekata unutar samog postupka, drugi su pak bili

materijalnopravno zahtjevni, a jedan broj je bio novijeg datuma, odnosno podniet je krajem perioda obuhvaćenog ovom informacijom. Napominjemo da je ovaj rezultat ostvaren u periodu kontinuiranih, povećanih i značajnih međunarodnih obaveza, aktivnog učešća na međunarodnim skupovima (sa referatima iz zadatih oblasti), te organizovanja ili koorganizacije više skupova na nacionalnom nivou, kao dio obaveznih vidova usavršavanja službenika i doprinosa vidljivosti institucije. Posljedica ovakvih aktivnosti i rada institucije u cjelini na ostvarivanju njenog cjelokupnog mandata je dobijanje akreditacionog statusa "B" nacionalnih tijela za zaštitu ljudskih prava na nivou Ujedinjenih nacija, a po akreditaciji koju je Zaštitnik podnio u drugoj polovini 2015.godine, te nakon odgovarajućih provjera i anketiranja, status stekao već u julu ove godine. Ako se imaju u vidu ranija dostignuća institucije na međunarodnom planu, kao i angažovanje svih službenika u Sektoru za zaštitu od diskriminacije u ovim aktivnosti (pored redovnih radnih obaveza), onda ovaj rezultat ima posebnu težinu.

Pregled postupanja po pritužbama u ovom periodu karakterističan je zbog veoma heterogenog stanja u odnosu na oblasti u kojima su do sada registrovane pritužbe. Za razliku od nekih ranijih izvještaja, spektar područja diskriminacije je proširen, djelimično i zbog toga što je Zakon ostavio otvorenu klauzulu kada su zaštićena lična svojstva u pitanju, a time na posredan način uslovio postupanje i u onim oblastima koje su do sada bile atipične za pojavu diskriminacije. Osim toga, Zakon je ostavio širok prostor za diskutabilno tumačenje pravnih normi jer nije dao izuzetke od načela jednakosti, koji imaju utemeljenje i u samim evropskim izvorima anti-diskriminacionog prava (npr. *kada to zahtijevaju specifične okolnosti radnog mjesta, starosna dob u sferi poslova osiguranja, vjerski poslovi i slično*). Takođe, iako je bilo malo predmeta u odnosu na invaliditet kao zaštićeno svojstvo, donošenje posebnog anti-diskriminacionog zakona i obaveze koje iz toga proističu mogu prozvesti veći priliv predmeta u ovoj oblasti, što za sada nije slučaj, jednako kao i u oblasti rodne ravnopravnosti nakon izmjena i dopuna ovog zakona, koje su označile Zaštitnika kao jedinstven mehanizam za postupanje po pritužbama.

Radi boljeg pregleda rada po pritužbama, date je tabelarni prikaz prema područjima diskriminacije i ličnim svojstvima, odnosno pravno zaštićenim osnovima diskriminacije. U isto vrijeme u posebnoj koloni je dat rezultat postupanja i/ili status preporuka. Treba posebno napomenuti da je sadržajni prikaz rezultat vođenja dvostruke evidencije: na nivou institucije i posebne u okviru Sektora za zaštitu od diskriminacije, koja je sadržajnija i sveobuhvatnija. Zbog ovih činjenica, kao i zbog specifičnosti evidencija u oblasti diskriminacije, osim kandidovanog projekta poboljšanja informacionih tehnologija na nivou institucije, posebna pažnja je posvećena analizi statističke obrade predmeta u institucijama u okruženju i šire, kako bi se eventualno primijenila dobra uporedna rješenja i efikasno odgovorilo međunarodnim obavezama.

U Tabeli 1 sadržan je presjek rada institucije po oblastima, odnosno područjima diskriminacije :

Tabela 1

| Područje rada i zapošljavanja | | | |
|--|------------------------------------|--|--|
| <i>Lično svojstvo/osnov</i> | <i>Broj predmeta u radu</i> | <i>Rezultat postupanja</i> | <i>Status preporuke</i> |
| Starosna dob | 1 | Utvrđena povreda i preporuka | Ispoštovana |
| Seksualna orijentacija supružnika | 1 | Obustava zbog nesaradnje stranke | |
| Ranija osuđivanost | 1 | U radu | U radu |
| Politička pripadnost | 5 | Nema povrede u 2 predmeta, riješeno ukazivanjem 1 | 2 u radu |
| Nacionalna pripadnost | 3 | Nema povrede 1, Obustava zbog započetog sudskog postupka 1, Upućivanje na druga pravna sredstva 1* | *Postupak formalno okončan 18.07.2016. godine nakon potvrde prijema obavještenja |
| Vjerska pripadnost | 1 | Upozorenje | |
| Nacionalna i vjerska pripadnost | 2 | Obustava postupka 1 | pokrenut sudski postupak - 1 U radu 1 |
| Zdravstveno stanje | 1 | Nema povrede | |
| Pripadnost grupi | 1 | Upućivanje na druga pravna sredstva | |
| Nošenja vjerskih simbola (vjerski osnov) | 1 | Nema diskriminacije, Utvrđena povreda prava na djelotvorno pravno sredstvo i data <i>preporuka</i> | Kontinuirano praćenje |
| Po osnovu stručne spreme | 1 | Nema diskriminacije, utvrđena povreda drugog prava / Preporuka | U toku rok za provjeru poštovanja preporuke |
| Radno-pravni status | 14 | Nema povrede zbog nepostojanja analogne situacije (nedostatak uporednika) | |
| Nije ukazano na osnov diskriminacije | 2 | Postupak obustavljen zbog povlačenja pritužbe - 1 predmet; Utvrđena povreda i preporuka - 1 | Ispoštovana |
| Nasilje u porodici (shodno čl.3 Istanbulske konvencije) | | | |
| Pol | 2 | 1 povreda i preporuka 1 ukazivanjem | Ispoštovana |
| Oblasti medija i javnog izražavanja 3 predmeta: | | | |
| Pol | 1 | Nema povrede | |
| Seksualna orijentacija | 1 | Utvrđena povreda i preporuka | Nije ispoštovana |

| | | | |
|--|----|--|---|
| Govor mržnje | | | |
| Nije ukazano na osnov diskriminacije | 1 | Nema povrede načela ne-diskriminacije prava | Ukazivanje zbog mogućeg uticaja na ostvarivanje prava na privatni i porodični život |
| Oblast pružanja javnih usluga | | | |
| Pripadnosti grupi | 2 | Upućivanje na druga pravna sredstva - 1; Obustava /nesaradnja podnosioca – 1 | |
| Invaliditet | 2 | Obustava | Otklonjena povreda u toku postupka |
| Nacionalna pripadnost | 1 | Obustava | Pokrenut sudski postupak |
| Pretpostavljenog svojstva maloljetničke delinkvencije indirektno žrtve | 1 | Utvrđena povreda i preporuka | Kontinuirano |
| Pripadnosti mjesnoj samoupravi | 1 | Nema diskriminacije | |
| Osnivanje i djelovanje nevladinih organizacija | | | |
| Finansijski status NVO | 1 | Utvrđena povreda i preporuka | U toku rok za provjeru poštovanja preporuke |
| Područje unutrašnjih poslova i policijskog postupanja | | | |
| Seksualna orijentacija | 1 | Obustava postupka zbog nesaradnje stranke | |
| Lični izgled | 1 | Nema povrede prava | Ukazivanje |
| Područje socijalne zaštite | | | |
| Materinstvo | 16 | Utvrđena povreda i preporuka (8) Obustava zbog nedostatka saglasnosti za vođenje postupka 4 Nepostupanje 3 Obustava 1 | U toku rok za provjeru poštovanja preporuke (8) Obustava zbog otklonjene povrede u toku postupka 1 |
| Pripadnosti grup | 1 | Nema diskriminacije, povreda drugog prava | povreda drugog prava otklonjena u toku postupka - riješen 26.07.2016. godine |
| Nije ukazano na osnov diskriminacije | 2 | Nema povrede | |

| Oblast penzijsko - invalidskog osiguranja | | | |
|--|---|---|--|
| Po osnovu statusa vojnog penzionera | 1 | Obustava/pokrenut sudski postupak | |
| Nacionalna pripadnost | 1 | U radu / odugovlačenje državnog organa Fond PIO | U radu |
| Nije ukazano na osnov diskriminacije | 1 | Nema povrede prava | |
| Oblasti izbornog sistema (biračko pravo) | | | |
| Invaliditeta | 1 | Nije utvrđena povreda - zloupotreba biračkog prava lica lišenih poslovne sposobnosti; Preporuka | Djelimično ispoštovana / nema ishoda u dijelu preporuke o periodu iz nadležnosti drugih organa |
| Nije ukazano na osnov diskriminacije | 1 | Obustava postupka / u toku sudski postupak za ocjenu ustavnosti | |
| Područje zdravstvene zaštite | | | |
| Po osnovu posebne vrste invaliditeta | 2 | Nema diskriminacije - 1 U radu – 1 | U radu - 1 |
| Nije ukazano na osnov diskriminacije | 1 | Upućivanje na drugo pravno sredstvo | |
| Postupci pred pravsudnim organima | | | |
| Službeni status | 1 | U radu | U radu |
| Socijalni status | 1 | Nije postupano/Prethodno odlučeno pred sudskim instancama | |
| Nije ukazano na osnov diskriminacije | 2 | Nema povrede prava | |
| Području učeničkog i studentskog standarda | | | |
| Afirmativna akcija po osnovu pripadnosti RE populaciji | 7 | Upućivanje na druga pravna sredstva jer je povreda predmet privatno-pravnog ugovornog odnosa – ugovori o stipendijama | Započet postupak vansudskog rješavanja spora uz posredovanje nadležnog ministarstva |
| Oblast obrazovanja | | | |
| Nacionalna i politička pripadnost | 1 | U radu | U radu |
| Područje sporta | | | |
| Pripadnost sportskoj organizaciji | 1 | Nema povrede prava | Ukazivanje |
| Starosna dob | 1 | Obustava | Povreda otklonjena u toku postupka |

| Oblast urbanizma i izgradnje objekata | | | |
|---|--------------------------------------|---|--|
| Nije ukazano na osnov diskriminacije | 1 | Obustava– pritužba podnijeta po isteku zakonskog roka | Zastarelost prava na zaštitu |
| Imovinsko-pravni odnosi | | | |
| Nije ukazano na osnov diskriminacije | 1 | U radu | U radu |
| Postupanje pred drugim organima javne vlasti (osim sudova) | | | |
| Pripadnost grupi | 1 | Nije postupano | |
| Invaliditet | 2 | Nije postupano – 1 Obustava – 1* | *Obustava zbog pokretanja sudskog postupka |
| Nije ukazano na osnov diskriminacije | Nije ukazano na osnov diskriminacije | Nema povrede prava - nije ukazano na osnov diskriminacije | |
| Zlostavljanje na radu / Mobing | | | |
| Pripadnost populaciji sa određene teritorije | 1 | U radu | U radu |
| Status zviždača | 1 | Ustupljeno na nadležnost drugom organu | Pokrenut postupak za utvrđivanjem statusa pred nadležnom Agencijom |

Naredna tabela je vrlo značajna radi razumijevanja indikatora koji se tiču načina okončanja postupka kada su u pitanju pritužbe iz sektora anti-diskriminacije. Naime, predmeti iz oblasti diskriminacije učestvuju veoma malo u meritornom odlučivanju kod *Evropskog suda za ljudska prava* (prosječno ispod 1% godišnje). Ako govorimo o nađenoj diskriminaciji taj procenat je još manji. Kada govorimo u prilikama u Crnoj Gori, okvirna statistika pokazuje da tokom prve polovine 2016 godine predmeti iz diskriminacije učestvuju u ukupnom broju predmeta u radu Zaštitnika sa nešto oko 15 %. Imajući u vidu karakter ovih predmeta, izuzetno težak i komplikovan put dokazivanja, neukost stranaka i veoma složenu materijalnopravnu podlogu rješavanja ovih predmeta, onda je ovo prilično koristan indikator u izradi ove informacije. Ako se tome doda da je u datom periodu nađeno 14 povreda načela ne-diskriminacije (14,58% od ukupnog broja predmeta u radu), onda se mora govoriti o rezultatu vrijednom pažnje.

Statistički parametri rješavanja predmeta dati su u sljedećoj Tabeli (2):

Tabela 2⁶

| Statistika broja i načina okončanja predmeta | |
|---|----|
| Povreda prava – diskriminacija | 14 |
| Povreda drugog prava | 3 |
| Preporuka | 17 |
| Ispoštovane preporuke | 4 |
| U roku praćenje preporuke ili kontinuirani monitoring | 11 |
| Nijesu ispoštovane | 1 |
| Ukazivanjem i upozorenjem | 4 |
| Otkonjena povreda u toku postupka | 3 |
| Upućeno na druga pravna sredstva ili ustupljena drugom organu | 12 |
| Obustava - u toku sudski postupak | 6 |
| Nema povrede | 30 |
| Obustava postupka zbog nesaradnje stranaka | 8 |
| Nije postupano zbog procesnih razloga | 6 |

U narednoj tabeli (Tabela 3) data je struktura organa i statistika predmeta u odnosu na organe, odnosno pravna i fizička lica protiv kojih su pritužbe podnošene, sa naglaskom na činjenicu da je statistika data na osnovu početne inicijative koja potiče od strane samog podnosioca. To znači da je bilo slučajeva kada se i same stranke, tokom postupka ili tek nakon upozorenja Zaštitnika, drugačije orijentišu i utvrđuju ko je stvarni nosilac pasivne legitimacije, nezavisno od prvobitne strategije spornog odnosa preduzete prilikom podnošenja pritužbe. Ovakvo preinačenje nije procesno zabranjeno, jer u suštini predstavlja dodatni impuls osnaženju stranaka u zahtjevu za zaštitom, a one su i dalje - u najvećem broju - neuke stranke. Nadalje, sve interne analize ukazuju da bi u suprotnom veliki broj pritužbi ostao van domena meritornog stava Zaštitinika. Konačno, čini se da je čak i stručna javnost prilično limitirana zbog nedostatka odgovarajuće unutrašnje sudske prakse i malog broja predmeta, jednako kao i zbog nepoznavanja materijalnopravne podloge koju čine presude međunarodnih sudskih i kvazi-sudskih tijela⁷. Imajući u vidu naprijed navedeno, tabela (3) izgleda ovako:

⁶ Zbir statistike u ovoj tabeli nije identičan broju predmeta u radu, jer je u pojedinim predmetima iznešeno više stavova (preporuka, ukazivanje, upozorenja, više načina praćenja izvršenja preporuka i sl.)

⁷ Ovakav zaključak je proizašao iz učešća u radu više skupova u kojima je obrađivana materija konvencijskog prava u dijelu anti-diskriminacije. Osim toga, važan indikator je bio i realizacija projekata PREDIM uz logističku podršku Savjeta Evrope i finansijsku podršku Evropske komisije i HELP Program edukacije pravnik profesionalaca Savjeta Evrope, preko kojeg su objedinjeni resursi različitih državnih institucija u borbi protiv diskriminacije (pravosudne institucije, Advokatska komora, Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava i Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore). Takođe, indikativno je da su u ovim inicijativama na nivou hipotetičkih slučajeva obrađivani predmeti koji su bili u radu kod Zaštitnika i sa visokim stepenom sigurnosti bili potvrđeni zauzeti stavovi institucije.

Tabela 3

| Podaci o broju pritužbi po pojedinim organima/licima | |
|--|---------------|
| Organ/lice | Broj pritužbi |
| Vlada Crne Gore | 1 |
| Ministarstvo pravde | 1 |
| Ministarstvo prosvjete | 3 |
| Ministarstvo rada i socijalnog staranja | 3 |
| Ministarstvo rada i socijalnog staranja / Skupština Crne Gore | 16 |
| Ministarstvo održivog razvoja i turizma | 1 |
| Ministarstvo unutrašnjih poslova | 2 |
| Ministarstvo odbrane | 1 |
| Ministarstvo finansija | 1 |
| Upravni / Vrhovni sud Crne Gore | 1 |
| Specijalno državno tužilaštvo | 1 |
| Osnovni sud Ulcinj | 1 |
| Univerzitet Crne Gore | 1 |
| Glavni grad Podgorica / Komunalna policija | 1 |
| Opština Bar | 1 |
| Opšta bolnica Bar | 1 |
| Opština Herceg Novi | 2 |
| Opština Bijelo Polje | 1 |
| Opština Berane | 1 |
| Opština Nikšić | 1 |
| Opština Pljevlja | 2 |
| Opština Kolašin | 14 |
| Opština Rožaje | 1 |
| JU Centar za socijalni rad Rožaje/Uprava za inspeksijske poslove | 1 |
| JU Centar za socijalni rad za opštine Kotor, Tivat i Budva - Područna služba Budva | 1 |
| JU Centar za kulturu Berane | 1 |
| JU Zavod „Komanski most“ | 1 |
| Zavod za udžbenike i nastavna sredstva | 1 |
| Zavod za zapošljavanje Crne Gore /Fond zdravstva Crne Gore | 1 |
| Zavod za zapošljavanje Crne Gore | 1 |
| Fond zdravstva Crne Gore | 2 |
| Fond PIO Crne Gore | 4 |
| Uprava policije | 1 |
| Uprava za nekretnine | 2 |
| Poreska uprava Ulcinj | 1 |
| Komisija za povraćaj i obeštećenje | 1 |
| Prihvatilište za strance | 1 |
| Pravna lica u privatnom sektoru | 6 |
| NVO | 7 |
| Političke partije | 1 |
| Sportske organizacije | 2 |
| Fizička lica | 2 |
| Nije bilo moguće utvrditi organ / nepoznat privredni subjekat | 1 |
| Po sopstvenoj inicijativi | 1 |

ZAPAŽANJA

1. Odnos prema drugim postupcima za zaštitu od diskriminacije

Pored evidentnog povećanja broja predmeta u radu (uz potpunu godišnju ažurnost u radu na predmetima u prethodnoj godini), postoji nekoliko bitnih karakteristika koje se ponavljaju u više izvještajnih razdoblja. Tako se još uvijek i konstantno javlja jedan broj predmeta koji se ne mogu uzeti u rad zbog procesne smetnje - već započetog ili okončanog sudskog postupka. U suprotnom, ovakav stav bi bio u potpunoj suprotnosti sa dvije imperativne norme *Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore*, koji u čl.39 propisuje da će Zaštitnik obustaviti postupak, ako - pored ostalog - "utvrdi da je nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak". Čl.22 istog Zakona propisano je da Zaštitnik nema ovlaštenje da "mijenja, ukida ili poništava akte organa", ne naglašavajući o kakvim aktima se radi⁸. Iako Zakon nije eksplicitno naveo o kakvoj vrsti konkurencije postupaka i odlučivanja se radi, očigledno je da se norma temelji na principu po kojemu se činjenice utvrđuju i pravo primjenjuje isključivo na bazi pravosnažnih sudskih odluka, te bi samim tim bilo iluzorno očekivati da Zaštitnik preuzme instancionu ulogu i donosi akte na bazi činjenica koje se tumače suprotno od onoga kako ih je utvrdio sud. Upravo u ovoj fazi postoji ozbiljan pritisak jednog dijela stranačke i opšte javnosti da Zaštitnik preuzme ulogu koja mu Ustavom i zakonom nije dodijeljena.

Isto se odnosi na tumačenje bilo kojeg dijela zakona, naročito kod izvršenja sudskih odluka. Naime, ne može institucija Zaštitnika tumačiti sudsku odluku, niti iz takvog stava proizvoditi obavezu za bilo koju stranku u već okončanom sudskom postupku, obzirom da je njegova nadležnost ograničena samo na neizvršavanje sudskih odluka. Granice izvršnog naslova (sudske odluke) utvrđuje sud na osnovu predloga za dozvolu izvršenja, u kojem postupku se moraju riješiti sva sporna pitanja materijalnopravne i činjenične prirode. Posljednja instanca u Crnoj Gori može biti samo Ustavni sud koji je ovlašten da "ukine pravosnažni akt, u cjelini ili djelimično, i predmet vrati na ponovni postupak organu koji je donio ukinuti akt", kakvih je situacija već bilo u praksi. Ovo načelo je posebno značajno sa stanovišta odluke *Evropskog suda za ljudska prava* da od marta 2016.godine ustavnu žalbu proglašuje djelotvornim pravnim sredstvom u Crnoj Gori.

2. Procesno-pravni aspekt u radu Zaštitnika kod postupaka zaštite od diskriminacije

Važan problem koji je uočen u radu Zaštitnika primjećuje se u većem broju predmeta kada se stranka obraća instituciji sa samo jednim zahtjevom – da utvrdi diskriminaciju, ne navodeći niti zaštićeno lično svojstvo propisano zakonom i/ili međunarodnim ugovorom, niti osnov poređenja (situaciju), a ni uporednu grupu preko koje bi se izveo zaključak o njihovoj nedjednakosti. Na ove okolnosti, shodno odlukama pravosudnih institucija u uporednom pravu, dužan je da ukaže, odnosno da ih učini vjerovatnim podnosilac/podnositeljka pritužbe⁹.

⁸ Prema pravnoj terminologiji pojedinačni pravni akt predstavlja onaj akt koji sadrži ili stvara pojedinačnu normu. Pojedinačni (individualni) pravni akti jesu pisani tekstovi ili usmeni iskazi koji sadrže individualne pravne norme, tj. norme za konkretne odnose, između individualno određenih subjekata.

⁹ Vidjeti predmete *Evropskog suda za ljudska prava Fredin protiv Švedske* (prvi predmet iz 1991.godine), st.60, 61; i *Lithgow i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (1986), st.177

U navedenim okolnostima, službenici institucije se javljaju u trostrukoj ulozi: pružaju vrstu pravne pomoći, postupaju u svojstvu medijatora tokom čitavog trajanja postupka i meritorno rješavaju stvari nakon sprovedenog ispitnog postupka i utvrđivanja činjenica. Pri tome se sprovodi skoro neograničen broj kontakata, uključujući pismene podneske, direktne razgovore ili posjete institucijama radi ustanovljavanja činjenica na licu mjesta. Iako naoko djeluje populistički pristup, on je zasnovan isključivo na objektivnim razlozima utvrđivanja materijalne istine, bez koje nije moguće ostvariti osnovnu ulogu institucije. Preliminarna analiza ukazuje da je svakodnevna komunikacija sa strankama konstanta, pri čemu se u praktično svim slučajevima vrijeme komunikacije ili neposrednog razgovora prilagođava specifičnostima i potrebama stranaka, koje su najčešće osobe iz ranjivih društvenih grupa.

U jednom broju predmeta iz same pritužbe mogao se konstatovati očigledan nedostatak osnova za postupanje kad je diskriminacija u pitanju. Međutim, imajući u vidu činjenicu da je Zaštitnik jedinstveni institucionalni mehanizam za zaštitu ljudskih prava i sloboda, to se pristupalo procjeni postojanja povrede nekog drugog prava, s tim što se mijenjao način i postupak rada. Ovo zbog toga što je diskriminacija zakonom uređena na drugačijim procesnim rješenjima i pasivnoj legitimaciji (različit postupak ispitivanja činjenica, odnosno dokazivanja, kao i mogućnost podnošenja pritužbe protiv svakog pravnog i fizičkog lica za razliku od povreda drugih prava u kojima se pritužbe mogu podnijeti samo protiv državnog ili organa lokalne uprave ili lokalne samouprave, odnosno organizacija i subjekata koji vrše javna ovlaštenja). To je ujedno i objašnjenje zašto je u statističkoj obradi naveden podatak o povredi nekog drugog prava, uz napomenu da je to nužno i zbog sektorske podjele posla unutar institucije.

Sa procesnog stanovišta Zaštitnik se povremeno suočava sa prikrivenom opstrukcijom koja se vrši na način što stranka protiv koje je podnijeta pritužba izjašnjenje o datim okolnostima slučaja dostavlja bez konkretnog odgovora na pitanje koje je sadržano u zahtjevu za izjašnjenje. U takvoj situaciji, a bez dovoljno činjenica na kojima je moguće zasnovati stav, Zaštitnik je prinuđen da ponovi zahtjev za dostavom izjašnjenja na odlučujuće okolnosti slučaja. Takođe, u odgovorima pojedinih subjekata jasno se uočava minimiziranje slučaja, jer se čini da pojedinim donosiocima odluka (strankama) još uvijek nijesu jasni ni priroda, a ni posljedice diskriminatornog postupanja.

Zaštitnik je suočen i sa jednim brojem ponovljenih pritužbi koje ipak ispunjavaju procesne pretpostavke postupanja, obzirom da nema potpunog identiteta pritužbi. To se dešava u situaciji podnošenja novih dokaza (činjenja vjerovatnim) uz navode o drugom ličnom svojstvu, a sve u zakonskim rokovima za podnošenje pritužbe. Imajući u vidu ovakvo stanje stvari, da se zaključiti da su takve stranke verzirane u postupanju po predmetima diskriminacije, te da dobro znaju okolnosti koje ih ovlašćuju na podnošenje pritužbe.

U jednom broju slučajeva registrovan je zahtjev za kontrolom ustavnosti i zakonitosti opštih akata. Zaštitnik još jednom upozorava da po ovakvim pritužbama ne može postupati, niti vršiti apstraktnu kontrolu opštih akata (nije nadležan), koji osim formalne pretpostavke o prirodi pravnog akta nema nema konkretan osnov sadžan u povredi nekog određenog ljudskog prava ili slobode garantovanih Ustavom, zaštićenog međunarodnim pravom ili propisanog zakonom.

Tokom čitavog postupka Zaštitnik se drži načela ekonomičnosti i efikasnosti postupanja gdje god je to moguće, pa postupa i u predmetima po pritužbama podnijetim od strane više stranaka u jedinstvenom predmetu nastalom putem spajanja postupaka. Naime, to se dešava shodno odredbama *Zakona o opštem upravnom postupku* koje se primjenjuju na određeni slučaj ako se prava ili obaveze stranaka zasnivaju na istom ili sličnom činjeničnom stanju i na istom pravnom osnovu i ako je Zaštitnik u pogledu svih predmeta stvarno nadležan. Tada se pokreće i vodi jedan postupak, jednako kao i onda kada se radi o pravima i obavezama više stranaka. Pod istim uslovima jedna stranka ili više stranaka mogu u jednom postupku ostvarivati i više različitih zahtjeva. Uprvo na taj način riješen je jedan broj predmeta sa više stranaka u uslovima činjenično i pravno složenih pitanja koja prethode utvrđivanju analogne situacije i postojanja svojstva žrtve diskriminacije¹⁰.

Iz već iznijetih razloga jedinstvenosti organizacije institucije, Zaštitnik ustupa predmet i upućuje stranku na drugi organ samo izuzetno i onda kada postoji jasan indikator da će se u takvom postupku bolje, efikasnije i brže zaštititi prava građana/ki. Pri tome Zaštitnik ostavlja mogućnost i pouku stranki da se može obratiti Zaštitniku nakon što iskoristi pravo na ukazano pravno sredstvo, uz napomenu da na taj način stranka ne gubi pravo na zaštitu u okviru zakonom propisanih rokova za obraćanje Zaštitniku ili pak zastaje u postupku do okončanja postupka pred organom na koji je stranka upućena radi korišćenja djelotvornog pravnog sredstva.

Relativno mali broj predmeta u ovom periodu pokrenutih po službenoj dužnosti objašnjava se izvanrednom saradnjom sa civilnim sektorom, kojom prilikom se postupak od strane Zaštitnika sprovodi bez obzira na procesne nedostatke, na način da to predstavlja faktičko *ex officio* postupanje sve dok se ne obezbijedi procesno ovlaštenje žrtve eventualne povrede. Takvih suštinskih *ex officio* predmeta je bilo znatno više, odnosno ako se izvrši presjek statistike najmanje osam (većina u području socijalne zaštite i zaštite od porodičnog nasilja).

3. Meritorno rješavanje i postupci zasnovani na izostanku izjašnjenja stranaka

Zaštitnik već duže vrijeme i u kontinuitetu zadržava stav da donosi preporuke i u određenim premetima kada ne nađe povredu prava. Na taj način se dobija veći stepen autoritativnosti djelovanja Zaštitnika i u onim slučajevima kada nije nađena povreda, ali se iz okolnosti slučaja može zaključiti da je takav vid rješavanja predmeta potreban radi preventivnog djelovanja u određenoj oblasti. Ovu situaciju treba razlikovati od ukazivanja ili upozoravanja koji akti imaju pojedinačni karakter i usmjereni su ka rješavanju konflikta u konkretnoj situaciji, odnosno teže da pronađu odgovarajuću ravnotežu između očekivanja stranke i odgovornosti subjekta protiv kojeg je podnijeta pritužba.

Zaštitnik konstatuje da je u više predmeta bio u prilici da donese akt na osnovu dostupnih činjenica i dokaza i to u situaciji kada se protivna strana ne oglašava na zahtjev za izjašnjenjem. Takođe, kada je izjašnjenje

¹⁰ Da se Zaštitnik nije držao ovog načela, odnosno da je „taktizirao“, samo u dva predmeta koji su bili u radu mogao je otvoriti veliki broj postupaka, jer se radilo o broju od 112 potencijalnih žrtava diskriminacije u jednom i 33 u drugom predmetu (*JZU Komanski most* i *Opština Kolašin*). Time bi se broj administriranih predmeta bitno uvećao i prikazao još bolju sliku o radu Zaštitnika. Međutim, Zaštitnik se u takvim slučajevima rukovodio interesom stranaka i zahtjevom racionalnosti postupka i iste objedinjavao u jedinstven administrativno obrađivani predmet u svom radu.

dato na način da obesmišljava i/ili očigledno opstruira sami postupak, Zaštitnik pristupa proceduri u kojoj ustanovljava povredu, jer stranka protiv koje je podnijeta pritužba (kad je diskriminacija učinjena vjerovatnom), nije dokazala da u konkretnom slučaju nije bilo diskriminacije. Ovo je pravilo o teretu dokazivanja koje se primjenjuje u svim postupcima diskriminacije, osim u krivičnom i prekršajnom postupku, kada važe druga pravila dokazivanja.

Po samoj prirodi obaveze, ispunjenje preporuke nije moguće oročiti ili pratiti na isti način. Zbog toga su u izvještaju jasno naglašena tri tipa preporuka – one čije je ispunjenje promptno moguće, one za koje je potrebno vrijeme da bi se utvrdilo njeno (ne)poštovanje i one koje se prate u kontinuitetu kako bi se utvrdilo da li dolazi do kršenja principa nediskriminacije protivno preporuci Zaštitnika. U slučaju ovih posljednjih (kao što su to preporuke upućene po osnovu nepristupačnosti objekata u javnoj upotrebi) Zaštitnik preduzima mjere praćenja i nakon izvještajnog perioda u kojemu su preporuke date (primjer zdravstvenih ustanova, saobraćajne infrastrukture, usluga prodaje robe, itd).

Kada je u pitanju preporuka koja nije ispoštovana, Zaštitnik je dužan napomenuti da se u konkretnom slučaju radi o fizičkom licu, protiv kojeg je već bila podnijeta krivična prijava, koja je kasnije odbačena iz razloga nedostatka elemenata krivičnog djela. Ne ulazeći u meritum odluke drugih državnih organa, Zaštitnik čvrsto stoji na stanovištu koje je zauzeo u tom predmetu dosljedno primjenjujući materijalno pravo i standarde Savjeta Evrope, uključujući i praksu *Evropskog suda za ljudska prava, odnosno Generalnu preporuku broj 15 o govoru mržnje Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije*. U takvim okolnostima, na bazi činjenice da fizičko lice nije ispoštovalo datu preporuku, Zaštitnik nije imao na raspolaganju drugo sredstvo, osim da na odgovarajući način obavijesti javnost (opštu i stranačku), što je i učinio. Iz ovog iskustva uslijedila je inicijativa upućena *NVO KVIR Montenegro* o prevođenju navedene preporuke, što je postupak za koji se očekuje da bude okončan u najskorijem roku. Prevod treba da omogući svim državnim organima, civilnom sektoru i građanima/kama da se upoznaju sa standardima govora mržnje i iste primijene u svom radu, kao i u ophođenju prema ranjivim grupama.

Za jedan broj predmeta statistika pokazuje da je povreda otklonjena u toku samog postupka. Institucija Zaštitnika u takvim okolnostima konstatuje povredu prava, a istovremeno zaključuje da je povreda otklonjena samim postupanjem subjekta protiv kojega je postupak pokrenut. Iako se ovaj vid rješavanja predmeta naoko čini lakšim i manje efektivnim od povrede utvrđene tokom sprovedenog cijelog ispitnog postupka, za instituciju su ovakva iskustva dragocjena, jer se po pravilu zasnivaju na podignutom stepenu svijesti o nedozvoljenom ponašanju i bitno umanjenoj mogućnosti da do povrede kod istog subjekta ponovo dođe. To je uostalom potvrđeno i kroz kvazi-sudsku praksu institucije.

Zahvaljujući kontinuiranim obukama službenika, Zaštitnik nastavlja sa praksom da stvari rješava na bazi standarda i prakse *Evropskog suda za ljudska prava i Suda pravde EU*. Samo letimičan pregled odluka Zaštitnika (mišljenja) ukazuje da se njegova praksa stvara kroz obrazložena mišljenja i poređenje sa pravnom i činjeničnom podlogom na kojoj se temelji rezonovanje evropskih sudova, a ne prosto navođenje presuda evropskih sudova. Na taj način se stvara jasna predstava svih elemenata slučaja koji konstituišu predmet iz oblasti anti-diskriminacije, a stranka upućuje na materijalnopравни okvir iz kojega proističu njegova/njena prava.

4. Razlozi obustave ili nepostupanja u predmetima zaštite od diskriminacije

Kod jednog broja predmeta Zaštitnik je morao obustaviti postupak zbog procesne smetnje - pokretanja sudskog spora ili već okončanog sudskog postupka donošenjem meritorne sudske odluke od značaja za ishod postupka pred Zaštitnikom (8 slučajeva). Zaštitnik pravi razliku kod slučajeva kada se sudski postupak okončava iz procesnih razloga, jer je u takvim okolnostima objektivno je moguće da se isti ne završava utvrđivanjem činjenica od značaja za osnove i radnje koji konstituišu diskriminaciju. Zato se kod takvih mišljenja jasno razdvajaju odluke u kojima se meritorno utvrđuju činjenice na kojima je zasnovana radnja diskriminacije, a na kojoj istovremeno počiva sama pritužba Zaštitniku, u kojem slučaju važi princip nemiješanja u rad sudova. Ako sudskom odlukom nije riješen meritum spora onda nema prepreke instituciji da postupa. Zaštitnik tada ispituje sve aspekte sudske odluke kako bi isključio mogućnost da se njegov akt temelji na drugačijim činjenicama od onih koje su utvrđene pravosnažnom sudskom odlukom.

Aktivnosti Zaštitnika na pružanju pravne pomoći su praktično neograničene i čine veliki dio „nevidljivog“ rada institucije. Nakon iscrpljivanja svih mogućnosti utvrđivanja činjenica, a u situaciji apsolutnog nedostatka saradnje podnosioca, Zaštitnik je ovlašten da obustavi postupak, o čemu obavještava stranku koja je isti inicirala (čl.39 Zakona koji je rezultirao sa 8 obustava zbog nesaradnje stranaka).

U šest slučajeva *nije postupano* po pritužbi iz jednog od razloga utvrđenog čl.34 Zakona: ako nije nadležan/na; ako je pritužba anonimna, osim ako smatra da ima osnova za postupanje po sopstvenoj inicijativi; ako je podnijeta po isteku propisanog roka; ne sadrži potrebne podatke, a podnosilac/teljka je u ostavljenom roku ne dopuni; podnosilac/teljka pritužbu povuče prije pokretanja postupka; podnosilac/teljka pritužbe ne iskoristi pravna sredstva na koja je uputio Zaštitnik; ako je pritužba ponovljena, a nijesu podnijeti novi dokazi; ako se radi o očiglednoj zloupotrebi prava podnošenja pritužbe u skladu sa međunarodno priznatim standardima postupanja u zaštiti ljudskih prava i sloboda. U takvim slučajevima Zaštitnik obavještava podnosioca/teljku o razlozima za nepostupanje po pritužbi i ukazuje na mogućnost za eventualno ostvarivanje zaštite njegovih/njenih prava pred drugim organom.

Konačno u 29 od 97 predmeta u radu zaključno sa 30.06.2016.godine, Zaštitnik nije utvrdio diskriminaciju, niti povredu drugog prava na koju je činjenično ukazivao/la podnosilac/teljka pritužbe. Tom prilikom treba posebno istaći da pravna kvalifikacija ne vezuje Zaštitnika u postupanju po pritužbama, već samo činjenični opis eventualne povrede i okolnosti svakog pojedinačnog slučaja.

5. Ostale aktivnosti iz domena rada institucije

U datom periodu institucija Zaštitnika je dala veliki broj mišljenja, saopštenja za javnost, konsultativnih preporuka, inicijativa i na drugi način doprinijela davanju podrške ranjivim grupama u zaštiti od diskriminacije. Osim toga, institucija afirmiše novije standarde ne-diskriminacije kroz obrazloženje svojih odluka i učešće u javnim istupima (uključujući elektronske i štampane medije) kroz koje saopštava svoj stav o važnim društvenim zbivanjima kada je diskriminacija u pitanju, osim u slučajevima kada uzdržavanje nalaže rad po započetim ili okončanim predmetima po pritužbama.

V OSTVARENA SARADNJA

Pored kontinuirane saradnje sa civilnim sektorom (ne postoji primjer negativnog određenja prema bilo kojoj inicijativi za saradnjom koja dolazi iz civilnog sektora), tokom ovog perioda znatno je ojačana komponenta saradnje sa pravosudnim institucijama (Centar za obuku sudija i državnih tužilaca) i Advokatskom komorom, kao i drugim državnim organima sa kojima je ona moguća, a da pri tom ne dovede u pitanje samostalnost i nezavisnost institucije. Takođe, posebno je ojačana komponenta međunarodne saradnje kroz učešće u radu šest međunarodnih konferencija, više događaja od nacionalnog značaja, promociju prava ranjivih grupa (lica sa invaliditetom, LGBT, starije osobe, RE populacija). Ove aktivnosti se sprovode kroz zajedničke akcije sa civilnim sektorom, ali i saradnju sa vodećim međunarodnim institucijama i fondacijama (OSCE, Savjet Evrope, Evropska komisija, Konrad Adenauer, GIZ, itd.).

Od posebnog značaja je realizacija projekta PREDIM uz podršku Savjeta Evrope i Evropske komisije, uključivanje u HELP Program Savjeta Evrope, saradnja sa Evropskom komisijom protiv rasizma i netolerancije, kao i partnerskim institucijama – tijelima za jednakost iz okruženja.

U okviru takve saradnje nastavljen je trend aktivnog učešća u aktivnostima Evropske mreže za jednakost (EQUINET) i dostignut cilj akreditacije kod Ujedinjenih nacija u „B“ statusu tijela za zaštitu ljudskih prava i sloboda.

Iz ovih vidova saradnje uslijedile su konkretne aktivnosti na promociji prava LGBT zajednice u lokalnim sredinama (projekat NVO KVIR Montenegro), promociji registrovanog partnerstva (KVIR, Institut za pravne studije), zaštiti ranjivih grupa od diskriminacije prilikom zapošljavanja (NVO Građanska alijansa), podsticaj zaštiti i resocijalizaciji korisnika psihoaktivnih supstanci koju realizuje NVO Juventas, te tradicionalnoj saradnji sa organizacijama koje se bave zaštitom prava osoba sa invaliditetom (Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore, EQUISTA i Savez udruženja paraplegičara Crne Gore).

VI PREPORUKE ZA JAČANJE SISTEMA

Slijedeći nalaze ove informacije, Zaštitnik smatra da se mora uraditi mnogo više na analizi postojećeg pravnog okvira, uz napomenu da se moraju uvažiti kretanja u zakonodavnoj sferi kako bi te analize bile inovirane i obuhvatile već izvršene zakonske novele u novije vrijeme.

Kada je u pitanju važeće anti-diskriminaciono zakonodavstvo, onda se mora realizovati linearno usaglašavanje svih važećih zakona, naročito sa stanovišta terminologije, koja je neusaglašena, anahrona, ponekad i sama diskriminatorna. U tom smislu Zaštitnik posebno naglašava podređen položaj nekih ranjivih grupa, koji nije zasnovan na važećim i inoviranim standardima anti-diskriminacije (npr. lica sa mentalnim invaliditetom u ostvarivanju procesnih, imovinskih, izbornih i drugih prava; žrtve krivičnih djela i prekršaja kod zločina iz mržnje i govora mržnje; nosioci prava iz oblasti socijalne zaštite podređeni po osnovu nedozvoljenog razlikovanja prema zaštićenom ličnom svojstvu, itd).

Zaštitnik uvažava stručne stavove i zapažanja koja se sprovode od strane drugih državnih organa, ali nalazi da se oni moraju potvrditi u odgovarajućoj sudskoj i kvazi-sudskoj praksi, shodno ustavnim ovlaštenjima svakog organa i granicama njihove nadležnosti. Svaki drugi oblik postupanja ili dezavuisanja odluka nadležnog državnog organa, naročito kada to čini drugi stvarno nenadležni i neovlašćeni državni ili organ lokalne uprave, odnosno samouprave, direktno podriva ustavni poredak i dovodi do pravne nesigurnosti.

U odnosu na konkurenciju postupaka Zaštitnik naglašava obavezu poštovanja ustavnog poretka i podjele nadležnosti, pri čemu se ne može ustanovljavati „višak“ nadležnosti u odnosu na onu propisanu Ustavom i zakonom.

Zaštitnik posebno ukazuje na obavezu kontinuirane obuke pravnika profesionalaca u pravosuđu, državnoj administraciji, drugim državnim organima, javnom i privatnom sektoru, kojom se ažurira znanje i sposobnosti u primjeni anti-diskriminacionih standarda, te na taj način vrši preventivna funkcija kako do diskriminacije ne bi dolazilo. To podrazumijeva i senzibilisanje službenika koji rade normativne poslove tako da shvate, primijene i zaštite vrijednosti koje su najviše na udaru diskriminacije, a što je u širem smislu predmet uređivanja zakonodavstva na bazi intervencije kroz više različitih politika (rodna ravnopravnost, diskriminacija lica sa invaliditetom, zaštita azilanata i raseljenih lica, itd.).

Zaštitnik ponovo podsjeća zainteresovanu javnost i one koji donose odluke u svim sferama državne administracije da **moraju** oformiti evidencije koje sadrže statističke podatke o slučajevima diskriminacije. Ova mjera mora biti realizovana na bazi saradnje više činilaca, kako bi se iskristalisali, definisali i objasnili pojmovi i instituti sadržani u evidencijama, a istovremeno pripremila informatička podloga za realizaciju ove mjere.

Po pitanju promocije anti-diskriminacije preporučuje se koordinacija aktivnosti sa civilnim sektorom koji zagovara prava ranjivih grupa, čime se vrši racionalizacija i objedinjavanje svih vitalnih društvenih resursa, a time djelimično doprinosi racionalizaciji i unutar sfere budžetske potrošnje.

Strateški pravci djelovanja i dokumenti na kojima oni počivaju moraju biti dostupni i pojašnjeni široj javnosti, naročito kada predstavljaju suštinski element realizacije politika u određenim oblastima. Osim toga, mora se uspostaviti odgovarajući efikasni, a ne formalni model praćenja realizacije mjera iz takvih strateških dokumenata.

Javnosti se moraju predočiti odgovarajući modeli prepoznavanja diskriminacije, kroz jačanje kampanja i drugih vidova promocije. Takođe, potrebno je dodatno ojačati položaj lica koja prijavljuju diskriminaciju i olakšati procesne mehanizme u postupcima u kojima se vrši zaštita od diskriminacije.

U narednom periodu potrebno je mnogo više pažnje posvetiti inspekcijskom nadzoru i otkrivanju diskriminatornih radnji i postupaka. Na to ukazuje očigledna disproporcija faktičkog stanja (npr. pristupačnost objekata u javnoj upotrebi) i broja postupaka pokrenutih na osnovu inspekcijskih kontrola, odnosno zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka pred nadležnim sudovima.

Institucija posebno ukazuje na potrebu senzibilisanja službi javne bezbjednosti koje se prve suočavaju sa fenomenom nasilja, a posebno nasilja nad ranjivim grupama (LGBT, Romi). Osim operativnih mjera koje se preduzimaju (npr, formiranje timova povjerenja), potrebno je unaprijediti statističku osnovu zasnovanu na poznavanju pojmova diskriminacije i sa njom povezanih obilježja delikata.

