



**ZAŠTITNIK LJUDSKIH PRAVA
I SLOBODA CRNE GORE**



**IZVJEŠTAJ
O ZAŠTITI OD DISKRIMINACIJE SA STANOVIŠTA
DJELOVANJA INSTITUCIJE ZAŠTITNIKA LJUDSKIH
PRAVA I SLOBODA CRNE GORE
ZA PERIOD 01.01 - 31.07.2018. GODINE**

Podgorica, oktobar, 2018. godine

SADRŽAJ

I UVOD	5
II STATISTIČKI PREGLED PREDMETA U POSTUPKU PRED ZAŠTITNIKOM	9
2.1. Opšti uporedni podaci i nalazi u odnosu na isti period prethodne godine	9
2.2. Statistički prikaz o kretanju i rješavanju predmeta po pritužbama na diskriminaciju u prvih sedam mjeseci 2018. godine	11
III PODACI IZ PRAVOSUDNE I UPRAVNE NADLEŽNOSTI.....	15
3.1. Podaci iz nadležnosti sudova za prekršaje.....	15
3.2. Podaci iz nadležnosti Uprave policije	15
IV AKTIVNOSTI NA PROMOCIJI LJUDSKIH PRAVA I JAČANJU KADROVSKIH KAPACITETA SEKTORA ZA ZAŠTITU OD DISKRIMINACIJE	16
4.1. Nacionalni aspekt saradnje i promocija jednakosti	16
4.2. Ključni aspekti međunarodne saradnje.....	20
V PERCEPCIJA DISKRIMINACIJE I KLJUČNA ZAPAŽANJA O STANJU LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA RANJIVIH DRUŠTVENIH GRUPA	23
5.1. Stanje u zaštiti prava na jednakost ranjivih društvenih grupa	23
VI ZAKLJUČNE OCJENE I PLANOVI ZA NAREDNI PERIOD	30

I UVOD

Pravo na jednakost i nediskriminaciju je jedno od osnovnih ljudskih prava i osnov ostvarivanja i zaštite svih drugih prava i sloboda.

Izvršajni period se karakteriše povećanjem broja predmeta u radu po pritužbama u odnosu na prvu polovinu prethodne godine, dok je percepcija diskriminacije u sociološkim istraživanjima objavljenim u prvoj polovini ove godine i dalje visoka. Značajan je i podatak da se među podnosiocima pritužbi Zaštitniku¹ i dalje bilježi visok procenat populacije iz ranjivih društvenih grupa, što je i logično ako se ima u vidu sama priroda ovog društvenog, ali i pravnog fenomena. Uostalom, da bi diskriminaciju uopšte i bilo moguće dokazati nužno je posjedovati određeno lično svojstvo, koje potencijalnu žrtvu diskriminacije dovodi u nejednak položaj u odnosu na osobu/e drugačijeg ličnog svojstva u istoj uporednoj grupi.

Druga bitna karakteristika ovog perioda je i dalje visok nivo lica koja traže zaštitu iz reda tzv. neukih stranaka, zbog čega se tim predmetima pristupa sa posebnom pažnjom (to je i inače standard u radu na ovim predmetima), odnosno troši se znatno više vremena nego kod ostalih. Poseban značaj ima činjenica da stranke po pravilu ne raspolažu dovoljnim brojem činjenica od značaja za postupanje, pa se institucija Zaštitnika u ovakvim okolnostima stavlja u funkciju pravne pomoći kako bi se na taj način stranke uputile u suštinu spora. I konačno, ovi predmeti su i po pravnoj i po činjeničnoj osnovi kompleksni, činjenice teško dokazive, a postupak se svodi na ista pitanja koja se otvaraju i u parnici po istom osnovu (diskriminacija). Iz istih razloga učinjena je zakonodavna intervencija u pogledu prebacivanja dokaza na potencijalnog diskriminatora, a na potencijalno diskriminisanom licu je da učini vjerovatnim postojanje diskriminacije, s tim što to taj zahtjev nije lišen bilo kakvog činjeničnog osnova. No, i u takvim okolnostima stranke se vrlo teško podučavaju o pojmu i postupku zaštite od diskriminacije, jer se ona i dalje doživljava kao svaka, najčešće socijalna društvena nejednakost.

Indikativno je da pojam diskriminacija i dalje nije sasvim jasan ni stručnoj ni laičkoj javnosti, što se može zapaziti kroz djelovanje prema određenim pravnim i fizičkim licima prijavljenim za diskriminaciju. Naime, nije rijetkost da se i unutar organa državne uprave ne shvata ovaj pojam, a još manje obaveze koje iz toga za njih proističu. Konačno, pitanje poštovanja preporuka i dalje izaziva kontroverze, obzirom da jedan broj državnih organa i dalje tretira ove preporuke kao pravno i faktički neobavezujuće i ne postupa po njima. Isto se odnosi i na organe lokalne samouprave. Zato je ovdje nužno ukazati na institucije i državne organe koji su u ovom periodu svojim primjerom pokazali način na koji se postupa u ovakvim stvarima, odnosno odgovorili na zahtjev za izjašnjenjem bez odlaganja i/ili izvršili preporuku, a to su: Željeznička infrastruktura Crne Gore, d.o.o. (po pitanju jezika i pisma), menadžment i pravna služba Kliničkog centra Crne Gore (liječenje pacijenta romske nacionalnosti), Opština Berane - gradonačelnik (rješavanje infrastrukturnih problema koji su prijetili zdravlju stanovnika naselja), Agencija za nacionalnu bezbjednost Crne Gore (po pitanju odgovora u vezi sa vršenjem ovlašćenja iz njene nadležnosti), Zavod za hitnu medicinsku pomoć Crne

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

Gore (liječenje Romkinje, pacijentkinje bez riješenog građansko-pravnog statusa u Crnoj Gori), Uprava policije Crne Gore (rodno zasnovano nasilje), Ministarstvo za ljudska i manjinska prava Vlade Crne Gore (podaci iz resora rodne ravnopravnosti i međunarodne saradnje).

Važan činilac u spoznaji zaštite ljudskih prava i sloboda predstavljaju tzv. pozitivne obaveze, odnosno zahtjev državi da nešto izvrši kako bi se zadovoljio pravni standard. Institucija je u nekoliko navrata podsjetila da su te obaveze sadržane u međunarodnim ugovorima, rezolucijama i preporukama, ali i u odredbama Ustava Crne Gore. Posebno kada govorimo o preporukama značajno je napomenuti da one proizilaze iz ugovornog prava (npr. obaveze iz Statuta Savjeta Evrope), pa se kroz običajno pravo i još više kroz evroatlantske integracije provlače kao jasan preduslov daljem napredovanju. Kao tipičan primjer navodimo preporuku i njeno obrazloženje datu za četiri primorske opštine u vezi sa obezbjeđenjem lokacije ili parcele za potrebe pogrebnih ceremonija, o koje su se ove potpuno oglušile².

Upravo iz ovih razloga Institucija je na bazi istraživanja koje je sprovela Agencija za fundamentalna prava EU (EU MIDIS II, 2017) sprovela početna istraživanja radi implementacije projekta *“Istine i zablude o diskriminaciji”*, kako bi se sačinio projektni zadatak na bazi odobrenog budžeta i sprovelo ovo važno, naučno utemeljeno i referentno istraživanje. Kako bi se izbjegla bilo kakva subjektivna okolnost u vezi sa ovim istraživanjem na terenu će se koristiti obučeni i nezavisni anketari, sa iskustvom u ovakvim istraživanjima. Iz dobijenih rezultata, a nakon izrade statističke osnove, odnosno analitičkog izvještaja, istraživanje će biti dopunjeno podacima dobijenim iz prakse Zaštitnika i drugih tijela koja su dužna stavljati na uvid evidencije o predmetima iz oblasti diskriminacije. Kada je ova oblast u pitanju dužni smo istaći primjere dobre prakse kada su u pitanju Uprava policije i sudovi za prekršaje, koji već po tradiciji dostavljaju obimnu, sadržajnu i ažuriranu evidenciju iz svojih baza podataka.

Crna Gora je ratifikovala sve važnije međunarodne i regionalne ugovore o ljudskim pravima koji sadrže garancije o zabrani i zaštiti od diskriminacije, uključujući Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, kao i Protokol br. 12 uz Konvenciju iz 2000. godine, kojim se zaštita od diskriminacije proširuje na uživanje svih prava određenih zakonom. U decembru 2010. godine postala je kandidat za članstvo u Evropskoj uniji i obavezala se na postepeno usklađivanje nacionalnog zakonodavstva s pravnom tekovinom Evropske unije, u skladu sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju³ i prioritetima iz Evropskog partnerstva. U dva ključna poglavlja, 23 - Reforma pravosuđa i temeljna prava i 24 - Pravda, sloboda i bezbjednost pregovori će trajati do kraja pregovaračkog procesa, koji, između ostalih pitanja, tretiraju oblast zaštite od diskriminacije i odgovor države na pojave protivpravnog razlikovanja.

Nadnacionalni karakter potpisanih i ratifikovanih međunarodnih ugovora i pravne tekovine utvrđen je čl. 9 Ustava Crne Gore kroz odredbu po kojoj „potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava čine sastavni dio nacionalnog pravnog poretka, imaju primat nad nacionalnim zakonodavstvom i

² http://www.ombudsman.co.me/docs/1500983162_09052017-preporuka-is.pdf

³ Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) Crna Gora je potpisala 15. oktobra 2007. godine, koji je nakon ratifikacija od strane zemalja članica EU na snagu stupio 1. maja 2010. godine

neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drugačije od unutrašnjeg zakonodavstva“.

Zakonodavnim intervencijama iz 2017. godine izvršeno je noveliranje jednog broja propisa koji su od značaja za koncept antidiskriminacije u Crnoj Gori i u tekućem periodu. Tako je sistemski Zakon o zabrani diskriminacije⁴ značajno unaprijeđen i usklađen sa zakonodavstvom EU, posebno u dijelu koji uređuje definiciju, osnove i područja diskriminacije, značenje izraza, posebne oblike diskriminacije, te slučajeve koji se neće smatrati diskriminacijom. Zakon je izmijenjen i u dijelu kaznenih mjera, a nadležnost Zaštitnika proširena je na mogućnost podnošenja tužbe u slučajevima individualnog kršenja načela nediskriminacije. Konačno, potvrđena je klauzula o prebacivanju tereta dokazivanja koja se, pored sudskih, sada prema izričitoj odredbi Zakona odnosi i na postupke pred Zaštitnikom, mada je ovaj standard i ranije primjenjivan kroz institute neposredne primjene i primata međunarodnog prava.

Noveliran je i Zakon o manjinskim pravima i slobodama⁵, intervencijom 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 manjina, 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” odnosi se na „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.

Zakon o izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika Crne Gore⁶ donio je novo uređenje člana 42a, koji pored otežavajuće okolnosti po pitanju pobude iz stava 1 ovog člana, uvodi stav 2 prema kojem sama činjenica što je krivično djelo učinjeno prema licu koje pripada posebno ranjivoj kategoriji (djeca, osobe sa invaliditetom, trudna žena, starija lica, izbjeglice), obavezuje sud da tu okolnost uzme kao otežavajuću, bez utvrđivanja motiva mržnje, kao subjektivnog elementa bića krivičnog djela.

Novim Zakonom o državnim službenicima i namještenicima⁷ iz 2018. godine unaprijeđen je normativni okvir za službenički sistem i stvoreni su uslovi za kvalitetnije upravljanje ljudskim resursima u zapošljavanju, napredovanju po sistemu zaslug, jačanju profesionalizma, odgovornosti, otvorenosti i efikasnosti na lokalnom i državnom nivou. Međutim, nije jasan razlog zbog kog se zakonodavac opredijelio da novim Zakonom izuzme starješine državnih organa od obaveze da, prilikom donošenja odluke o izboru kandidata, vode računa o srazmjernoj zastupljenosti pripadnika manjinskih naroda ili drugih manjinskih nacionalnih zajednica, o rodno balansiranoj zastupljenosti, kao i o zapošljavanju lica sa invaliditetom. Ovu odredbu sadržalo je prethodno zakonsko rješenje prateći smisao posebnih mjera usmjerenih na stvaranje

⁴ "Službeni list Crne Gore", br. 42/2017

⁵ "Službeni list Crne Gore", br. 31/2017

⁶ "Službeni list Crne Gore", br. 44/2017

⁷ "Službeni list Crne Gore", br. 2/2018

uslova za ostvarivanje nacionalne, rodne i ukupne ravnopravnosti i zaštite lica koja su po bilo kom osnovu u nejednakom položaju.

Osim opšte zabrane diskriminacije (čl.7) u obavljanju poslova državnih službenika, odnosno namještenika i zabrane povlašćivanja ili uskraćivanja (čl.13) državnih službenika, odnosno namještenika u ostvarivanju njihovih prava i obaveza, novim Zakonom nije uređen institut pozitivnih mjera. Opravdano se postavlja pitanje šta je opredijelilo zakonodavca za izostavljanje ove odredbe iz novog Zakona? Da li je svoje opredjeljenje zasnivao na pouzdanim statističkim podacima o zastupljenosti žena, manjina i osoba sa invaliditetom u organima javne vlasti na državnom i lokalnom nivou? S tim u vezi, podsjećamo da se posebne mjere primjenjuju srazmjerno potrebama i mogućnostima i traju do ostvarenja ciljeva koji su tim mjerama utvrđeni, pa bi nova rješenja mogla bitno uticati na postizanje srazmjerne zastupljenosti grupa u riziku od diskriminacije u državnim organima i javnim službama na koje se odnosi ovaj Zakon.

Konačno, u proteklom periodu donijet je set novih dokumenata u cilju unapređenja položaja pojedinih grupa u riziku od diskriminacije i to: 1) Plan aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti (PAPRR) 2017-2021 sa Programom sprovođenja za period 2017-2018; 2) Strategija za zaštitu lica sa invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti za period 2017-2021 godine; 3) Akcioni plan za sprovođenje Strategije za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2016-2020 za 2018. godinu; 4) Akcioni plan za sprovođenje Strategije za unapređenje kvaliteta života LGBT osoba u Crnoj Gori 2013-2018 za 2018. godinu.

Nacionalni izvještaj o stanju ljudskih prava u Crnoj Gori Opšteg periodičnog pregleda Ujedinjenih nacija rezultat je nacionalnih konsultacija u kojima učestvuju državni organi (ministarstva i organi uprave, sudstvo i tužilaštvo), institucija Zaštitnika, nevladine organizacije i UN sistem u Crnoj Gori. U trećem ciklusu izvještavanja za period od 2013 - 2017⁸ konstatovan je napredak koji je postignut kroz nova zakonska rješenja koja su stvorila osnovu za efikasniju zaštitu od diskriminacije, dalje osnaživanje žena i djevojčica, unapređenje borbe protiv trgovine ljudima i uspješniju zaštitu prava osoba sa invaliditetom. Identifikovane su oblasti u kojima je potrebno uložiti dodatne napore, poput borbe protiv nasilja u porodici sa posebnim osvrtom na nasilje nad ženama i djecom, i konstatovano da država i pravosudni organi u ovoj oblasti moraju pružiti snažniju i efikasniju zaštitu žrtvama nasilja i sa odvrćajućim sankcijama djelovati prema počiniocima nasilja.

⁸ <http://www.gamn.org/images/docs/cg/nacionalni-izvje%C5%A1taj-o-stanju-ljudskih-prava-u-crnoj-gori-2013-2017-upr.pdf>

II STATISTIČKI PREGLED PREDMETA U POSTUPKU PRED ZAŠTITNIKOM

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

U periodu od 01.01.2018. do 31.07.2018. godine Zaštitnik je u radu imao 82 predmeta zbog diskriminacije i povrede načela jednakosti. Predmeti su riješeni na način što je u 15 predmeta utvrđena diskriminacija i/ili povreda drugog prava i date su preporuke⁹; u 16 predmeta nije utvrđena diskriminacija, niti povreda drugog prava; u 11 predmeta podnosioci su upućeni na druga djelotvorna pravna sredstva zaštite; u četiri (4) predmeta postupak je obustavljen jer je povreda prava otklonjena u toku postupanja pred Zaštitnikom; četiri (4) predmeta su riješena ukazivanjem; u 10 predmeta Zaštitnik nije postupao iz zakonom utvrđenih razloga (nenadležnost, ponovljena pritužba uz koju nijesu podnijeti novi dokazi, pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku a ni nakon isteka); u pet (5) predmeta postupak je obustavljen zbog pokretanja sudskog postupka; u jednom (1) predmetu postupak je obustavljen jer je podnosilac povukao pritužbu; u jednom (1) predmetu postupak je obustavljen zbog nesaradnje podnosioca pritužbe; tri (3) predmeta su završena na drugi način; jedan (1) spajanjem, dok je 11 predmeta u radu.

Podsjećamo da je u prvih šest mjeseci u 2017. godini Zaštitnik u radu imao 64 predmeta zbog diskriminacije, što je relativno približan priliv pritužbi u odnosu na ovogodišnji period zaključno sa 31.07.2018. godine, i prevazilazi ili je ravan godišnjem prilivu u prethodnim godinama (2014 - 54 predmeta, 2015 - 83 predmeta).

Najveći broj pritužni (24) podnesen je zbog diskriminacije u području rada i zapošljavanja, koji trend je zabilježen i u prošlogodišnjem polugodišnjem izvještavanju kada je podnijeto 25 pritužbi zbog povrede prava na jednakost pri zapošljavanju i ostvarivanju prava iz rada i po osnovu rada. Od ukupnog broja završenih predmeta u ovoj oblasti u dva (2) predmeta je utvrđena povreda prava i date su preporuke organima javne vlasti da otklone posljedice učinjene nejednakosti po osnovu pola, odnosno drugog ličnog svojstva kakvo je rad u određenoj zdravstvenoj ustanovi. U tri (3) predmeta podnosioci su upućeni na druga sredstva, jer je ocijenjeno da je to djelotvorniji put zaštite; u pet (5) predmeta Zaštitnik nije mogao postupati iz zakonom utvrđenih razloga (pritužba nije dopunjena, pritužba ponovljena uz koju nijesu podnijeti novi dokazi, nenadležnost), u dva (2) predmeta postupak je obustavljen zbog pokretanja sudskog postupka; u jednom (1) postupak je obustavljen zbog nesaradnje podnosioca pritužbe, dok je u jednom (1) obustavljen sa razloga povlačenja pritužbe; tri (3) predmeta su riješena na drugi način, dok je sedam (7) predmeta u radu.

U odnosu na postupanje organa javne vlasti podnijeto je 18 pritužbi, što je značajno uvećanje u odnosu na prošlogodišnji period kada je podnijeto pet (5) pritužbi na rad organa javne vlasti pred kojima su građali tražili ostvarivanje prava i sloboda. Od

⁹ Broj preporuka koji je dat u tabelarnom prilazu sveden je samo na broj predmeta u kojima su date preporuke, a ne i svaku preporuku pojedinačno koja je upućena organima i licima u pitanju.

ukupnog broja riješenih predmeta u ovoj oblasti u tri (3) je utvrđena diskriminacija ili povreda drugog prava u skladu sa čim su date preporuke organima da otklone posljedice protivpravnog postupanja kojima je povrijeđeno pravo na jednakost po osnovu pretpostavljene političke pripadnosti, odnosno pravo na službenu upotrebu jezika i pisma. U pet (5) predmeta nije utvrđena diskriminacija niti povreda drugog prava; u dva (2) predmeta podnosioci su upućeni na druga sredstva, jer je ocijenjeno da je to djelotvorniji put zaštite; dva (2) su riješena ukazivanjem; postupak u jednom (1) predmetu je obustavljen jer je povreda prava otklonjena u toku postupanja pred Zaštitnikom; u tri (3) predmeta Zaštitnik nije mogao postupati (nenadležnost, pritužba ponovljena); u jednom (1) predmetu postupak je obustavljen zbog pokretanja sudskog postupka, dok je jedan (1) predmet u radu.

U području socijalne zaštite u postupku pred Zaštitnikom registrovano je 12 predmeta, pa se i u ovoj oblasti bilježi povećanje broja obraćanja građana (prva polovina 2017. godine - 6 predmeta), od čega su u dva (2) predmeta utvrđene povrede prava i date su preporuke.

Kada je u pitanju zdravstvena zaštita Zaštitnik je u radu imao šest (6) predmeta zbog diskriminacije u ovoj oblasti, pa je u tri (3) predmeta utvrđena diskriminacija i/ili povreda drugog prava po osnovu zdravstvenog stanja i starosne dobi (prva polovina 2017. godine - jedan (1) predmet).

U području policijskog postupanja/unutrašnjih poslova u radu je bilo pet (5) predmeta. Na rad pravosudnih organa podnijete su četiri (4) pritužbe, što je približno na nivou prošle godine kada je za pola godine podnijeto pet (5) pritužni na rad u postupcima sudske zaštite. U području pristupa dobrima i uslugama Zaštitnik je imao u radu četiri (4) predmeta.

Građani su u izvještajnom periodu podnijeli mali broj pritužbi koje se odnose na područje penzijsko-invalidskog osiguranja, obrazovanja, porodično-pravnih odnosa, medija i javnog informisanja, u kojima je registrovana po jedna (1) pritužba.

Konačno, kada je u pitanju rodno zasnovano nasilje koje se prema Konvenciji Savjeta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici smatra posebnim oblikom diskriminacije po osnovu pola zabilježeno je određeno odstupanje u odnosu na prethodni period izvještavanja. Naime u periodu od 01.01. do 31.07.2018. godine Zaštitnik je u radu imao dva (2) predmeta rodno zasnovanog nasilja, u kojima je utvrđena povreda i date su preporuke, i jedan (1) predmet nasilja u porodici u kom je takođe utvrđena povreda pred organima koji su postupali po prijavi za nasilje.

Ovo je značajan pad broja pritužbi po ovom osnovu u poređenju sa 2017. godinom u kojoj je tokom prve polovine godine podneseno sedam (7) pritužbi zbog rodno zasnovanog nasilja i dvije (2) pritužbe zbog nasilja u porodici. Podatak o malom broju predmeta zbog nasilja u porodici i nasilja nad ženama stvara pretpostavku da žrtve nasilja ostvaruju djelotvornu zaštitu pred organima koji su zaduženi za postupanje po prijavljenim slučajevima nasilnih akata, kao i da imaju određeni stepen povjerenja prema organima i osjećaj zaštićenosti po obraćanju njima.

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

svakog pojedinačnog slučaja koji je bio okončan ili je još uvijek bio u radu na posljednji dan isteka roka za koji je Izvještaj sačinjen.

2.2. Statistički prikaz o kretanju i rješavanju predmeta po pritužbama na diskriminaciju u prvih sedam mjeseci 2018. godine

Područje rada i zapošljavanja / 24 predmeta			
Lično svojstvo / osnov	Broj predmeta u radu	Rezultat postupanja	Status preporuke
Pol	1	Utvrđena diskriminacija i date preporuke	Ispoštovana
Porodični status / trudnoća/materinstvo	4	Upućivanje na druga pravna sredstva - 1; Nepostupanje-pritužba nije dopunjena - 1; U radu - 2	
Nacionalna pripadnost	2	Obustava - pokrenut sudski postupak - 1; U radu - 1	
Vjerska pripadnost	1	Nepostupanje - pritužba ponovljena	
Politička pripadnost	3	Na drugi način - 1; Obustava - pritužba povučena - 1; U radu - 1	
Političko-srodnička povezanost	1	Obustava - pokrenut sudski postupak - 1	
Invaliditet	1	Na drugi način -1	
Zdravstveno stanje	1	Na drugi način - 1	
Rad u određenoj zdravstvenoj ustanovi	1	Utvrđena diskriminacija i date preporuke	Nije ispoštovana
Po osnovu statusa zviždača	1	U radu	
Sindikalna pripadnost	1	U radu	
Isčlanjenje iz sindikalne organizacije	1	U radu	
Druga lična svojstva	2	Obustava - podnosilac pritužbe ne saraduje u postupku - 1; Nepostupanje - 1	
Mobing bez osnova	4	Nepostupanje - nenadležnost - 2; Upućivanje na druga pravna sredstva - 2	
Rodno zasnovano nasilje shodno čl. 3 Istanbulske konvencije / 2 predmeta			
Pol	2	Utvrđena povreda prava i date preporuke – 2	Ispoštovane

Nasilje i nasilje u porodici / 2 predmeta			
Članovi porodične zajednice	1	Utvrđena povreda prava i date preporuke	Ispoštovana
Seksualna orijentacija	1	Obustava - pokrenut sudski postupak	
Postupci pred pravosudnim organima / 4 predmeta			
Drugo lično svojstvo	3	Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava - 3	
Pripadnost grupi	1	U radu	
Postupci pred organima javne vlasti / 18 predmeta			
Pretpostavljena politička pripadnost	1	Utvrđena diskriminacija i date preporuke	U kontinuitetu
Pripadnost grupi	1	U radu	
Imovno stanje	1	Nepostupanje	
Nacionalna pripadnost	1	Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava	
Nacionalna i vjerska pripadnost	1	Utvrđena povreda prava na službenu upotrebu ćiriličnog pisma i date preporuke - 1	Djelimično ispoštovane
Pol	2	Obustava - povreda otklonjena u toku postupka - 1; Nepostupanje - 1;	
Starosna dob	1	Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava	
Etnička pripadnost/upotreba pisma	3	Utvrđena povreda prava na službenu upotrebu pisma i data preporuka - 1; Ukazivanje - 1; Nepostupanje - pritužba ponovljena -1	Ispoštovana
Status stranca	2	Upućivanje na druga pravna sredstva - 1; Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava - 1	
Društveno ili etničko porijeklo	1	Upućivanje na druga pravna sredstva	
Zdravstveno stanje	1	Ukazivanje	
Jezik	1	Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava	
Status istaknutog sportiste	1	Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava	
Drugo lično svojstvo	1	Obustava - pokrenut sudski postupak	

Socijalna zaštita / 12 predmeta			
Materinstvo	6	Utvrđena povreda prava na mirno uživanje imovine i date preporuke - 1; Upućivanje na druga pravna sredstva - 3; Obustava - povreda otklonjena u toku postupka - 1; Spajanje predmeta - 1;	U kontinuitetu
Invaliditet	3	Obustava - povreda otklonjena u toku postupka - 1; Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava -2;	
Prava starih	1	Utvrđena povreda prava na pravično i nepristrasno odlučivanje u pravnim postupcima pred organom vlasti u razumnom roku	U kontinuitetu
Nacionalna pripadnost	1	Upućivanje na druga pravna sredstva	
Zdravstveno stanje	1	Upućivanje na druga pravna sredstva	
Zdravstvena zaštita / 6 predmeta			
Zdravstveno stanje / invaliditet	4	Utvrđena povreda prava i data preporuka - 2; Obustava - povreda otklonjena u toku postupka - 1; Nepostupanje, pritužba nije dopunjena - 1	Preporuke nijesu ispoštovane
Starosna dob	1	Utvrđena diskriminacija i data preporuka	U kontinuitetu
Nacionalna pripadnost	1	Ukazivanje	
Obrazovanje / 1 predmet			
Vrsta obrazovanja	1	Nepostupanje - pritužba nije dopunjena	
Porodično-pravni odnosi / 1 predmet			
Drugo lično svojstvo	1	Utvrđena povreda prava na pravično i nepristrasno odlučivanje u pravnim postupcima pred organom vlasti u razumnom roku i date preporuke	Ispoštovana
Pristup dobrima i uslugama / 4 predmeta			
Pol	1	Ukazivanje	

Status stranca	2	Upućivanje na druga pravna sredstva - 1; Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava - 1	
Invaliditet	1	Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava	
Unutrašnji poslovi i policijsko postupanje / 5 predmeta			
Građanski aktivizam	1	Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava	
Status stranca	1	Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava	
Nacionalna pripadnost	2	Nije utvrđena diskriminacija, već povreda drugog prava i data je preporuka - 1; U radu - 1	Ispoštovana
Državljanstvo	1	Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava	
Penzijsko-invalidsko osiguranje / 1 predmet			
Drugo lično svojstvo	1	Nema diskriminacije, nema povrede drugog prava	
Mediji i javno izražavanje / 1 predmet			
Politička pripadnost	1	Obustava - pokrenut sudski postupak	
Područje nije određeno / 1 predmet			
Lično svojstvo nije određeno	1	U radu	

U naznačenom periodu dato je ukupno 39 preporuka različitim organima i pojedincima¹⁰, 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.

¹⁰ Broj je zbir svih datih preporuka u okviru predmeta, organa, odnosno pojedinaca protiv kojih su pritužbe podnijete.

III PODACI IZ PRAVOSUDNE I UPRAVNE NADLEŽNOSTI

3.1. Podaci iz nadležnosti sudova za prekršaje

Za potrebe sačinjavanja ovog izvještaja, Zaštitnik se obratio Višem sudu za prekršaje Crne Gore, radi dostavljanja informacije o broju, vrsti i načinu rješavanja predmeta pred sudovima za prekršaje sa elementima diskriminacije. U vezi sa tim, dostavljen je detaljan prikaz predmeta sa elementima diskriminacije koji su procesuirani kao prekršaji iz oblasti Zakona o javnom redu i miru¹¹, dok sudovi za prekršaje za pologudišnji period nijesu imali u radu predmete za koje su sankcije propisane Zakonom o zabrani diskriminacije.

Prema dostavljenoj informaciji, pred sudovima za prekršaje u radu je bilo 36 predmeta sa elementima diskriminacije koji su procesuirani kao prekršaji iz oblasti Zakona o javnom redu i miru, i to u Sudu za prekršaje u Podgorici 11 predmeta, u Sudu za prekršaje u Bijelom Polju dva (2) predmeta i u Sudu za prekršaje u Budvi 23 predmeta. Od ovog broja u šest (6) predmeta je okrivljenima stavljen na teret prekršaj iz čl. 19 Zakona o javnom redu i miru koji je za osnov imao pripadnost LGBT zajednici i svi predmeti su u radu. U 26 predmeta zbog prekršaja iz čl. 19, čl. 7 st. 1 i čl. 8 Zakona o javnom redu i miru osnov diskriminacije je seksualno opredjeljenje, od čega je u 11 predmeta izrečena novčana kazna; jedan (1) je riješen opomenom; u jednom (1) je donijeta oslobađajuća odluka; dva (2) predmeta su riješena odbačajem, dok je 11 predmeta u radu. Konačno, četiri (4) predmeta zbog prekršaja iz čl. 19 i čl. 7 st. 1 Zakona o javnom redu i miru su za osnov diskriminacije imala nacionalnu pripadnost, od čega je u dva (2) predmeta izrečena novčana kazna; jedan (1) je riješen odlukom koja nije pravosnažna, dok je jedan (1) predmet u radu.

3.2. Podaci iz nadležnosti Uprave policije

Prema podacima dostavljenim od Uprave policije Ministarstva unutrašnjih poslova¹² o slučajevima diskriminacije za period od 01.01. do 30.06.2018. godine ovom organu su prijavljena 24 slučaja sa elementima diskriminacije, i to 17 prijava od nevladine organizacije LGBT "Forum Progress" i sedam (7) prijava od strane fizičkih lica.

Od 24 registrovana događaja osnov za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno podnošenje krivične prijave je diskriminacija po osnovu seksualne orijentacije (20), nacionalne pripadnosti (2), rase (1) i po osnovu pola (1).

Podnijete su dvije (2) krivične prijave protiv dva (2) lica, jedna zbog izazivanja nacionalne, vjerske i rasne mržnje iz čl. 370 Krivičnog zakonika i jedna zbog nasilničkog ponašanja iz čl. 399 KZ-a, kao i 20 zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka iz čl. 19 Zakona o javnom redu i miru kojim su obuhvaćena 23 lica.

¹¹ Izvještaj o radu sudova za prekršaje za period od 01.01.2018. do 30.06.2018. godine na predmetima iz oblasti Zakona o zabrani diskriminacije i predmetima sa elementima diskriminacije, Su II br.147/18 od 04. oktobra 2018. godine

¹² Informacija br. 53 od 05. oktobra 2018. godine

U jednom slučaju od strane nadležnog tužilaštva je ocijenjeno da nema elemenata bića krivičnog djela niti prekršaja, dok jedan broj izvršilaca nije identifikovan (ugašeni facebook profili na kojima su postavljeni uvredljivi komentari po osnovu seksualne orijentacije).

IV AKTIVNOSTI NA PROMOCIJI LJUDSKIH PRAVA I JAČANJU KADROVSKIH KAPACITETA SEKTORA ZA ZAŠTITU OD DISKRIMINACIJE

Tokom perioda izvještavanja Zaštitnik je bio posvećen razvoju odnosa koji doprinose promociji jednakosti i jačaju saradnju sa organizacijama civilnog društva, regionalnim i međunarodnim tijelima koja unapređuju, štite i promovišu prava i slobode i posvećeno djeluju radi zaštite prava na jednakost. S tim u vezi, Zaštitnik i predstavnici institucije su se odazivali na pozive nevladinih organizacija za učešće na skupovima na kojima se analizira stanje prava pojedinih ranjivih društvenih grupa i predlažu načini za prevazilaženje slabosti zakonodavnog i institucionalnog okvira i nepotpune primjene pozitivnih propisa i strateških dokumenata. Istovremeno se obraćao građanima saopštenjima za javnost uoči obilježavanja međunarodnih dana pojedinih respektivnih grupa (žene, starije osobe, osobe sa invaliditetom, LGBT zajednica, Romi i Egipćani i dr.), ukazivao na očigledne povrede prava i sistemske probleme u njihovoj zaštiti, te pozivao organe javne vlasti i nosioce javnih ovlašćenja da sa stanovišta svojih nadležnosti poštuju, štite i promovišu pravo na jednakost u pravima i pred zakonom. Posvećeno je učestvovao u radu nadzornih tijela Savjeta Evrope, Evropske mreže tijela za jednakost i drugim inicijativama nastalim na temeljima uspostavljene regionalne saradnje nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava i sloboda. Susrete na regionalnom i evropskom pravnom prostoru koristio je radi jačanja kapaciteta zaposlenih i osnaživanja da dosljedno prate i primjenjuju standarde u zaštiti od diskriminacije, kao i praksu tijela sa dugom tradicijom i značajnim uspjesima na polju zaštite od diskriminacije.

4.1. Nacionalni aspekt saradnje i promocija jednakosti

U duhu dobre saradnje sa skupštinskim odborima koji su posvećeni zaštiti ljudskih prava i sloboda, zamjenik Zaštitnika je prisustvovao prvoj zajedničkoj sjednici Odbora za ljudska prava i slobode i Odbora za turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje Skupštine Crne Gore kada je održano konsultativno saslušanje na temu "Aktivnosti u oblasti obezbjeđivanja pristupačnosti za lica sa invaliditetom u Crnoj Gori". Tom prilikom ukazano je na položaj osoba sa invaliditetom, nedovršene zadatke u obezbjeđivanju pristupačnosti objekata i površina u javnoj upotrebi, te manjkavosti u prikupljanju i vođenju statistike u vezi slučajeva diskriminacije osoba sa invaliditetom. Zaključeno je da treba obezbijediti adekvatnu društvenu osnovu na kojoj će se zakoni primjenjivati, kao i dovoljna finansijska sredstva za njihovu primjenu.

Nastavljajući saradnju i respektan odnos sa Odborom za rodnu ravnopravnost Skupštine Crne Gore, Zaštitnik i zamjenik za oblast antidiskriminacije učestvovali su na osmom zasjedanju "Ženskog parlamenta", koji je organizovao Odbor uoči

Međunarodnog dana žena, u cilju promovisanja ženskih ljudskih prava u Crnoj Gori. Potvrđujući istrajnost i odgovornost u zaštiti, unapređenju i promociji prava žena i rodne ravnopravnosti Zaštitnik se kao i prethodnih godina uoči Međunarodnog dana žena obratio javnosti, osnažio žene da traže ostvarivanje i zaštitu prava u svim oblastima i pozvao na adekvatno vrednovanje uloge žene u društvu i preduzimanje svih mjera i radnji kako bi svoja prava i potencijale mogle da ostvare u punom kapacitetu.

U skladu sa praksom utvrđenom prethodnih godina, predstavnici institucije Zaštitnika učestvovali su u "Osmomartovskom maršu" koji su organizovale NVO "Centar za ženska prava" i "Anima" i na taj način uputili podršku za ravnopravnost žena i ostvarivanje njihovih prava. Šetnjom aktivista za ženska prava poslata je poruka ravnopravnosti i apelovano je na solidarnost među ženama.

Povodom obilježavanja završetka projekta "Podrška nacionalnim institucijama u prevenciji diskriminacije u Crnoj Gori" (PREDIM), predstavljeni su benefiti koje je institucija Zaštitnika ostvarila tokom dvogodišnje primjene. Podsjećamo da su projektom bile predviđene i precizno definisane tematske obuke za službenike institucije Zaštitnika i partnerskih institucija, u cilju usvajanja evropskih standarda i standarda iz prakse Evropskog suda za ljudska prava, kao i obuke koje odgovaraju jasnim potrebama institucija u izvršavanju obaveza u procesu pristupanja EU i poštovanja smjernica monitoring tijela Savjeta Evrope. U odnosu na instituciju Zaštitnika projektne aktivnosti su bile usmjerene ka unapređenju i osnaživanju kapaciteta u oblasti zaštite od diskriminacije i prevencije torture, a u tom smislu realizovane su brojne aktivnosti koje su omogućile razmjenu iskustava sa partnerskim institucijama u Evropskoj Uniji, koje imaju dugu tradiciju. Unaprijeđen je rad zaposlenih u Stručnoj službi Zaštitnika u dijelu uspostavljanja efikasnije komunikacije sa podnosiocima pritužbi i organima državne uprave, naročito pri postupanju u složenijim predmetima, poboljšane su interne procedure i prakse u postupanju po pritužbama i povećana je vidljivost rada Institucije. Izrađena je Komunikacijska strategija Zaštitnika u cilju unapređenja korespondencije sa brojnim državnim i društvenim akterima - građanima, državnim organima, organizacijama civilnog društva, medijima, itd. U okviru projekta izrađeno je pet publikacija o najčešćim oblicima diskriminacije i unaprijeđeno je softversko rješenje koje je višestruko značajno za statističku obradu i bazu podataka Zaštitnika. U okviru projekta organizovane su dvije značajne studijske posjete jedna Savjetu Evrope, sa ciljanim susretima na kojima su analizirani referentni slučajevi iz prakse Zaštitnika i odgovarajući slučajevi u praksi nadzornih tijela Savjeta Evrope i druga tijelima za jednakost Republike Hrvatske. Napredak u radu Institucije, kao rezultat sprovedenih aktivnosti u okviru PREDIM-a, konstatovan je i u dokumentima Evropske komisije i ECRI-ja.

Cijeneci učinkovitost terenskih posjeta zamjenik Zaštitnika za oblast antidiskriminacije sa saradnicima je posjetio opštinu Berane i Rožaje. Tokom posjete obavljani su razgovori sa predstavnicima opština, građanima i posjećeno je romsko naselje Riversajd u Beranama. Razgovarano je sa romskom zajednicom o aktuelnim problemima, neriješenom pitanju kanalizacije, odvoza otpadnog materijala, izlivanju rijeke Lim usljed obilnih padavina i rizicima od zaraznih bolesti, materijalnim uslovima porodica, problemima u rješavanju pravnog statusa u Crnoj Gori i drugim temama od značaja za ovu populaciju. Sa ciljem praćenja realizacije dogovorenih mjera koje obezbjeđuju uslove života dostojne čovjeka u naseljima Riversajd i Talum u Beranama

na rješavanju kanalizacionih, otpadnih i drugih komunalnih usluga organizovana je ponovljena posjeta Beranama i Rožajama. Tom prilikom razgovarano je o položaju romske i egipćanske zajednice i registrovana je aktivnost lokalnih vlasti na rješavanju komunalnih problema, čime se potvrđuje djelotvornost terenskih posjeta i uspostavljanja neposredne komunikacije sa organima lokalne vlasti radi rješavanja određenih egzistencijalnih pitanja ove populacije (ostvarivanje pravnog statusa u Crnoj Gori, pristup zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti, inkluzivno obrazovanje, komunalne usluge i dr.)

Svjesni ranjivog položaja romske i egipćanske zajednice u Crnoj Gori savjetnica Zaštitnika je učestvovala u posjeti romskim i egipćanskim porodicama u naselju Konik, koja je organizovana u okviru mjeseca romskog aktivizma. Posjeta je realizovana u sklopu projekta „Za aktivnu inkluziju i prava Romkinja na Zapadnom Balkanu“, u organizaciji Crnogorskog ženskog lobija. Razgovarano je kako predstavnici institucija mogu posredovati u rješavanju problema, a širi cilj posjete bio je povećanje povjerenja pripadnika romske i egipćanske zajednice u institucije sistema.

U cilju senzibilisanja i podizanja svijesti o pravima Roma i Egipćana i podsjećanja na obaveze organa javne vlasti da obezbijede uslove za njihovo ravnopravno učešće u društvu, Zaštitnik je, saopštenjem za javnost uoči obilježavanja Međunarodnog dana Roma, ukazao na probleme sa kojima se suočava ova populacija, podsjetio na istraživanja koja pokazuju da se Romi nalaze u izrazito nejednakom položaju po mnogim indikatorima i izrazio očekivanje da će strateški dokumenti i prateće mjere donijeti napredak u inkluziji i ostvarivanju prava i sloboda romske zajednice.

Uočavajući rastuće prisustvo neprimjerenih i uvredljivih sadržaja na internet portalima i društvenim mrežama Zaštitnik i zamjenik Zaštitnika za oblast antidiskriminacije govorili su na radionici „Promovisanje tolerancije i prevencija govora mržnje u medijima“, koju su organizovali Misija OEBS-a u Crnoj Gori i Agencija za elektronske medije. Tom prilikom istaknuli su da se u slučajevima govora mržnje izraženog na internetu, društvenim mrežama i drugim mjestima javnog prostora najčešće izriču mjere upozorenja, što suštinski ne doprinosi niti prevenciji, niti smanjenju ovih delikata, a govorili su i o izazovima prilikom definisanja govora mržnje i EKRI-jevoj Preporuci broj 15 o politici za borbu protiv govora mržnje. Poslata je poruka o neophodnosti dosljedne primjene Etičkog kodeksa novinara, pravila struke i zakonskih normi i unapređenja samoregulacije.

Zaštitnik je podržao aktivnosti LGBT zajednice na unapređenju njihove vidljivosti i promocije jednakosti kroz prisustvo predstavnika Institucije otvaranju filmskog festivala „Merlinka“ u susret Međunarodnom danu borbe protiv homofobije i transfobije. Saopštenjem za javnost pozvao je sve građane, predstavnike institucija i organizacija civilnog društva da zajedničkim naporima stvaraju tolerantno društvo, bez predrasuda i stereotipa kojima se ometa ili sprečava ostvarivanje prava i sloboda osoba drugačijeg seksualnog opredjeljenja i interseksualnih karakteristika.

Zamjenik Zaštitnika je održao radni sastanak sa predstavnicima NVO „Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore“. Cilj sastanka je bio jačanje dijaloga između civilnog sektora i institucije Zaštitnika i bliže upoznavanje sa problemima i izazovima u postupku ispitivanja povrede prava i sloboda pred Zaštitnikom. Sa posebnom pažnjom su razmatrani problemi osoba sa invaliditetom sa kojima se suočavaju zbog

nepristupačnosti fizičkog okruženja, informacija, komunikacija i javnog saobraćaja, te su konkretizovane mjere i radnje na koje se država obavezala ratifikacijom Konvencije UN-a o pravima osoba sa invaliditetom. Gosti su imali priliku da prođu kroz instituciju, upoznaju se sa strukturom i operativnim funkcijama administracije. Nakon dijaloga sa predstavnicima ove organizacije zaključeno je da je neophodno staviti akcenat na promociju zaštite od diskriminacije, a kod učinjenih povreda prava osoba sa invaliditetom, pribjeći sudskoj i kvazi sudskoj zaštiti pred institucijom Zaštitnika.

Nastavljajući saradnju sa organizacijama civilnog društva koje ostvaruju vidljive rezultate u zaštiti i promociji prava osoba sa invaliditetom, Zaštitnik je govorio na otvaranju konferencije „Integracija i prava osoba sa invaliditetom“. Tom prilikom predstavljen je izvještaj na temu integracije i prava osoba sa invaliditetom koji je uradila koalicija NVO-a. Zaštitnik je istakao da oblast inkluzije osoba sa invaliditetom i zaštite od diskriminacije karakteriše nedovoljna primjena propisa, kao i da proces prilagođavanja i uklanjanja arhitektonskih barijera na planiranim prioritetnim objektima ne smije trpjeti dalja odlaganja. Zaključio je da se jačanju preventivne funkcije nadležnih inspekcija u ovoj oblasti mora posvetiti posebna pažnja, da se moraju preduzimati dodatne mjere radi uspostavljanja registra osoba sa invaliditetom i donošenja akta o jedinstvenom tijelu vještačenja invaliditeta.

Instituciju Zaštitnika posjetili su predstavnici nevladine organizacije „Savez slijepih Crne Gore“ i predstavili plan aktivnosti za realizaciju projekta „Svi smo stvoreni jednaki: ka efikasnoj zaštiti potrošača osoba sa invaliditetom“. Zamjenik Zaštitnika za oblast zaštite od diskriminacije podržao je inicijalni plan zajedničkog djelovanja i sugerisao zaključivanje sporazuma o konkretnoj saradnji na realizaciji projekta u cilju usaglašenog sprovođenja projektnih aktivnosti. Potvrđujući opredijeljenost za postizanje zajedničkih rezultata sa ciljem doprinosa razvoju i poštovanju prava osoba sa invaliditetom zaključen je Memorandum o saradnji između Zaštitnika, NVO Centar za zaštitu potrošača Crne Gore i NVO Savez slijepih Crne Gore sa ciljem uspješne realizacije aktivnosti na zaštiti prava potrošača osoba sa invaliditetom.

Predstavnici institucije Zaštitnika učestvovali su na Okruglom stolu „Položaj žena sa invaliditetom u Crnoj Gori“ na poziv nevladine organizacije Ženska alijansa za razvoj iz Nikšića. Učesnici skupa su razmijenili iskustva sa stanovišta svojih nadležnosti i relevantnih saznanja o položaju žena sa invaliditetom, postignutom napretku u zaštiti od diskriminacije, te izazovima zakonodavnog i institucionalnog okvira u ostvarivanju djelotvorne zaštite i ravnopravnosti ove respektne grupe.

Savjetnica Zaštitnika je govorila na temu ostvarivanja ljudskih prava pred nezavisnim institucijama i podsjetila na nadležnosti Zaštitnika kao institucionalnog mehanizma za zaštitu od diskriminacije, procesne olakšice postupka, te broj i strukturu predmeta u kojima se postupa po obraćanjima žena i osoba sa invaliditetom. Ukazala je na pojavu dvostruke diskriminacije žena sa invaliditetom, izazove u ostvarivanju osnovnih ljudskih prava, postignute rezultate na unapređenju zakonodavnog okvira u oblasti zaštite od diskriminacije i nedostatke zbog nepotpune primjene propisa i deficitarnosti jasno definisanih budžetskih linija za ostvarivanje rodne ravnopravnosti i ravnopravnosti osoba sa invaliditetom.

4.2. Ključni aspekti međunarodne saradnje

Čvrsto opredijeljeni da jačamo saradnju sa nadzornim tijelima Savjeta Evrope, zamjenik Zaštitnika za oblast antidiskriminacije prisustvovao je sastanku predstavnika Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije, Savjetodavnog komiteta za praćenje Okvirne konvencije za zaštitu manjina i Komiteta eksperata Konvencije o regionalnim i manjinskim jezicima. Tom prilikom razmatrana su opšta pitanja o funkcionisanju ovih mehanizama, kao i zajedničko djelovanje, planovi za predstojeći period i mogući modeli širenja saradnje na područja izvan postojećih političkih granica na kojima se ostvaruje mandat ovih tijela. Ovo je naročito važno u funkcionisanju saradnje sa entitetima koji nemaju punopravni status u okviru Savjeta Evrope, ali imaju izraženu potrebu ili namjeru da kroz saradnju primijene iskustva prepoznata u radu Savjeta Evrope. Takođe je raspravljano i o modelima zajedničkog djelovanja u okviru posebnih mandata, ulozi pojedinih nadzornih tijela i jačanju saradnje sa civilnim sektorom, kao važnim partnerom u postizanju temeljnih ciljeva svih nadzornih tijela.

Zaštitnik i njegov zamjenik za oblast antidiskriminacije učestvovali su u radu dvodnevne regionalne konferencije koju je organizovala Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine. Fokus u radu konferencije odnosio se na razmjenu najboljih iskustava u rješavanju kršenja ljudskih prava sa posebnom pažnjom na borbu protiv diskriminacije. Zaštitnik je imao izlaganje u okviru teme „*Iskustvo nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava u sudskim i upravnim postupcima*“, dok je zamjenik uzeo učešće u radu u okviru teme „*Izazovi i prepreke u izvršavanju mandata nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava*“. Ovaj događaj je otvorio brojna pitanja iz nadležnosti nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava i tijela za jednakost i rezultirao značajnim zapažanjima i preporukama radi jačanja njihove uloge u sistemu zaštite ljudskih prava sa akcentom na prava ranjivih grupa.

Saglasno punopravnom članstvu u *Evropskoj mreži tijela za jednakost (EQUINET)* savjetnik Zaštitnika je učestvovao u radu konferencije „Diskriminacija i siromaštvo“ održane u organizaciji EQUINET-a i Irskog tijela za ljudska prava i jednakost. Cilj konferencije bio je da razmotri veze između siromaštva i diskriminacije i analizira inicijative koje uvode socio - ekonomski status kao osnov za diskriminaciju. Osim toga konferencija je težila da istraži način na koji se prepliću osnovi kao što su rasa i pol/rod sa siromaštvom i rezultiraju socijalnom isključenošću. Zaključeno je da je borba protiv siromaštva ključna u oblasti ekonomskih i socijalnih prava, te da većina tijela za ravnopravnost ima širok mandat koji pokriva diskriminaciju ne samo u oblasti zapošljavanja već i u oblastima kao što su stanovanje, pristup obrazovanju, zdravstvenoj zaštiti i drugim uslugama, pri čemu se određeni broj osnova prepliće sa socijalno - ekonomskim statusom kao uzrokom socijalne isključenosti.

Spoznajući potrebu za daljim jačanjem mehanizama zaštite prava i sloboda osoba starije životne dobi, Zaštitnik je razgovarao sa nezavisnom ekspertkinjom UN-a za prava starijih, Roze Konferld Mate. U okviru posjete Crnoj Gori Mate se sastala sa više predstavnika državnih institucija, dok je sa Zaštitnikom govorila o ostvarivanju ljudskih prava i sloboda starih i zapažanjima Institucije u ovoj oblasti. Tom prilikom podsjetio je da su stariji ranjiva kategorija, prenio zapažanje da je crnogorsko zakonodavstvo u ovoj oblasti u skladu sa međunarodnim standardima, ali da je izazov u primjeni. Na sastanku je razgovarano o oblicima i primjerima nasilja nad starijima, predrasudama i stereotipima sa kojima se suočavaju, kao i o pravima beskućnika,

starijim osobama smještenim u domovima, zatvorima, psihijatrijskim odjeljenjima i primjerima diskriminacije.

Opredjeljujući se za jačanje kapaciteta zaposlenih u sektoru za zaštitu od diskriminacije, savjetnica Zaštitnika je učestvovala na MATRA programu obuke "Ljudska prava i manjine" (Matra Rule of Law Training Programme: *Human Rights and Minorities*). Događaj su organizovali Holandski helsinški Komitet, Univerzitet Lajden i Haška akademija za lokalnu upravu, a obukama su prisustvovali predstavnici sudova, parlamenata, ministarstava, nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava, tijela za jednakost iz Crne Gore, Srbije, BiH, Albanije, Kosova, Makedonije, Moldavije, Gruzije, Ukrajine i Turske. Učešće na Matra Programu je bila prilika za unapređenje znanja iz oblasti zaštite ljudskih prava i sloboda sa fokusom na ranjive društvene grupe (žene žrtve nasilja u porodici, djeca, nacionalne manjine, LGBT osobe, i dr.) kao i za upoznavanje sa sistemom djelovanja institucija u Holandiji koje štite i promovišu ljudska prava i slobode (Državni savjet, Holandski Institut za ljudska prava, Nacionalni Ombudsman, ombudsmani na lokalnom nivou, i dr.)

Učesnicu su imali priliku da slušaju predavanja eminentnih predstavnika akademske zajednice, državnih i institucija za zaštitu ljudskih prava, međunarodnih organizacija i civilnog sektora, o širokom spektru tema iz domena nadležnosti nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava, a posebno su značajne bile posjete Državnom savjetu, Ministarstvu zdravlja, socijalnog staranja i sporta, Holandskom Institutu za ljudska prava i Univerzitetu Lajden. U okviru završne aktivnosti učesnici su kreirali i predstavili Akcioni plan sa mjerama i aktivnostima koje planiraju preduzeti nakon povratka kući radi unapređenja zaštite ljudskih prava i sloboda. Akcioni plan je koncipiran kao osnov za zajedničko djelovanje predstavnika države koji će na osnovu preduzetog na narednom sastanku podnijeti izvještaj o napretku u realizaciji planova.

Nastavljajući sa jačanjem kadrovskih kapaciteta, savjetnica u sektoru za zaštitu od diskriminacije je učestvovala na Programu razmjene zaposlenih između tijela za zaštitu ravnopravnosti u regionu na poziv Njemačke organizacije za tehničku saradnju (GIZ). Savjetnica je boravila u instituciji Poverenika za zaštitu ravnopravnosti Republike Srbije. Program razmjene dio je planiranih aktivnosti u okviru projekta Otvorenog regionalnog fonda za jugoistočnu Evropu - pravna reforma koji ima za cilj unapređenje regionalne saradnje na realizaciji Poglavlja 23 i 24 pravne tekovine Evropske unije. Boravak u instituciji Poverenika bio je koristan sa više aspekata, najprije u usvajanju standarda karakterističnih za rad ovog tijela za jednakost, razmjene najboljih iskustava u postupanju po obraćanjima građana - pritužbama, te djelovanja u cilju promocije antidiskriminacionog prava i prakse i prevencije diskriminacije. Savjetnica je imala priliku da u toku dvonedjeljnog rada na aktivnostima iz djelokruga nadležnosti Poverenika usvoji određena znanja procesno-pravnog i meritorno-pravnog karaktera, kao i da prati i učestvuje u radu na promotivnim i projektnim aktivnostima. Cilj razmjene je pojedine segmente iskustva primijeniti u svakodnevnom radu kao i održati kontakt sa kolegama iz institucije Poverenika radi buduće saradnje i zajedničkog djelovanja na prevenciji i zaštiti od diskriminacije.

U okviru istog programa razmjene u instituciji Zaštitnika boravila je savjetnica iz institucije Ombudsmena Bosne i Hercegovine, sa sjedištem u Banjaluci. Ona je sa zaposlenima iz sektora za zaštitu od diskriminacije imala priliku da razmijeni iskustva,

upozna se sa predmetima, primjerima iz prakse, da sugestije i predloge kao i da predstavi način rada institucije iz koje dolazi.

Nesumnjivo shvatajući značaj kontinuirane saradnje sa *Evropskom komisijom protiv rasizma i netolerancije (ECRI)*, nadzornim tijelom Savjeta Evrope kome je povjeren zadatak borbe protiv rasizma, rasne diskriminacije, ksenofobije, antisemitizma, netolerancije i homofobije, zamjenik Zaštitnika za oblast zaštite od diskriminacije učestvovao je u radu seminara tijela za jednakost koji je organizovan pod okriljem ECRI-ja. Agenda seminara bila je podijeljena u četiri sesije, koje su bile posvećene ključnim temama u vezi sa suzbijanjem diskriminacije i netolerancije. Prva sesija je imala poseban značaj za institucije koje se bave zaštitom od diskriminacije, s obzirom da je u okviru nje elaborirana inovirana verzija *ECRI Preporuke o opštoj politici broj 2 o tijelima za jednakost*. Ovaj dokument u cjelini uzima u obzir status, ulogu i funkcije tijela za jednakost, a ujedno predstavlja sublimat evropskih standarda za tijela jednakosti koji će se primjenjivati u narednom periodu.

U drugoj sesiji analizirani su standardi i dobra praksa u podršci tijelima za jednakost koji se tiču njihove nezavisnosti i efikasnosti, uz korišćenje nacionalnih iskustava Republike Irske i Francuske, kao i doprinos organa UN (Visoki komesarijat za ljudska prava) u predstavljanju regionalnog aspekta ove teme. Treća sesija obuhvatila je pitanja podizanja svijesti, istraživanja i prikupljanja statističkih podataka u borbi protiv diskriminacije, sa posebnim osvrtom na iskustva ECRI-ja i posljednja istraživanja Agencije za fundamentalna prava EU o vulnerabilnim grupama i percepciji diskriminacije. Posljednja, četvrta sesija je obuhvatila teme podrške žrtvama diskriminacije i postupke donošenja odluka po zahtjevima potencijalnih žrtava diskriminacije, uključujući sudsku i kvazi-sudsku zaštitu u okviru koje se ta zaštita ostvaruje.

Zamjenik Zaštitnika za oblast antidiskriminacije učestvovao je i u radu 76. sjednice Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije (ECRI), kao i u radu godišnje konferencije HELP programa Savjeta Evrope. Obuke iz ovog programa je već prošao i jedan broj zaposlenih iz Institucije, dok će se za određeni broj službenika isto omogućiti aktiviranjem novih kurseva. Cilj je nastaviti sa korisnim inicijativama za jačanje saradnje sa tijelima Savjeta Evrope kroz koje se podiže nivo kapaciteta i službenici usavršavaju za primjenu evropskih standarda u svakodnevnom radu na polju zaštite od diskriminacije.

U prilog uspješnoj regionalnoj saradnji tijela za zaštitu jednakosti podsjećamo da je Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova Republike Hrvatske posjetila instituciju Zaštitnika i razgovarala o aktuelnim pitanjima iz domena njihovih mandata na području zaštite od diskriminacije. Tom prilikom dosadašnja saradnja je ocijenjena uspješnom i sadržajnom i naglašena je potreba proaktivnije razmjene dobrih praksi i postupanja sa željom da se realizuju uzajamne studijske posjete.

V PERCEPCIJA DISKRIMINACIJE I KLJUČNA ZAPAŽANJA O STANJU LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA RANJIVIH DRUŠTVENIH GRUPA

Dostupna istraživanja¹³ pokazuju da građani u aktuelnom trenutku percipiraju diskriminaciju kao pojavu koja je manje prisutna u odnosu na 2017. godinu, ukazujući na sniženje stepana percepcije diskriminacije. U poređenju sa istraživanjima iz 2010. godine, kada se težilo sagledavanju stavova javnog mnjenja o ovoj pojavi nakon usvajanja sistemskog Zakona o zabrani diskriminacije, može se zaključiti da građani procjenjuju da je diskriminacija na nižem stepenu u odnosu na prije osam godina.

Najveći stepen percepcije diskriminacije građani imaju u odnosu na političko uvjerenje kao osnova za nejednako postupanje, privilegovanje odnosno isključivanje, čime se potvrđuje podijeljenost društva u odnosu na različite političke (o)pozicije i procjene njihove stvarne političke moći i uticaja. Visok stepen percepcije diskriminacije je izražen i prema osobama sa invaliditetom, dok je niži kada je riječ o diskriminaciji po osnovu nacionalne pripadnosti, godina starosti i vjeroispovijesti. Vrlo je indikativna percepcija građana da je diskriminacija najmanje izražena prema seksualnim manjinama, odnosno diskriminacija po osnovu pola/roda, što navodi na zaključak da građani osobe drugačijeg seksualnog opredjeljenja i interseksualnih karakteristika počinju doživljavati kao sebi ravnopravne i jednake u ostvarivanju prava i sloboda i doprinosu koji daju društvu kroz svoj rad i angažovanje.

Kada je u pitanju percepcija građana o stepenu diskriminacije u različitim područjima društvenog života i djelovanja, isti izvor rezultata istraživanja pokazuje da je najveći stepen diskriminacije prisutan u oblasti zapošljavanja, što je kontinuitet u odnosu na prethodna istraživanja koja su saglasno potvrdila stavove javnosti o visoko zastupljenoj diskriminaciji u zapošljavanju i na radu.

Konačno, procjenjujući rad institucija, građani smatraju da obrazovne institucije daju najveći, a političke partije najmanji doprinos u borbi protiv diskriminacije, međutim, doprinos gotovo svih institucija u aktuelnom trenutku se procjenjuje negativnije nego što je to bio slučaj u 2017. godini. Ipak, građani percipiraju da Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, Ministarstvo prosvjete, Ministarstvo kulture, institucija Zaštitnika i centri za socijalni rad daju najveći doprinos u borbi protiv diskriminacije, što je relativno nepromijenjen stav u odnosu na istraživanje iz 2017. godine. Upitan je podatak da građani izražavaju najmanji nivo povjerenja u rad Skupštine Crne Gore kao organa zakonodavne vlasti zaduženog i za zaštitu od diskriminacije.

5.1. Stanje u zaštiti prava na jednakost ranjivih društvenih grupa

Kada su u pitanju pojedine grupe u riziku od diskriminacije, *osobe sa invaliditetom (OSI)* su i dalje, uprkos zajedničkim naporima nadležnih organa i organizacija civilnog društva, izložene diskriminatornom tretmanu, zbog nepristupačnog fizičkog okruženja, informacija, komunikacija i javnog saobraćaja, neadekvatne politike zapošljavanja,

¹³ Oblici, obrasci i stepen diskriminacije u Crnoj Gori - trendovi i analiza, mart 2018. godina

manjka usluga servisa podrške, te nedovoljne primjene instituta afirmativne akcije i razumnog prilagođavanja. Oblast zaštite od diskriminacije i inkluzije osoba sa invaliditetom karakteriše nepotpuna primjena propisa, pa usljed manjka jasnih budžetskih linija za integraciju OSI još uvijek nije u potpunosti realizovan Akcioni plan za prilagođavanje 13 prioriternih objekata u javnoj upotrebi za pristup, kretanje i upotrebu licima smanjene pokretljivosti i licima sa invaliditetom za 2014. godinu. Nepostojanje akta o jedinstvenom tijelu vještačenja koji prepoznaju uporedni pravni sistemi nerijetko predstavlja prepreku u ostvarivanju prava u svim područjima društvenog života u kojima se ona priznaju na temelju nalaza i mišljenja tijela za vještačenje. Još uvijek nije uspostavljena jedinstvena baza o osobama sa invaliditetom, a one same često trpe posljedice diskriminacije u odnosu na vrstu oštećenja ili invaliditeta, stepen oštećenja, vrijeme i uzrok nastanka, godine starosti, svrhu za koju se utvrđuje invaliditet.¹⁴

Postojanje instituta oduzimanja poslovne sposobnosti bez razvijanja odlučivanja uz podršku je suprotno Konvenciji UN-a o pravila osoba sa invaliditetom, zbog čega trpe nesrazmjerno veliki teret u ostvarivanju prava na jednako priznanje pred zakonom, samostalan život i život u zajednici. Stoga, neupitna je potreba mijenjanja propisa kojima se utvrđuje potpuno ili djelimično oduzimanje poslovne sposobnosti na neodređeno vrijeme i zamijeniti ga modelom koji neće prepoznavati potpuno lišenje poslovne sposobnosti, niti lišenje na neodređeno vrijeme, već razvijati suprotan model odlučivanja uz podršku.

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 još uvijek istaknuto loš u svim ključnim aspektima života, od socijalnog i ekonomskog statusa, do obrazovanja i isključenosti iz direktne političke participacije. Pripadnici romske i egipćanske populacije i dalje su izloženi diskriminaciji prilikom zapošljavanja, pristupa zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti i drugim uslugama, a nerijetko i govoru mržnje na internet portalima, društvenim mrežama i drugom javnom prostoru. Značajan broj Roma i Egipćana (450-600 lica u Beranama i Nikšiću), nije regulisao pravni status u Crnoj Gori što ih čini pravno nevidljivim i onemogućava u ostvarivanju prava, sloboda i na zakonu zasnovanih interesa. Stoga, posebno je ranjiv položaj lica koja se zaključno sa 31.12.2014. godine¹⁵ nijesu prijavila za regulisanje statusa, kao i lica koja posjeduju stare legitimacije interno raseljenih lica (IRL) a nijesu podnijela zahtjev za regulisanje statusa.

Prepoznajući potrebu pružanja pomoći u regulisanju pravnog statusa licima koja nijesu upisana u matične registre rođenih u Crnoj Gori ili u zemlji porijekla, usvojene su izmjene i dopune Zakona o vanparničnom postupku¹⁶ shodno kojima lica rođena izvan zdravstvenih ustanova mogu u sudskom postupku utvrđivati vrijeme i mjesto rođenja. Sa druge strane, za lica rođena u zdravstvenim ustanovama, a koja nijesu upisana u matični registar rođenih, postoji mogućnost da naknadni upis u registar ostvare kroz upravni postupak pred Ministarstvom unutrašnjih poslova Crne Gore.

¹⁴ Izvještaj o ljudskim pravima za Crnu Goru, United States Department of State, 2016

¹⁵ Krajnji rok za podnošenje zahtjeva za odobravanje stalnog nastanjenja i privremenog boravka do tri godine bio je propisan Zakon o dopunama Zakona o strancima, koji je stupio na snagu 7. novembra 2009. godine

¹⁶ "Službeni list Crne Gore", br. 20/15

Vidljivi su napori koje organi javne vlasti i civilno društvo ulažu u saradnji sa međunarodnim partnerima i donatorima koji obezbjeđuju značajna sredstva radi pospješivanja integracije Roma i Egipćana, naročito kada je u pitanju obrazovanje uz podršku medijatora, pomoć u regulisanju statusa i obezbjeđivanju dokumentacije kroz pružanje besplatne pravne pomoći, rješavanje stambenih potreba, uključivanje u program obuka, stažiranja i drugih vidova uključivanja u život zajednice. Valja pomenuti projekat "Promocija i zaštita ljudskih prava Roma/kinja, Egipćana/ki i ostalih ranjivih grupa" koji njemačka organizacija HELP realizuje u saradnji sa Crvenim krstom Crne Gore, NVO CEDEM i Romskim edukativnim fondom. Realizovane mjere doprinijele su značajnim pomacima u socijalnoj inkluziji RE u oblasti zdravstva, obrazovanja, zapošljavanja i socijalne zaštite. Zaštitnik aktivno prati status projektnih aktivnosti kroz učešće u radu Upravnog odbora na kojim sastancima se pravi presjek stanja o postignutim uspjesima na njegovoj realizaciji, mapiraju preostali problemi i predlažu načini za njihovo prevazilaženje. Osim toga u cilju povećanja dostupnosti Institucije romskoj populaciji Zaštitnik je u saradnji sa civilnim sektorom i samostalno organizovao periodične posjete lokacijama na kojima su nastanjeni njeni pripadnici.

Iako je *položaj LGBT populacije* poboljšan, povećana je njihova vidljivost u društvu i pristup pravima, osobe drugačijeg rodnog identiteta i seksualne orijentacije i dalje se suočavaju sa diskriminacijom u ostvarivanju prava, stereotipnim stavovima, nedovoljnim prihvatanjem od strane šire javnosti, ali i sa slučajevima nasilja i napada na organizacije i pojedince koji štite i promovišu prava ove kategorije stanovništva. Ostvarivanje statusnih prava ukazuje na njihovu društvenu isključenost u pojedinim oblastima, što je dijelom posljedica nereguliranih pravnih pitanja. Zbog toga su izražena očekivanja od donošenja zakona kojim će se regulisati građanskopravni status istopolnih zajednica i njihovih članova.

Netrpeljivost, homofobija i transfobija manifestuju se i kroz fizičke napade na LGBT osobe, koje se u takvom društvenom miljeu ne mogu osjećati dovoljno sigurno, slobodno i spremno da izraze rodna/seksualna opredjeljenja i različitosti. Zaštitnik kontinuirano ukazuje na potrebu donošenja Zakona o registrovanom partnerstvu u skladu sa međunarodnim standardima i praksom Evropskog suda za ljudska prava, dosljednu primjenu mjera iz akcionog plana za sprovođenje Strategije za unapređenje kvaliteta života LGBT osoba za 2018. godinu, kao i na obezbjeđenje efikasnog mehanizma za njeno praćenje. Naročito je važno pokazati odlučnost u efikasnom otkrivanju i procesuiranju slučajeva govora mržnje učinjenog putem interneta, kao i nasilnih delikata usmjerenih ka ugrožavanju sigurnosti LGBT osoba. Od ukupno 36 predmeta sa elementima diskriminacije koje su imali sudovi za prekršaje u prvoj polovini 2018. godine, u čak 32 predmeta su okrivljenima stavljeni na teret prekršaji vrijeđanje, drsko ponašanje ili izazivanje osjećaja ugroženosti usmjereni ka LGBT zajednici i izvršeni sa diskriminatornom pobudom po osnovu seksualne orijentacije.

U svrhe sačinjavanja ovog izvještaja i na traženje Zaštitnika dostavljeni su podaci Uprave policije Ministarstva unutrašnjih poslova¹⁷ o broju predmeta *nasilja u porodici ili u porodičnoj zajednici* za period od 01.01. do 30.06.2018. godine. Prema dostavljenoj informaciji u prvoj polovini 2018. godine registrovano je 120 krivičnih djela

¹⁷ Informacija br. 53 od 03. oktobra 2018. godine

nasilje u porodici ili u porodičnoj zajednici iz člana 220 Krivičnog zakonika Crne Gore i 13 krivičnih djela koja se dovode u vezu sa nasiljem u porodici, a kvalifikovana su kao krivična djela: nedavanje izdržavanja (čl. 221 KZ); ugrožavanje sigurnosti (čl. 168 KZ); oduzimanje maloljetnog lica (čl. 217 KZ) i nedozvoljeno držanje oružja i eksplozivne naprave (čl.403 KZ).

Krivična djela učinjena su od strane 131 lica, od kojih je 120 muškog pola (jedno maloljetno lice), a 11 lica ženskog pola. Tužiocima je procesuirano 129 krivičnih prijava. Žrtve izvršenih krivičnih djela nasilja u porodici su 144 lica, 100 ženskog i 44 lica muškog pola. Od ukupnog broja žrtava 26 su maloljetna lica i to 9 (devet) ženskog i 17 lica muškog pola.

Uprava policije je za prvih šest mjeseci podnijela nadležnom sudu za prekršaje 671 zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka zbog izvršenih 777 prekršaja iz čl. 36 (prekršajna odgovornost člana porodice) Zakona o zaštiti od nasilja u porodici. Prekršaji su izvršeni od strane 770 izvršilaca, od kojih je 601 muškog pola (19 maloljetnih lica) a 169 ženskog pola (šest (6) maloljetnih lica).

Žrtve izvršenih prekršaja su 813 lica, od kojih je 313 ženskog, a 500 muškog pola. Od ukupnog broja žrtava izvršenih prekršaja, 96 su maloljetna lica i to 40 ženskog i 56 lica muškog pola.

U istom periodu policijski službenici su, u skladu sa čl. 28 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici, u 20 slučajeva izrekli naredbu učiniocu nasilja o udaljenju ili zabrani vraćanja u stan ili drugi prostor za stanovanje¹⁸, dok su izrečene dvije (2) naredbe zabrana pristupa ili sastajanja sa određenim licima, u skladu sa čl. 171 st. 2 tačka 5 Zakona o prekršajima Crne Gore.

Po rješenjima sudova za prekršaje o izrečenoj zaštitnoj mjeri, policijski službenici su pratili izvršenje 104 zaštitne mjere za čije izvršenje je, prema čl. 33 st. 2 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici, nadležna policija, i to: 25 zaštitnih mjera udaljenje iz stana iz čl. 21 Zakona; 48 zaštitnih mjera zabrana približavanja iz čl. 22 Zakona i 31 zaštitnu mjeru zabrana uznemiravanja i uhođenja iz čl. 23 Zakona¹⁹ (prva polovina 2017. godine - 74 zaštitne mjere).

Konačno, policijski službenici su u prvoj polovini 2018. godine u skloništa uputili šest (6) žrtava ženskog pola krivičnog djela nasilje u porodici ili u porodičnoj zajednici.

U poređenju sa prošlogodišnjim izvještajem kada su službenici policije za prvih pola godine podnijeli 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 konstatuje se značajan rast broja prijava za nasilje u porodici. Podaci Uprave policije potvrđuju

¹⁸ CB Nikšić - 13 naredbi; CB Bar - jedna (1) naredba; CB Herceg Novi - četiri (4) naredbe; CB Budva - jedna (1) naredba; OB Kotor - jedna (1) naredba.

¹⁹ CB Podgorica - 54 zaštitne mjere; CB Pljevlja - dvije (2); CB Nikšić - 22; CB Bar - jedna (1); CB Budva - 10; CB Herceg Novi - šest (6); OB Rožaje - tri (3); OB Danilovgrad - pet (5); OB Mojkovac - jedna (1) zaštitna mjera.

da je učestalost ovih delikata i dalje visoko izražena zbog čega je neophodno preduzeti dodatne mjere radi prevencije i suzbijanja nasilja, otklanjanja posljedica učinjenog nasilja i okolnosti koje pogoduju ili podstiču vršenje novog nasilja.

Prema Izvještaju o radu sudova za prekršaje na predmetima iz oblasti Zakona o zaštiti od nasilja u porodici za period od 01.01.2018. do 30.06.2018. godine²⁰ sudovi za prekršaje su imali u radu 1.117 predmeta iz oblasti Zakona o zaštiti od nasilja u porodici, od čega 674 Sud za prekršaje u Podgorici, 254 Sud za prekršaje u Budvi i 189 predmeta Sud za prekršaje u Bijelom Polju.

Završeno je 720 predmeta ili 64,46%, na način što je izrečeno: 241 novčana kazna; 85 kazni zatvora; 101 uslovna osuda; 53 opomene; 5 (pet) vaspitnih mjera; u sedam (7) predmeta je odbačen zahtjev; u 28 je obustavljen postupak; u 182 je donijeta oslobađajuća odluka, dok je 18 predmeta riješeno na drugi način.

Sudovi za prekršaje su izrekli 180 zaštitnih mjera, i to: 26 udaljenje iz stana ili drugog prostora za stanovanje; 56 zabrana približavanja; 69 zabrana uznemiravanja i uhođenja; osam (8) obavezno psihijatrijsko liječenje na slobodi; sedam (7) obavezno psihijatrijsko liječenje u zdravstvenoj ustanovi; četiri (4) obavezno liječenje narkomana od zavisnosti; četiri (4) obavezno liječenje alkoholičara od zavisnosti i šest (6) zaštitnih mjera obavezni psihosocijalni tretman.

U 720 završenih predmeta postupci su vođeni protiv 828 nasilnika, od čega protiv 812 punoljetnih i 16 maloljetnih lica. Po polnoj strukturi punoljetnih nasilnika bilo je 642 lica muškog pola i 170 ženskog pola, dok je maloljetnih nasilnika muškog pola bilo 13 i tri (3) ženskog pola.

U istom broju završenih predmeta ukupno je bilo 847 različitih žrtava nasilja, od čega 770 ili 90,90% punoljetnih i 77 ili 9,09% maloljetnih. Od ukupno 770 punoljetnih žrtava, ženskog pola je 517 ili 67,14%, dok je muškog pola 253 žrtve. Od ukupno 77 maloljetnih žrtava nasilja u 51 slučaju su žrtve bile muškog pola i u 26 slučajeva ženskog pola.

Prema raspoloživim podacima, na uzorku od 694 nasilnika tj. 83,81% od ukupnog broja nasilnika u završenim predmetima, njih 378 ili 54,46% su nezaposlena lica. Na uzorku od 531 nasilnika ili 64,13% od ukupnog broja nasilnika, njih 135 ili 25,42% ima osnovno obrazovanje, 375 ili 70,62% srednje obrazovanje, dok 21 ili 3,95% ima višu ili visoku stručnu spremu.

Viši sud za prekršaje je u prvoj polovini 2018. godine imao u radu 70 predmeta po žalbi iz oblasti Zakona o zaštiti od nasilja u porodici. Šest (6) predmeta je ukinuto zbog bitnih povreda odredaba prekršajnog postupka, a dva (2) zbog nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja. Preinačeni predmeti su završeni na način što je jedan (1) predmet preinačen u pogledu pravne kvalifikacije, jedan (1) u pogledu zaštitne mjere, u jednom (1) predmetu je novčana kazna preinačena u oslobađajuću odluku, u jednom (1) predmetu je novčana kazna povećana, u jednom (1) je opomena preinačena u novčanu kaznu i u jednom (1) predmetu je umjesto oslobađajuće odluke izrečena novčana kazna.

²⁰ Su II br. 148/18 od 04. oktobra 2018. godine

Iznijeti podaci organa zaduženog za policijsko postupanje i sudova za prekršaje ukazuju na pozitivan trend u zastupljenosti delikata iz ove oblasti u odnosu na isti period prošle godine, ali i na kontinuirano djelovanje organa u cilju snaženja žrtava da prijave nasilje i konsekvantno tome na jačanje djelotvorne i efikasne zaštite organa zaduženih za zaštitu i suzbijanje nasilja u porodici ili porodičnoj zajednici. Primjećuje se da policijski službenici počinju primjenjivati ovlašćenje o izricanju naredbe učiniocu nasilja o udaljenju ili zabrani vraćanja u stan ili drugi prostor za stanovanje radi otklanjanja opasnosti po fizički integritet žrtve, što po samom prijavljivanju nasilja predstavlja djelotvorno sredstvo u sprečavanju vršenja ponovljenog nasilja dok se postupak zaštite ne okonča pred sudskim instancama. Saglasno povećanju broja prijavljenih i procesuiranih slučajeva nasilja, po rješenjima sudova za prekršaje o izrečenoj zaštitnoj mjeri, policijski službenici su pratili izvršenje 104 zaštitne mjere, što je vidljivo uvećanje u odnosu na isti period prošle godine kada su pratili izvršenje 74 zaštitne mjere, a nijesu izrekli niti jednu naredbu o udaljenju ili zabrani vraćanja u stan ili drugi prostor za stanovanje.

Razlog zbog čega je ova oblast uvrštena u Izvještaj 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 diskriminacije²¹.

I pored napora koje država ulaže u cilju postizanja *rodne ravnopavnosti i osnaživanja žena i djevojčica*, prema sociološkim istraživanjima i izvještajima međunarodnih organizacija, u ovoj oblasti je potrebno još dosta toga uraditi, naročito na planu zaštite fizičkog i psihičkog integriteta žena i podrške ženama kao ranjivoj društvenoj grupi. Takođe, nužne su intervencije u pogledu njihovog statusa na tržištu rada, odnosno prava i obaveza na radu i u vezi sa radom (zaštita na radu, zaštita materinstva, olakšice majki koje se staraju o djeci sa posebnim razvojnim potrebama).

Osim djelimično u pravosuđu, rodni balans nije postignut u mnogim oblastima kao što su političko djelovanje, administrativno rukovođenje, obrazovanje na najvišem nivou. Posebno je težak položaj žena koje pripadaju ranjivim grupama, kao što su osobe sa invaliditetom, starije osobe, žene u stanju socijalne potrebe i slabog imovnog stanja, Romkinje, samohrane majke, žrtve nasilja kao i žene iz seoskih područja i pripadnice LGBT populacije.

I pored unaprijeđenih zakonodavnih i strateških rješenja, kao i određenih rezultata u promociji vrijednosti rodne ravnopravnosti, žene u crnogorskom društvu još uvijek se suočavaju sa izazovima nejednakosti pa dostizanje ravnopravnosti žena u svim sferama društvenog i političkog života mora ostati u vrhu prioritarnih ciljeva države.

Ovaj period izvještavanja karakteriše nezadovoljstvo jednog broja žena kojima je izvršenjem Odluke Ustavnog suda U-I broj 6/16 od 19. aprila 2017. godine ukinuto pravo na naknadu po osnovu rođenja troje ili više djece. Posebno je izraženo nezadovoljstvo korisnica koje su bile dovedene u nepovoljan položaj i nijesu bile prepoznate u odredbama Zakona o izvršenju odluke Ustavnog suda Crne Gore U-I br. 6/16 od 19. aprila 2017. godine²², a to su žene kojima je njihovom voljom, a radi

²¹ Evropska konvencija o sprečavanju nasilja u porodici i nasilja nad ženama, čl. 3

²² „Službeni list Crne Gore”, broj 31/17”

ostvarenja prava na naknadu prestao radni odnos na određeno vrijeme. Na osnovu predloga pet poslanika pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti odredaba Zakona o izvršenju odluke Ustavnog suda na osnovu kojih je naznačeno socijalno pravo pripadalo samo korisnicama kojima je njihovom voljom prestao radni odnos na neodređeno vrijeme u iznosima propisanim Zakonom. Ustavni sud Crne Gore je na sjednici od 25.12.2017. godine donio Odluku U-I br. 22/17, 24/17, 25/17 i 30/17 kojom su, između ostalog, ukinute odredbe člana 2 stav 1 u dijelu koji glasi „na neodređeno vrijeme” Zakona o izvršenju odluke Ustavnog suda Crne Gore U-I br. 6/16 od 19. aprila 2017. godine.²³ Ovom odlukom Ustavni sud je, kao suprotnu Ustavu, ukinuo odredbu zakona čijom primjenom je ostvarivanje prava na mjesečnu naknadu bilo uskraćeno majkama kojima je radi korišćenja tog prava prestao radni odnos na određeno vrijeme. Ustavni sud je proizveo faktičku i pravnu situaciju jednakosti između korisnica koje su ostvarile pravo na naknadu po osnovu rada na određeno i rada na neodređeno vrijeme, iz čega proizilazi obaveza primjene jednakog tretmana u utvrđivanju naknade. Međutim, korisnicama kojima je radi ostvarivanja prava na mjesečnu naknadu prestao radni odnos na određeno vrijeme još uvijek nije omogućeno da ostvaruju pravo na mjesečnu naknadu koja im nakon navedene odluke Ustavnog suda po zakonu pripada. Nadležni organi nepostupanje po odluci Ustavnog suda pravdaju nedostatkom pravnog osnova sadržanog u podzakonskim aktima i uputstvima za izvršavanje Zakona. Nakon saznanja o navedenim nejednakostima u ostvarivanju prava na naknadu između žena koje su raskinule radni odnos na neodređeno i onih na određeno vrijeme, Zaštitnik je uputio preporuke Ministarstvu rada i socijalnog staranja da bez odlaganja preduzme sve mjere i radnje radi pune primjene *Zakona o izvršenju odluke Ustavnog suda Crne Gore po Odluci Ustavnog suda U-I br. 22/17, 24/17, 25/17 i 30/17 od 25. decembra 2017. godine.*²⁴ Bliži podaci o toku postupka i mjerama koje se preduzimaju za postizanje cilja ravnopravnosti po ovom osnovu Zaštitniku nijesu dostavljeni.

Konačno, prema podacima kojima raspolaže Zaštitnik, stiče se utisak da sudovi još uvijek malo ili uopšte ne primjenjuju kvalifikatornu (otežavajuću) okolnost iz čl. 42a Krivičnog zakonika Crne Gore prilikom odmjeravanja kazne za *krivično djelo učinjeno iz mržnje* zbog pripadnosti rasi, vjeroispovijesti, nacionalne ili etničke pripadnosti, pola, seksualne orijentacije ili rodnog identiteta drugog lica. Međutim, novim uređenjem člana 42a, koji pored otežavajuće okolnosti po pitanju pobude iz stava 1 ovog člana uvodi stav 2 prema kojem sama činjenica što je krivično djelo učinjeno prema licu koje pripada posebno ranjivoj kategoriji (djeca, osobe sa invaliditetom, trudna žena, starija lica, izbjeglice), sud je dužan da i ovu okolnost uzme kao otežavajuću, bez utvrđivanja motiva mržnje, kao subjektivnog elementa bića krivičnog djela.

Na osmom sastanku *Pododbora za pravdu, slobodu i bezbjednost* u procesu pregovaranja o članstvu u EU, predstavnici tužilaštva su iznijeli podatak da su do 26.09.2018. godine državnim tužilaštvima podnijete dvije prijave za krivična djela koja se dovode u vezu sa *govorom mržnje*, i to jedna za krivično djelo izazivanje nacionalne, rasne i vjerske mržnje i netrpeljivosti, i jedna za krivično djelo rasna i druga diskriminacija. Prema istom izvoru informacija jedna krivična prijava je odbačena i podniet zahtjev za utvrđivanje odgovornosti u prekršajnom postupku, dok je po drugoj

²³ Odluka Ustavnog suda objavljena je u Službenom listu Crne Gore br. 3/2018 od 19.01.2018. godine

²⁴ Mišljenje Zaštitnika broj: 382/17, http://www.ombudsman.co.me/docs/1530705760_29062018-preporuka-ng.pdf

prijavi uslijedilo optuženje i donijeta je pravosnažna osuđujuća presuda. S tim u vezi, Zaštitnik podsjeća da se krivično djelo koje prati ili sadrži elemente govora mržnje može kvalifikovati kao djelo učinjeno iz mržnje, ukoliko se zasniva na motivu pristrasnosti, odnosno pobudi počinitelja prema žrtvi krivičnog djela, koju karakteriše zaštićeno svojstvo kakvo je rasa, etničko porijeklo, seksualna orijentacija, rodni identitet i druga svojstva.

U odnosu na postupanje pred Zaštitnikom u ovom periodu izvještavanja nije podnijeta niti jedna pritužba zbog govora mržnje, dok je u prvoj polovini prošle godine u radu imao dva (2) predmeta u kojima je utvrđen govor mržnje zasnovan na etničkoj pripadnosti grupe prema kojoj je manifestovan (Romi). Tada je preporučeno sudskim organima da prilikom kvalifikovanja krivičnog djela uzmu u obzir standarde zasnovane na Protokolu uz Konvenciju o računarskom kriminalu, kao i Preporuku br. 15 Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije, kojima se ukazuje na sankcionisanje širenja rasističkog i ksenofobičnog materijala preko računarskih sistema i interneta.

VI ZAKLJUČNE OCJENE I PLANOWI ZA NAREDNI PERIOD

► U godini koja je prethodila periodu izvještavanja izvršena je zakonodavna intervencija u nekoliko značajnih oblasti koje čine pravni okvir zaštite od diskriminacije. Dopunjen je sistemski Zakon o zabrani diskriminacije, Krivični zakonik, Zakon o prekršajima, propisi u oblasti urbanizma i građenja, socijalne i dječije zaštite, manjinskih prava i sloboda, međunarodne zaštite stranaca, te inovirani akcioni planovi za sprovođenje strateških dokumenata od značaja za položaj pojedinih ranjivih grupa. Obaveza je svih organa zaduženih za sprovođenje zakona i drugih propisa da ujednačeno i u punom kapacitetu primjenjuju inovirane odredbe čime bi se unaprijedila suštinska jednakost svih koji se nalaze u riziku od diskriminacije i početno nejednakom položaju.

► Neodvojivi dio borbe protiv diskriminacije čini i kontinuirano praćenje poznavanja fenomena i pravnog pojma diskriminacije, percepcije stepena diskriminacije prema osnovima, područjima i pojedinim ranjivim grupama, kao i praćenje povjerenja građana u organe zadužene za borbu protiv diskriminacije i procjene njihovog stvarnog uticaja u stvaranju ravnopravnog društva. Saglasno tome, čvrsto je opredjeljenje Zaštitnika da u predstojećem periodu radi na izradi studije *"Istine i zablude o diskriminaciji"* koju ideju je Odbor za ljudska prava i slobode Skupštine Crne Gore nesumnjivo podržao. Izrada publikacije zasnivaće se na anketnoj metodologiji istraživanja stavova javnog mnjenja i uz primjenu standarda koja garantuju kredibilitet dobijenih rezultata. Zaključci do kojih ćemo doći po ispitivanju stavova građana Crne Gore o diskriminaciji umnogome će olakšati mapiranje područja u kojima zaštita od diskriminacije nije dala očekivane rezultate, identifikovanje nepoznanica u prepoznavanju diskriminacije i doprinijeti stvaranju pouzdanog statističkog materijala kao dokaznog sredstva u postupcima za zaštitu od diskriminacije. Osim toga, poređenje ovih podataka sa podacima dobijenim na osnovu evidencija različitih državnih organa omogućiće dalje angažovanje Zaštitnika na promociji i prevenciji kada je u pitanju jednakost svih, a posebno najranjivijih društvenih grupa. Konačno, publikovanje rezultata ovog projekta označiće novu fazu u istraživačkoj djelatnosti Institucije uz podršku iz sredstava državnog Budžeta i dati novi impuls saradnji sa

nacionalnim institucijama, posebno skupštinskim Odborom za ljudska prava i slobode i Odborom za rodnu ravnopravnost koji su Projekat najviše podržali.

► Pravnim sistemom Crne Gore uspostavljeni su mehanizmi zaštite od diskriminacije pred sudovima, nezavisnim institucijama i inspekcijskim organima, pa je neophodno nastaviti sa jačanjem njihove vidljivosti i aktivnostima na prepoznavanju diskriminacije kroz kampanje i druge vidove promocije. Stoga, i dalje je istaknuta potreba predstavljanja zakonom prepoznatih oblika, vrsti i područja diskriminacije, ali i mehanizama koji široj javnosti i grupama posebno izloženim riziku od diskriminacije stoje na raspolaganju u postupcima zaštite.

► Mali broj predmeta u vezi sa diskriminacijom pred inspekcijama koje djeluju u okviru Uprave za inspekcijske poslove i ministarstava (18 predmeta u 2017. godini) ukazuju da je neophodna veća inicijativa inspekcijskih organa kada imaju dovoljno činjenica koje ukazuju na potrebu sprovođenja inspekcijskog nadzora u svim oblastima. Jačanju preventivne funkcije nadležnih inspekcija mora se posvetiti posebna pažnja, kako bi, posebno u oblasti uređenja prostora i izgradnje objekata, kroz svoju kontrolnu ulogu sprovodila pojačani nadzor i suzbila gradnju objekata koji ne odgovaraju propisanim standardima, odnosno sankcionisala one subjekte koji nijesu preduzeli mjere i radnje na prilagođavanju objekata.

► Zaštitnik i u ovom izvještaju sa zabrinutošću konstatuje da sudovi, državna tužilaštva, organ uprave nadležan za policijske poslove i inspekcijski organi još uvijek nijesu ustanovili evidenciju u formi elektronski vođene baze podataka o podnijetim prijavama, pokrenutim postupcima i donijetim odlukama iz svoje nadležnosti u vezi sa diskriminacijom, već najčešće nesistematično, neujednačeno i samo na traženje Zaštitnika dostavljaju podatke u vezi sa diskriminacijom. Zaštitnik takođe ukazuje da je vođenje posebnih evidencija o slučajevima diskriminacije kao zakonska obaveza nužno, ne samo radi potrebe praćenja pojave i 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 relevantno dokazno sredstvo.

► Unaprijeđeno softversko rješenje o predmetima u postupku pred Zaštitnikom, kao i brojne obuke i studijske posjete koje su odgovorile potrebama Institucije u izvršavanju obaveza u procesu pristupanja EU i poštovanja smjernica monitoring tijela Savjeta Evrope, samo su neki od benefita dvogodišnje realizacije projekta "Podrška nacionalnim institucijama u prevenciji diskriminacije u Crnoj Gori" (PREDIM). Zaštitnik će nastaviti da posvećuje pažnju dodatnoj obuci službenika, saradnji sa drugim državnim organima radi razmjene i ujednačavanja prakse, očuvanju statusa Institucije u mrežnim mehanizmima za jednakost, kao i nastavku saradnje sa organizacijama civilnog društva i međunarodnim organizacijama.

