

Broj: 01-801/18-3

Podgorica, 31.12.2018. godine

KM/KM

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, u skladu sa odredbom člana 41 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", br. 42/2011 i 32/2014)) i člana 41 Pravila o radu Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list CG" br. 53/14), nakon završenog postupka ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda po pritužbi nevladine organizacija Savez slijepih Crne Gore, daje

MIŠLJENJE

I UVOD

1. Pritužbu je podnijela nevladina organizacija Savez slijepih Crne Gore zbog diskriminatorne prirode Pravilnika o listi proizvoda, načinu isticanja i vrsti objekata u kojima se ističu obavještenja o robi na Brajevom pismu ("Službeni list Crne Gore", br. 030/17).

2. U pritužbi je u bitnom navedeno da Pravilnik određuje samo dva proizvoda koja moraju biti obilježena na Brajevom pismu, i to: 1. tečni šampon za pranje kose, zapremine veće od 0,5 litara i 2. tečni deterdžent za pranje veša i suđa, zapremine veće od 0,5 litara, da se proizvodi mogu kupiti samo u prodajnim objektima većim od 500m² i da se obilježava samo 1/5 proizvoda. Podnosilac pritužbe ističe da se ovakvim Pravilnikom vrši neposredna diskriminacija osoba sa oštećenjem vida sa razloga što u svim djelovima grada nema većih prodajnih objekata, što iziskuje dodatne troškove za usluge taksi prevoza, te da manje opštine kakve su Šavnik, Plužine, Petnjica, Plav, Gusinje i druge nemaju velike markete, što osobama sa oštećenjem vida stvara nesrazmjerno velike troškove u slučaju kupovine proizvoda obilježenog na Brajevom pismu. Takođe je navedeno da određivanje zapremine proizvoda veće od 0,5 litara onemogućava osobu sa oštećenjem vida da vrši izbor proizvoda jer svih proizvoda nema u navedenoj zapremini, a da je posebno ograničavajuća odredba koja propisuje obilježavanje samo jednog od pet proizvoda, što onemogućava nalaženje istog. Konačno, ističe se da se ova nevladina organizacija više puta obraćala Ministarstvu ekonomije radi iniciranja izmjene Pravilnika i proširenja liste proizvoda, ali da do dana podnošenja pritužbe nije bilo odgovora.

II ISPITNI POSTUPAK

3. U cilju utvrđivanja pravno relevantnih činjenica i okolnosti, Zaštitnik je, saglasno odredbama člana 35 Zakona o Zaštitniku/ci, pokrenuo postupak i aktom br. 01-801/18-1 od 06.12.2018. godine tražio izjašnjenje o osnovanosti navoda iz pritužbe od Ministarstva ekonomije. Kako na ovaj zahtjev nije odgovoreno u ostavljenom roku, a ni nakon isteka, Zaštitnik se obratio ponovljenim zahtjevom br. 01-801/18-2 od 18.12.2018. godine.

4. Aktom br. 330-189/2018-3 od 26.12.2018. godine Ministarstvo ekonomije se izjasnilo u bitnom navodeći:

- Da je čl. 7 Zakona o zaštiti potrošača navedeno šta sve treba da sadrži obavještenje o robi, te da sadržaj obavještenja može biti određen i drugim zakonima kojima se uređuju pojedine oblasti;
- Da prema odredbi čl. 7 st. 5 podaci o obavještenju o robi iz stava 3 ovog člana na određenim proizvodima i u određenim objektima moraju da budu istaknuti na Brajevom pismu;
- Da ova odredba obavezuje trgovce da na određenim proizvodima, čija lista je na osnovu čl. 7 st. 6 Zakona uređena Pravilnikom o listi proizvoda, načinu isticanja i vrsti objekata u kojima se ističu obavještenja o robi na Brajevom pismu ("Službeni list Crne Gore", br. 30/17), ističu obavještenje i na Brajevom pismu;
- Da obavještenje o robi mora u potpunosti sadržati sve informacije propisane čl. 7 Zakona i trgovac je dužan da ono bude istaknuto na svakom proizvodu, što zbog specifičnosti Brajevog pisma nije tehnički moguće sprovesti i obavještenje postaviti na površini samog proizvoda;
- Da obavezne informacije iz čl. 7 Zakona sadrže oko 1500 karaktera standardnog pisma, te da prenošenje istih tih informacija u Brajevo pismo zahtijeva značajno veću površiu nego što je raspoloživi prostor na većini proizvoda koji se koriste u svakodnevnoj upotrebi;
- Da su tehničke nemogućnosti ispunjavanja zakonskih normi i česte pritužbe trgovaca bile povod da se 2015. godine pristupi izmjenama zakona i da se samo određeni proizvodi označavaju obavještenjem na Brajevom pismu;
- Da je Pravilnikom o listi proizvoda navedeno da se obavještenje na Brajevom pismu ističe na šamponu za pranje kose i tečnom deterdžentu za pranje veša i suđa i to u zapremini većoj od 0,5 l;
- Da zapremina veća od 0,5 l je izabrana zbog odgovarajuće veličine proizvoda, jer manji proizvodi zbog veličine ne mogu da budu označeni neophodnim obavještenjem, zbog čega je bilo nužno odrediti robe koje su po svojim ambalažnim karakteristikama pogodne za isticanje obavještenja;
- Da je čl. 8 st. 1 Zakona o zaštiti potrošača propisano da je trgovac dužan da obavještenje o robi istakne na svakom pojedinačnom primjerku robe, a kod robe male veličine ili neprikladne za isticanje obavještenja, na zbirnom pakovanju, odnosno na mjestu prodaje, što pruža mogućnost trgovcu da ukoliko je obavještenje većeg formata a proizvod neprikladan za isticanje, obavještenje istakne na mjestu prodaje;
- Da su obavještenja na Brajevom pismu većih dimenzija a mjesto na kojem se izlaže proizvod odnosno roba nema dovoljno fizičkog prostora da obavještenja budu istaknuta, zbog čega je Pravilnikom regulisano da se obavještenja na Brajevom pismu ističu na 1/5 proizvoda u objektima većim od 500 kvadratnih metara;

- Da je na taj način obezbijeđena informisanost potrošača koji koriste Brajevo pismo, te da je ujedno omogućeno i da trgovci mogu da ispune svoju zakonsku obavezu;
- Da je odredba Zakona koja propisuje upotrebu Brajevog pisma bila i ostala predmet čestih prigovora potrošača, Provredne komore Crne Gore, Privredne komore BiH, privrednika iz Slovenije, Srbije i ostalih država koje proizvode robe koje se prodaju na tržištu Crne Gore;
- Da je u prigovorima isticano da ove odredbe predstavljaju biznis barijere i da su nesprovodive u djelo, kao i da je posebno akcentovano da ne postoji uporedan primjer koji bi trgovci mogli koristiti u konkretnom slučaju kako bi izvršili zakonsku dužnost;
- Da trgovci ističu da bi izmjena Pravilnika i propisivanje većeg broja proizvoda na kojima se obavještenje ističe na Brajevom pismu moglo dovesti do selektivnog uvoza roba ali i do prekida uvoza određenih proizvoda što bi za posljedicu moglo stvoriti nestabilnost na tržištu i nedostatak pojedinih roba široke potrošnje;
- Da će Ministarstvo ekonomije u narednom periodu analizirati tržište i u komunikaciji sa relevantnim organima iz država članica EU kroz razmjenu informacija tražiti mogućnosti za dalje unapređenje zakona kada je upotreba Brajevog pisma u pitanju.

III UTVRĐENE ČINJENICE

5. Na osnovu sprovedenog ispitnog postupka, izjašnjenja i relevantne domaće i međunarodne pravne dokumentacije utvrđeno je da Pravilnik o listi proizvoda, načinu isticanja i vrsti objekata u kojima se ističu obavještenja o robi na Brajevom pismu ("Službeni list Crne Gore", br. 030/17) nije usaglašen sa pravnim aktima više pravne snage, Zakonom o zabrani diskriminacije, odnosno Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom. Takođe, odredbe Pravilnika u suprotnosti su sa pravom na slobodu traženja, primanja i širenja informacija i ideja na osnovama jednakosti sa drugima garantovanim Konvencijom UN-a o pravima lica sa invaliditetom, kojoj je Crna Gora pristupila proglašenjem Zakona o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih Nacija o pravima lica sa invaliditetom, s Opcionim protokolom ("Službeni list Crne Gore - Međunarodni ugovori", br. 002/09 od 27.07.2009).

IV RELEVANTNI PROPISI

Domaće pravo:

6. Ustav Crne Gore („Službeni list Crne Gore“, br. 1/2007, 38/2013) određuje:

“Zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu.” (član 8)

"Prava i slobode ostvaruju se na osnovu Ustava i potvrđenih međunarodnih sporazuma.

Svi su pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo.” (član 17 st.1 i 2)

7. Zakon o zabrani diskriminacije („Službeni list Crne Gore“, br.46/2010, 18/2014 i 042/17) propisuje:

“Zabranjen je svaki oblik diskriminacije, po bilo kom osnovu.

Diskriminacija je svako neopravdano, pravno ili faktičko, neposredno ili posredno pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje postupanja prema jednom licu, odnosno grupi lica u

odnosu na druga lica, kao i isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva nekom licu u odnosu na druga lica, koje se zasniva na rasi, boji kože, nacionalnoj pripadnosti, društvenom ili etničkom porijeklu, vezi sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom, jeziku, vjeri ili uvjerenju, političkom ili drugom mišljenju, polu, rodnom identitetu, seksualnoj orijentaciji, zdravstvenom stanju, invaliditetu, starosnoj dobi, imovnom stanju, bračnom ili porodičnom stanju, pripadnosti grupi ili pretpostavci o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji, kao i drugim ličnim svojstvima.”(član 2 st. 1 i 2)

“Diskriminacijom u pristupu dobrima, uslugama u javnom i privatnom sektoru i robi, po nekom od osnova iz člana 2 stav 2 ovog zakona, smatra se:

- 1) otežavanje ili onemogućavanje pristupa dobrima, uslugama u javnom i privatnom sektoru i robi;
- 2) odbijanje pristupa dobrima, uslugama u javnom i privatnom sektoru i robi;
- 3) postavljanje uslova prilikom pristupa dobrima, uslugama u javnom i privatnom sektoru i robi, koji se ne traže od drugih lica ili grupe lica;
- 4) namjerno kašnjenje ili odlaganje pristupa dobrima, uslugama u javnom i privatnom sektoru i robi, iako je lice ili grupa lica zatražila i ispunila uslove za blagovremeni pristup tim dobrima, uslugama i robi, prije drugih lica ili grupe lica.” (čl. 11)

8. Zakon o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom ("Službeni list Crne Gore", br. 035/15, 044/15) propisuje:

“Diskriminacijom po osnovu invaliditeta u oblasti pružanja javnih i privatnih dobara i usluga smatra se:

- 1) odbijanje, onemogućavanje, ograničavanje ili otežavanje pružanja dobara i usluga;
- 2) onemogućavanje, ograničavanje ili otežavanje pružanja dobara i usluga nepoštovanjem principa univerzalnog dizajna, osim ako bi pružanje dobra i usluge ugrozilo život ili zdravlje lica sa invaliditetom ili drugog lica;
- 3) pružanje dobara i usluga pod drukčijim i nepovoljnijim uslovima od onih pod kojima se dobro i usluga pruža drugim korisnicima, osim ako bi pružanje dobra i usluge ugrozilo život ili zdravlje lica sa invaliditetom ili drugog lica;
- 4) namjerno kašnjenje ili odlaganje pružanja dobara i usluga, iako je lice ili grupa lica sa invaliditetom zatražila i ispunila uslove za blagovremeno pružanje dobara i usluga prije drugih lica; i
- 5) povećanje cijene javnih i privatnih dobara i usluga usljed uvećanih troškova neposredno proisteklih iz pružanja javnih i privatnih dobara i usluga licu ili grupi lica sa invaliditetom.” (čl. 14)

9. Zakon o zaštiti potrošača ("Službeni list Crne Gore", br. 002/14, 006/14, 043/15, 070/17) propisuje:

“(1) Trgovac ne smije da stavi u promet robu na kojoj nije istaknuto obavještenje sa podacima o robi (u daljem tekstu: obavještenje o robi), u skladu sa zakonom.

(2) Trgovac je obavezan da vidno istakne obavještenje o sadržaju GMO (genetski modifikovanih organizama) u proizvodima koji služe za ljudsku ishranu. Isto obavještenje je dužno da istakne i kod proizvoda namijenjenih za prehranu domaćih životinja ili njihov uzgoj;

(3) Ako posebnim zakonom nije drukčije propisano, obavještenje o robi obavezno sadrži:

- 1) naziv pod kojim se roba prodaje i trgovačko ime, ako postoji;

- 2) naziv i sjedište proizvođača;
 - 3) naziv i sjedište uvoznika, ako se radi o robi iz uvoza;
 - 4) naziv države porijekla robe;
 - 5) podatke o količini, sastavu, kvalitetu, tipu i modelu robe, datumu proizvodnje i roku upotrebe, načinu upotrebe, održavanju i čuvanju robe i upozorenje o mogućim rizicima vezanim za pravilnu i nepravilnu upotrebu robe, u zavisnosti od prirode robe.
- (4) Podaci u obavještenju o robi moraju biti odštampani i napisani čitko, jasno, razumljivo i lako uočljivo.
- (5) Podaci u obavještenju o robi iz stava 3 ovog člana na određenim proizvodima i u određenim objektima moraju da budu istaknuti i na Brajevom pismu.
- (6) Listu proizvoda i način isticanja obavještenja iz stava 5 ovog člana, kao i vrste objekata u kojima podaci u obavještenju o robi moraju biti istaknuti i na Brajevom pismu propisuje organ državne uprave nadležan za poslove zaštite potrošača (u daljem tekstu: Ministarstvo).
- (7) Zabranjeno je uklanjanje ili mijenjanje podataka iz obavještenja o robi, kao i isticanje neistinitih podataka.
- (8) Odredbe st. 1 do 7 ovog člana primjenjuju se i na usluge, na način da se obavještenje o uslugama, uključujući i upozorenja o rizicima koji su povezani sa pružanjem usluge ističe na mjestu pružanja, odnosno ponude usluge ili na drugi potrošaču dostupan način." (čl. 7)

"(1) Trgovac je dužan da obavještenje o robi istakne na svakom pojedinačnom primjerku robe, a kod robe male veličine ili neprikladne za isticanje obavještenja, na zbirnom pakovanju, odnosno na mjestu prodaje.

(2) Kod prodaje robe u rasutom stanju obavještenje iz stava 1 ovog člana ističe se na mjestu prodaje.

(3) Trgovac je dužan da obezbijedi da obavještenje o robi, odnosno uslugama, isprave o usaglašenosti, ostala dokumentacija (uputstva za upotrebu, uputstvo za montažu, garantni list i dr.) koja prati robu, odnosno usluge i druge informacije budu na crnogorskom jeziku, što ne isključuje mogućnost istovremene upotrebe drugih jezika." (čl. 8)

10. Zakon o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list CG", br. 42/2011 i 32/2014) propisuje:

"Zaštitnik/ca je institucionalni mehanizam za zaštitu od diskriminacije.

Zaštitnik/ca, uz saglasnost diskriminisanog lica, postupa i preduzima mjere za zaštitu od diskriminacije, u skladu sa ovim zakonom i posebnim zakonom kojim je uređena zabrana diskriminacije." (član 27)

"Nakon završetka ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda Zaštitnik daje mišljenje o tome da li je, na koji način i u kojoj mjeri došlo do povrede ljudskih prava i sloboda." (član 41 st. 1)

Međunarodno pravo:

11. Konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (Rim, 4. novembra 1950.) propisuje:

„Uživanje prava i sloboda predviđenih ovom konvencijom osigurava se bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili

socijalno porijeklo, veza sa nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status.“ (čl. 14)

12. Protokol broj 12 uz Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda propisuje:

1. Uživavanje svih prava određenih zakonom osiguraće se bez diskriminacije po bilo kom osnovu kao što je pol, rasa, boja kože, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili drugi status.

2. Niko ne smije biti diskriminisan od strane javnih tijela na bilo kojoj osnovi kako je navedeno u stavu 1. (čl.1)

13. Konvencija UN-a o pravima lica sa invaliditetom¹ propisuje:

“1. Države potpisnice obavezuju se da će osigurati i promovisati puno ostvarivanje svih ljudskih prava i osnovnih sloboda za sva lica sa invaliditetom bez ikakve diskriminacije po osnovu invalidnosti. Da bi to ostvarile, države potpisnice obavezuju se da će:

(a) Usvojiti sve odgovarajuće zakonodavne, administrativne i druge mjere kako bi sprovele prava priznata ovom Konvencijom;

(b) Preduzeti sve odgovarajuće mjere, uključujući zakonodavne, radi izmjene ili poništavanja svih zakona, podzakonskih akata, običaja i prakse koji predstavljaju diskriminaciju lica sa invaliditetom.

3. Prilikom razvoja i sprovođenja politike i zakonodavstva usmjerenih na primjenu ove Konvencije, kao i drugim procesima donošenja odluka o pitanjima koja se neposredno tiču lica sa invaliditetom, države potpisnice će to činiti uz bliske konsultacije i aktivno učešće lica sa invaliditetom, uključujući djecu sa invaliditetom, kroz organizacije koje ih predstavljaju i zastupaju.” (čl. 4 st. 1 (a), (b), st. 3)

“Za potrebe ove Konvencije:

"Komunikacija" obuhvata jezike, prikazivanje tekstova, Brajevo pismo, taktilnu komunikaciju, formate sa velikim slovima, pristupačne multimedije, kao i pisane, audio snimke, jednostavan jezik, ljudske čitače i augmentativne i alternativne oblike, sredstva i formate komunikacija, uključujući pristupačne informacione i komunikacione tehnologije.” (čl. 2 st. 1 i 2)

“Države potpisnice preduzeće sve odgovarajuće mjere kako bi osigurale da lica sa invaliditetom mogu da ostvare slobodu izražavanja i mišljenja, uključujući slobodu traženja, primanja i širenja informacija i ideja na osnovama jednakosti sa drugima kroz upotrebu svih oblika komunikacije definisanih u članu 2 ove Konvencije, po izboru lica sa invaliditetom, uključujući:

(a) Pružanje licima sa invaliditetom informacija namijenjenih opštoj javnosti na blagovremen način i bez dodatnih troškova po lica sa invaliditetom u pristupačnim formatima i tehnologijama primjerenim različitim vrstama invalidnosti;

¹ Ukaz o proglašenju Zakona o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih Nacija o pravima lica sa invaliditetom, s Opcionim protokolom ("Službeni list Crne Gore - Međunarodni ugovori", br. 002/09 od 27.07.2009)

(b) Prihvatanje i olakšavanje upotrebe gestovnog jezika, Brajevog pisma i augmentativne i alternativne komunikacije i svih drugih pristupačnih načina, sredstava i formata po izboru lica sa invaliditetom u službenim odnosima;

(c) Pozivanje da privatna lica i organizacije koje pružaju usluge opštoj javnosti, uključujući kroz upotrebu interneta, pružaju informacije i usluge u pristupačnim formatima koje lica sa invaliditetom mogu koristiti;

(d) Ohrabrivanje masovnih medija, uključujući one koji pružaju informacije putem interneta, da svoje usluge učine pristupačnim licima sa invaliditetom;

(e) Podsticanje i priznavanje upotrebe gestovnih jezika.” (čl. 21)

V ZAKLJUČNA OCJENA

14. Savez slijepih Crne Gore je Ministarstvu ekonomije, organu državne uprave kome je Zakonom o zaštiti potrošača utvrđena nadležnost propisivanja liste proizvoda i načina isticanja obavještenja, kao i vrste objekata u kojima podaci u obavještenju o robi moraju biti istaknuti i na Brajevom pismu, stavio na teret diskriminaciju po osnovu invaliditeta (oštećenja vida) sadržanu u Pravilniku o listi proizvoda, načinu isticanja i vrsti objekata u kojima se ističu obavještenja o robi na Brajevom pismu. Stoga, Zaštitnik je u ovoj pravnoj stvari odlučio na osnovu domaćeg i međunarodnog prava kojim je zabranjena diskriminacija po osnovu invaliditeta i garantovana ravnopravnost osoba sa invaliditetom, odnosno puno ostvarivanje svih ljudskih prava i osnovnih sloboda bez diskriminacije.

15. Zaštitnik najprije podsjeća da je Crna Gora ratifikovala UN Konvenciju o pravima lica sa invaliditetom, kojom je u odredbama čl. 4 obavezala države potpisnice da osiguraju i promovišu puno ostvarivanje svih ljudskih prava i osnovnih sloboda za sva lica sa invaliditetom bez ikakve diskriminacije po osnovu invaliditeta. Ovo se, između ostalog, postiže usvajanjem odgovarajućih zakonodavnih, administrativnih i drugih mjera na sprovođenju prava priznatih Konvencijom, odnosno preduzimanjem odgovarajućih mjera, uključujući zakonodavne, radi izmjene ili poništavanja svih zakona, podzakonskih akata, običaja i prakse koji predstavljaju diskriminaciju osoba sa invaliditetom.

16. Odredbama čl. 21 Konvencije garantovana je sloboda izražavanja i mišljenja, uključujući slobodu traženja, primanja i širenja informacija i ideja na osnovama jednakosti sa drugima kroz upotrebu svih oblika komunikacije definisanih u članu 2 Konvencije. Države potpisnice su obavezane da radi ostvarivanja ovog prava pružaju osobama sa invaliditetom informacije namijenjene opštoj javnosti na blagovremen način i bez dodatnih troškova, u pristupačnim formatima i tehnologijama primjerenim različitim vrstama invaliditeta. Ne manje važno je osnaživanje privatnih lica i organizacija koje pružaju usluge opštoj javnosti da pružaju informacije i usluge u pristupačnim formatima koje osobe sa invaliditetom mogu koristiti.

17. Odredbama čl. 8 i čl. 17. st. 2 Ustava Crne Gore zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu i priznata jednakost svih pred zakonom bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo. Ustavna zabrana diskriminacije bliže je razrađena Zakonom o zabrani diskriminacije, odnosno Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom. Odredbama čl. 14 Zakona o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom utvrđen je poseban oblik diskriminacije po osnovu invaliditeta u oblasti pružanja javnih i privatnih dobara i usluga, koji se manifestuje u odbijanju,

onemogućavanju, ograničavanju ili otežavanju pružanja dobara i usluga nepoštovanjem principa univerzalnog dizajna; pod drukčijim i nepovoljnijim uslovima od onih pod kojima se dobro i usluga pruža drugim korisnicima; namjernim kašnjenjem ili odlaganjem pružanja dobara i usluga, odnosno povećanjem cijene javnih i privatnih dobara i usluga usljed uvećanih troškova neposredno proisteklih iz pružanja javnih i privatnih dobara i usluga licu ili grupi lica sa invaliditetom.

18. Standardna pravila UN o izjednačavanju mogućnosti za osobe sa invaliditetom iz 1993. godine² podrazumijevaju snažno moralno i političko zalaganje država u preduzimanju akcija za izjednačavanje mogućnosti za osobe s invaliditetom. Ona upućuju na važna načela odgovornosti, akcije i saradnje i ističu područja od odlučujuće važnosti za kvalitet života i za postizanje punog učešća i ravnopravnosti osoba sa invaliditetom, što se, između ostalog, postiže obezbjeđivanjem pristupačnosti informacijama za osobe sa oštećenjem vida.

19. Zaštitnik snažno ukazuje da je jedna od najviših ustavnih vrijednosti princip vladavine prava, koji se ostvaruje primjenom načela saglasnosti pravnih propisa. Ovo načelo podrazumijeva da zakon mora biti saglasan s Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, kao i da drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom. Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu svojih normativnih, tako i drugih ovlašćenja i podrazumijeva da se podzakonski propisi donose na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta. Pri uređivanju pravnih odnosa, donosilac akta je dužan uvažiti granice koje pred njega postavlja Ustav, a posebno one koje proizilaze iz načela vladavine prava i one kojima se štite određena ustavna dobra i vrijednosti. U konkretnom slučaju to su zabrana diskriminacije i načelo jednakosti. Zahtjevi za jednakošću neodvoji su od načela vladavine prava na području svih grana prava, pa i prava na pristup javnim i privatnim dobrima i uslugama u vezi sa pravom na adekvatnu i punu informisanost potrošača, kao korisnika dobara i usluga. Na ove principe nadovezuje se ustavna norma po kojoj se način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje, uređuje zakonom u skladu sa Ustavom. To nadalje znači da se podzakonskim aktom ne može umanjiti obim prava i sloboda propisan zakonom i garantovan Ustavom kao najvišim pravnim aktom.

20. Čl. 2 spornog Pravilnika određeno je da su tečni šampon za pranje kose, zapremine veće od 0,5 litara i tečni deterdžent za pranje veša i suđa, zapremine veće od 0,5 litara proizvodi za koje se obavještenja o robi ističu na Brajevom pismu, a čl. 3 st. 2 da trgovac treba da istakne obavještenje o robi na Brajevom pismu, u prodajnim objektima čija je površina veća od 500m², na minimum petini proizvoda iz člana 2 ovog pravilnika. Zaštitnik ne spori da je važećim Zakonom o zaštiti potrošača ostavljena mogućnost organu državne uprave nadležnom za poslove zaštite potrošača (Ministarstvu) pa propiše način isticanja obavještenja o robi na Brajevom pismu na određenim proizvodima i u određenim objektima. Međutim, lista od samo dva proizvoda zapremine veće od 0,5 l čija obavještenja se mogu isticati samo u prodajnim objektima čija je površina veća od 500m² i na minimum petini proizvoda predstavlja ograničavajući faktor u dostupnosti proizvoda i usluga osobama sa oštećenjem vida kako sa stanovišta broja i namjene utvrđenih proizvoda tako i sa stanovišta rasprostranjenosti objekata u kojima se isti mogu nabaviti.

² Poglavlje II, pravilo 5, st. b), tač. 6. Standardnih pravila UN o izjednačavanju mogućnosti za osobe sa invaliditetom

21. U odnosu na naprijed iznijeto, nijesu dovoljni i relevantni navodi iz izjašnjenja da je važećim Pravilnikom "obezbjedena informisanost potrošača koji koriste Brajevo pismo a ujedno omogućeno i da trgovci mogu da ispune svoju zakonsku obavezu". Lista od samo dva proizvoda ni pod kojim uslovima ne može da doprinese zadovoljenju minimalnog standarda informisanosti potrošača - osoba sa oštećenjem vida o nazivu robe koju svakodnevno upotrebljavaju (roba široke upotrebe); nazivu i sjedištu proizvođača; nazivu i sjedištu uvoznika; nazivu države porijekla robe; količini, sastavu, kvalitetu, tipu i modelu robe, datumu proizvodnje i roku upotrebe, načinu upotrebe, održavanju i čuvanju robe i mogućim rizicima vezanim za pravilnu i nepravilnu upotrebu robe, shodno odredbama Zakona o zaštiti potrošača. Ne ulazeći u tumačenje tehničkih/praktičnih barijera za isticanje obavještenja o robi na Brajevom pismu, o kojima je bilo riječi u izjašnjenju Ministarstva ekonomije, Zaštitnik ukazuje da pitanje tehničkih poteškoća ne predstavlja dovoljno i razumno opravdanje za restriktivan pristup u utvrđivanju liste od samo dva proizvoda. Shodno međunarodnim standardima i važećem antidiskriminacionom zakonodavstvu u Crnoj Gori obaveza je države, da u komunikaciji sa relevantnim institucijama, privrednim akterima i uz bliske konsultacije i aktivno učešće osoba sa invaliditetom, pokaže minimum spremnosti u zaštiti prava osoba sa invaliditetom, odnosno zaštiti prava potrošača osoba sa oštećenjem vida.

22. Različito postupanje protivrijeći načelu jednakosti ako nema objektivnog i razumnog opravdanja, odnosno ako ne teži legitimnom cilju ili ako nema razumnog odnosa razmjernosti između korištenih sredstava i cilja koji se želi ostvariti.³ Štaviše, čl. 14 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i čl. 1 Protokola br. 12 uz Konvenciju ne zabranjuje ugovornim stranama da prema određenim grupama postupaju različito kako bi ispravile „činjenične nejednakosti među njima“. Dakle, pravo na jednakost u ostvarivanju prava garantovanih Evropskom konvencijom i nacionalnim propisima narušeno je i kada države bez objektivnog i razumnog opravdanja ne postupaju drugačije prema osobama koje su u bitno drugačijoj situaciji.⁴ Konkretna slučaj valja cijeniti kroz obavezu države, što je i bila intencija Zakona o zaštiti potrošača, da donošenjem posebnih propisa i primjenom takvih mjera osigura jednakost osoba sa oštećenjem vida sa svim drugim potrošačima koja ovo lično svojstvo nemaju, odnosno nesmetano ostvaruju pristup obavještenjima o proizvodima/uslugama koje koriste. Legitimni cilj za ograničenje prava mora biti sadržan u zakonu pod kojim se pretpostavlja formalni propis, zakon ili podzakonski akt, odnosno sudska praksa⁵. Međutim, cilj ograničenja prava potrošača osoba sa oštećenjem vida, na koji se poziva Ministarstvo (biznis barijere, tehničke poteškoće), nije sadržan u zakonu i stoga ne zadovoljava uslov legitimnosti.

23. Polazeći od utvrđenih činjenica i okolnosti nesporno proizilazi da su odredbe Pravilnika o listi proizvoda, načinu isticanja i vrsti objekata u kojima se ističu obavještenja o robi na Brajevom pismu diskriminatorne prema osobama sa oštećenjem vida i suprotne odredbama zakona kojima se zabranjuje diskriminacija i garantuje jednakost osoba sa invaliditetom, a pozivajući se na standarde Konvencije UN-a o pravima lica sa invaliditetom na čiju punu primjenu se obavezala država Crna Gora, Zaštitnik

³ *Fabris protiv Francuske* [VV], br. 16574/08, stav 56, ECHR 2013.;

⁴ *Thlimmenos Protiv Grčke* [VV], br. 34369/97, stav 44, ECHR 2000-IV;

⁵ *Maloun protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, stav 67, ECHR 1984.

PREPORUČUJE

Ministarstvu ekonomije

- Da preispita odredbe važećeg Pravilnika o listi proizvoda, načinu isticanja i vrsti objekata u kojima se ističu obavještenja o robi na Brajevom pismu ("Službeni list Crne Gore", br. 030/17), poštujući načela jednakosti i nediskriminacije osoba sa oštećenjem vida, a imajući u vidu odredbe Ustava Crne Gore i Zakona o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom o posebnim mjerama i propisima u funkciji afirmacije prava ovih osoba.

- Da u sadržaji sa Ministarstvom za ljudska i manjinska prava Vlade Crne Gore usaglasi način ostvarivanja prava osoba sa oštećenjem vida u području nabavke dobara i usluga, kada se to tiče isticanja obavještenja o robi na Brajevom pismu, kako bi bilo razumno prihvatljivo za osobe sa oštećenjem vida i dovelo do suštinske jednakosti potrošača, bez obzira na lična svojstva utvrđena u čl. 2 st. 2 Zakona o zabrani diskriminacije. Ovaj postupak bi morao obuhvatiti i konsultacije sa civilnim sektorom koji zagovara prava osoba sa invaliditetom kako bi se obezbijedili valjani inputi za zahtjeve i potrebe ove kategorije lica.

Ministarstvo ekonomije je dužno, u roku od 60 dana od dana prijema mišljenja, dostaviti izvještaj o radnjama i mjerama preduzetim radi izvršenja preporuke.

**ZAMJENIK ZAŠTITNIKA
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE
mr Siniša Bjeković**

Dostaviti:

- Savez slijepih Crne Gore
- Ministarstvo ekonomije
- a/a