

Broj: 225/22

Podgorica, 27. april 2022. 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. 042/11, 032/14, 021/17), nakon završenog ispitnog postupka po pritužbi X.X. iz Bara, daje

MIŠLJENJE

I UVOD

1. X.X. je podnio pritužbu Zaštitniku kojom je opštini Bar stavio na teret diskriminaciju po osnovu invaliditeta u pristupu površinama javne namjene.

2. U pritužbi, u suštini, ističe da se u Starom Baru vrši rekonstrukcija glavnog šetališta koje je stepenastog karaktera; da projektom nijesu predviđeni elementi pristupačnosti za osobe sa poteškoćama u kretanju; zbog čega podnosilac pritužbe urgira da rekonstrukcija obuhvati odgovarajuće rampe i pristupe.

II ISPITNI POSTUPAK

3. U cilju utvrđivanja pravno relevantnih činjenica i okolnosti, Zaštitnik je, saglasno odredbi člana 35. stav 1. Zakona o Zaštitniku/ci, pokrenuo postupak i aktom br. 225/22, od 24. marta 2022. godine tražio izjašnjenje na navode iz pritužbe od opštine Bar.

3.1. Postupajući po upućenom zahtjevu za izjašnjenje, opština Bar je, aktom br. 01-018/22-1060, od 1. aprila 2022. godine, koji je zaprimljen 11. aprila 2022. godine, dostavila izjašnjenje u kojem je, u suštini, navedeno da se radovi na rekonstrukciji kaldrme u Starom Baru, koji podrazumijevaju vraćanje kaldrme kao zaštićenog kulturnog dobra u izvorno stanje, vrše u skladu sa konzervatorskim projektom urađenim od strane Arhitektonskog fakulteta, a na osnovu konzervatorskih uslova koje je izdala Uprava za zaštitu kulturnih dobara Crne Gore. U izjašnjenju se dalje navodi da je urbanističko - građevinski inspektor Direkcije za urbanističko – građevinski nadzor Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i

urbanizma, utvrdio da se radovi izvode u svemu saglasno važećim propisima, te da je, s tim u vezi, ispunjen uslov građenja. Na kraju, u izjašnjenju se navodi da je predviđeno da se rješavanju problema kretanja lica sa umanjenom pokretljivošću pristupi nakon postavljanja kaldrme, a zbog specifičnosti planiranih radova i konfiguracije terena na kojima se isti izvode, naročito u pogledu diskontinuiranog nagiba, i to na način što će se od Uprave za zaštitu kulturnih dobara pribaviti uslovi, u skladu sa kojima će se izraditi odgovarajuće tehničko rješenje i sprovesti postupak nabavke adekvatne opreme i instalacije.

III ČINJENICE I OKOLNOSTI PREDMETA

4. Na osnovu sprovedenog ispitnog postupka, pritužbe, izjašnjenja i pribavljene dokumentacije, utvrđeno je da su u toku radovi na rekonstrukciji kaldrme u Starom Baru koje je proglašeno zaštićenim kulturnim dobrom. Prema izjašnjenju opštine Bar, obezbjeđenju elemenata pristupačnosti za osobe sa poteškoćama u kretanju i osobe sa invaliditetom pristupiće se nakon postavljanja kaldrme, a po pribavljanju uslova od Uprave za zaštitu kulturnih dobara.

IV RELEVANTNI PROPISI

Domaće pravo:

5. Ustav Crne Gore:

Član 8 stav 1

“Zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu.”

Član 17

"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.”

6. Zakon o zabrani diskriminacije ("Službeni list Crne Gore", br. 046/10, 040/11, 018/14, 042/17):

Član 2 st. 1 i 2

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

Diskriminacija je svako pravno ili faktičko 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, promjeni pola, rodnom identitetu, seksualnoj orijentaciji i/ili interseksualnim karakteristikama, 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 10

“Ograničavanje ili onemogućavanje korišćenja objekata i površina u javnoj upotrebi licu ili grupi lica, po nekom od osnova iz člana 2 stav 2 ovog zakona, smatra se diskriminacijom.

Pravo na korišćenje objekata i površina u javnoj upotrebi može biti ograničeno samo u skladu sa zakonom.”

Član 18

“Nedostupnost prilaza objektima i površinama u javnoj upotrebi licima smanjene pokretljivosti i licima sa invaliditetom, odnosno onemogućavanje, ograničavanje ili otežavanje korišćenja navedenih objekata, na način koji nije nesrazmjern teret za pravno ili fizičko lice koje je dužno da to omogući, smatra se diskriminacijom u smislu člana 2 ovog zakona.

Diskriminacija lica sa invaliditetom postoji i u slučaju kad nijesu preduzete posebne mjere za otklanjanje ograničenja, odnosno nejednakog položaja u kojem se ta lica nalaze.”

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

Član 5

“Državni organi, organi državne uprave, organi jedinica lokalne samouprave, javna preduzeća i druga pravna lica koja vrše javna ovlašćenja (u daljem tekstu: organi), kao i druga pravna i fizička lica, u okviru svojih nadležnosti i ovlašćenja, dužni su da donose, odnosno uvode i sprovedu propise i posebne mjere, koji su usmjereni na stvaranje uslova za ostvarivanje ravnopravnosti i zaštite lica sa invaliditetom, koja su po bilo kom osnovu u nejednakom položaju u odnosu na druga lica.

Propisi i posebne mjere se donose, odnosno preduzimaju u oblasti: uređenja prostora i izgradnje objekata, informisanja, saobraćaja, vaspitanja i obrazovanja, zapošljavanja, rada, zdravlja, socijalne zaštite, kulture, javnog i političkog djelovanja, kao i u drugim oblastima društvenog života u kojima postoje razlozi za njihovo donošenje, odnosno uvođenje u smislu stava 1 ovog člana.

Posebne mjere iz stava 1 ovog člana, primjenjuju se srazmjerno potrebama i mogućnostima i traju do ostvarenja ciljeva koji su tim mjerama utvrđeni.”

Član 11 stav 1

“Neobezbjeđivanje uslova za nesmetan pristup, kretanje, boravak i rad u objektima u javnoj upotrebi i u prostorima i površinama javne namjene licu ili grupi lica sa invaliditetom u skladu sa propisima kojima se propisuje uređenje prostora i izgradnja objekata, smatra se diskriminacijom po osnovu invaliditeta.”

8. Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata ("Službeni list Crne Gore", br. 064/17, 044/18, 063/18, 011/19, 082/20):

Član 2 stav 1 tč. 13

“Ciljevi planiranja i izgradnje su:

13) stvaranje uslova za pristup, kretanje i boravak lica smanjene pokretljivosti i lica sa invaliditetom.”

Član 55 stav 1 tč. 9 i stav 2

“Urbanističko-tehnički uslovi sadrže, naročito:

9) uslove za lica smanjene pokretljivosti i lica sa invaliditetom.”

Urbanističko-tehnički uslovi za trg, skver, šetalište i gradski park osim uslova iz stava 1 ovog člana, sadrže i smjernice za oblikovanje i materijalizaciju prostora u skladu sa državnim smjernicama razvoja arhitekture.”

Član 71

“Izgradnja objekata u javnoj upotrebi vrši se na način kojim se licima smanjene pokretljivosti i licima sa invaliditetom obezbjeđuje nesmetan pristup, kretanje, boravak i rad.

Objektima u javnoj upotrebi iz stava 1 ovog člana smatraju se objekti namijenjeni za javno korišćenje (objekti državnih organa i lokalne samouprave, zdravstva, obrazovanja, kulture, otvoreni i zatvoreni sportski i rekreativni objekti, saobraćajni terminali, pošte).

Izgradnja stambenih, stambeno-poslovnih objekata i poslovnih objekata vrši se na način kojim se licima iz stava 1 ovog člana obezbjeđuje nesmetan pristup i kretanje u zajedničkim prostorijama.

Stambeni i stambeno-poslovni objekti sa deset i više stanova moraju se izgrađivati na način kojim se obezbjeđuje jednostavno prilagođavanje objekta, najmanje jedne stambene jedinice na svakih deset stanova za nesmetan pristup, kretanje, boravak i rad lica smanjene pokretljivosti i lica sa invaliditetom.

Pristup, kretanje i boravak lica smanjene pokretljivosti i lica sa invaliditetom dužan je da obezbijedi vlasnik objekta u javnoj upotrebi.

Bliže uslove i način prilagođavanja objekata iz st. 1, 3 i 4 ovog člana propisuje Ministarstvo.”

9. Zakon o zaštiti kulturnih dobara ("Službeni list Crne Gore", br. 049/10, 040/11, 044/17, 018/19):

Član 77 stav 3

“Licima sa invaliditetom obezbjeđuje se pristup kulturnim dobrima shodno njihovim potrebama, u skladu sa mogućnostima.”

10. Zakon o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", br. 042/11, 032/14, 021/17):

Član 27 st. 1 i 2

“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 41

“Nakon završetka ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda Zaštitnik/ca daje mišljenje o tome da li je, na koji način i u kojoj mjeri došlo do povrede ljudskih prava i sloboda.

Kad Zaštitnik/ca utvrdi da je došlo do povrede ljudskih prava i sloboda, mišljenje sadrži i preporuku o tome šta treba preduzeti da bi se povreda otklonila, kao i rok za njeno otklanjanje.”

11. Pravilnik o bližim uslovima i načinu prilagođavanja objekata za pristup i kretanje lica smanjene pokretljivosti i lica sa invaliditetom ("Službeni list Crne Gore", br. 048/13, 044/15):

Član 41

„Javna pješačka površina mora da bude:

- uzdignuta u odnosu na kolovoz ivičnjakom visine najmanje 3 cm, ili razdvojena tipskim elementom, ako je u nivou kolovoza mora da bude razdvojena ogradom,
- široka najmanje 150 cm,
- povezana bez prepreka sa ostalim pješačkim površinama,
- od saobraćajnice zaštićena ogradom visine 90 cm kada se nalazi u području pojačanog pješačkog saobraćaja.

Različiti nivoi javne pješačke površine međusobno se povezuju odgovarajućim elementima pristupačnosti za savladavanje visinske razlike u skladu sa odredbama ovog pravilnika.

Kada su različiti nivoi javne pješačke površine iz stava 2 ovog člana povezani pristupačnim liftom ili pristupačnom vertikalno podiznom platformom, moraju se dodatno povezati pristupačnim stepeništem.

Komunalna oprema (klupe, stolovi, znakovi, rasvjetni stubovi, koševi, držači za bicikl, reklamne ploče i sl.) postavlja se uz ivicu javne pješačke površine, na način da ne predstavlja prepreku za lica sa oštećenjem vida.

Komunalna oprema koja se postavlja na zid objekta uz javnu pješačku površinu koja se nalazi na visini od 70 cm do 220 cm i istaknuta je više od 10 cm, mora da bude izvedena u svojoj punoj dužini i širini do javne pješačke površine ili označena na način da se pješačka površina ispod nje podigne najmanje 3 cm u odnosu na okolni nivo.

Ako je uz javnu pješačku površinu predviđena biciklistička staza ili parkiralište, izvodi se razgraničenje od javne pješačke površine denivelacijom od najmanje 3 cm, zelenom površinom, tipskim elementom ili sl.

Javna pješačka površina i uslovi iz st. 1, 4 i 5 ovog člana dati su na grafičkom prikazu broj 38 koji je sastavni dio ovog pravilnika.“

Član 46 stav 1, tačka 14, alineja 1

„Objekti u javnoj upotrebi projektuju se i izvode na način da, zavisno od svoje namjene, sadrže elemente pristupačnosti iz ovog pravilnika, i to:

14) prostori i površine javne namjene:

- pješački trg, ulica, staza u parku, dječjem igralištu i na šetalištu elemente pristupačnosti iz člana 41 ...“

Međunarodno pravo:

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

Član 14

„Uživanje prava i sloboda predviđenih ovom konvencijom osiguraće se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, 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.“

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

Član 1

“1. Uživanje 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 po bilo kom osnovu kako je navedeno u stavu 1.”

14. Konvencija UN-a o pravima lica sa invaliditetom¹ određuje:

Član 9 stav 1(a)

“1. Da bi licima sa invaliditetom omogućile da samostalno žive i u potpunosti učestvuju u svim aspektima života, države potpisnice preduzeće odgovarajuće mjere da licima sa invaliditetom, na osnovu jednakosti sa drugima, osiguraju pristup izgrađenom okruženju, prevozu, informacijama i komunikacijama, uključujući informacione i komunikacione tehnologije i sisteme, kao i drugim uslugama i objektima namijenjenim javnosti, kako u urbanim tako i u ruralnim sredinama. Ove mjere, koje će uključivati identifikaciju i uklanjanje prepreka i barijera pristupačnosti, između ostalog će se primjenjivati na:

(a) Zgrade, puteve, prevoz i druge unutrašnje i spoljne objekte i postrojenja, uključujući škole, stambene objekte, medicinska zdanja i radna mjesta.”

V ZAKLJUČNA OCJENA

15. Podnosilac pritužbe je opštini Bar, navodima da projektom rekonstrukcije glavnog šetališta u Starom Baru nijesu predviđeni elementi pristupačnosti za lica smanjene pokretljivosti i lica sa invaliditetom, stavio na teret diskriminaciju po osnovu invaliditeta u pristupu površinama javne namjene. S tim u vezi, Zaštitnik je nastojao ispitati da li je postupanjem, odnosno propuštanjem postupanja opštine Bar nastala povreda prava na pristupačnost fizičkog okruženja koja pogađa lica smanjene pokretljivosti i lica sa invaliditetom.

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)

16. Saglasno načelu kontradiktornosti Zaštitnik je zatražio i dobio izjašnjenje od opštine Bar u kojem je, u suštini, navedeno da će se obezbjeđenju elemenata pristupačnosti za lica sa poteškoćama u kretanju i lica sa invaliditetom pristupiti nakon postavljanja kaldrme, a po pribavljanju uslova od Uprave za zaštitu kulturnih dobara. Prema izjašnjenju radovi na rekonstrukciji kaldrme u Starom Baru podrazumijevaju vraćanje kaldrme kao zaštićenog kulturnog dobra u izvorno stanje.

17. Zaštitnik najprije podsjeća da je pristupačnost suštinski preduslov za samostalan život lica sa invaliditetom, kao i preduslov za puno i ravnopravno učešće u društvu, pa se uskraćivanje pristupa fizičkom okruženju otvorenom za javnost smatra aktom diskriminacije. S tim u vezi, član 9 Konvencije UN-a o pravima lica sa invaliditetom obavezuje države potpisnice na preduzimanje odgovarajućih mjera kako bi licima sa invaliditetom obezbijedile pristup izgrađenom okruženju, prevozu, informacijama i komunikacijama, uključujući informacione i komunikacione tehnologije i sisteme, kao i drugim uslugama i objektima namijenim javnosti, kako u urbanim tako i u ruralnim sredinama.

18. U svom Opštem komentaru na član 9 Konvencije o pravima osoba s invaliditetom Komitet ističe da licima sa invaliditetom treba biti na raspolaganju i pristup prirodnom i istorijskom nasljeđu fizičkog okruženja koje je otvoreno za javnost kako u gradskim tako i u ruralnim sredinama.² Dakle, nesporno je da izgrađeno okruženje uključuje i pretpostavlja pristup objektima i površinama u odnosu na koje se primjenjuju uslovi i mjere zaštite kulturnih dobara i zaštićene okoline.

19. Zaštitnik dalje podsjeća da su države potpisnice Konvencije dužne da usvoje široke i ujednačene standarde pristupačnosti uz konsultacije sa organizacijama osoba sa invaliditetom. Obaveza obezbjeđenja pristupačnosti je безусловna, pa ono ne može biti u suprotnosti sa standardima zaštite kulturnih dobara i njihove okoline, sve dok se poštuje integritet i status kulturnog dobra.

20. Članom 71 stav 1 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata propisano je da se izgradnja objekata u javnoj upotrebi vrši na način kojim se licima smanjene pokretljivosti i licima sa invaliditetom obezbjeđuje nesmetan pristup, kretanje, boravak i rad, dok je stavom 6 određeno da bliže uslove i način prilagođavanja objekata iz stava 1 propisuje Ministarstvo. S tim u vezi, članom 46 stav 1, tačka 14, alineja 1 Pravilnika o bližim uslovima i načinu prilagođavanja objekata za pristup i kretanje lica smanjene pokretljivosti i lica sa invaliditetom propisano je da se objekti u javnoj upotrebi *projektuju i izvode* na način da, zavisno od svoje namjene, sadrže elemente pristupačnosti iz ovog pravilnika, i to, između ostalog, prostori i površine javne namjene, kakvi su pješački trg, ulica, staza u parku, dječjem igralištu i na šetalištu.

² Opšti komentar na član 9 Konvencije o pravima osoba s invaliditetom: PRISTUPAČNOST, str. 10, tačka 16.

21. Obaveza obezbjeđenja elemenata pristupačnosti sadržana je i u odredbi člana 77 stav 3 Zakona o zaštiti kulturnih dobara kojom je propisano da se licima sa invaliditetom obezbjeđuje pristup kulturnim dobrima shodno njihovim potrebama, u skladu sa mogućnostima.

22. Zaštitnik ukazuje da se saglasno članu 11 Zakona o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom diskriminacijom u pristupu objektima i površinama u javnoj upotrebi smatra neobezbjeđivanje uslova za nesmetan pristup, kretanje, boravak i rad u objektima u javnoj upotrebi i u prostorima i površinama javne namjene licu ili grupi lica sa invaliditetom. Kod činjenice da su ograničenja koja doživljavaju pojedinci s invaliditetom usko povezana sa društvenim uređenjem i strukturom okoline, to se, prema ocjeni Zaštitnika, od organa javne vlasti očekuje posebna ažurnost u pogledu obezbjeđivanja elemenata pristupačnosti, odnosno elemenata lakšeg pristupa za osobe sa invaliditetom. Upravo, olakšanje pristupa izgrađenom fizičkom okruženju predstavlja prerogativ za kvalitet života i postizanje punog učešća i ravnopravnosti osoba sa invaliditetom.

23. Standardna pravila UN-a o izjednačavanju mogućnosti za osobe sa invaliditetom³ podrazumijevaju snažno moralno i političko zalaganje države u preduzimanju aktivnosti na izjednačavanju mogućnosti za osobe s invaliditetom. Ona upućuju na važna načela odgovornosti, akcije i saradnje i predlažu priznanje opšteg značaja pristupačnosti u procesu izjednačavanja mogućnosti u svim sferama društva. U smislu pristupa fizičkoj sredini, Pravilima se upućuje na preduzimanje mjera za uklanjanje prepreka koje onemogućavaju učešće u fizičkoj sredini radi obezbjeđenja pristupačnosti svim oblastima društva, kao što su stanovanje, zgrade, usluge javnog prevoza i ostale vrste prevoza, ulice i ostala spoljna sredina.

24. Propuštanje organa javne vlasti da obezbijedi elemente pristupačnosti, odnosno elemente lakšeg pristupa fizičkom okruženju, osim što je nezakonito, predstavlja i povredu načela jednakosti sadržanog u Evropskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava (član 14 i član 1 Protokola br. 12), kao i u odredbama člana 8 i člana 17 stav 2 Ustava Crne Gore i člana 11 stav 1 Zakona o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom. Takođe, nečinjenje na planu obezbjeđivanja pristupačnosti u suprotnosti je sa temeljnim načelima Konvencije UN-a o pravima lica sa invaliditetom.

25. Slijedom iznijetog, a vraćajući se na činjenice i okolnosti predmeta, Zaštitnik ima u vidu izjašnjenje opštine Bar kojim je najavljeno obezbjeđenje elemenata pristupačnosti šetališta u Starom Baru nakon postavljanja kaldrme i pribavljanja uslova od Uprave za zaštitu kulturnih dobara, zbog čega

³ Dostupna na: <https://www.un.org/development/desa/disabilities/standard-rules-on-the-equalization-of-opportunities-for-persons-with-disabilities.html>

PREPORUČUJE

Opštini Bar

- *Da se radovodi na rekonstrukciji kaldrme (šetališta) u Starom Baru izvode u skladu sa standardima pristupačnosti za osobe smanjene pokretljivosti i osobe sa invaliditetom.*
- *Da obezbjeđenje elemenata pristupačnosti, po potrebi, prate konsultacije sa organizacijama osoba sa invaliditetom.*

Opština Bar je dužna da, u roku od 30 dana od dana prijema mišljenja, dostaviti izvještaj o radnjama i mjerama preduzetim radi izvršenja preporuke.

ZAMJENICA ZAŠTITNIKA
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE
Nerma Dobardžić

- **Dostaviti:**
- *Podnosiocu pritužbe*
- *Predsjedniku opštine Bar*
- *Ministarstvu ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, Direkciji za urbanistično-građevinski nadzor, na upoznavanje*
- *a/a*