

CRNA GORA  
ZAŠTITNIK LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA

**IZVJEŠTAJ O RADU  
ZA 2016. GODINU**

Podgorica, mart 2017. godina



# SADRŽAJ

RIJEČ ZAŠTITNIKA.....	7
I UVOD.....	9
II OBLICI RADA ZAŠTITNIKA.....	15
2.1. Prijem građana i „Dani Zaštitnika“.....	15
2.2. Saradnja sa javnošću i institucijama.....	16
2.2.2. Saradnja sa NVO.....	20
2.3. Međunarodna saradnja.....	22
III POSTUPANJE ZAŠTITNIKA PO PRITUŽBAMA I SOPSTVENIM INICIJATIVAMA.....	29
3.1. Statistički pokazatelji o radu Zaštitnika.....	29
3.1.1. Organi na koje su se pritužbe odnosile.....	30
3.1.2. Broj pritužbi prema teritorijalnoj pripadnosti podnosilaca.....	35
3.1.3. Urgencije.....	38
3.2. Način okončanja postupka po pritužbama.....	40
3.2.1. Pritužbe okončane zbog nepostojanja procesnih pretpostavki za postupanje i upućivanja na druga pravna sredstva.....	42
3.2.2. Pritužbe okončane nakon sprovedenog ispitnog postupka.....	43
3.3. Pregled okončanih pritužbi po organima.....	43
3.3.1. Pritužbe na rad Ustavnog suda, redovnih sudova, Državnog tužilaštva i organa za vođenje prekršajnog postupka.....	45
3.3.1.1. Pritužbe na rad Ustavnog i redovnih sudova.....	45
3.3.1.2. Pritužbe na rad Državnog tužilaštva.....	47
3.3.2. Pritužbe na rad državnih organa, organa državne uprave, upravnih i drugih organizacija... ..	48
3.3.2.1. Pritužbe na rad Uprave policije.....	50
3.3.2.2. Pritužbe na rad javnih službi i drugih nosioca javnih ovlašćenja.....	52
3.3.2.3. Pritužbe na rad lokalne samouprave i lokalne uprave.....	54
3.4. Prava na čiju su povredu podnosioci ukazivali u pritužbama.....	56
3.5. Mišljenja sa preporukama.....	57
IV ZAKONODAVNE INICIJATIVE I MIŠLJENJA NA NACRTE I PREDLOGE ZAKONA.....	71
4.1. Inicijativa za izmjenu i dopunu Zakona o vaspitanju i obrazovanju djece sa posebnim obrazovnim potrebama (člana 30 a).....	71
4.2. Inicijativa za izmjenu Pravilnika o uslovima koje moraju da ispunjavaju prostorije za zadržavanje lica lišenih slobode (člana 2 Pravilnika).....	72
4.3. Mišljenje na Nacrta Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti - član 25.....	74
4.4. Mišljenje na Predlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim izvršiteljima.....	75

V RAD I DJELOVANJE ZAŠTITNIKA U POJEDINIM OBLASTIMA, ZAPAŽANJA, KONSTATACIJE I PREPORUKE .....	79
5.1. Građanska i politička prava.....	79
5.1.1. Pravo na suđenje u razumnom roku .....	79
5.1.2. Pravo na pravično i nepristrasno odlučivanje u pravnim postupcima pred organima vlasti ..	85
5.1.3. Pravo na slobodan pristup informacijama .....	90
5.1.4. Pravo na slobodu izražavanja.....	92
5.1.5. Prava lica lišenih slobode .....	95
5.1.6. Prevencija torture.....	101
5.2 Ekonomska, socijalna i kulturna prava.....	103
5.2.1. Pravo na rad i prava iz radnog odnosa .....	105
5.2.2. Pravo na imovinu i mirno uživanje imovine .....	108
5.2.3. Povraćaj imovinskih prava i obeštećenje .....	110
5.2.4. Pravo na zdravstvenu zaštitu i zdravstveno osiguranje .....	111
5.2.5. Pravo iz penzijskog i invalidskog osiguranja .....	112
5.2.6. Socijalna zaštita .....	113
5.2.7. Socijalno stanovanje .....	116
5.3. Pravo na zdravu životnu sredinu.....	117
VI PRAVA DJECE I MLADIH.....	121
6.1. Statusna prava.....	121
6.2. Pravo na privatnost.....	122
6.3. Pravo na život sa roditeljima i održavanje odnosa sa roditeljima .....	123
6.4. Usvojenje, porodični smještaj i deinstitucionalizacija .....	126
6.5. Pravo na izdržavanje .....	127
6.6. Pravo na zaštitu od nasilja i zanemarivanja .....	128
6.7. Pravo na obrazovanje.....	130
6.8. Pravo na zdravstvenu zaštitu.....	134
6.9. Pravo na socijalnu i dječju zaštitu .....	136
6.10. Pravo na odmor, slobodno vrijeme, rekreaciju i kulturne aktivnosti .....	137
6.11. Pravo djeteta pred pravosudnim organima .....	139
6.12. Pravo na participaciju .....	140
6.13. Djeca i mediji .....	141
6.14. Druge aktivnosti.....	143
6.15. Prava mladih.....	145
VII ZAŠTITA OD DISKRIMINACIJE.....	147
7.1. Uvod .....	147
7.2. Pravni okvir .....	149

7.3. Postupci za zaštitu od diskriminacije .....	151
7.3.1. Podaci o postupcima pred Zaštitnikom .....	151
7.3.2. Podaci iz pravosudne nadležnosti .....	152
7.3.3. Podaci iz upravne nadležnosti .....	154
7.4. Posebni oblici diskriminacije .....	155
7.4.1. Politička diskriminacija .....	155
7.4.2. Diskriminacija po osnovu pripadnosti grupi .....	156
7.4.3. Diskriminacija po osnovu starosne dobi .....	156
7.4.4. Diskriminacija po osnovu zdravstvenog stanja .....	158
7.4.5. Diskriminacija lica sa invaliditetom .....	159
7.4.6. Diskriminacija po osnovu rodnog identiteta i seksualne orijentacije .....	162
7.4.7. Govor mržnje .....	164
7.5. Rodna ravnopravnost .....	166
7.5.1. Diskriminacija po osnovu pola i materinstva .....	168
7.5.2. Nasilje u porodici kao rodno zasnovano nasilje .....	170
7.6. Prava manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica i vjerska prava .....	173
7.6.1. Informacije savjeta manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica .....	177
7.6.2. Raseljena i interno raseljena lica .....	181
7.6.3. Azil i migracije .....	183
7.7. Aktivnosti na promociji ljudskih prava i jačanju kadrovskih kapaciteta sektora za zaštitu od diskriminacije .....	184
VIII PROBLEMI, IZAZOVI I KLJUČNA DOSTIGNUĆA .....	189
IX OCJENE I ZAKLJUČCI .....	191
X O INSTITUCIJI I FINANSIJSKIM SREDSTVIMA .....	199



## RIJEČ ZAŠTITNIKA



Poštovane/i poslanice/i  
i druge/i čitateljke/oci ovog Izvještaja,

Zadovoljstvo mi je što u drugoj godini mog drugog mandata Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, podnosim još jedan godišnji Izvještaj o radu, za koji vjerujem da će realno predstaviti naše rezultate i nastojanja da na što bolji način ispunimo povjereni nam mandat.

Kao što je poznato, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore (Ombudsman) je nezavisna i samostalna institucija, čiji je zadatak da preuzima mjere za zaštitu ljudskih prava i sloboda, kad su povrijeđena aktom, radnjom ili nepostupanjem državnih organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave i lokalne uprave, javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlaštenja kao i mjere za sprječavanje mučenja i drugih oblika nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja i mjere za zaštitu od

diskriminacije.

Dakle, srž našeg djelovanja predstavlja postupanje po pritužbama u zaštiti individualnih prava i svakodnevni rad podređen je pomaganju građanima/kama u ostvarivanju prava i sloboda, koja smatraju povrijeđenim ili teško ostvarivim. Taj posao nekada podrazumijeva i samo prijem, informaciju, konsultaciju ili savjet, ali se uvijek trudimo da djelujemo pravovremeno i efikasno, kako bi posvećenim i odgovornim odnosom posredovali u ostvarenju i zaštiti prava na najbolji mogući način, a sa druge strane i djelovali korektivno i/ili podsticajno u odnosu na sitem u cilju njegovog unapređenja i usklađivanja sa standardima. Pored ove funkcije Zaštitnik ima i širu misiju, a to je stvaranje svijesti o potrebi vladavine prava, ostvarivanju pravne sigurnosti, zakonitog i nepristrasnog rada svih državnih organa, pred kojima građani/ke ostvaruju svoja prava, slobode, obaveze i pravne interese.

Analiza i ocjena stanja ljudskih prava i sloboda u Crnoj Gori, o kojima ćete detaljnije čitati u narednim poglavljima, temelje se na pritužbama građana/ki i razgovorima sa njima, sprovedenim postupcima kao i drugim izvorima informacija, kao što su sprovedena istraživanja, izvještaji nadležnih državnih organa, međunarodnih tijela i nevladinih organizacija.

Na osnovu svega toga, cijenim da je u nekim oblastima ostvaren određeni napredak u poštovanju ljudskih prava. Tu prije svega izdvajam zakonodavstvo, jer je u velikoj mjeri usaglašeno sa standardima i principima međunarodnih tijela i njihovom praksom. U Crnoj Gori zakoni nisu problem za ostvarivanje ljudskih prava i sloboda, već njihova adekvatna primjena.

U nekim oblastima stanje nije zadovoljavajuće, naročito u pogledu poštovanja principa "dobre uprave", organizacije i kapaciteta administracije na državnom i lokalnom nivou. Na osnovu obraćanja građana/ki i našeg postupanja zapažamo da organi javne uprave ne obezbjeđuju efikasnu zaštitu prava i na zakonu zasnovanih interesa građana/ki i pravnih lica. Zato treba težiti standardima savremene javne uprave koja građanima/kama pruža veću sigurnost, dok nepravilnosti suprotne tim pravilima moraju biti spriječene i eliminisane.

U izvještajnoj godini nastavljen je trend rasta broja pritužbi, tako da je u radu bilo 907 predmeta. U odnosu na 2015. godinu broj pritužbi povećan je za 28,30%. I ovog puta ukazujem da povećanje broja predmeta ne smatramo posljedicom većeg kršenja prava i sloboda građana/ki Crne Gore, već prije svega povećanjem znanja i svijesti o njihovim pravima i načinima zaštite, ali i našim proaktivnijim djelovanjem i većom vidljivošću.

Trudimo se i posvećeno radimo na tome da budemo pokretači pozitivnih promjena u državi i društvu, promovisući pošten i jednak pristup zakonima i pravdi, efikasnost, odgovornost, nezavisnost i nepristrasnost u radu, saveznički odnos sa građanima/kama, institucijama i nevladinim organizacijama. Takođe nastojimo da smanjujemo trajanje postupka, a istovremeno da povećavamo kvalitet naših pojedinačnih Mišljenja.

Poštovani,

Želimo odgovornu vlast i administraciju kojima su građani/ke i njihove potrebe na prvom mjestu, želimo građane/ke zadovoljne sistemom javnih usluga koji im služi pošteno, odgovorno i transparentno.

Želimo da građani/ke budu uvjereni da podnijete pritužbe na postupanje javne vlasti doprinose dobiti funkcionisanja sistema kao cjeline.

Iako pratimo rad i postupanje nadležnih državnih organa trudimo se da ne dupliramo njihov posao. Naša svrha nije da zamijenimo ulogu bilo kog organa ili organizacije, kao što nam opredjeljenje nije davanje što većeg broja preporuka kao cilj sam za sebe, već se trudimo da „pokrenemo“ sistem da profunkcioniše i da na što brži, efikasniji i kvalitetniji način napravimo potrebnu promjenu nabolje, svima na korist.

Nastojimo da sve preporuke upućene javnoj administraciji i drugim subjektima budu proporcionalne utvrđenom problemu i na opšte dobro. Sa druge strane, u interesu svih nas jeste insistiranje na odgovornosti i otvorenosti u sprovođenju nezavisnih istraga i rasvjetljavanju najosjetljivijih i najozbiljnijih slučajeva kršenja prava, zloupotreba službenog položaja, nemara i lošeg postupanja administracije.

I dalje ćemo insistirati i podsticati konstantan napredak kroz dijeljenje naučenih lekcija i dobrih praksi, kroz istraživanje sistemskih pitanja i identifikaciju rješenja. Nastojaćemo da povećavamo znanja građana/ki o njihovim pravima i slobodama, jer samo tako ćemo osigurati da svi oni kojima je pomoć potrebna prepoznaju problem na vrijeme, potraže i dobiju adekvatnu zaštitu.

Zato je pred svima nama još zahtjevnog posla, ali sam uvjeren da vrijednim radom, istinskom posvećenošću i s dobrim namjerama, možemo ostvariti željeno i planirano.

Mi u Instituciji Zaštitnika, učinićemo sve što je u našoj moći da ostvarimo željeni napredak u svim oblastima u kojima su prepoznata i potrebna poboljšanja.

Ipak, mislim da su rezultati koje smo ostvarili u 2016. godini vidljivi i predstavljaju dobru osnovu za naš dalji rad.

Hvala svima koji su pomogli naš rad.





# I UVOD

Saglasno zakonskoj obavezi, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore podnosi godišnji Izvještaj o radu Skupštini Crne Gore. Izvještaj se zasniva na određenoj pisanoj formi i metodologiji izrade, a sadržinski odražava sve činjenice i okolnosti od značaja za sistem zaštite ljudskih prava i sloboda u Crnoj Gori, kao i zapažanja do kojih je Zaštitnik došao u svom radu. Ciljevi Izvještaja su:

- da se Skupština Crne Gore, drugi organi, institucije i tijela, kao i javnost obavijeste o stanju ljudskih prava i sloboda u Crnoj Gori;
- da se Skupštini i javnosti predstave najznačajniji aspekti rada Zaštitnika, u skladu sa mandatom, ovlaštenjima i načelima odgovornosti za obavljanje javnih poslova;
- da se ukaže na potrebne promjene u radu javnog sektora, koje bi unaprijedile ostvarivanje ljudskih prava i sloboda.

Osim toga, ovo je još jedna prilika da sumirano skrenemo pažnju Skupštine Crne Gore i ukupne javnosti na poruke, probleme i moguća rješenja, koji tokom godine proizilaze iz pritužbi, po svim oblastima našeg rada.

Iako je postupanje po pritužbama srž našeg djelovanja, Izvještaj je pokazatelj i mnogih drugih segmenata rada, nekada nevidljivih za javnost ali veoma važnih u ostvarivanju naše misije kao Institucije, a samim tim i kao doprinosa ukupnim nastojanjima da se u državi unaprijede demokratski kapaciteti u vladavini prava i u opštoj pravnoj sigurnosti građana/građanki<sup>1</sup>. S tim u vezi, u narednim poglavljima predstavljeni su rezultati rada po sektorima, promotivne i savjetodavne aktivnosti, posjete institucijama, organima, organizacijama, lokalnim zajednicama, saradnja sa medijima, civilnim sektorom, međunarodnim organizacijama, planovi i izazovi koji su pred nama.

Izvještaj je strukturiran po temama i organizacionim cjelinama, sa statističkim vodičem i primjerima iz prakse kako bi se na sažet ali sistematičan način što bolje približili rad i postupanje Zaštitnika.

Pokazatelji koji se uglavnom koriste u procjeni uspješnosti rada, povećani su - počev od broja pritužbi, sa visokim procentom riješenih predmeta, broj datih preporuka, pokrenutih sopstvenih inicijativa, povećanje vidljivosti Institucije, kadrovsko jačanje, snaženje saradnje sa civilnim sektorom, međunarodne aktivnosti i dr.

U ovoj izvještajnoj godini nastavljen je trend rasta broja pritužbi i Zaštitnik je u radu imao 907 predmeta. U poređenju sa prethodnom godinom primljene su 253 pritužbe više. Od 907 predmeta koji su bili u radu, postupak je okončan u 875 predmeta (96,47%).

U 2017. godinu prenešena su 32 predmeta (3,52 %), od kojih je većina formirana u drugoj polovini decembra 2016. godine, po kojima objektivno nije mogao biti završen postupak.

Povećan priliv predmeta pratila je i ažurnost u radu, pa je u poređenju sa prethodnom godinom (u kojoj je okončano 666 predmeta) evidentan porast okončanih predmeta za 23,88%.

Značajno je povećan i broj datih preporuka - u 115 predmeta data je 231 preporuka<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Svi izrazi koji se u ovom Izvještaju koriste u muškom rodu obuhvataju iste izraze u ženskom rodu.

<sup>2</sup> U pojedinačnim slučajevima dato je više od jedne preporuke.

U odnosu na prethodne godine, povećan je i broj predmeta koji su pokrenuti po službenoj dužnosti, odnosno sopstvenoj inicijativi Zaštitnika. Takvih predmeta bilo je 62, što je duplo više u odnosu na prethodnu godinu.

Kao jedan od najznačajnijih događaja za Instituciju u 2016. godini izdvajamo akreditovanje od strane Globalnog saveza nacionalnih institucija za ljudska prava /Global Alliance of National Human Rights Institutions / (GANHRI). Institucija je dobila status B, o čemu se više detalja navodi u poglavlju Izvještaja o međunarodnoj saradnji.

Skupština Crne Gore u julu je izabrala zamjenicu Zaštitnika za prava djeteta, mladih i socijalnog staranja, Snežanu Mijušković, što je bilo veoma značajno za Instituciju i dalo je pozitivan impuls radu u toj oblasti, a zasigurno će doprinijeti daljem jačanju rezultata. Osim toga zaposlene su još četiri službenice na neodređeno vrijeme, u skladu sa mjerama iz Akcionog plana za poglavlje 23.

U 2016. godini bilježimo i značajan izbor zamjenice Zaštitnika, Zdenke Perović, za članicu Potkomiteta Ujedinjenih nacija za sprečavanje mučenja i drugih svirepih, nečovječnih ili ponižavajućih postupaka ili kazni /The Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment / (SPT). Takođe, zamjenik Zaštitnika Siniša Bjeković, izabran je drugi put zaredom za člana Biroa (izvršno tijelo) Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije (ECRI). Ovi uspjesi svojevrsno su priznanje kako za Instituciju Zaštitnika, tako i za državu Crnu Goru.

U cilju povećanja vidljivosti i uticaja u javnosti nastavili smo jačanje saradnje i veza koje smo ranije uspostavili sa relevantnim partnerima u zemlji i inostranstvu, a takođe smo težili izgradnji novih kontakata.

U izvještajnoj godini Zaštitnik je tradicionalno, u saradnji sa partnerima OEBS-om, Pravnim fakultetom i Građanskom alijansom obilježio 10. decembar – Međunarodni dan ljudskih prava i sloboda, izabravši za temu prava starih i nemoćnih. Institucija Zaštitnika organizovala je konferenciju „Zakon, politika, društvo i diskriminacija“, uz podršku fondacije Konrad Adenauer, Organizacije za evropsku bezbjednost i saradnju i Savjeta Evrope. Na inicijativu Zaštitnika, u saradnji sa Ministarstvom pravde obilježena je desetogodišnjica od stupanja na snagu Opcionog protokola uz Konvenciju UN protiv torture i drugih oblika zlostavljanja (OPCAT). Uz podršku UNICEF-a, Zaštitnik je sa svojim zlatnim savjetnicima organizovao konferenciju „Reci NE nasilju“ povodom 20. novembra- Međunarodnog dana djeteta.

Osim ovih značajnih skupova u kojima smo bili (ko)organizatori, Zaštitnik, zamjenici i savjetnici učestvovali su tokom godine u radu više desetina konferencija, seminara, okruglih stolova, obuka i sličnih događaja, u zemlji i inostranstvu. Takođe, nastavljena je saradnja sa državnim organima, civilnim sektorom, relevantnim međunarodnim organizacijama, ombudsmanima u regionu i drugim relevantnim subjektima, o čemu će biti više riječi u narednom poglavlju.

U Podgorici je u martu 2016. godine održana konferencija povodom obilježavanja početka projekta Podrška nacionalnim institucijama u prevenciji diskriminacije (PREDIM). Korisnici Projekta su Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, Ministarstvo pravde, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i Centar za obuku u pravosuđu Crne Gore, a implementacija će trajati 24 mjeseca. Takođe, Institucija će biti dio projekta Savjeta Evrope i Evropske unije Horizontalni program za Zapadni Balkan i Tursku. Iako se većinski odnose i implementiraju kroz dva sektora, ovi projekti višestruko su korisni i značajni za Instituciju jer na konkretan način doprinose unaprjeđenju znanja i vještina zaposlenih i veoma smo zahvalni našim partnerima iz SE i EK koji su nas odabrali za učesnike i omogućili sticanje vrijednih iskustava. U nastavku Izvještaja biće riječi o realizovanim aktivnostima u okviru projekta.

Između dva izvještajna perioda objavili smo i dostavili Skupštini godišnji izvještaj Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture kao i Informaciju o zaštiti od diskriminacije sa stanovišta djelovanja institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za period 01.01 - 30.06.2016.godine. Takođe smo sproveli istraživanje o uslovima rada zaposlenih u Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija, koji će biti predstavljen u saradnji sa upravom ZIKS-a.

Jedan od važnih događaja bio je usvajanje Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, kojim se novim pozicioniranjem institucije Zaštitnika narušava njena ustavna pozicija. Zaštitnik je upoznao javnost sa stavom da se zanemaruju, već prihvaćene, preporuke nadležnih tijela UN i Evropske unije o potrebi jačanja samostalnosti i nezavisnosti Institucije. Od svog osnivanja 2003. godine, dakle i prije nego što je ustanovljena Ustavom, Institucija je imala status ekvivalentan Ustavnom sudu, kao i u državama u okruženju i Evropi. Zašto je ovim novim zakonom degradirana, treba da odgovori predlagač, koji je do kraja insistirao na tom stavu i skupštinska većina, koja je taj stav podržala.

Održavanje parlamentarnih izbora u Crnoj Gori, dešavanje je koje se značajno odrazilo na brojne segmente političkog i društvenog života. Iako Zaštitnik nije imao pritužbi u vezi sa izborim procesom i dešavanjima, sa aspekta Institucije bio je to izazovan period praćenja ukupnih zbivanja i postupanja nadležnih institucija. Zaštitnik je bio dio kampanje Centra za demokratsku tranziciju „Glasaj slobodno“. Institucija Ombudsmana, između ostalog, vršila je nadzor i onoga šta rade institucije i organi zaduženi za sprovođenje izbora u ovom procesu – Državna izborna komisija i Ministarstvo unutrašnjih poslova. Zaštitnik je imao i sastanke sa šefom misije OEBS-a za posmatranje izbora kao i sa ekspertima.

Sumirano, za nas u Instituciji Zaštitnika, 2016. godina bila je radna, dinamična i izazovna.

Nadamo se da će naredna poglavlja Izvještaja uspjeti da osvijetle naša nastojanja i realno prikažu učinak i rad. Smatramo da smo uložili značajan trud u realizaciji aktivnosti u svim područjima našeg djelovanja, ali potpunu satisfakciju možemo dobiti samo nakon dobrih reakcija i pozitivnog povratnog impulsa od svih koji će imati interesovanja da pročitaju Izvještaj i realno sagledaju navedeno. Naravno, ostajemo otvoreni za sve konstruktivne predloge i kritike.



# GODINA U BROJKAMA 2016



primljenih pritužbi

**28.30 %**

povećanje broja  
pritužbi



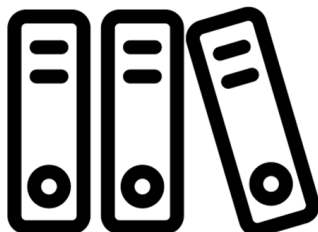
**96.47 %**

okončanih



**62**

Sopstvene inicijative



u

**115**

mišljenja

dato

**231**

preporuka



**2** izvještaja

Nacionalni mehanizam za prevenciju torture  
Informacija o zaštiti od diskriminacije 01.01-30.06

**B**status  
GANHRI



**4**

konferencije

**50**

posjeta

sektora za  
prevenciju i zaštitu  
od torture

**234**

razgovora sa licima  
lišenim slobode



## II OBLICI RADA ZAŠTITNIKA

### 2.1. Prijem građana i „Dani Zaštitnika“

Zaštitnik, zamjenici i saradnici su tokom 2016.godine na razgovor primili oko 450 građana, a dnevno se telefonom obraćalo u prosjeku desetak građana. Zaštitniku su se građani obraćali lično, putem telefona, pisma, faksa, mejla ili preko zastupnika kojem su dali saglasnost. Tradicionalno, u Instituciji je u prošloj godini organizovan rad prijemne kancelarije, u kojoj građane prima dežurni savjetnik svakog radnog dana. Služba Zaštitnika je sa građanima po čijim pritužbama je pokrenut postupak redovno komunicirala i informisala ih o toku postupka pismeno, telefonski i lično. Osim sa građanima koji su se obratili Instituciji, kontaktirali smo i sa onima za koje smo bili u saznanju da imaju problem, koji je u našoj nadležnosti. Po tom osnovu, Zaštitnik je u prošloj godini po sopstvenoj inicijativi formirao 62 predmeta.

Predstavnici Institucije svakodnevno su u kontaktu sa građanima koji traže pravne savjete i informacije. Bilo je i onih koji traže novčanu ili drugu vrstu pomoći koja nije u nadležnosti Zaštitnika. Svima njima je pružena potrebna pomoć i pouka o načinu na koji će ostvariti svoja prava. Ovaj dio rada (rad sa strankama i opštom javnosti) često je daleko od očiju prosječnog građanina, medija, i ostalih koji razmatraju rad Zaštitnika. Broj ovih intervencija, kao i dužina njihovog trajanja nikad se ne može objektivno sagledati, jer varira u zavisnosti od broja stranaka, razloga obraćanja, predmeta pritužbe, sposobnosti shvatanja načela postupka i materijalnog prava koje se primjenjuje, kao i nivoa znanja stranaka o pojavama koje su predmet postupanja Zaštitnika.

Tokom 2016.godine, prisustvo Zaštitnika u crnogorskim opštinama kroz organizovanje Dana Zaštitnika u određenoj lokalnoj zajednici, bilo je prilika da što bolje promoviramo naš mandat i nadležnosti. Kao i proteklih godina, Zaštitnik je organizovao „Dane Zaštitnika“, sa ciljem adekvatnog pokrivanja teritorije Crne Gore i ostvarivanja direktnog kontakta sa što većim brojem građana. Tokom boravka u opštinama Zaštitnik je obavio niz sastanaka sa relevantnim institucijama kako bi se dobile informacije o izazovima sa kojima se one suočavaju prilikom primjene eventualnih preporuka Zaštitnika i kako bi im se približile mjere za otklanjanje kršenja ljudskih prava koje Zaštitnik predlaže.

U 2016.godini Zaštitnik sa saradnicima boravio je u tri crnogorske opštine: Plevlja, Bijelo Polje i Budva.

Tokom dvodnevno boravka u Pljevljima, Zaštitniku se obratilo 40 građana, a njihovi problemi odnosili su se uglavnom na čutanje državne i lokalne administracije, nezadovoljstvo odlukama sudova, socijalna prava, stečajne postupke, prava na rad i prava iz radnog odnosa, pravo na stanovanje, pravo na mirno uživanje imovine i druga prava. Određeni broj građana tražio je i pravni savjet. Prijem stranaka organizovan je u prostorijama koje je opština stavila na raspolaganje. Obavljen je sastanak sa predsjednikom Opštine Pljevlja i njegovim saradnicima na kojem je ocijenjeno da je stanje u životnoj sredini ozbiljan, dugoročan problem za čije rješavanje će biti potreban kontinuiran angažman, ne samo Pljevalja nego i države. Predstavnici Opštine upoznali su Zaštitnika sa dinamikom izgradnje Doma za stare, kao i funkcionisanjem kuće za beskućnike u kojoj je smješteno sedam osoba. Savjetnici iz sektora za prava djeteta posjetili su osnovne i srednje škole u Pljevljima, između ostalog: OŠ „Salko Aljković“, OŠ „Ristan Pavlović“, OŠ „Boško Buha“ i srednju stručnu školu, gdje su sprovedene kreativno-edukativne radionice o pravima djeteta i podijeljene brošure. Osim toga savjetnici su obišli dnevni centar „Zračak nade“ kao i Centar za socijalni rad.

Zaštitniku se tokom dvodnevnog boravka u Bijelom Polju obratio 21 građanin. Razgovori su obavljani u prostorijama Opštine Bijelo Polje-Ekonomske fakulteta. Građani su se uglavnom žalili na nemogućnost ostvarivanja prava iz rada i imovinskih odnosa, na loše postupanje državnih organa ili organa lokalne samouprave. Građani su ukazivali na povrede prava iz rada i imovinskih odnosa, socijalnih prava, prava zatvorenika, eksproprijaciju, ćutanje državne/lokalne samouprave, zapošljavanje, ostvarivanje penzije i druga prava. Takođe, tokom boravka, Zamjenica Zaštitnika za oblast prava djeteta, socijalnu zaštitu i mlade, sa saradnicima je posjetila državne javne ustanove-Centar za socijalni rad, Dom starih kao i javne ustanove koje je formirala lokalna samouprava: Dnevni centar za djecu sa posebnim potrebama „Tisa“, u okviru kog djeluje Mala grupna zajednica i Centar za podršku djeci i porodici. Sa upravama je razgovarano o ostvarivanju prava iz sistema socijalne i dječje zaštite i o problemima sa kojima se suočavaju u svakodnevnom radu. Izvršen je uvid u pružanje usluga i razgovarano sa korisnicima, koji nisu imali primjedbi na kvalitet usluga koje im se pružaju. Realizovana je posjeta i stručnoj službi Višeg suda, sa čijim predstavnicima je razgovarano o postupanjima u vezi sa maloljetničkim pravosuđem. Posjećene su i osnovne škole „Marko Miljanov“ i „Dušan Korać“, u kojima su održane kreativno-edukativne radionice o dječjim pravima, a sa upravama škola razgovarano je o svakodnevnim problemima u ostvarivanju prava učenika.

Dani Zaštitnika u Budvi održani su u prostorijama Akademije znanja. Interesovanje građana tokom jednodnevne posjete bilo je značajano manje u odnosu na dvije sjeverne opštine. Problemi zbog kojih su se građani obratili Zaštitniku slični su problemima građana sa sjevera.

Zaštitnik je tokom održavanja "Dana Zaštitnika" dao više izjava za javnost lokalnim radio i televizijskim stanicama i portalima, kao i dopisništvima Javnog servisa i drugih komercijalnih televizijskih i novinskih kuća.

## **2.2. Saradnja sa javnošću i institucijama**

Odnosi s javnošću i saradnja s medijima veoma su važan segment rada Institucije, a podsjećamo da su bili u prethodnom izvještaju na listi planova za unaprijeđenje rada Zaštitnika. Cijenimo da smo uspjeli da pomjerimo granicu u odnosu na dosadašnje stanje u tom dijelu i ostajemo posvećeni daljem razvijanju odnosa jer su novinari veoma značajni saveznici u ostavljenju našeg mandata.

U 2016. godini značajno smo povećali broj objava na sajtu Institucije kojima smo obavještavali javnost o organizovanim aktivnostima, preduzetim mjerama i radnjama, upućivali poruke i čestitke povodom međunarodnih dana (žena, Roma, starih, slobode medija, borbe protiv trafikinga, homofobije, protiv dječjeg rada, rasizma, podrške žrtvama torture, osoba sa invaliditetom, izbjeglica ...) i saopštavali druge novosti o djelovanju iz svoje nadležnosti. Zaštitnik se redovno oglašavao i reagovanjima povodom aktuelnih društvenih i političkih dešavanja, izražavajući osudu i/ili apel u odnosu na događaje koji su izazvali povećanu pažnju javnosti, a koji su mogli uticati ili su uticali na ostvarivanje ljudskih prava i sloboda.

Tako je reagovao povodom više slučajeva vršnjačkog nasilja, zbog grafita sa govorom mržnje u Pljevljima, u vezi sa aktivnostima političkih subjekata u kampanji, povodom prijetnji poslanicima albanske nacionalnosti, napada na pripadnika romske manjinske nacionalne zajednice, napada na pripadnika LGBT zajednice, osudio je prijetnje novinaru Vijesti, kamenovanje prostorija TV PINKM, povodom navoda o diskriminaciji novinarku Dan-a, incidenta u Skupštini, nastavka neprimjerenog izražavanja političkog mišljenja, paljenja zastava Albanije i Kosova, napada na advokata Lazara Ajkovića, povodom usvajanja Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, podnošenja krivične prijave protiv komandanta Specijalne antiterorističke jedinice, podnošenja inicijative za izmjenu i dopunu Zakona o obrazovanju djece sa posebnim obrazovnim potrebama i sl.



U ovoj godini bilo je više od 120 objava na sajtu, višestruko više nego ranijih godina (2015. – 44; 2014-27; a 2013 - 23 objave).

Od ukupnog broja objava 40 je saopštenja za javnost.

Sa druge strane, proaktivnija uloga Institucije u ovoj oblasti imala je pozitivan prijem na drugoj strani – zbog čega možemo reći da smo zadovoljni zainteresovanošću medija za naš rad, koji su u velikoj mjeri prenosili saopštenja, pratili aktivnosti i obraćali nam se za informacije. Tako smo tokom godine ostvarili saradnju sa oko 25 medijskih kuća iz zemlje i regiona (kako štampanih, tako i elektronskih), trudeći se da na njihove upite odgovorimo što je moguće prije i sadržajnije, ne ostavljajući nijedno obraćanje bez odgovora. Zaštitnik, zamjenici i drugi predstavnici Institucije redovni su gosti u različitim formama televizijskih i radijskih emisija.

I ovom prilikom ističemo da su nam mediji bili veoma koristan izvor saznanja za slučajeve zbog kojih smo pokretali postupke po sopstvenoj inicijativi, na osnovu izvještavanja novinara. Nakon saznanja za takve događaje i situacije kontaktirali smo novinare koji su radili na priči i koji su na našu molbu posredovali da nas spoje sa strankom, od koje je dalje tražena saglasnost za postupanje, nakon čega je otvaran predmet.

Redizajnirani sajt Institucije pregledniji, sadržajniji i dostupniji za korišćenje, bilježio je veću posjećenost, posebno u dijelu preuzimanja Mišljenja sa preporukama Zaštitnika. Novinari redovno prate ovaj segment našeg rada i često objavljuju Mišljenja jer ona sadrže konkretne i životne priče u kojima je opisano postupanje Zaštitnika, utvrđena povreda prava stranke uz datu preporuku nadležnom organu za njeno otklanjanje.

U okviru sajta, kreiran je segment "Institucija u medijima (izdvajamo)", a u tom odjeljku se, po mjesecima, objavljuju naslovi tekstova i priloga u kojima je Zaštitnik glavna tema ili jednako zastupljen sa ostalim subjektima glavne vijesti. Za novinski tekst navode se naslov, datum, rubrika i strana na kojoj je vijest objavljena, a za elektronske sadržaje dodati su linkovi ili tajm kodovi, ukoliko su dostupni. Naravno, jednako su sadržane pozitivne, neutralne i negativne objave.

S obzirom da bilježimo veliki broj objava, u nastavku izdvajamo samo neke od naslova tekstova, priloga i emisija, različitih medija:

**- Intervju: Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Šučko Baković: Tražim imena svih policajaca koji su tukli Martinovića**

POBJEDA, 25. JANUAR 2016. DRUŠTVO (strane: 1, 4, 5)

**-Šučko Baković o maltretiranju poslanika: Prijetnje iz virtuelnog stige u realni svijet**

DNEVNE NOVINE, 17. FEBRUAR 2016. POLITIKA (4. STRANA)

**-Vjerski simboli nijesu za službena vozila**

DAN ONLINE, 27. MART 2016. DRUŠTVO

[http://www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Drustvo&datum=2016-03-](http://www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Drustvo&datum=2016-03-27&clanak=539282&naslov=Vjerski%20simboli%20nijesu%20za%20slu%BCbena%20vozila)

[27&clanak=539282&naslov=Vjerski%20simboli%20nijesu%20za%20slu%BCbena%20vozila](http://www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Drustvo&datum=2016-03-27&clanak=539282&naslov=Vjerski%20simboli%20nijesu%20za%20slu%BCbena%20vozila)

**-Međunarodni dan borbe protiv rasizma: Kakva je situacija u Crnoj Gori?**

KOLEKTIV.ME, 21. MART 2016. DRUŠTVO

<http://www.kolektiv.me/65630/meunarodni-dan-borbe-protiv-rasizma-kakva-je-situacija-u-crnoj-gori>

**-Bjeković: OSI traže što svi drugi imaju**

RADIO KOTOR 03. MART 2016

<http://www.radiokotor.info/radio/index.php/78-lokalne-vijesti/8284-bjekovic-osi-traze-sto-svi-drugi-imaju>

- Nasilje među vršnjacima dostupno i preko internet, Ombudsman:Podsjećamo na važnost uključivanja škole u proces prevencije  
MONITOR, 01. APRIL 2016. OKO NAS (STRANE: 38, 39) -
- Ombudsman:Konstatovan napredak, ali stanje nije zadovoljavajuće  
AGENCIJA MINA, 09. APRIL 2016
- Ombudsman ukazuje na problem: Zdravlje djece trpi jer država ne plaća na vrijeme  
ND VIJESTI, 13. APRIL 2016. DRUŠTVO (11. STRANA)
- U centar, Gost emisije: Šučko Baković, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda  
TELEVIZIJA CRNE GORE, PRVI PROGRAM, 14. APRIL 2016.  
<http://www.rtcg.me/tv/emisije/informativni/u-centar/125634/u-centar-14042016.html>
- Šučko Baković: Sistem se narušava uvođenjem puno izuzetaka  
PINK M, 15. APRIL 2016. MINUT DVA (20:02:44)
- Zlatni savjetnici ombudsmana: Koji su problemi mladih u Crnoj Gori  
TV PRVA, 01. MAJ 2016. VIJESTI (19:12:26)
- Ombudsman donio mišljenje o uvredama koje je sveštenik SPC uputio LGBT osobama: Plamenac da se izvini zbog širenja mržnje  
RADIO SLOBODNA EVROPA, 13. MAJ 2016  
<http://www.slobodnaevropa.org/content/lgbt-zajednica-ocekuje-izvinjenje-svestenika-spc/27732885.html>
- Zabrinjavajuće: Svaki drugi zatvorenik povratnik  
TELEVIZIJA VIJESTI, MAGAZIN BEZ GRANICA, IZJAVA ZAMJENICE ZAŠTITNIKA ZDENKE PEROVIĆ 16. MAJ 2016. <https://www.youtube.com/watch?v=N4YbDp6qXhA>
- Zaštitnik ljudskih prava i sloboda izdao ukaz: Ombudsman traži sklonište za beskućnike  
DAN 21. JUN 2016. GODINE DRUŠTVO (11. STRANA)
- Baković: Za mučenje nema opravdanja, u zatvorima nema sistematske torture  
PORTAL RTCG, 25. JUN 2016  
<http://www.rtcg.me/vijesti/drustvo/133190/bakovic-nije-bilo-sistematske-torture.html#sthash.Z2H6TScL.dpuf>
- Ombudsman: Nečovječno i ponižavajuće postupanje policije prilikom hapšenja Bajčetića  
PORTAL CAFÉ DEL MONTENEGRO 30. JUN 2016.GODINE  
<http://www.cdm.me/drustvo/hronika/ombudsman-necovjecno-i-ponizavajuce-postupanje-policije-prilikom-hapsenja-bajcetica>
- Baković: Postupak pred barskim sudom dugo trajao  
POBJEDA, 10. JUL 2016, CRNA HRONIKA (1, 8, 9 STRANA)
- Objavljena knjiga o postupanju policije tokom oktobarskih protesta  
PORTAL PCNEN, 19. JUL 2016  
<http://www.pcnen.com/portall/2016/07/19/objavljena-knjiga-o-postupanju-policije-tokom-oktobarskih-protesta/#sthash.DkMVK2dH.dpuf>
- Baković: Ljetnja turistička sezona ujedno i rizik za sve veći broj žrtava trgovine ljudima  
ATLAS TELEVIZIJA FORUM U 22 (21:42:39), 29. JUL 2016
- Ombudsman poručio nadležnima:Rasvijetliti napade na NVO Alternativa  
DNEVNE NOVINE 22. AVGUST 2016 HRONIKA (11. STRANA)
- Ombudsman:Nije ispunjena većina preporuka iz izvještaja NPM  
RADIO ANTENA M, 15. AVGUST 2016  
<http://antenam.net/index.php/drustvo/item/5964-ombudsman-nije-ispunjena-vecina-preporuka-iz-izvjestaja-npm>
- Ombudsmanu se obratilo 40 Pljevljaka  
PORTAL ANALITIKA 16. SEPTEMBAR 2016

<http://portalanalitika.me/clanak/243915/ombudsmanu-se-obratilo-40-pljevljaka>

**-Osude napada na TV PinkM**

PINKM, 08. SEPTEMBAR 2016 INFOMONTE (18:03:58)

**-Baković: Neutemeljeno mišljenje da se neće moći glasati sa ličnim kartama**

TELEVIZIJA CRNE GORE, 08. SEPTEMBAR 2016 PRVI PROGRAM DNEVNIK2 (19:37:35) <http://www.rtcg.me/tv/emisije/informativni/dnevnik-2/140691/dnevnik-08092016.html>

**-U kampanju bez dece**

VEČERNJE NOVOSTI 14. SEPTEMBAR 2016 CG AKTUELNO (27. SEPTEMBAR)

**-Zamjenik Zaštitnika Siniša Bjeković o ulozi institucija u slučajevima maloljetničke delikvencije**

RADIO CRNE GORE, 21. SEPTEMBAR 2016, EMISIJA MOZAIK

**-Izjava Zamjenice Zaštitnika Zdenke Perović o posjeti Ombusmana državljanima Srbije, uhapšenim zbog terorizma u pokušaju**

RADIO TELEVIZIJA BOSNA I HERCEGOVINE, DNEVNIK 2 25. OKTOBAR 2016

**-Osudio napad na novinara "Vijesti"- Baković: Zabrinjava nastavak ugrožavanja bezbjednosti novinara**

PORTAL VIJESTI, 19. OKTOBAR 2016

<http://www.vijesti.me/vijesti/bakovic-zabrinjava-nastavak-ugrozavanja-bezbjednosti-novinara-908099>

**-Baković: Ove godine bilježimo povećan broj pritužbi građana**

RADIO BIJELO POLJE, 11. NOVEMBAR 2016

<https://soundcloud.com/rbp-redakcija/radio-bijelo-polje-tema-dana-sucko-bakovic>

**-Prava pripadnika treće dobi-gost zamjenica Zaštitnika Snežana Mijušković**

SRPSKI RADIO, 15. NOVEMBAR 2016, EMISIJA PODRŠKA ZA RAVNOPRAVNOST

**-Roditeljski kutak: Stanje prava djece u Crnoj Gori**

Gošće Zamjenica Zaštitnika za oblast prava djeteta-Snežana Mijušković i savjetnica Duška Šljivančanin

TELEVIZIJA VIJESTI, 17. NOVEMBAR 2016 BOJE JUTRA (08:09:10)

**-Baković: Osobe sa invaliditetom na marginama društva**

RADIO ANTENAM 02. DECEMBAR 2016

<http://antenam.net/index.php/drustvo/item/19064-bakovic-osobe-sa-invaliditetom-na-marginama-drustva>

**- Zlatni savjetnici Ombudsmana: Djeca skupljala mišljenje o primjeni Konvencije UN o pravima djeteta**

PORTAL VIJESTI, 04. DECEMBAR 2016

<http://www.vijesti.me/vijesti/zlatni-savjetnici-ombudsmana-djeca-skupljala-misljenja-o-primjeni-konvencije-un-o-pravima-djeteta-914729>

**- Zaštitnik: Asistenti u nastavi da budu obavezni**

INFORMER, 08. DECEMBAR 2016 DRUŠTVO (11. STRANA)

**-Potrebna borba protiv stereotipa-Ombudsman:Stari nijesu teret već resurs**

DNEVNE NOVINE, 09. DECEMBAR 2016 DRUŠTVO (15. STRANA)

**-Šučko Baković: Građani se najviše žalili na ćutanje administracije i loše postupanje uprave**

TELEVIZIJA CRNE GORE, PRVI PROGRAM, 10. DECEMBAR 2016 DNEVNIK 2 (19:34:30) i DNEVNIK 3 <http://www.rtcg.me/tv/emisije/informativni/dnevnik-2/150008/dnevnik-10122016.html>

**-UPIS pisao Ombudsmanu**

TELEVIZIJA 777, 29. DECEMBAR 2016 AKTUELNO (19:04:35)

Što se tiče institucija, u 2016.godini nastavljena je saradnja sa odborima Skupštine Crne Gore: za ljudska prava, rodnu ravnopravnost i za evropske integracije. Zaštitnik i zamjenici prisustvovali su

sjednicama Odbora za ljudska prava i slobode, u vezi sa godišnjim Izvještajem Institucije, izvještajima NPM-a i Informaciji o slučajevima zaštite od diskriminacije, te razmatranja budžeta Institucije i dr. U okviru saradnje sa Odborom za rodnu ravnopravnost Zaštitnik i zamjenik su prisustvovali sjednicama Odbora i Sjednici Ženskog parlamenta.

U saradnji sa Savjetom za građansku kontrolu rada policije Zaštitnik, Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP), Vrhovno državno tužilaštvo (VDT) i nevladine organizacije (NVO) "Građanska Alijansa" i "Akcija za ljudska prava" publikovali su knjigu "Pravo na fizički integritet i ljudsko dostojanstvo: Oktobarski protesti i primjena policijskih ovlašćenja", koja predstavlja izvještaj o postupanju policije tokom protestnih okupljanja u oktobru 2015. u Podgorici.

Zamjenici Zaštitnika, povodom Međunarodnog dana starih, posjetili su Dom za stare – Grabovac u Risnu. Predstavnici Zaštitnika posjetili su u Bijelom Polju državne javne ustanove-Centar za socijalni rad, Dom starih kao i javne ustanove koje je formirala lokalna samouprava.

Zaštitnik i dekan Pravnog fakulteta Univerziteta Crne Gore, potpisali su Memorandum o saradnji s ciljem povećanja stepena informisanosti i edukacije studenata i šire javnosti o važnosti poštovanja ljudskih prava, uživanja tolerancije i zalaganja za nediskriminaciju.

U okviru mandata Zaštitnika obavljene su i posjete školama, vrtićima, prostorijama za zadržavanje lica lišenih slobode, centrima za socijalni rad, ustanovama za smještaj i brigu o djeci, pravosudnim i drugim organima.

Zaštitnik smatra da je saradnja sa institucijama, generalno posmatrano, dobra, ali da ima prostora za dalje unapređenje. Ukazujemo da pojedini organi još uvijek nisu dovoljno ažurni u dostavljanju izjašnjenja povodom podnijetih pritužbi. Takođe, kod pojedinih subjekata izostale su potrebne aktivnosti na ispunjenju pojedinačnih preporuka datih u Mišljenjima Zaštitnika, čime se šalje veoma loša poruka Instituciji ali i građanima čija su prava povrijeđena.

## **2.2.2. Saradnja sa NVO**

Nevladine organizacije do sada su se pokazale kao važni partneri ali i kritičari rada Zaštitnika. U izvještajnoj godini nastojali smo da saradnju nastavimo konkretnije i sadržajnije, kroz održavanje i snaženje nekih dobrih odnosa, ali i povratak dijalogu, konstruktivna predložena rješenja i uspostavljanje nekih novih veza i saradnji.

U prvom dijelu godine na inicijativu Zaštitnika održan je set pojedinačnih sastanaka sa predstavnicima civilnog sektora, respektabilnim organizacijama, koje su prepoznate kao nosioci sličnih misija/zadataka koje su i u mandatu Zaštitnika: Građanska alijansa, Centar za građansko obrazovanje, Akcija za ljudska prava, Juventas, Mreža za afirmaciju nevladinog sektora, Centar za demokratsku tranziciju i Centar za razvoj nevladinih organizacija.

Tradicionalno dobre odnose i saradnju Zaštitnik ima i sa NVO „Naša inicijativa“, „Inicijativa mladih za ljudska prava“, „Udruženje mladih sa hendikepom“, „Institut za pravne studije“, „Savez udruženja paraplegičara Crne Gore“, „Sigurna ženska kuća“, „Djeca prije svega“, „Savez slijepih Crne Gore“, „Querr of Montenegro“, NVO „LGBT Forum Progres“, „Centar za prava djeteta“, „Centar za ženska prava“ i dr.

Neke od navedenih organizacija ranije su upućivale kritike na rad Ombudsmana pa su na sastancima razmotrena pitanja neslaganja i saradnje, što je rezultiralo i konkretnim aktivnostima. Neke od njih,

nalaze se u pregledu koji slijedi, zajedno sa drugim aktivnostima koje je Zaštitnik realizovao sa organizacijama civilnog društva:

- Zaštitnik je u saradnji sa Građanskom alijansom, Delegacijom EU, OEBS-om i Pravnim fakultetom organizovao konferenciju „Zaštita i prava starih i nemoćnih lica” povodom Međunarodnog dana ljudskih prava 10. decembra;
- Učestvovali smo u kampanji “Glasaj slobodno”, koju je organizovao Centar za demokratsku tranziciju (CDT). Zaštitnik je u CDT-ovom Info centru govorio u okviru kampanje Glasaj slobodno, i obratio se građanima povodom 16. oktobra izbornog dana;
- Dio smo projekta „Marginalizovani od strane sistema: Ne više!”, koji sprovodi NVO 35mm a finansira Delegacija EU, čiji cilj je zaštita prava pacijenata, radnika i potrošača;
- Sa Juventasom je zajednički kandidovan projekat iz oblasti prevencije torture i ostalih vidova nehumanog tretmana u pravosudnom sistemu Crne Gore;
- Zaštitnik, Savjet za građansku kontrolu policije, Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP), Vrhovno državno tužilaštvo (VDT) i nevladine organizacije (NVO) “Građanska Alijansa” i “Akcija za ljudska prava” zajednički su publikovali knjigu “Pravo na fizički integritet i ljudsko dostojanstvo: Oktobarski protesti i primjena policijskih ovlaštenja” koja predstavlja izvještaj o postupanju policije tokom protestnih okupljanja u oktobru 2015. u Podgorici;
- Predstavnic Institucije učestvovali su u nizu od deset panel diskusija na temu „Doprinos unaprjeđenju kvaliteta života LGBT osoba u Crnoj Gori”, koji su organizovali NVO Juventas i Queer Montenegro, uz podršku institucije Zaštitnika i Ministarstva za ljudska i manjinska prava;
- Prevod Generalne preporuke o suzbijanju govora mržnje, koju je donijela Evropska Komisija protiv rasizma i netolerancije (ECRI), predstavljen je na seminaru “Procesuiranje, materijalnopravni okvir i preveniranje govora mržnje”. Seminar je organizovan u okviru projekta koji implementira NVO Kvir Montenegro u partnerstvu sa Zaštitnikom, a uz podršku Ambasade Velike Britanije u Podgorici i Ambasade Kraljevine Holandije u Srbiji i Crnoj Gori;
- Zaštitnik je održao predavanje o ključnim nadležnostima, radu i mandatu Institucije polaznicima Škole nenasilja i tolerancije koju realizuje NVO SOS za žrtve nasilja finansira Vlada Crne Gore, posredstvom Komisije za raspodjelu prihoda od igara na sreću;
- Zaštitnik je održao predavanje o Instituciji i uručio diplome polaznicima XXIII Škole ljudskih prava koju organizuje CGO uz podršku Komisije za raspodjelu dijela prihoda od igara na sreću, kroz projekat „Obrazovanjem za ljudska prava!” ;
- Zaštitnik je, posredstvom Građanske alijanse, primio učenike OŠ „Vlado Milić” iz Podgorice kako bi se upoznali sa radom Institucije i razgovarali o poštovanju, zaštiti i unaprjeđenju prava djeteta;
- U okviru Spiker programa Bez sažaljenja: Američki pokret za građanska prava osoba sa invaliditetom, koji Centar za antidiskriminaciju EKVISTA sprovodi sa Ambasadom SAD-a, za zaposlene u Instituciji predavanje je održao američki advokat specijalizovan za prava osoba sa invaliditetom (OSI) Džon Vodač /John L Wodatch/;
- Zaštitnik je bio učesnik radionice “Djeca s invaliditetom u Crnoj Gori, kroz objektiv Konvencije UN o pravima osoba sa invaliditetom”. Radionicu je organizovalo Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore (UMHCG) u saradnji sa Evropskim forumom osoba sa invaliditetom – EDF i UNICEF-om, u okviru projekta kojeg finansira Evropska unija;
- Zamjenica Zaštitnika bila je panelista na diskusiji “Nedostatak ljekara za djecu u sistemu javnog zdravstva”, koji je organizovalo Udruženje Roditelji.
- Na konferenciji o antidiskriminaciji koju je organizovala institucija Zaštitnika panelisti su bili i predstavnici NVO Građanska alijansa; CEDEM; CEMI; Romski savjet; LGBT Forum Progres; UNHCG; Unija paraplegičara i Juventas; Konferenciji su prisustvovali i SOGGI Centar, Sigurna ženska kuća, ANIMA, CRNVO, Naša inicijativa, HRA.

Zaštitnik, zamjenici i savjetnici učestvovali su u više desetina događaja, obuka i aktivnosti iz svojih nadležnosti koje su organizovale NVO, od kojih izdvajamo:

- Predstavljanje izvještaja Građanske alijanse o pravima lica lišenih slobode;
- Zaštitnik je učestvovao u debati "Kako političari vide proces pomirenja u regionu?", koju je organizovao CGO;
- Obilježavanje 5. maja - Evropskog dana samostalnog života, koje je organizovalo Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore;
- Marš žena, koji su povodom 8. marta organizovali Centar za žensko i mirovno obrazovanje ANIMA i Centar za ženska prava;
- Manifestaciju „Milijarda ustaje protiv nasilja nad ženama“, čiji su organizatori Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, UNDP, Ministarstvo rada i socijalnog staranja i Sigurna ženska kuća;
- Četvrtu Povorku ponosa LGBTIQ osoba „Podrška-porodična vrijednost“, koju je u Podgorici 17. decembra organizovala NVO Kvir Montenegro uz podršku Organizacionog odbora Montenegro Prajda;
- Festival filma o ljudskim pravima koji je organizovao Centar za građansko obrazovanje;
- Prezentaciju "Indeks dječje zaštite", koju je organizovala NVO Djeca prije svega;
- Konferenciju CEMI-ja: Primjena instituta sporazuma o priznanju krivice i odloženog krivičnog gonjenja u praksi pravosudnih institucija CG;
- Konferenciju HRA : Ka vladavini prava i slobodi izražavanja;
- Predstavljanje interaktivnog narativa Zatiranje istorije i sjećanja, u okviru projekta Centra za građansko obrazovanje (CGO), Centra za tranzicijsku pravdu (SENSE) i Centra za suočavanje s prošlošću (DOCUMENTA);
- Prezentaciju istraživanja "Trendovi razvoja demokratije u Crnoj Gori" koje je uradila NVO CEDEM iz Podgorice, uz podršku Hanns Seidel fondacije iz Njemačke;

I u narednom periodu visoko na listi prioriteta ostaće nastavak nastojanja za podsticanje produktivnih veza sa organizacijama civilnog društva.

### **2.3. Međunarodna saradnja**

U 2016.godini postupak Akreditacije Zaštitnika kod Međunarodnog koordinacionog komiteta nacionalnih institucija (GANHRI) za zaštitu ljudskih prava okončan je dodjelivanjem ocjene - statusa "B", što znači da je institucija Zaštitnika djelimično usklađena sa Pariskim principima. Povodom toga date su preporuke i mišljenja Potkomiteta - radi poboljšanja statusa u dijelu koji se odnosi na zakonski mandat Zaštitnika, izbor i imenovanje, adekvatna sredstva za rad i finansijsku autonomiju, osoblje - jasan položaj i autonomiju u zapošljavanju, kao i interakciju sa međunarodnim sistemom ljudskih prava. U izvještajnoj godini zamjenica Zaštitnika je izabrana za članicu Potkomiteta Ujedinjenih nacija za sprečavanje mučenja i drugih svirepih, nečovječnih ili ponižavajućih postupaka ili kazni. Takođe, zamjenik Zaštitnika izabran je drugi put zaredom za člana Biroa (izvršno tijelo) Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije (ECRI).

U protekloj godini posvetili smo pažnju aktivnostima unutar mreža i ostvarili zavidan nivo saradnje. Nastavljeno je članstvo u okviru ranije formiranih mreža i to: Regionalna mreža Ombudsmana Zapadnog Balkana, regionalna mreža NPM za jugoistočnu Evropu, AOM (Asocijacija Mediteranskih Ombudsmana), EOI (Evropska Institucija Ombudsmana), CRONSEE (Mreža Ombudsmana za djecu Jugoistočne Evrope), ENOC (Evropska mreža Ombudsmana za djecu), EQUINET (Evropska mreža tijela za jednakost) i ECRI (Evropska komisije protiv rasizma i netolerancije).

U nastavku navodimo neke od aktivnosti koje su sprovedene u okviru mreža:

-Zaštitnik i zamjenica sa saradnicima iz sektora Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture (NPM) boravili su u Salzburgu (Austrija) na konferenciji o pravima lica smještenih u domove za stare i standardima u njihovoj zdravstvenoj zaštiti. Konferenciju pod nazivom „Homes for the elderly/care institutions and dementia-standards in health care and medication-based deprivation of liberty“, organizovala je regionalna mreža NPM-a za jugoistočnu Evropu;

-U organizaciji Asocijacije Mediteranskih Ombudsmana, zamjenik Zaštitnika za oblast javne uprave učestvovao je u radu Konferencije „Izazovi za institucije Ombudsmana u odnosu na mješovite migracione tokove“, koja je održana u Tirani (Albanija);

-Zamjenica Zaštitnika za oblast prava djeteta i saradnica, prisustvovala su 20.godišnjoj konferenciji Evropske mreže ombudsmana za djecu (ENOC), u Vilniusu (Litvanija). Tema godišnje konferencije bila je „Obrazovanje za sve“. Tokom više sesija razmatrana su pitanja maloljetničke delikvencije, digitalnog okruženja djece, briga o djeci u socijalnom sistemu, inkluzivno obrazovanje, kao i pravo na obrazovanje djece iz manjinskih grupa;

-Predstavica institucije Zaštitnika prisustvovala je konferenciji "Diskriminacija Roma u obrazovanju - Uloga tijela za jednakost", u organizaciji Evropske mreže tijela za ravnopravnost (EQUINET) i ERIO kancelarije. Konferencija je održana u Briselu (Belgija);

-Zamjenica Zaštitnika za oblast prava djeteta, mladih i socijalne zaštite učestvovala je u radu tematskog sastanka Ombudsmana Jugoistočne Evrope. Sastanak na temu Uloga Ombudsmana u zaštiti djece izbjeglica i migranata održan je u Skoplju (Makedonija). Učesnici su bili predstavnici institucija iz država regiona kao i članovi Mreže Ombudsmana za zaštitu dječjih prava Jugoistočne Evrope /CRONSEE/;

-Na poziv Republike Bugarske i Savjeta Evrope, Zaštitnik sa saradnicom bio je učesnik konferencije organizovane za članove ENOC mreže. Cilj konferencije bio je izrada Strategije za dječja prava za period 2016-2021. Konferencija je održana u Sofiji;

-Zamjenik Zaštitnika prisustvovao je seminaru "Savjetodavna uloga specijalizovanih nacionalnih tijela u odnosu prema zakonodavnoj i izvršnoj vlasti i drugim donosiocima odluka", u Strazburu (Francuska). Seminar je bio namijenjen specijalizovanim tijelima/institucijama koje se bore protiv rasizma i rasne diskriminacije u 47 zemalja članica Savjeta Evrope.

-Predstavica Institucije prisustvovala je konferenciji "Jačanje i efikasnost evropske legislative u vezi jednakog postupanja" u organizaciji Evropske mreže tijela za ravnopravnost (EQUINET). Konferencija je održana u Briselu (Belgija). Na ovom događaju razgovaralo se o iskustvima tijela za ravnopravnost i drugih zainteresovanih aktera u implementaciji evropskih anti-diskriminatornih standarda, odnosno evropskim zakonodavnim instrumentima koji su preneseni na pravne sisteme država članica Evropske unije i Savjeta Evrope;

-Zamjenik Zaštitnika za oblast antidiskriminacije sa saradnicom prisustvovao je konferenciji povodom Međunarodnog dana tolerancije „Prvi regionalni forum tijela za ravnopravnost jugoistočne Evrope“, u Beogradu (Srbija). Tom prilikom predstavnici tijela za jednakost jugoistočne Evrope potpisali su Izjavu o saradnji, s ciljem unaprjeđenja regionalnih odnosa, zajedničkog rada na zaštiti i afirmaciji principa ravnopravnosti, zabrani diskriminacije, ostvarivanju principa jednakih mogućnosti i tolerancije;

-Institucija Zaštitnika učestvovala je u sedmodnevnoj kampanji Evropska sedmica akcije protiv rasizma /European Action Week against Racism/, koja je širom Evrope organizovana u susret 21. martu - Međunarodnom danu eliminacije svih oblika rasne diskriminacije. Dat je doprinos toj međunarodnoj kampanji organizovanjem više aktivnosti, čiji fokus je dominantno bio na razmatranju pripremljenosti države za eventualni priliv migranata. Zaštitnik je u okviru kampanje sa predstavnicima nadležnih državnih institucija razgovarao o tom pitanju, razmotrio aktuelne informacije i eventualne probleme.

I u 2016.godini posvećena je posebna pažnja saradnji sa Savjetom Evrope, Delegacijom Evropske unije u Crnoj Gori, OEBS-om, UNICEF-om, Save the children organizacijom, UNHCR-om, UNDP-om i

HELP-om, Fondacijom Konrad Adenauer, Njemačkom organizacijom za tehničku saradnju (GIZ) i dr. Prisustvo Zaštitnika, zamjenika i savjetnika na raznim konferencijama, seminarima, radionicama, okruglim stolovima, studijskim putovanjima i sastancima doprinijeli su da se uspješna saradnja podigne na veći nivo.

Saradnja sa Savjetom Evrope razvijala se u nekoliko smjerova. Zahvaljujući projektu "Podrška nacionalnim institucijama u prevenciji diskriminacije" (PREDIM) koji finansira Evropska Unija a implementira Savjet Evrope i u 2016.godini predstavnici Institucije imali su više obuka, predavanja i studijskih posjeta u cilju sticanja novih znanja i razmjene iskustava. U nastavku navodimo samo neke od aktivnosti:

-Zaštitnik sa saradnicima iz sektora Nacionalnog preventivnog mehanizma, zaštita od torture i suđenje u razumnom roku, obavio je studijsku posjetu švedskom Ombudsmanu. Ovom prilikom razmijenjena su iskustva u radu na pritužbama koje se odnose na sudove, tužilaštva i policiju, kao i iskustva u vezi maloljetničke delinkvencije;

-Zamjenik i saradnici iz sektora za zaštitu od diskriminacije posjetili su Strazbur, s ciljem da na neposredan način steknu novih iskustava i upoznaju se sa praksom Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu. Učesnici posjetili tijela koja se bave zaštitom različitih kategorija od diskriminacije i netolerancije, a bilo je obezbijeđeno i prisustvo zasjedanju Velike porote Evropskog suda;

-Zamjenik Zaštitnika za savjetnicima učestvovao je na trodnevnom seminaru u Kolašinu. Seminar je bio namijenjen savjetnicima koji se bave poslovima zaštite od diskriminacije, manjinskim pravima i rodnom ravnopravnošću. Ekspertsku pomoć i pojašnjenja dala je međunarodna ekspertkinja, redovna profesorka Pravnog fakulteta u Nišu, Nevena Petrušić, bivša Poverenica za ravnopravnost Republike Srbije;

-Publikacije o najčešćim oblicima diskriminacije u Crnoj Gori, koje sadrže praksu Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP) i Suda pravde Evropske unije (EU), predstavljene su u okviru projekta PREDIM. Konsultatkinja Savjeta Evrope (SE), Dagmara Rajska, bivša pravica ESLJP, priredila je prvih pet publikacija o najčešćim oblicima diskriminacije u Crnoj Gori, koje su odabrane u saradnji sa institucijom Zaštitnika.

Uz podršku Savjeta Evrope realizovane su i druge aktivnosti od kojih u nastavku navodimo samo neke:

- Zamjenica Zaštitnika za oblast prava djeteta i saradnica učestvovala su u radu regionalne radionice o mehanizmima za izvještavanje o sajber kriminalu u jugoistočnoj Evropi i Turskoj. Skup je pod pokroviteljstvom Savjeta Evrope održan u Tirani (Albanija). Cilj radionice bio je da predstavi međunarodne dobre prakse o izvještavanju o slučajevima onlajn prevara i drugih vidova takvog kriminala, uključujući: vrste prijetnji o kojima treba da se izvještava, očekivane koristi od tog mehanizma, metode prikupljanja izvještaja kao i druge praktične aspekte koji se odnose na uspostavljanje i vođenje onlajn mehanizama izvještavanja;

- U organizaciji Savjeta Evrope predstavnica institucije Zaštitnika bila je učesnik konferencije "Sloboda izražavanja – uloga i nadležnost Nacionalnih institucija za ljudska prava i drugih nacionalnih mehanizama" koja je održana u Strazburu (Francuska);

- Zamjenici Zaštitnika učestvovali su na seminaru "Dijalog među pravnicima profesionalcima: kriterijumi dopuštenosti kod podnošenja predstavke Evropskom sudu za ljudska prava (ESLJP) i zaštiti ljudskih prava u nacionalnom pravnom poretku". Događaj je organizovala Advokatska komora, u saradnji sa HELP Programom Savjeta Evrope i uz podršku Pravnog fakulteta Univerziteta Crne Gore (UCG);

I u 2016. godini Institucija Zaštitnika imala je podršku Misije OEBS-a u Crnoj Gori, kroz finansijsku i tehničku pomoć, a posebno u vidu ustupanja velike sale za sastanke i asistencije prilikom akreditovanja Institucije. Takođe, uz podršku misije OEBS-a predstavnik institucije učestvovao je na konferenciji



“Jačanje uloge nezavisnih institucija: Uloga Parlamenta u zemljama Zapadnog Balkana.“ Cilj Konferencije bio je da se razmijene iskustva između učesnika iz zakonodavstva, nezavisnih institucija i civilnog društva. Konferencija je održana u Prištini (Kosovo).

U okviru HELP-ovih obuka za predavače (Training of trainers - ToT) zamjenici Zaštitnika učestvovali su na dvodnevnom seminaru. Cilj obuke bio je stvaranje grupe HELP-ovih sertifikovanih predavača koji će se upoznati sa HELP-ovom metodologijom, platformom za učenje i temama vezanim za zaštitu ljudskih prava i sloboda, uključujući zaštitu od diskriminacije i međunarodne standarde koji tretiraju ovu oblast;

Uz finansijsku i organizacionu podršku fondacije Konrad Adenauer, Organizacije za evropsku bezbjednost i saradnju i Savjeta Evrope institucija Zaštitnika organizovala je konferenciju “Zakon, politika, društvo i diskriminacija”, u Podgorici. Cilj konferencije bio je da podstakne na široku društvenu kampanju u borbi protiv svih oblika diskriminacije, kroz konstruktivnu raspravu o najvažnijim pitanjima iz oblasti zaštite od diskriminacije i uz predstavljanje različitih iskustava koja u svom radu stiču državni organi, civilni sektor i druge institucije koje se bave ovom temom.

Generalni sekretar Zaštitnika i saradnice učestvovali su na regionalnoj konferenciji „Pravna zaštita od diskriminacije u Jugoistočnoj Evropi“, koja je održana u Budvi. Konferenciju je organizovala Njemačka organizacija za tehničku saradnju (GIZ).

U organizaciji Savjeta Evrope u Podgorici je održana konferencija „Zaštita ljudskih prava u Crnoj Gori: Primjena domaćih pravnih lijekova, sudskih i van-sudskih mehanizama od strane pravnih stručnjaka“, na kojoj su učestvovali predstavnici institucije Ombudsmana, Ustavnog i Vrhovnog suda, Advokatske komore i nevladinih organizacija. Na konferenciji su takođe učestvovali i predstavnici sudskih i van-sudskih mehanizama iz Bosne i Hercegovine, Gruzije, Hrvatske, Moldavije, Poljske i Republike Srbije, predstavnici Sekretarijata SE i međunarodnih organizacija

U 2016. godini nastavljena je značajna saradnja sa UNICEF-om. Uz finansijsku podršku UNICEF-a organizovali smo konferenciju „Reci NE nasilju“ povodom 20. novembra - Međunarodnog dana djeteta - Dana donošenja UN Konvencije o pravima djeteta. Tim povodom Zaštitnik, zamjenica i Zlatni savjetnici govorili su na konferenciji o vršnjačkom nasilju među djecom, njegovim oblicima i načinima za prevazilaženje.

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore u saradnji sa međunarodnom organizacijom Save the children organizovao je dvije trodnevne trening radionice za djecu – „Zlatne savjetnike“ Ombudsmana, u cilju prikupljanja mišljenja o primjeni UN Konvencije o pravima djeteta u Crnoj Gori. Treninzi su održani u aprilu i decembru u Baru, a prisustvovala su im djece iz različitih gradova Crne Gore (Podgorica, Danilovgrad, Kotor, Kolašin, Berane).

Uz podršku kancelarije UNDP-a u Podgorici i Istanbul Regional Hub-a, generalni sekretar Zaštitnika i saradnica učestvovali su u treningu - paketu obuka za monitoring, utvrđivanje činjenica, sprovođenje i struktuiranje intervjua za nacionalne institucije za ljudska prava. Trening je održan u Istanbulu (Turska). Predstavnici Zaštitnika učestvovali su na prezentaciji rezultata istraživanja o stanju i kapacitetima za sprovođenje Konvencije Savjeta Evrope o sprečavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska Konvencija), koju je organizovala kancelarija UNDP-a u Podgorici.

Tokom 2016. godine Zaštitnik je pripremio i poslao odgovore na različite upitnike međunarodnih tijela i organizacija, od kojih izdvajamo:

- Upitnik o položaju zaštitnika ljudskih prava u državama OEBS-a, Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR);

- Upitnik Kancelarije Visokog komesara za ljudska prava (OHCHR) o uticaju prožimajućih oblika diskriminacije i nasilja na puno uživanje prava ženama i djevojčicama;
- Upitnik Kancelarije Visokog Komesara za ljudska prava o pravu na stanovanje; i
- Upitnik Lanzarot Komiteta o Zaštiti djece pogođene izbjegličkom krizom od seksualnog iskorišćavanja i zlostavljanja.

Takođe, Zaštitnik i zamjenici imali su razgovore i susrete sa predstavnicima ambasada u Crnoj Gori: njenom ekselekcijom ambasadorom Njemačke, sa predstavnicima Ambasade Kraljevine Holandije, njegovom ekselekcijom ambasadorom Bosne i Hercegovine.

Tokom 2016.godine Zaštitnik i zamjenici sa saradnicima imali su više sastanaka i susreta sa predstavnicima međunarodnih organizacija . U nastavku ističemo samo neke od njih:

- Američki advokat specijalizovan za prava osoba sa invaliditetom (OSI) Džon Vodač /John L Wodatch, za zaposlene u instituciji Zaštitnika održao je predavanje "Prava OSI u SAD, Zakon o Amerikancima sa invaliditetom". Predavanje je realizovano u okviru Spiker programa Bez sažaljenja: Američki pokret za građanska prava osoba s invaliditetom, koji Centar za antidiskriminaciju EKVISTA sprovodi sa Ambasodom SAD-a. Cilj programa je da se javnost informiše o pravima osoba sa invaliditetom kao i da se same OSI ojačaju kako bi se borili za svoja prava;
- Eksperti Evropske komisije za borbu protiv rasizma i netolerancije (ECRI) posjetili su instituciju Zaštitnika u okviru monitoring posjete Crnoj Gori. Teme o kojima se govorilo bile su: zakonska regulativa u odnosu na govor mržnje, rasno motivisano nasilje i mržnju i integracione politike u ovoj oblasti;
- Predstavnici Ekspertske misije Evropske komisije posjetili su instituciju Zaštitnika kako bi razgovarali o kapacitetima institucije Ombudsmana. Misiju su predvodili slovenački eksperti Ivan Šelih i Tone Dolčić;
- Instituciju Zaštitnika posjetili su i eksperti Ekspertske misije u oblasti integracije Roma koja se interesovala za glavne osnove diskriminacije Roma u Crnoj Gori, sa aspekta institucije Zaštinika;
- Zaštitnik je primio Ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine, sa kojim je razgovarao o saradnji. Ombudsmani su ocijenili da je u prethodnom periodu postignut visok nivo saradnje, a iskazana je obostrana spremnost da se ona jača dalje i na konkretnije načine. Takođe, razgovarano je o aktuelnim pitanjima u radu obje institucije, razmijenjena su mišljenja o nekim konkretnim primjerima i iskustvima iz prakse;
- Zaštitnik je obavio sastanak sa šefom misije OEBS-a za posmatranje parlamentarnih izbora u Crnoj Gori, Romanom Jakičem i njegovim saradnicima. Zaštitnik je ukazao da će dešavanja u vezi sa izborima Institucija pratiti u okviru generalnog mandata, da u susret izborima djeluje proaktivno, da je u tom cilju izdato nekoliko saopštenja sa apelima da se kampanja prilagodi demokratskim vrijednostima, kulturi dijaloga i nenasilnoj komunikaciji;
- Delegacija slovenačkog Varuha (Ombudsmana) boravila je u posjeti instituciji Zaštitnika s ciljem prenošenja i razmjene iskustava za gotovo sve oblasti i sektore rada. Posjeta je organizovana zahvaljujući projektu Podrška nacionalnim institucijama u prevenciji diskriminacije (PREDIM). U slovenačkoj delegaciji bili su Varuhinja – Vlasta Nussdorfer, njeni zamjenici Tone Dolčić i Ivan Šelih, generalna sekretarka Bojana Kvas, direktorica stručne službe Martina Ocepek, kao i savjetnik Robert Gačnik;
- Sudija Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP) u Strazburu, Nebojša Vučinić, posjetio je instituciju Zaštitnika i razgovarao sa Zaštitnikom i njegovim zamjenicima. Sudija Vučinić je nakon toga održao sastanak i sa savjetnicima iz svih sektora Institucije, u cilju prenošenja znanja i iskustva o postupanju ESLJP.

-Zaštitnik je imao susret i sa Dylan Orr, saradnikom njemačkog Maršalovog fonda i direktorom Kancelarije radnih standarda u gradu Seattle, VA .Služio je u Obaminoj administraciji kao načelnik štaba u Kancelariji za osobe sa invaliditetom i bavio se pitanjima LGBT prava tokom svoje karijere. Nakon istraživanja o radu Zaštitnika g-din Orr je iskazao želju da sazna više o Instituciji, što je i učinjeno na sastanku.

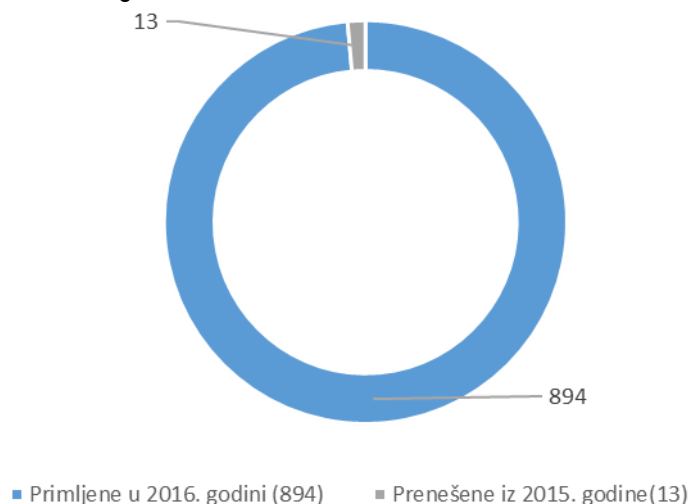


# III POSTUPANJE ZAŠTITNIKA PO PRITUŽBAMA I SOPSTVENIM INICIJATIVAMA

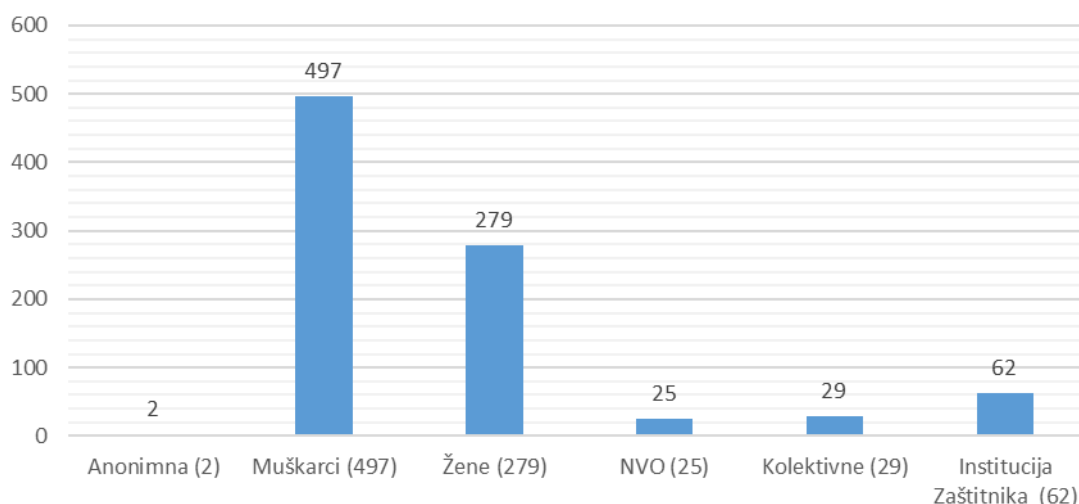
## 3.1. Statistički pokazatelji o radu Zaštitnika

U 2016. godini, Zaštitnik je imao u radu **907** pritužbi, od kojih su:

- a) 894 primljene u 2016. godini i
- b) 13 prenešenih iz 2015. godine



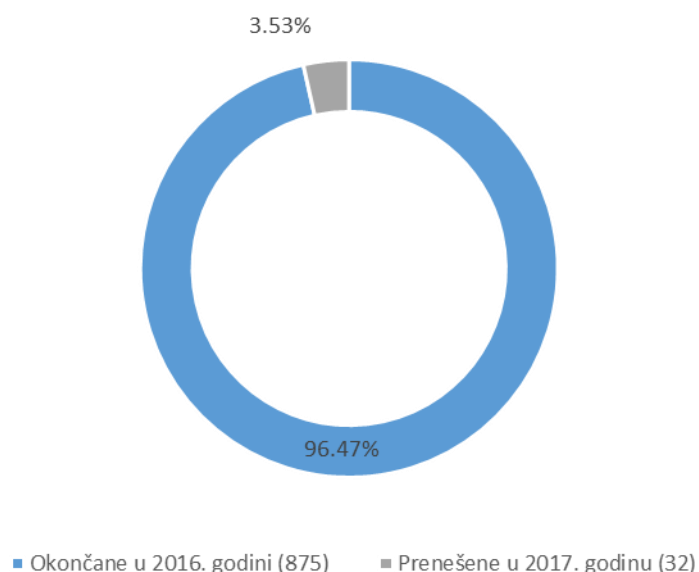
U poređenju sa prethodnom godinom primljeno je 253 pritužbi više ili 28,30%. Od 894 predmeta u 2016. godini, 776 predmeta je formirano po individualnim pritužbama (muškarci 497 i žene 279), 29 po pritužbama grupe građana i pravnih lica (kolektivne), 25 po pritužbama nevladinih organizacija, 62 predmeta po sopstvenoj inicijativi i dva (2) po anonimnim pritužbama.



Od 907 predmeta koji su bili u radu u izvještajnoj godini, postupak je okončan u 875 predmeta (96,47%) i to 862 iz 2016. godine i 13 predmeta iz prethodne godine.

U 2016. godinu prenešeno je 32 predmeta (3,52 %), od kojih je većina formirana u drugoj polovini decembra 2016. godine, po kojima objektivno nije mogao biti završen postupak.

U poređenju sa predhodnom godinom (u kojoj je okončano 666 predmeta) evidentan je porast okončanih predmeta i to za 23,88%.



**Tabela - Pritužbe u radu u 2016. godini**

<b>Pritužbe</b>	<b>907</b>
Primljene u 2016.	894
Prenešene iz 2015.	13
<b>Pritužbe prema podnosiocima - primljene u 2016. godini</b>	<b>894</b>
Anonimne	2
Muškarci	497
Žene	279
Nevladine organizacije	25
Kolektivna	29
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	62
<b>Okončane (ukupno)</b>	<b>875</b>
Okončane iz 2016. godine	862
Okončane iz 2015. godine	13
<b>Prenešene u 2016. godinu</b>	<b>32</b>

### 3.1.1. Organi na koje su se pritužbe odnosile

Pritužbe primljene u izvještajnoj godini odnosile su se na: rad državnih organa, organa državne uprave, upravnih i drugih organizacija (338), na rad sudova (122), na rad javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlaštenja (184), na rad Uprave policije (52), na rad organa lokalne samouprave i lokalne uprave (88), na rad Državnog tužilaštva (18) i na rad organa, službi i nosilaca javnih ovlaštenja u drugim državama, privrednih društava, drugih pravnih lica, preduzetnika, fizičkih lica i dr. 92 pritužbe.

**Tabela – Zbirni pregled primljenih pritužbi u 2016. godini, po subjektima na čiji rad su se odnosile**

<b>Državni organi, organi državne uprave, upravne i druge organizacije</b>	<b>338</b>
Skupština CG	16
Vlada CG	4
Predsjednik CG	1
Ministarstvo pravde	3
Ministarstvo ekonomije	2
Ministarstvo finansija	11
Ministarstvo kulture sporta i medija	2
Ministarstvo odbrane	7
Ministarstvo održivog razvoja i turizma	1
Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja	1
Ministarstvo prosvjete	10
Ministarstvo rada i socijalnog staranja	19
Ministarstvo rada i socijalnog staranja CG	7
Ministarstvo saobraćaja i pomorstva	5
Ministarstvo unutrašnjih poslova	26
Ministarstvo unutrašnjih poslova - Filijala za upravne unutrašnje poslove Ulcinj	1
Ministarstvo zdravlja	2
Ministarstvu unutrašnjih poslova	8
Ministarstvu unutrašnjih poslova - PJ za upravne unutrašnje poslove Nikšić	1
Ministarstvu unutrašnjih poslova - PJ za upravne unutrašnje poslove Podgorica	2
Ministarstvo unutrašnjih poslova -Područna jedinica Pljevlja	1
Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore	6
Poreska uprava	5
Inspekcija rada - PJ Bar	1
Inspekcija rada - Područna jedinica Podgorica	1
Komisija za povraćaj i obeštećenje	1
Komisija za povraćaj i obeštećenje u Bijelom Polju	2
Komisija za žalbe CG	1
Uprava za inspeksijske poslove	8
Uprava za kadrove	2
Uprava za mlade i sport	1
Uprava za nekretnine	1
Uprava za nekretnine - Područna jedinica Bar	1
Uprava za nekretnine - Područna jedinica Bijelo Polje	2
Uprava za nekretnine - Područna jedinica Budva	1
Uprava za nekretnine - Područna jedinica Podgorica	1
Uprava za nekretnine - Područna jedinica Ulcinj	2
Uprava za nekretnine - Područno odjeljenje Herceg Novi	2
Uprava za zaštitu kulturnih dobara	2
Javni izvršitelj	2
Regulatorna agencija za energetiku	2
Savjet za privatizaciju i kapitalne projekte	6
Direkcija za izgradnju autoputeva	1

Drugi državni organi	2
Državna izborna komisija	1
Advokatska komora CG	1
Agencija za nacionalnu bezbjednost	1
Agencija za sprječavanje antikorupcije	1
Agencija za zaštitu ličnih podataka	4
Agencija za zaštitu životne sredine	1
Centralna banka Crne Gore	1
Zavod za izdavanje udžbenika	1
Zavod za statistiku Crne Gore	1
Zavod za udžbenike i nastavna sredstva	1
ZIKS Bijelo Polje	6
ZIKS Podgorica	136
<b>Ustavni sud</b>	<b>4</b>
<b>Redovni sudovi</b>	<b>118</b>
Vrhovni sud CG	4
Upravni sud Crne Gore	3
Apelacioni sud CG	1
Viši sud u Bijelom Polju	3
Viši sud u Podgorici	21
Viši sud za prekršaje Podgorica	1
Sudski savjet	1
Osnovni sud u Baru	9
Osnovni sud u Beranama	2
Osnovni sud u Bijelom Polju	3
Osnovni sud u Cetinju	2
Osnovni sud u Herceg Novom	4
Osnovni sud u Kolašinu	4
Osnovni sud u Kotoru	2
Osnovni sud u Kotoru	2
Osnovni sud u Nikšiću	4
Osnovni sud u Plavu	2
Osnovni sud u Pljevljima	1
Osnovni sud u Podgorici	26
Osnovni sud u Rožajama	3
Osnovni sud u Ulcinju	5
Sud za prekršaje Bijelo Polje	3
Sud za prekršaje Budva - Odjeljenje Kotor	1
Sud za prekršaje Podgorica	11
<b>Državno tužilaštvo</b>	<b>18</b>
Vrhovno državno tužilaštvo	2
Specijalno tužilaštvo	1
Više državno tužilaštvo Podgorica	1
Osnovno državno tužilaštvo u Baru	4
Osnovno državno tužilaštvo u Bijelom Polju	1



Osnovno državno tužilaštvo u Nikšiću	2
Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici	5
Osnovno državno tužilaštvo u Rožajama	1
Osnovno državno tužilaštvo u Ulcinju	1
<b>Uprava policije</b>	<b>52</b>
Uprava policije	15
Uprava policije - Centar bezbjednosti Bar	4
Uprava policije - Centar bezbjednosti Berane	2
Uprava policije - Centar bezbjednosti Bijelo Polje	1
Uprava policije - Centar bezbjednosti Budva	1
Uprava policije - Centar bezbjednosti Pljevlja	1
Uprava policije - Centar bezbjednosti Podgorica	20
Uprava policije - Odeljenje bezbednosti Plav	2
Uprava policije - Odeljenje bezbednosti Rožaje	1
Uprava policije - Odjeljenje bezbjednosti Kotor	1
Uprava policije - Odjeljenje Bezbjednosti Mojkovac	2
Uprava policije - Odjeljenje bezbjednosti Ulcinj	2
<b>Javne službe i drugi nosioci javnih ovlašćenja</b>	<b>184</b>
Centar za socijalni rad Bar	1
Centar za socijalni rad Berane	5
Centar za socijalni rad Bijelo Polje	6
Centar za socijalni rad Cetinje	2
Centar za socijalni rad Herceg Novi	4
Centar za socijalni rad Kolašin	1
Centar za socijalni rad Kotor	1
Centar za socijalni rad Niksic	7
Centar za socijalni rad Nikšić, Plužine i Šavnik	4
Centar za socijalni rad Plav	3
Centar za socijalni rad Pljevlja	4
Centar za socijalni rad Podgorica	26
Centar za socijalni rad Rožaje	5
Centar za socijalni rad Ulcinj	4
Centar za socijalni rad za opštine Kotor, Tivat i Budva - Područna služba Budva	1
Univerzitet Crne Gore	5
Univerzitet Crne Gore - Ekonomski fakultet	1
Fakultet likovnih umjetnosti u Cetinju	1
Fond PIO - Crne Gore	10
Fond PIO - Podrucno odjeljenje Podgorica	3
Fond rada Crne Gore	4
Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore	5
Fond Zdravstva CG	12
Ispitni centar	1
Javno preduzeće za upravljanje morskim dobrom Crne Gore	1
JP Regionalni vodovod crnogorsko primorje Budva	1
JPU "Đina Vrbica"	1

JPU "Ljubica Popović"	2
JPU "Vukosava Ivanovic Masanovic" Bar	2
JP Vodovod i kanalizacija - Bijelo Polje	1
JP Vodovod i kanalizacija - Podgorica	1
JP Vodovod Pljevlja	1
JU Gimnazija "Niko Rololović" Bar	1
JU Gimnazija "Petar I Petrović Njegoš"	2
JU Gimnazija "Slobdan Škerović"	1
JU Narodna biblioteka "Stevan Samardžić"	1
JU Osnovna škola "Aleksa Đilas Bečo"	2
JU Osnovna škola "Branko Božović"	1
JU Osnovna škola "Dašo Pavičić"	2
JU Osnovna škola "Drago Milović "	1
JU Osnovna škola "Dzafer Nikočević" u Gusinju	2
JU Osnovna škola "Ilija Kišić" Zelenika	2
JU Osnovna škola "Mahmut Iekić"	1
JU Osnovna škola "Milan Vuković"	1
JU Osnovna škola "Musa Burzan"	2
JU Osnovna škola "Niko Maraš"	1
JU Osnovna škola "Njegoš" Cetinje	2
JU Osnovna škola "Njegoš" - Spuž	1
JU Osnovna škola "Orjenski bataljon"- Bjela	1
JU Osnovna škola "Radomir Mitrović" u Berane	1
JU Osnovna škola "Stampar Makarije"	1
JU Osnovna škola "Vladimir Nazor" - Podgorica	1
JU Osnovna škola "Vlado Milić"	1
JU Osnovna škola "Vlado Milić" Podgorica	1
JU Osnovna škola "Vuko Jovović"	1
JU Srednja škola "Vaso Aligrudić"	2
JU Srednja stručna škola Rožaje	1
JU Srednja stručna škola "Vukadin Vukadinović"	1
JU Zavod za Komanski most	1
JZU Dom zdravlja Berane	1
JZU Dom zdravlja „Dr Branko Zoković„Plav	1
JZU Dom zdravlja - Podgorica	1
Opšta bolnica Bar	1
Zavod za hitnu medicinsku pomoć	1
Klinički centar Crne Gore	4
Notarska komora Crne Gore	2
Pošta CG Podgorica	1
Škola za osnovno muzičko obrazovanje Pljevlja	1
Biro rada- Rožaje	1
Biro rada u Pljevljima	1
Zavod za zapošljavanje	8
<b>Lokalna samouprava i lokalna uprava</b>	<b>88</b>
Glavni grad Podgorica	12

Prijestonica Cetinje	1
Opština Bar	7
Opština Berane	2
Opština Bijelo Polje	2
Opština Budva	4
Opština Herceg Novi	10
Opština Kolašin	21
Opština Kotor	2
Opština Nikšić	4
Opština Plav	1
Opština Pljevlja	8
Opština Podgorica	1
Opština Rožaje	1
Opština Tivat	3
Opština Ulcinj	1
Opština Žabljak	1
Komunalna policija Glavnog grada Podgorice	1
Komunalna policija Opštine Bar	1
Komunalna policija Opštine Nikšić	1
Komunalna policija Opštine Pljevlja	1
Sekretarijat za planiranje i zaštitu životne sredine Podgorica	1
Sekretarijat za razvoj Podgorica	1
Sekretarijat za uređenje prostora, zaštitu životne sredine i komunalne posl ZB	1
<b>Drugi organi, organizacije, fizička i pravna lica i drugi slučajevi</b>	<b>92</b>
Druga pravna lica ( Banke, OS društva, Mediji, Usluzne djelatnosti, ...)	25
Fizička lica	3
Organi, sluzbe i nosioci javnih ovlasćenja u drugim drzavama	9
Organ nije određen	19
Ostalo (Pravni savjet)	1
Privredna društva (AD, DD i slicno)	33
Zahtjevi (za Informacije, pravnu, finansijsku i drugu pomoc)	2
<b>Ukupno</b>	<b>984</b>

### 3.1.2. Broj pritužbi prema teritorijalnoj pripadnosti podnosilaca

U toku 2016. godine, pritužbe su podnijeli građani iz Glavnog grada, Prijestonice i opština Crne Gore, i to iz: Podgorice (394), Cetinja (12), Andrijevice (2), Bara (50), Berana (15), Bijelog Polja (57), Budve (18), Danilovgrada (94), Herceg Novog (32), Kolašina (23), Kotora (20), Mojkovaca (8), Nikšića (37), Plava (7), Pljevalja (31), Rožaja (15), Tivta (11), Ulcinja (27) i Žabljaka (4).

Zaštitniku su se obraćali i pojedini građani iz drugih država, i to iz: Srbije (12), Bosne i Hercegovine - Republike Srpske (8), Makedonije (1), Albanije (2), Kosova (5), Francuske (1), Holandije (1), Njemačke (1), Norveške (1), Rusije (1), Švedske (2), Austrij (1) i USA(1).

**Tabela - Pritužbe prema teritorijalnoj pripadnosti podnosioca**

<b>I Glavni grad, Prijestonica i opštine u Crnoj Gori</b>	<b>Broj</b>
Podgorica	394
Cetinje	12
Andrijevica	2
Bar	50
Berane	15
Bijelo Polje	57
Budva	18
Danilovgrad	94
Herceg Novi	32
Kolašin	23
Kotor	20
Mojkovac	8
Nikšić	37
Plav	7
Pijavlja	31
Rožaje	15
Tivat	11
Ulcinj	27
Žabljak	4
<b>Ukupno</b>	<b>857</b>
<b>II Strane države</b>	<b>Broj</b>
Srbija	12
Bosna i Hercegovina - Republika Srpska	8
Makedonija	1
Albanija	2
Kosovo	5
Francuska	1
Holandija	1
Njemačka	1
Norveska	1
Rusija	1
Švedska	2
Austrija	1
USA	1
<b>Ukupno</b>	<b>37</b>
<b>Ukupno I+II</b>	<b>894</b>

**Tabela – Pritužbe po podnosiocima i teritorijalnoj pripadnosti podnosioca**

<b>Muškarci</b>	<b>497</b>
Podgorica	183
Cetinje	5
Andrijevica	1

Bar	23
Berane	8
Bijelo Polje	30
Budva	10
Danilovgrad	75
Herceg Novi	16
Kolašin	14
Kotor	13
Mojkovac	5
Nikšić	24
Plav	5
Pljevlja	19
Rožaje	8
Tivat	5
Ulcinj	22
Žabljak	3
Srbija	9
Bosna i Hercegovina	6
Makedonija	1
Albanija	1
Kosovo	3
Rusija	1
Njemačka	1
Norveska	1
USA	1
Austrija	1
Francuska	1
Holandija	1
Švedska	1
<b>Žene</b>	<b>279</b>
Podgorica	110
Cetinje	6
Andrijevisa	1
Bar	24
Berane	7
Bijelo Polje	26
Budva	10
Danilovgrad	13
Herceg Novi	14
Kolašin	9
Kotor	7
Mojkovac	3
Nikšić	11
Plav	2
Pljevlja	11
Rožaje	7

Tivat	6
Ulcinj	5
Žabljak	1
Srbija	3
Republika Srpska	1
Albanija	1
Švedska	1
<b>Grupe</b>	<b>44</b>
Podgorica	35
Cetinje	1
Bar	1
Bijelo Polje	1
Danilovgrad	2
Nikšić	1
Pljevlja	1
Kosovo	2
<b>Firma</b>	<b>10</b>
Podgorica	7
Herceg Novi	1
Nikšić	1
Bosna i Hercegovina	1
<b>Sopstvena inicijativa Zaštitnika</b>	<b>62</b>
Podgorica	59
Herceg Novi	1
Danilovgrad	2
<b>Anonimne</b>	<b>2</b>
Danilovgrad	2

### 3.1.3. Urgencije

I u izvještajnoj godini neki subjekti nijesu dostavili traženo izjašnjenje ili su kasnili u dostavljanju izjašnjenja, pa je Zaštitnik bio prinuđen da u 81 predmeta uputi 111 urgenciju, radi dostavljanja traženih izjašnjenja.

Iz ovih podataka evidentno je da su državni organi i organi državne uprave najviše kasnili u dostavljanju izjašnjenja. Kašnjenje produžava trajanje postupka pred Zaštitnikom i predstavlja ometanje njegovog rada.

**Tabela – Pregled upućenih urgencija u 2016. godini**

Državni organi i organi državne uprave	Broj
Ministarstvo finansija	4 U 2 predmeta 2 urgencije
Ministarstvo kulture sporta i medija	1
Ministarstvo odbrane	2

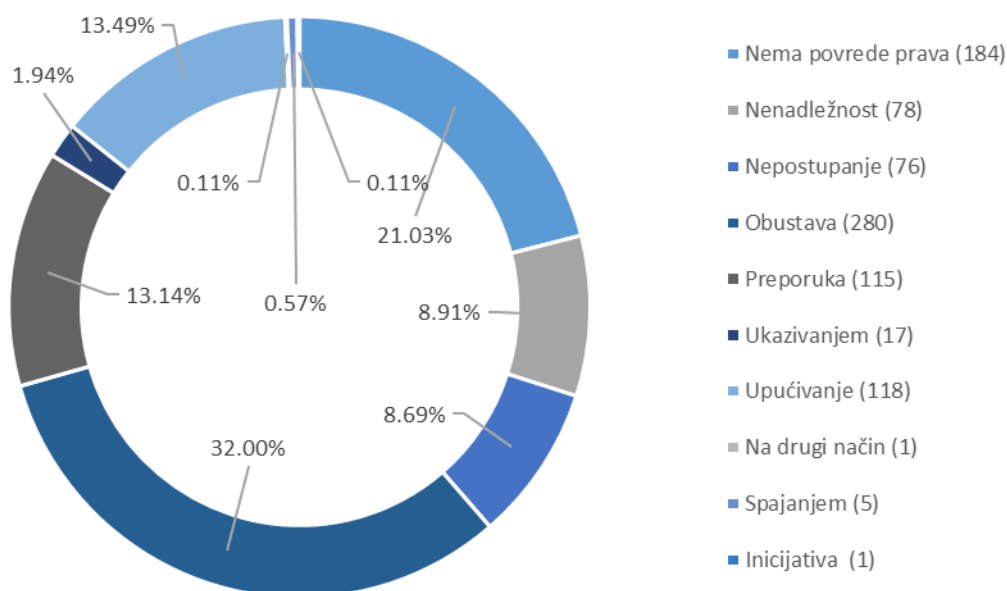
Ministarstvo pravde	1	
Ministarstvo prosvjete	2	
Ministarstvo rada i socijalnog staranja	7	U 2 predmetu 2 urgencije
Ministarstvo saobraćaja i pomorstva	3	
Ministarstvo unutrašnjih poslova	10	U 1 predmetu 2 urgencije
Ministarstvo za državnu upravu	3	U 1 predmetu 3 urgencije
Agencija za zaštitu životne sredine	1	
Direkcija za izgradnju autoputeva	1	
Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore	11	U 1 predmetu 4 urgencije i u 2 predmetu 2 urgencije
Inspekcija rada	2	
Poreska uprava	6	U 1 predmetu 2 urgencije
Regulatorna agencija za energetiku	1	
Uprava za inspeksijske poslove	4	U 1 predmetu 2 urgencije
Uprava za inspeksijske poslove Podgorica	1	
Uprava za nekretnine	6	U 1 predmetu 4 urgencije i u 1 predmetu 2 urgencije
Uprava za nekretnine - Područna jedinica Bar	1	
Uprava za nekretnine - Područna jedinica Ulcinj	1	
Uprava za nekretnine - Područno odjeljenje Herceg Novi	1	
Uprava za zaštitu kulturnih dobara	3	
Zavod za zapošljavanje	3	
Lokalna samouprava i lokalna uprava		
Opština Bar	1	
Opština Budva	1	
Opština Herceg Novi	8	U 1 predmetu 5 urgencije i u 1 predmetu 3 urgencije
Opština Nikšić	4	U 1 predmetu 4 urgencije
Opština Pljevlja	1	
Glavni grad Podgorica	10	U 1 predmetu 3 urgencije i u 1 predmetu 2 urgencije
<b>Javne službe i drugi nosioci javnih ovlaštenja</b>		
J.U. Studentski dom - Podgorica	1	
Fond PIO - Crne Gore	1	
<b>Drugi organi, organizacije, fizička i pravna lica i drugi slučajevi</b>		
Elektroprivreda RCG	1	
Fondacija za stipendiranje Roma - Institut socijalne inkluzije	7	
Radio Antena M	1	
<b>Ukupno</b>	<b>111</b>	

### 3.2. Način okončanja postupka po pritužbama

Od 875 predmeta po kojima je postupak okončan u 2016. godini, u 78 predmeta Zaštitnik nije bio nadležan za postupanje, a u 76 predmeta nijesu postojale procesne pretpostavke za postupanje. U 118 predmeta postupak je okončan upućivanjem na druga pravna sredstva, u 597 slučajeva postupak je okončan nakon sprovedenog ispitnog postupka, u pet (5) slučajeva spajanjem predmeta, jedan (1) predmet na drugi način.

Tabela – Način okončanja postupka po pritužbama

Ishod postupka po pritužbama	Broj	Procenat
Nema povrede prava (184)	184	21,03%
Nenadležnost (78)	78	8,91%
Nepostupanje (76)	76	8,69%
Obustava (280)	280	32,00%
Preporuka (115) (po predmetima)	115	13,14%
Ukazivanjem (17)	17	1,94%
Upućivanje (118)	118	13,49%
Na drugi način (1)	1	0,11%
Spajanjem (5)	5	0,57%
Inicijativa za izmjenu i dopunu zakona <sup>3</sup>	1	0,11%
<b>Ukupno</b>	<b>875</b>	



<sup>3</sup> Podnijeta još jedna inicijativa, na osnovu bavljenja opštim pitanjima, pa zato nije prikazana u tabeli.



**Tabela – Način okončanja postupka po podnosiocima – žene, muškarci i ostali podnosioci pritužbi**

<b>Nema povrede prava</b>	<b>184</b>
Firma	1
Grupa	7
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	12
Muškarci	107
Žene	57
<b>Nenadležnost</b>	<b>78</b>
Grupa	1
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	4
Muškarci	46
Žene	27
<b>Nepostupanje</b>	<b>76</b>
Anonimne	2
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	3
Muškarci	44
Žene	27
<b>Obustava</b>	<b>280</b>
Firma	4
Grupa	19
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	30
Muškarci	150
Žene	77
<b>Preporuke (po predmetima)</b>	<b>115</b>
Firma	2
Grupa	10
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	10
Muškarci	53
Žene	40
<b>Ukazivanjem</b>	<b>17</b>
Muškarci	10
Žene	7
<b>Upućivanje</b>	<b>118</b>
Firma	2
Grupa	4
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	1
Muškarci	71
Žene	40

<b>Spajanjem</b>	<b>5</b>
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	1
Muškarci	2
Žene	2
<b>Inicijativa za izmjenu i dopunu zakona</b>	<b>1</b>
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	1
<b>Na drugi način</b>	<b>1</b>
Muškarci	1

### 3.2.1. Pritužbe okončane zbog nepostojanja procesnih pretpostavki za postupanje i upućivanja na druga pravna sredstva

Zbog nenadležnosti i nepostojanja procesnih pretpostavki za postupanje Zaštitnika postupak je okončan u 154 predmeta, što predstavlja 17.6% (u 2015. god 19,36%), od ukupnog broja pritužbi po kojima je postupak okončan. Naime, u 78 predmeta Zaštitnik nije bio nadležan za postupanje, jer su se pritužbe odnosile na: povrede prava koje nijesu učinjene od strane državnih organa, organa lokalne samouprave, javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlašćenja (5); povrede prava u drugim državama (2); zahtjeve za materijalnu, pravnu i drugu pomoć (4); zahtjeve za preispitivanje zakonitosti odluka državnih organa (sudovi i dr.) (48), zahtjeve za zastupanje i preduzimanje radnji u postupku (7), i na druge razloge (12). U 76 predmeta Zaštitnik nije postupao po pritužbama iz zakonom utvrđenih razloga, odnosno zbog toga što: je podnešena anonimna pritužba (2) a nije bilo osnova za postupanje po sopstvenoj inicijativi, nijesu iscrpljena druga pravna sredstva (11), očigledna zloupotrebi prava podnošenja pritužbe (5), pritužba je podnesena po isteku roka od jedne godine od dana učinjene povrede (1), pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku a ni nakon toga (46) i ista pritužba je ponovo dostavljena bez novih dokaza (11).

U 118 predmetu ili 13,48% (u 2015. god 15,6%) od ukupnog broja pritužbi po kojima je postupak okončan, Zaštitnik je podnosiocima pritužbi uputio da zaštitu svojih prava ostvare pred nadležnim državnim organima, korišćenjem redovnih pravnih sredstava koja su im, shodno određenim zakonskim odredbama, na raspolaganju, smatrajući da bi otklanjanje povreda tim sredstvima bilo efikasnije.

**Tabela – Pritužbe okončane zbog nepostojanja procesnih pretpostavki za postupanje Zaštitnika i upućivanje na druga pravna sredstva**

<b>Nenadležnost</b>	<b>78</b>
Pritužba se nije odnosila na državne i druge organe	5
Pritužba se odnosi na povrede prava u drugim državama	2
Zahtjev za materijalnu, pravnu i drugu pomoć	4
Zahtjev za preispitivanje zakonitosti odluka državnih organa (sudovi i dr.)	48
Zahtjev za zastupanje i preduzimanje radnji u postupku	7
Ostali razlozi	12
<b>Nepostupanje</b>	<b>76</b>
Anonimna pritužba	2
Nijesu iscrpljena druga pravna sredstva	11
Očigledna zloupotrebi prava podnošenja pritužbe	5
Pritužba je podnesena po isteku roka od jedne godine od dana učinjene povrede	1

Pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku	46
Pritužba ponovljena a nijesu podnijeti novi dokazi	11
<b>Upućivanje na druga pravna sredstva</b>	<b>118</b>

### 3.2.2. Pritužbe okončane nakon sprovedenog ispitnog postupka

Nakon sprovedenog ispitnog postupka okončano je 597 predmeta, odnosno 68,22% (u 2015. god 64,86%) od ukupno 875 pritužbi po kojima je postupak okončan. Od tog broja u 184 slučajeveva (30,82%), Zaštitnik nije utvrdio povrede prava.

U 338 slučajeveva (38,62%) je utvrđeno da postoji povreda prava, od kojih je u 223 slučajeveva povreda otklonjena u toku ispitnog postupka, pa je iz tog razloga postupak obustavljen. U preostalim predmetima povrede nijesu otklonjene u toku ispitnog postupka pa je Zaštitnik u 115 predmeta dao mišljenja sa preporukama nadležnim organima i drugim subjektima za otklanjanje utvrđenih povreda prava, ostavljajući za to odgovarajuće rokove.

U 57 slučajeveva postupak je obustavljen, i to: u 18 predmeta zbog toga što je nakon podnošenja pritužbi pokrenut sudski postupak, u 16 predmeta podnosilac pritužbe nije saradivao u postupku, a njegova saradnja je bila neophodna, dok su u 23 predmeta podnosioci povukli pritužbe nakon podnošenja.

U 17 slučajeveva Zaštitnik je ukazao na propuste organa javne vlasti u cilju preventivnog djelovanja kako se u budućem radu ne bi ponovili propusti i greške u postupanju.

Zaštitnik je u 2016. godini uputio jednu (1) zakonodavnu inicijativu<sup>4</sup>.

#### Tabela - Predmeti okončani nakon sprovedenog ispitnog postupka

<b>Utvrđeno da nije bilo povrede prava</b>	<b>184</b>
<b>Utvrđena povreda prava (ukupno)</b>	<b>338</b>
Povreda otklonjena u toku postupka	223
Preporuke (po predmetima)	115
<b>Postupak obustavljen (osim slučajeva u kojima je povreda otklonjena u toku postupka)</b>	<b>57</b>
Nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak	18
Podnosilac povukao pritužbu	23
Podnosilac pritužbe ne saradjuje u postupku	16
<b>Ukazivanjem</b>	<b>17</b>
<b>Inicijativa za izmjenu i dopunu zakona</b>	<b>1</b>
<b>Ukupno</b>	<b>598</b>

### 3.3. Pregled okončanih pritužbi po organima

Od ukupnog broja pritužbi po kojima je postupak okončan u izvještajnoj godini, na rad državnih organa, organa državne uprave, upravnih i drugih organizacija odnosilo se 330 pritužbe, na rad sudova 121 pritužba, na rad Državnog tužilaštva 18, na rad Uprave policije 51 pritužbi, na rad javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlašćenja 181, na rad organa lokalne samouprave i lokalne uprave 83 i na rad organa, službi i nosioca javnih ovlašćenja u drugim državama, privrednih društava, drugih pravnih lica, preduzetnika, fizičkih lica i dr. 91 pritužbi.

<sup>4</sup> Podnijeta još jedna inicijativa, na osnovu bavljenja opštim pitanjima, pa zato nije prikazana u tekstu.

**Tabela – Okončane pritužbe po organima**

<b>Državni organi, organi državne uprave, upravne i druge organizacije</b>	<b>330</b>
Ustavni sud i redovni sudovi	121
Državno tužilaštvo	18
Uprava policije	51
Javne službe i drugi nosioci javnih ovlaštenja	181
Lokalna samouprava i lokalna uprava	83
Drugi organi, organizacije, fizička I pravna lica	91
<b>Ukupno</b>	<b>875</b>

**Tabela – Okončani postupci po organima i podnosiocima - žene, muškarci i ostali podnosioci pritužbi**

<b>Državni organi, organi državne uprave, upravne i druge organizacije</b>	<b>330</b>
Firma	4
Grupa	31
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	30
Muškarci	190
Žene	75
<b>Ustavni sud i redovni sudovi</b>	<b>121</b>
Muškarci	84
Žene	37
Državno tužilaštvo	18
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	1
Muškarci	14
Žene	3
<b>Uprava policije</b>	<b>51</b>
Anonimna	1
Firma	1
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	2
Muškarci	35
Žene	12
<b>Javne službe i drugi nosioci javnih ovlaštenja</b>	<b>181</b>
Anonimna	1
Grupa	3
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	26
Muškarci	67
Žene	84
<b>Lokalna samouprava i lokalna uprava</b>	<b>83</b>
Firma	2
Grupa	4
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	1
Muškarci	47
Žene	29
<b>Drugi organi, organizacije, fizička I pravna lica</b>	<b>91</b>
Firma	2

Grupa	3
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	2
Muškarci	47
Žene	37
<b>Ukupno</b>	<b>875</b>

### 3.3.1. Pritužbe na rad Ustavnog suda, redovnih sudova, Državnog tužilaštva i organa za vođenje prekršajnog postupka

#### 3.3.1.1. Pritužbe na rad Ustavnog i redovnih sudova

Od ukupnog broja primljenih pritužbi u toku 2016. godine (894), na rad Ustavnog suda odnosile su se četiri (4) pritužbe, a na rad redovnih sudova 118 pritužbi, ili 13,64%. Primljene pritužbe na redovne sudove odnosile su se na: Vrhovni sud Crne Gore četiri (4), Apelacioni sud Crne Gore jedna (1), Upravni sud Crne Gore tri (3), više sudove 24, Viši sud za prekršaje Podgorica jedna (1), Sudski savjet jedna (1), osnovni sudovi 68, Sud za prekršaje Bijelo Polje (3), Sud za prekršaje Budva-Odjeljenje Kotor jedna (1) i Sud za prekršaje Podgorica 11. Postupak je završen u 121 predmet, i to u 119 slučajeva iz 2016. godine i dva iz prethodne godine.

**Tabela – Primjene pritužbe po podnosiocima - žene, muškarci i ostali podnosioci pritužbi**

<b>I Ustavni sud CG</b>	<b>4</b>
Musko	3
Zensko	1
<b>II Redovni sudovi</b>	<b>118</b>
Musko	80
Zensko	38
<b>Ukupno I+II</b>	<b>122</b>

**Tabela - Okončani postupci po pritužbama**

<b>I Ustavni Sud CG</b>	<b>4</b>
<b>II Redovni sudovi</b>	<b>117</b>
Vrhovni sud CG	4
Apelacioni sud CG	1
Upravni sud Crne Gore	3
Viši sud u Bijelom Polju	3
Viši sud u Podgorici	21
Viši sud za prekršaje Podgorica	1
Sudski savjet	1
Osnovni sudovi	68
Sud za prekršaje Bijelo Polje	3
Sud za prekršaje Budva-Odjeljenje Kotor	1
Sud za prekršaje Podgorica	11
<b>Ukupno I+II</b>	<b>121</b>

**Tabela - Okončani postupci po pritužbama pojedinačno po sudovima**

<b>I Ustavni Sud</b>	<b>4</b>
<b>II Redovni sudovi</b>	<b>117</b>
Vrhovni sud CG	4
Apelacioni sud CG	1
Upravni sud Crne Gore	3
Viši sud u Bijelom Polju	3
Viši sud u Podgorici	21
Viši sud za prekršaje Podgorica	1
Sudski savjet	1
Osnovni sud u Baru	8
Osnovni sud u Beranama	2
Osnovni sud u Bijelom Polju	3
Osnovni sud u Cetinju	2
Osnovni sud u Herceg Novom	4
Osnovni sud u Kolašinu	4
Osnovni sud u Kotoru	3
Osnovni sud u Nikšiću	4
Osnovni sud u Plavu	2
Osnovni sud u Pljevljima	1
Osnovni sud u Podgorici	26
Osnovni sud u Rožajama	3
Osnovni sud u Ulcinju	5
Osnovni sud u Žabljaku	1
Sud za prekršaje Bijelo Polje	3
Sud za prekršaje Budva - Odjeljenje Kotor	1
Sud za prekršaje Podgorica	11
<b>Ukupno I+II</b>	<b>121</b>

Način okončanja postupka po pritužbama koje su se odnosile na rad Ustavnog suda i redovnih sudova prikazan je u narednoj tabeli.

**Tabela – Način okončanja postupka po pritužbama**

<b>I Ustavni sud CG</b>	<b>4</b>
Nema povrede prava	2
Povreda otklonjena u toku postupka	1
Zahtjev za preispitivanja zakonitosti sudskih odluka	1
<b>II Redovni sudovi</b>	<b>117</b>
Nema povrede prava	25
<b>Nenadležnost</b>	<b>44</b>
Ostalo	3
Zahtjev za preispitivanja zakonitosti sudskih odluka	39
Zahtjev za zastupanje i preduzimanje radnji u postupku	2
<b>Nepostupanje</b>	<b>13</b>
Očigledna zloupotrebi prava podnošenja pritužbe	1
Pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku (a ni nakon toga)	10

Pritužba ponovljena a nijesu podnijeti novi dokazi	2
<b>Obustava</b>	<b>24</b>
Podnosilac povukao pritužbu	4
Povreda otklonjena u toku postupka	16
Nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak (stečajni ili radni spor)	2
Podnosilac pritužbe ne saradjuje u postupku	2
<b>Preporuka (po predmetima)</b>	<b>9</b>
<b>Upućivanje na druga pravna sredstva</b>	<b>2</b>
<b>Ukupno I+II</b>	<b>121</b>

**Tabela – Okončani postupci po podnosiocima – žene, muškarci i ostali podnosioci pritužbi**

<b>I Ustavni sud CG</b>	<b>4</b>
Muškarci	3
Žene	1
<b>II Redovni sudovi</b>	<b>117</b>
Muškarci	81
Žene	36
<b>Ukupno I+II</b>	<b>121</b>

### 3.3.1.2. Pritužbe na rad Državnog tužilaštva

Na rad Državnog tužilaštva Crne Gore primljeno je 18 pritužbi ili 2,01% od ukupnog broja pritužbi. Pritužbe su se odnosile na: Vrhovno državno tužilaštvo (2), Specijalno tužilaštvo (1), Više državno tužilaštvo Podgorica (2) i Osnovna državna tužilaštva u Podgorici (5), u Baru (4), u Nikšiću (2), u Bijelom Polju (1), u Rožajama (1) i Ulcinju (1).

Postupak je završen u svim predmetima.

**Tabela – Primljene pritužbe po podnosiocima – žene, muškarci i ostali podnosioci pritužbi**

Sopstvena inicijativa Zaštitnika	1
Muškarci	14
Žene	3
<b>Ukupno</b>	<b>18</b>

**Tabela – Okončani postupci po pritužbama**

<b>I Državno tužilaštvo</b>	<b>2016</b>
Vrhovno državno tužilaštvo	2
Specijalno tužilaštvo	1
Više državno tužilaštvo Podgorica	1
Osnovno državno tužilaštvo u Baru	4
Osnovno državno tužilaštvo u Bijelom Polju	1
Osnovno državno tužilaštvo u Nikšiću	2
Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici	5
Osnovno državno tužilaštvo u Rožajama	1
Osnovno državno tužilaštvo u Ulcinju	1
<b>Ukupno</b>	<b>18</b>

**Tabela – Način okončanja pritužbi**

<b>Nema povrede prava</b>	<b>8</b>
<b>Nenadležnost</b>	<b>2</b>
Zahtjev za preispitivanja zakonitosti sudskih odluka	1
Zahtjev za zastupanje i preduzimanje radnji u postupku	1
<b>Nepostupanje</b>	<b>1</b>
Pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku	1
<b>Obustava</b>	<b>2</b>
Podnosilac povukao pritužbu	1
Povreda otklonjena u toku postupka	1
<b>Preporuka (po predmetima)</b>	<b>2</b>
<b>Ukazivanjem</b>	<b>1</b>
<b>Upućivanje na druga pravna sredstva</b>	<b>2</b>
<b>Ukupno</b>	<b>18</b>

**3.3.2. Pritužbe na rad državnih organa, organa državne uprave, upravnih i drugih organizacija**

Na rad državnih organa i organa državne uprave u radu je bilo 340 pritužbi. U poređenju sa predhodnom godinom broj pritužbi je povećan za oko 34,31%.

**Tabela – Primljene pritužbe po podnosiocima - žene, muškarci i ostali podnosioci pritužbi**

Firme	<b>5</b>
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	30
Muškarci	197
Žene	76
Grupe	30
<b>Ukupno</b>	<b>338</b>

U izvještajnoj godini postupak je okončan u 330 predmeta, a ostalo je 10 nezavršenih predmeta (iz 2016. god).

**Tabela - Okončani postupci po pritužbama**

<b>Organi i organizacije</b>	<b>2016</b>	<b>2015</b>
Skupština CG	16	
Predsjednik CG	1	
Vlada CG	3	
Ministarstvo ekonomije	2	
Ministarstvo finansija	10	
Ministarstvo kulture sporta i medija	2	
Ministarstvo odbrane	7	
Ministarstvo održivog razvoja i turizma	1	
Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja	1	
Ministarstvo pravde	2	
Ministarstvo prosvjete	10	



Ministarstvo rada i socijalnog staranja	17	
Ministarstvo rada i socijalnog staranja CG	7	
Ministarstvo saobraćaja i pomorstva	5	
Ministarstvo unutrašnjih poslova	25	
Ministarstvo unutrašnjih poslova - Filijala za upravne unutrašnje poslove Ulcinj	1	
Ministarstvo zdravlja	2	
Ministarstvu unutrašnjih poslova	8	
Ministarstvu unutrašnjih poslova - PJ za upravne unutrašnje poslove Nikšić	1	
Ministarstvu unutrašnjih poslova - PJ za upravne unutrašnje poslove Podgorica	2	
Ministarstvo unutrašnjih poslova - Područna jedinica Pljevlja	1	
Poreska uprava	5	
Agencija za nacionalnu bezbjednost	1	
Agencija za sprječavanje antikorupcije	1	
Agencija za zaštitu ličnih podataka	4	
Agencija za zaštitu životne sredine	1	
Centralna banka Crne Gore	1	
Direkcija za izgradnju autoputeva	1	
Drugi državni organi	2	
Državna izborna komisija	1	
Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore	6	
Inspekcija rada - PJ Bar	1	
Inspekcija rada - Područna jedinica Podgorica	1	
Javni izvršitelj	2	
Komisija za povraćaj i obeštećenje	1	
Komisija za povraćaj i obeštećenje u Bijelom Polju	2	
Komisija za žalbe CG	1	
Regulatorna agencija za energetiku	2	
Savjet za privatizaciju i kapitalne projekte	6	
Uprava za inspekcijske poslove	7	
Uprava za kadrove	1	
Uprava za mlade i sport	1	
Uprava za nekretnine	1	
Uprava za nekretnine - Područna jedinica Bar	1	
Uprava za nekretnine Područna jedinica Bijelo Polje	2	
Uprava za nekretnine - Područna jedinica Budva	1	
Uprava za nekretnine - Područna jedinica Podgorica	1	
Uprava za nekretnine - Područna jedinica Ulcinj	2	
Uprava za nekretnine - Područno odjeljenje Herceg Novi	1	
Uprava za zaštitu kulturnih dobara	2	
Zavod za izdavanje udžbenika	1	
Zavod za statistiku Crne Gore	1	
Zavod za udžbenike i nastavna sredstva	1	
ZIKS Bijelo Polje	6	1
ZIKS Podgorica	136	1
<b>Ukupno</b>	<b>328</b>	<b>2</b>

Postupci po pritužbama koje su se odnosile na rad državnih organa, organa državne uprave, upravnih i drugih organizacija okončani su na način što je: u 55 slučajeva utvrđeno da nema povrede prava, u 14 slučajeva Zaštitnik nije bio nadležan da postupi, u 19 slučajeva Zaštitnik nije postupao iz zakonom utvrđenih razloga (nisu iscrpljena druga pravna sredstva, pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku i dr.), u 160 predmeta postupak je obustavljen (povreda otklonjena u toku postupka – 144, podnosilac povukao pritužbu i dr.), 37 predmeta dato je mišljenje sa preporukom, spajanjem u jednom (1) slučaju, ukazivanjem u pet (5) slučajeva, na drugi način u jednom slučaju, u jednom (1) slučaju podnešena je inicijativa za izmjenu i dopunu zakona i u 37 slučajeva Zaštitnik je podnosiocu pritužbi uputio na druga pravna sredstva – na korišćenje redovnih ili drugih pravnih sredstava, jer je ocijenjeno da je to efikasniji način za otklanjanje povreda prava.

**Tabela – Način okončanja postupka**

<b>Pritužbe</b>	<b>Broj</b>
Nema povrede prava	55
Nenadležnost	14
Nepostupanje	19
Obustava	160
Preporuka (po predmetima)	37
Spajanjem	1
Ukazivanjem	5
Upućivanje	37
Na drugi način	1
Inicijativa za izmjenu i dopunu zakona	1
<b>Ukupno</b>	<b>330</b>

**Tabela – Okončani postupci po podnosiocima - žene, muškarci i ostali podnosioci pritužbi**

Firme	4
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	30
Muškarci	190
Žene	75
Grupe	31
<b>Ukupno</b>	<b>330</b>

### 3.3.2.1. Pritužbe na rad Uprave policije

Iako Uprava policije spada u organe državne uprave, pritužbe na rad ovog organa, zbog njegovih represivnih ovlašćenja, koja mogu imati uticaja na ostvarivanje ljudskih prava i sloboda, posebno se evidentiraju u Instituciji.

Na rad Uprave policije u 2016. godini primljeno je 52 pritužbi ili 5,8% od ukupnog broja primljenih pritužbi (894). Iz prethodne godine prenešena je jedna (1) pritužba. U poređenju sa prethodnom godinom broj pritužbi je povećan za oko 11,53%.

**Tabela – Primljene pritužbe po podnosiocima - žene, muškarci i ostali podnosioci pritužbi**

Firma	1
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	2

Muškarci	36
Žene	12
Anonimna	1
<b>Ukupno</b>	<b>52</b>

Od ukupnog broja pritužbi u radu (53) okončana je 51 pritužba, od čega 50 iz 2016. godine i jedna (1) iz 2015. godine.

Pritužbe su se uglavnom odnosile na nepostupanje po prijavama građana i njihovim zahtjevima.

#### Tabela – Okončani postupci po pritužbama

Pritužbe	2016	2015
Uprava policije	15	
Uprava policije - Centar bezbjednosti Bar	4	
Uprava policije - Centar bezbjednosti Berane	1	
Uprava policije - Centar bezbjednosti Bijelo Polje	1	
Uprava policije - Centar bezbjednosti Budva	1	
Uprava policije - Centar bezbjednosti Pljevlja	1	
Uprava policije - Centar bezbjednosti Podgorica	19	1
Uprava policije - Odeljenje bezbednosti Plav	2	
Uprava policije - Odeljenje bezbednosti Rožaje	1	
Uprava policije - Odjeljenje bezbjednosti Kotor	1	
Uprava policije - Odjeljenje Bezbjednosti Mojkovac	2	
Uprava policije - Odjeljenje bezbjednosti Ulcinj	2	
<b>Ukupno</b>	<b>50</b>	<b>1</b>

Postupak po pritužbama na rad Policije okončan je na način što je: u 11 slučajeva utvrđeno da nema povrede prava, u jednom (1) slučaju Zaštitnik nije bio nadležan da postupa, u osam (8) je utvrđena povreda prava i dato je mišljenje sa preporukom, u osam (8) podnositelj je upućen da svoja prava ostvari kod drugih organa, u devet (9) predmeta nije postupano iz zakonom utvrđenih razloga (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku a ni nakon toga i pritužba ponovljena a nijesu podnijeti novi dokazi), ukazivanjem u tri (3) slučaja, a u 11 slučajeva postupak je obustavljen (povreda otklonjena u toku postupka, nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak i dr.).

#### Tabela – Način okončanja postupka po pritužbama

Pritužbe	Broj
Nema povrede prava	11
Nenadležnost	1
Nepostupanje	9
Obustava	11
Preporuka (po predmetima)	8
Ukazivanjem	3
Upućivanje	8
<b>Ukupno</b>	<b>51</b>

**Tabela – Okončani postupci po podnosiocima - žene, muškarci i ostali podnosioci pritužbi**

Firma	1
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	2
Muškarci	35
Žene	12
Anonimna	1
<b>Ukupno</b>	<b>51</b>

**3.3.2.2. Pritužbe na rad javnih službi i drugih nosioca javnih ovlaštenja**

Na rad javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlaštenja u 2016. godini podnijete su 184 pritužbe, a iz prethodne godine prenijeto je 6 pritužbi.

U poređenju sa predhodnom godinom povećan je za 18.47%.

**Tabela – Primljene pritužbe po podnosiocima - žene, muškarci i ostali podnosioci pritužbi**

Muškarci	71
Žene	80
Anonimana	1
Grupe	6
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	26
<b>Ukupno</b>	<b>184</b>

Od ukupnog broja pritužbi u radu (190), postupak je okončan u 175 predmeta iz 2016. godine i 6 predmeta iz 2015. godine.

**Tabela – Okončani postupci po pritužbama**

Javne službe i drugi nosioci javnih ovlaštenja	2016	2015
Centar za socijalni rad Bar	1	
Centar za socijalni rad Berane	5	
Centar za socijalni rad Bijelo Polje	6	
Centar za socijalni rad Cetinje	2	
Centar za socijalni rad Herceg Novi	4	
Centar za socijalni rad Kolašin	1	
Centar za socijalni rad Niksic	7	
Centar za socijalni rad Nikšić, Plužine i Šavnik	3	
Centar za socijalni rad Plav	3	
Centar za socijalni rad Pljevlja	4	
Centar za socijalni rad Podgorica	26	
Centar za socijalni rad Rožaje	5	
Centar za socijalni rad Ulcinj	4	
Centar za socijalni rad za opštine Kotor, Tivat i Budva - Područna služba Budva	1	
Biro rada- Rožaje	1	
Biro rada u Pljevljima	1	
Dom zdravlja - Podgorica	1	

Fakultet likovnih umjetnosti u Cetinju	1	
Fond PIO - Crne Gore	8	4
Fond PIO - Podrucno odjeljenje Podgorica	3	
Fond rada Crne Gore	4	
Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore	5	
Fond Zdravstva CG	12	
Gimnazija Tuzi		1
Ispitni centar	1	
JPU "Đina Vrbica"	1	
JPU "Ljubica Popović"	2	
JPU "Vukosava Ivanovic Masanovic" Bar	2	
JP Vodovod i kanalizacija - Bijelo Polje	1	
JP Vodovod i kanalizacija - Podgorica	1	
JP Vodovod Pljevlja	1	
JU Gimnazija "Niko Rololović" Bar	1	
JU Gimnazija "Petar I Petrović Njegoš"	2	
JU Gimnazija "Slobdan Škerović"	1	
JU Narodna biblioteka "Stevan Samardžić"	1	
JU Osnovna škola "Aleksa Đilas Bečo"	1	
JU Osnovna škola "Branko Božović"	1	
JU Osnovna škola "Dašo Pavičić"	1	
JU Osnovna škola "Drago Milović "	1	
JU Osnovna škola "Dzafer Nikocević" u Gusinju	2	
JU Osnovna škola "Ilija Kišić" Zelenika	2	
JU Osnovna škola "Mahmut lekić"	1	
JU Osnovna škola "Milan Vuković"	1	
JU Osnovna škola "Musa Burzan"	2	1
JU Osnovna škola "Niko Maraš"	1	
JU Osnovna škola "Njegoš" Cetinje	2	
JU Osnovna škola "Njegoš" - Spuž	1	
JU Osnovna škola "Orjenski bataljon"- Bjela	1	
JU Osnovna škola "Radomir Mitrović" u Berane	1	
JU Osnovna škola "Stampar Makarije"	1	
JU Osnovna škola "Vladimir Nazor" - Podgorica	1	
JU Osnovna škola "Vlado Milić"	1	
JU Osnovna škola "Vlado Milić" Podgorica	1	
JU Osnovna škola "Vuko Jovović"	1	
JU Srednja škola "Vaso Aligrudić"	1	
JU Srednja stručna škola Rožaje	1	
JU Srednja stručna škola "Vukadin Vukadinović"	1	
JU Zavod za Komanski most	1	
JZU Dom zdravlja Berane	1	
JZU Dom zdravlja „Dr Branko Zoković,,Plav	1	
Klinički centar Crne Gore	4	
Notarska komora Crne Gore	2	
Opšta bolnica Bar	1	
Pošta CG Podgorica	1	

Škola za osnovno muzičko obrazovanje Pljevlja	1	
Univerzitet Crne Gore	5	
Univerzitet Crne Gore - Ekonomski fakultet	1	
Zavod za hitnu medicinsku pomoć	1	
Zavod za zapošljavanje	8	
<b>Ukupno</b>	<b>175</b>	<b>6</b>

Postupak po pritužbama koje su se odnosile na rad javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlašćenja je okončan na način što je: u 54 slučaja utvrđeno da nema povrede prava, u 10 slučajeva Zaštitnik nije postupao iz zakonom utvrđenih razloga, u tri (3) slučaja Zaštitnik nije bio nadležan da postupi, u 50 slučajeva postupak je obustavljen ( povreda otklonjena u toku postupka – 41, podnosilac povukao pritužbu i dr), u pet (5) slučajeva ukazivanjem, u tri (3) slučaja okončan je spajanjem predmeta, u 38 predmeta data su mišljenja sa preporukama, a u 18 slučajeva Zaštitnik je podnosiocima pritužbi uputio da zaštitu svojih prava ostvare pred nadležnim državnim organima, jer je ocijenio da je to efikasnije.

**Tabela - Način okončanja postupka po pritužbama**

<b>Pritužbe</b>	<b>Broj</b>
Nema povrede prava	54
Nenadležnost	3
Nepostupanje	10
Obustava	50
Preporuka (po predmetima)	38
Spajanjem	3
Ukazivanjem	5
Upućivanje	18
<b>Ukupno</b>	<b>181</b>

**Tabela – Okončani postupci po podnosiocima - žene, muškarci i ostali podnosioci pritužbi**

Muškarci	<b>67</b>
Žene	84
Anonimna	1
Grupe	3
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	26
<b>Ukupno</b>	<b>181</b>

### 3.3.2.3. Pritužbe na rad lokalne samouprave i lokalne uprave

Na rad organa lokalne samouprave i lokalne uprave u izvještajnoj godini podnešeno je 88 pritužbi, iz 2015. godine prenijete je jedna pritužba, tako da je bilo ukupno u radu 89 pritužbi.

U poređenju sa predhodnom godinom broj pritužbi na lokalnu samoupravu povećan je za 113,63%.

**Tabela – Primljene pritužbe po podnosiocima - žene, muškarci i ostali podnosioci pritužbi**

Muškarci	<b>49</b>
Žene	31

Firma	2
Grupe	5
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	1
<b>Ukupno</b>	<b>88</b>

Od ukupnog broja pritužbi u radu (89), postupak je okončan po 83 pritužbi, i to 82 pritužbi iz 2016. godine i jedna (1) pritužba prenešena iz prethodne godine.

**Tabela – Okončani postupci po pritužbama**

<b>Lokalne samouprave i organ lokalne uprave</b>	<b>2016</b>	<b>2015</b>
Glavni grad Podgorica	11	
Opština Cetinje	1	
Opština Bar	7	
Opština Berane	2	
Opština Bijelo Polje	2	
Opština Budva	4	
Opština Herceg Novi	8	
Opština Kolašin	21	
Opština Kotor	2	
Opština Nikšić	4	
Opština Plav	1	
Opština Pljevlja	8	
Opština Podgorica	1	
Opština Tivat	3	
Opština Ulcinj	1	
Opština Žabljak	1	
Glavni administrator Opštine Bijelo Polje		1
Komunalna policija Glavnog grada Podgorice	1	
Komunalna policija Opštine Bar	1	
Komunalna policija Opštine Nikšić	1	
Sekretarijat za planiranje i zaštitu životne sredine Podgorica	1	
Sekretarijat za razvoj	1	
<b>Ukupno</b>	<b>82</b>	<b>1</b>

Postupak po pritužbama koje su se odnosile na rad organa lokalne samouprave i lokalne uprave je okončan na način što je: u 22 slučaja utvrđeno da nema povrede prava, u 11 slučeva Zaštitnik nije postupao iz zakonom utvrđenih razloga, u dva (2) slučaju Zaštitnik nije bio nadležan da postupa, u 18 slučajeva postupak je obustavljen (povreda otklonjena u toku postupka – 6 i dr.), u 17 slučajeva dato je mišljenje sa preporukom, u jednom (1) slučaju izvršeno spajanje i u 12 slučajeva podnosioci pritužbi upućeni su da zaštitu svojih prava ostvare pred nadležnim državnim organima, jer je ocijenio da je to efikasnije.

**Tabela - Način okončanja postupka po pritužbama**

<b>Pritužbe</b>	<b>Broj</b>
Nema povrede prava	22
Nenadležnost	2

Nepostupanje	11
Obustava	18
Preporuka (po predmetima)	17
Spajanjem	1
Upućivanje	12
<b>Ukupno</b>	<b>83</b>

**Tabela – Okončani postupci po podnosiocima - žene, muškarci i ostali podnosioci pritužbi**

Muškarci	47
Žene	29
Firma	2
Grupe	4
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	1
<b>Ukupno</b>	<b>83</b>

### 3.4. Prava na čiju su povredu podnosioci ukazivali u pritužbama

U predmetima u kojima je postupak okončan u izvještajnoj godini podnosioci pritužbi su ukazivali: na povredu prava na suđenje u razumnom roku (40), na ostala građanska prava (503), na ekonomska, socijalna i kulturna prava (180) i na prava djeteta (152).

**Tabela – Prava na čiju su povredu podnosioci ukazivali u pritužbama, po kojima je postupak okončan (zbirni pregled)**

<b>Pravo na suđenje u razumnom roku</b>	<b>40</b>
<b>Ostala građanska prava</b>	<b>503</b>
Manjinska prava	2
Biračko pravo	2
Prava raseljenih lica	4
Pravo na djelotvoran pravni lijek	4
Pravo na pravično i nepristrasno suđenje u svim pravnim postupcima i pred svim organima vlasti	121
Pravo na državljanstvo	4
Pravo na lična dokumenta	12
Zabrana diskriminacije	146
Zabrana mučenja i surovog neljudskog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja	6
Zabrana samovoljnog hapšenja, pritvaranja ili proganjanja	1
Pravo na pravnu zaštitu	20
Druga prava lica lišenih slobode	107
Pravo građana da neposredno ili posredno učestvuje u upravljanju javnim poslovima	4
Pravo na ljudsko dostojanstvo i jednakost pred zakonom	9
Pravo na pretpostavljenu nevinost u krivičnom postupku	4
Pravo na slobodan pristup informacijama	31
Pravo na slobodno kretanje I nastanjivanje	1
Pravo na slobodu I licnu bezbjednost	7
Pravo na zdravu životnu sredinu	11
Pravo na život	3
Sloboda govora i javnog istupanja	1
Sloboda medija	3



<b>Ekonomska, socijalna i kulturna prava</b>	<b>180</b>
Povraćaj imovine	2
Pravo iz oblasti preduzetništva	2
Pravo iz radnog odnosa i pravo na rad	46
Pravo iz socijalne zaštite	38
Pravo na imovinu I mirno uživanje imovine	27
Pravo na obrazovanje	5
Pravo na stanovanje	2
Pravo na zdravstvenu zaštitu i pravo na zdravstveno osiguranje	39
Pravo na penzisko i invalidsko osiguranje	15
Pravo na raspolaganje imovinom	1
Pravo po osnovu eksproprijacija	3
<b>Prava djeteta</b>	<b>152</b>
<b>Ukupno</b>	<b>875</b>

### 3.5. Mišljenja sa preporukama

U 2016. godini, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore je nakon sprovedenog ispitivanja utvrdio povrede prava (koja u toku postupka nije otklonjena) u 115 predmeta i dao mišljenje sa 231 preporukom nadležnim organima.<sup>5</sup>

**Tabela – Pregled datih preporuka po predmetima i organima**

Skupština CG	<b>8</b>
Državna izborna komisija	1
Komisija za povraćaj i obestecenje u Bijelom Polju	1
Ministarstvo ekonomije	1
Ministarstvo finansija	4
Ministarstvo odbrane	2
Ministarstvo prosvjete	1
Ministarstvo rada i socijalnog staranja	1
Ministarstvo saobraćaja i pomorstva	4
Ministarstvo unutrašnjih poslova	2
Ministarstvu unutrašnjih poslova	1
Poreska uprava	1
Agencija za zaštitu ličnih podataka	2
Drugi državni organi	1
Uprava za inspeksijske poslove	1
Uprava za nekretnine - Područna jedinica Ulcinj	1
Uprava za nekretnine - Područno odjeljenje Herceg Novi	1
ZIKS Podgorica	4
Centar za socijalni rad Berane	2
Centar za socijalni rad Herceg Novi	1

<sup>5</sup> Mišljenja sa preporukama su dostupna na web sajtu Zaštitnika <http://ombudsman.co.me/>

Centar za socijalni rad Niksic	3
Centar za socijalni rad Nikšić, Plužine i Šavnik	1
Centar za socijalni rad Podgorica	6
Centar za socijalni rad za opštine Kotor, Tivat i Budva - Područna služba Budva	1
Fakultet likovnih umjetnosti u Cetinju	1
Fond PIO - Crne Gore	3
Fond PIO - Podrucno odjeljenje Podgorica	1
Ispitni centar	1
JU Osnovna škola "Drago Milović "	1
JU Osnovna skola "Dzafer Nikocevic" u Gusinju	2
JU Osnovna škola "Mahmut lekić"	1
JU Osnovna škola "Milan Vuković"	1
JU Osnovna škola "Musa Burzan"	2
JU Osnovna škola "Njegoš" - Spuž	1
JU Osnovna škola "Orjenski bataljon"- Bjela	1
JU Osnovna škola "Vlado Milić"	1
JU Zavod za Komanski most	1
Klinički centar Crne Gore	1
Univerzitet Crne Gore	2
Univerzitet Crne Gore - Ekonomski fakultet	1
Zavod za zapošljavanje	3
Glavni grad Podgorica	5
Opština Bar	1
Opština Budva	1
Opština Herceg Novi	2
Opština Kolašin	2
Opština Kotor	1
Opština Nikšić	2
Opština Plav	1
Opština Ulcinj	1
Glavni administrator Opstine Bijelo Polje	1
Druga pravna lica ( Banke, OS drustva, Mediji, Usluzne djelatnosti, ...)	1
Fizicka lica	1
Privredna drustva (AD, DD i slicno)	2
Uprava policije	4
Uprava policije - Centar bezbjednosti Pljevlja	1
Uprava policije - Centar bezbjednosti Podgorica	2
Uprava policije - Odeljenje bezbednosti Rožaje	1
Osnovni sud u Bijelom Polju	1
Osnovni sud u Herceg Novom	2
Osnovni sud u Kolašinu	1
Osnovni sud u Kotoru	1
Osnovni sud u Podgorici	2

Osnovni sud u Rožajama	1
Osnovni sud u Ulcinju	1
Osnovno državno tužilaštvo u Baru	1
Osnovno državno tužilaštvo u Nikšiću	1
<b>Ukupno</b>	<b>115</b>

U izvještajnoj godini u 115 predmeta data je 231 preporuka. U 65 predmeta preporuke su ispoštovane u izvještajnoj godini, u 6 predmeta preporuke su djelimično ispunjene, u 14 predmeta nije istekao rok za realizaciju preporuka.

U 30 predmeta nijesu ispoštovane preporuke date sljedećim organima:

U mišljenju od 9.05.2016.godine Zaštitnik je preporučio fizičkom licu:

- da se uzdržava od govora mržnje prema osobama koje pripadaju LGBT populaciji ili zagovaraju njihova prava
- da u roku od 15 dana uputi javno izvinjenje pripadnicima LGBT zajednice i na taj način eliminiše posljedice nastale nakon upućenih homofobnih poruka na njihov račun .

U mišljenju od 6. 06. 2016. godine, Zaštitnik je preporučio Osnovnom sudu u Podgorici da bez daljeg odlaganja, preduzme sve procesne radnje radi okončanja postupaka u parničnim predmetima P.br.2779/15 i P.br.1102/15.

U mišljenju od 16. 06. 2016. godine, Zaštitnik je preporučio Ministarstvu saobraćaja i pomorstva, da bez daljeg odlaganja donese rešenje po zahtjevu Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - MANS, iz Podgorice, za slobodan pristup informacijama, od 28.01.2014.godine i na taj način postupi po presudi Upravnog suda Crne Gore, U.br. 1992/15, od 15.01.2016.godine.

U mišljenju od 16. 06. 2016. godine, Zaštitnik je preporučio Ministarstvu saobraćaja i pomorstva, da bez daljeg odlaganja donese rešenje po zahtjevu Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - MANS, iz Podgorice, za slobodan pristup informacijama, od 06.03.2014.godine i na taj način postupi po presudi Upravnog suda Crne Gore, U.br.1993/15, od 15. januara 2016. godine.

U mišljenju od 21.06.2016.godine, Zaštitnik je preporučio Upravi policije:

- da preduzme mjere za identifikaciju i utvrđivanje odgovornosti svih policijskih službenika, koji su dana 17. oktobra 2015. godine, prema građaninu X.Y. primijenili prekomjernu fizičku silu i palicu i oštetili njegovo vozilo;
- da obezbijedi dosljedno poštovanje nacionalnih propisa, potvrđenih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava, koji se odnose na primjenu policijskog ovlašćenja.

U mišljenju od 22. 06. 2016. godine, Zaštitnik je preporučio Ministarstvu saobraćaja i pomorstva, da bez daljeg odlaganja donese rešenje po zahtjevu Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - MANS, iz Podgorice, za slobodan pristup informacijama, broj 14/73985-73987, od 20.11.2014. godine i na taj način postupi po presudi Upravnog suda Crne Gore, U.br.2998/2015, od 25.02.2016. godine.

U mišljenju od 30.06.2016.godine Zaštitnik je preporučio:

#### Ministarstvu rada i socijalnog staranja i Skupštini Crne Gore

- da otklone suštinsku nejednakost prema različitim kategorijama žena koje su obuhvaćene spornim odredbama Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti radi zaštite materinstva i podsticaju jačanju demografskih trendova u državi. Pri tome nužno je uspostaviti odgovarajući sistem zasnovan na antidiskriminatornom pristupu, odnosno legitimnosti različitog postupanja, ostvarenju određenog cilja u javnom interesu, te proporcionalnosti primijenjenih sredstava u odnosu na cilj koji se želi postići (podsticaj natalitetu i prirodnom priraštaju);

#### Skupštini Crne Gore

- da prilikom projektovanja i donošenja zakonodavnih akata, Ministarstvu rada i socijalnog staranja u Vladi Crne Gore kod donošenja podzakonskih akata radi sprovođenja zakona, koriste anti-diskriminatorni pristup i test zaštite od diskriminacije koji je primijenjen i u ovom mišljenju, kao i da ustanove poseban senzitivni pristup u tretmanu pojedinih ranjivih grupa, koje su kao takve prepoznate u domaćem pravnom poretku i međunarodnom ugovornom pravu;

#### Ministarstvu rada i socijalnog staranja

- da usaglasi sa zakonom odredbe Pravilnika o dopunama pravilnika o bližim uslovima za ostvarivanje osnovnih materijalnih davanja iz socijalne i dječje zaštite ("Službeni list Crne Gore", br. 068/15 od 08.12.2015), kojima se ne može umanjivati nivo prava propisan zakonom i uskladi praksu prilikom tretmana korisnica naknade kada su u pitanju faktičke situacije koje dovode do suštinske nejednakosti u ostvarivanju prava.

U mišljenju od 30.06.2016.godine Zaštitnik je preporučio:

#### Ministarstvu rada i socijalnog staranja i Skupštini Crne Gore

- da otklone suštinsku nejednakost prema različitim kategorijama žena koje su obuhvaćene spornim odredbama Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti radi zaštite materinstva i podsticaju jačanju demografskih trendova u državi. Pri tome nužno je uspostaviti odgovarajući sistem zasnovan na antidiskriminatornom pristupu, odnosno legitimnosti različitog postupanja, ostvarivanju određenog cilja u javnom interesu, te proporcionalnosti primijenjenih sredstava u odnosu na cilj koji se želi postići (posticaj natalitetu i/ili prirodnom priraštaju);

#### Skupštini Crne Gore

- da prilikom projektovanja i donošenja zakonodavnih akata, Ministarstvu rada i socijalnog staranja kod donošenja podzakonskih akata radi sprovođenja zakona, koriste anti – diskriminatorni pristup i test zaštite od diskriminacije koji je primijenjen i u ovom mišljenju, kao da ustanove poseban senzitivni pristup u tretmanu pojedinih ranjivih grupa, koje su kao takve prepoznate u domaćem pravnom poretku i međunarodnom ugovornom pravu.

U mišljenju od 30.06.2016.godine Zaštitnik je preporučio Ministarstvu rada i socijalnog staranja i Skupštini Crne Gore:

- da otklone suštinsku nejednakost prema različitim kategorijama žena koje su obuhvaćene spornim odredbama Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti radi zaštite materinstva i podsticaju jačanju demografskih trendova u državi. Pri tome nužno je uspostaviti odgovarajući sistem zasnovan na antidiskriminatornom pristupu, odnosno legitimnosti različitog postupanja, ostvarivanju određenog cilja u javnom interesu, te proporcionalnosti primijenjenih sredstava u odnosu na cilj koji se želi postići (posticaj natalitetu i/ili prirodnom priraštaju);

#### Skupštini Crne Gore

- da prilikom projektovanja i donošenja zakonodavnih akata, Ministarstvu rada i socijalnog staranja kod donošenja podzakonskih akata radi sprovođenja zakona, koriste anti – diskriminatorni pristup i test zaštite od diskriminacije koji je primijenjen i u ovom mišljenju, kao da ustanove poseban senzitivni pristup u tretmanu pojedinih ranjivih grupa, koje su kao takve prepoznate u domaćem pravnom poretku i međunarodnom ugovorenom pravu.

U mišljenju od 30.06.2016.godine Zaštitnik je preporučio Ministarstvu rada i socijalnog staranja i Skupštini Crne Gore:

- da otklone suštinsku nejednakost prema različitim kategorijama žena koje su obuhvaćene spornim odredbama Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti radi zaštite materinstva i podsticaju jačanju demografskih trendova u državi. Pri tome nužno je uspostaviti odgovarajući sistem zasnovan na antidiskriminatornom pristupu, odnosno legitimnosti različitog postupanja, ostvarivanju određenog cilja u javnom interesu, te proporcionalnosti primijenjenih sredstava u odnosu na cilj koji se želi postići (posticaj nataliteta i/ili prirodnom priraštaju);

#### Skupštini Crne Gore

- da prilikom projektovanja i donošenja zakonodavnih akata, Ministarstvu rada i socijalnog staranja kod donošenja podzakonskih akata radi sprovođenja zakona, koriste anti – diskriminatorni pristup i test zaštite od diskriminacije koji je primijenjen i u ovom mišljenju, kao da ustanove poseban senzitivni pristup u tretmanu pojedinih ranjivih grupa, koje su kao takve prepoznate u domaćem pravnom poretku i međunarodnom ugovorenom pravu.

U mišljenju od 30.06.2016.godine Zaštitnik je preporučio Ministarstvu rada i socijalnog staranja i Skupštini Crne Gore:

- da otklone suštinsku nejednakost prema različitim kategorijama žena koje su obuhvaćene spornim odredbama Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti radi zaštite materinstva i podsticaju jačanju demografskih trendova u državi. Pri tome nužno je uspostaviti odgovarajući sistem zasnovan na antidiskriminatornom pristupu, odnosno legitimnosti različitog postupanja, ostvarivanju određenog cilja u javnom interesu, te proporcionalnosti primijenjenih sredstava u odnosu na cilj koji se želi postići (posticaj nataliteta i/ili prirodnom priraštaju);

#### Skupštini Crne Gore

- da prilikom projektovanja i donošenja zakonodavnih akata, Ministarstvu rada i socijalnog staranja kod donošenja podzakonskih akata radi sprovođenja zakona, koriste anti – diskriminatorni pristup i test zaštite od diskriminacije koji je primijenjen i u ovom mišljenju, kao da ustanove poseban senzitivni pristup u tretmanu pojedinih ranjivih grupa, koje su kao takve prepoznate u domaćem pravnom poretku i međunarodnom ugovorenom pravu.

U mišljenju od 30.06.2016.godine Zaštitnik je preporučio Ministarstvu rada i socijalnog staranja i Skupštini Crne Gore:

- da otklone suštinsku nejednakost prema različitim kategorijama žena koje su obuhvaćene spornim odredbama Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti radi zaštite materinstva i podsticaju jačanju demografskih trendova u državi. Pri tome nužno je uspostaviti odgovarajući sistem zasnovan na antidiskriminatornom pristupu, odnosno legitimnosti različitog postupanja, ostvarivanju određenog cilja u javnom interesu, te proporcionalnosti primijenjenih sredstava u odnosu na cilj koji se želi postići (posticaj nataliteta i/ili prirodnom priraštaju);

#### Skupštini Crne Gore

- da prilikom projektovanja i donošenja zakonodavnih akata, Ministarstvu rada i socijalnog staranja kod donošenja podzakonskih akata radi sprovođenja zakona, koriste anti – diskriminatorni pristup i test zaštite od diskriminacije koji je primijenjen i u ovom mišljenju, kao da ustanove poseban senzitivni pristup u tretmanu pojedinih ranjivih grupa, koje su kao takve prepoznate u domaćem pravnom poretku i međunarodnom ugovorenom pravu.

U mišljenju od 30.06.2016.godine Zaštitnik je preporučio Ministarstvu rada i socijalnog staranja i Skupštini Crne Gore:

- da otklone suštinsku nejednakost prema različitim kategorijama žena koje su obuhvaćene spornim odredbama Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti radi zaštite materinstva i podsticaju jačanju demografskih trendova u državi. Pri tome nužno je uspostaviti odgovarajući sistem zasnovan na antidiskriminatornom pristupu, odnosno legitimnosti različitog postupanja, ostvarivanju određenog cilja u javnom interesu, te proporcionalnosti primijenjenih sredstava u odnosu na cilj koji se želi postići (posticaj nataliteta i/ili prirodnom priraštaju);

#### Skupštini Crne Gore

- da prilikom projektovanja i donošenja zakonodavnih akata, Ministarstvu rada i socijalnog staranja kod donošenja podzakonskih akata radi sprovođenja zakona, koriste anti – diskriminatorni pristup i test zaštite od diskriminacije koji je primijenjen i u ovom mišljenju, kao da ustanove poseban senzitivni pristup u tretmanu pojedinih ranjivih grupa, koje su kao takve prepoznate u domaćem pravnom poretku i međunarodnom ugovorenom pravu.

U mišljenju od 30.06.2016.godine Zaštitnik je preporučio Ministarstvu rada i socijalnog staranja i Skupštini Crne Gore:

- da otklone suštinsku nejednakost prema različitim kategorijama žena koje su obuhvaćene spornim odredbama Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti radi zaštite materinstva i podsticaju jačanju demografskih trendova u državi. Pri tome nužno je uspostaviti odgovarajući sistem zasnovan na antidiskriminatornom pristupu, odnosno legitimnosti različitog postupanja, ostvarivanju određenog cilja u javnom interesu, te proporcionalnosti primijenjenih sredstava u odnosu na cilj koji se želi postići (posticaj nataliteta i/ili prirodnom priraštaju);

#### Skupštini Crne Gore

- da prilikom projektovanja i donošenja zakonodavnih akata, Ministarstvu rada i socijalnog staranja kod donošenja podzakonskih akata radi sprovođenja zakona, koriste anti – diskriminatorni pristup i test zaštite od diskriminacije koji je primijenjen i u ovom mišljenju, kao da ustanove poseban senzitivni pristup u tretmanu pojedinih ranjivih grupa, koje su kao takve prepoznate u domaćem pravnom poretku i međunarodnom ugovorenom pravu.

U mišljenju od 30. 06. 2016. godine, Zaštitnik je preporučio Ministarstvu saobraćaja i pomorstva, da bez daljeg odlaganja donese rešenje po zahtjevu Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - MANS, iz Podgorice, za slobodan pristup informacijama, broj 14/62528-62531, od 07.03.2014.godine i na taj način postupi po presudi Upravnog suda Crne Gore, U.br.1690/2015, od 11.03.2016. godine.

U mišljenju od 1. 07. 2016. godine, Zaštitnik je preporučio Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, da bez daljeg odlaganja donese rešenje po žalbi Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - MANS, iz Podgorice, za slobodan pristup informacijama, od 26.05.2015. godine, izjavljenoj na rješenje Ministarstva održivog razvoja i turizma, broj UPI 1201/5-46/4, od 30.04.2015.godine i na taj način postupi po presudi Upravnog suda Crne Gore U.br. 2314/15, od 05.02.2016.godine.

U mišljenju od 6. 07. 2016. godine, Zaštitnik je preporučio Osnovnom sudu u Kotoru da bez daljeg odlaganja, preduzme sve procesne radnje radi okončanja postupka u parničnom predmetu P. 624/16/07.

U mišljenju od 20.07.2016. godine, Zaštitnik je preporučio Opštini Budva:

- da bez odlaganja preduzme sve neophodne mjere i radnje kako bi se što prije završilo opremanje prostora opredjeljenog za potrebe Javne ustanove „Dnevni centar za djecu i omladinu sa smetnjama i poteškoćama u razvoju“ u Budvi i isti započeo sa radom;
- da se prema procjenama potreba lokalne zajednice, u saradnji sa relevantnim partnerima, pristupi formiranju i drugih servisa podrške za djecu i omladinu sa smetnjama u razvoju u skladu sa zakonom.

U mišljenju od 21.10.2016.godine Zaštitnik je preporučio nadležnim organima lokalne uprave Opštine Kolašin;

- da otklone posljedice diskriminacije učinjene po osnovu pretpostavljene disciplinske odgovornosti, zdravstvenog stanja i godina starosti (staža osiguranja) namještenika Službe zaštite i spašavanja D. M. M. V. M. S. i M. M.;
- da u skladu sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima vrše raspoređivanje službenika, odnosno namještenika, na način što će u obrazloženjima rješenja precizirati opredjeljujuće kriterijume i mjerila shodno kojima će vršiti izbor u analognim situacijama, kako bi se izbjegle situacije u koje su stavljene namještenice R. R. G. V. i N. J. putem diskriminatornog ponašanja zasnovanog na političkom opredjeljenju koje nije opovrgnuto u testu dokazivanja diskriminacije;

Direkciji za inspekcijски nadzor Ministarstva unutrašnjih poslova

- da shodno zakonskim ovlašćenjima izvrši kontrolni inspekcijски nadzor radi utvrđivanja izvršenja mjera koje su subjektu nadzora (odgovornim u organima lokalne uprave opštine Kolašin) naređene rješenjima i utvrđivanja načina zasnivanja radnog odnosa odnosno imenovanja, i to u sljedećim subjektima nadzora u skladu sa nalazima ove Institucije:
  - Službi zaštite opštine Kolašin;
  - Sekretarijatu za uređenje prostora, životnu sredinu i stambeno-komunalne poslove opštine Kolašin;
  - Službi komunalne policije opštine Kolašin;
  - Službi predsjednice opštine Kolašin; i
  - Sekretarijatu za finansije i opštu upravu

U mišljenju od 21.10.2016.godine Zaštitnik je preporučio nadležnom organu lokalne uprave u Opštini Kolašin:

- da otkloni posljedice diskriminacije i raspoređuje službenike, odnosno namještenike na način što će u obrazloženjima rješenja precizirati opredjeljujuće kriterijume i mjerila shodno kojima će vršiti izbor u analognim situacijama bez diskriminatornog osnova zasnovanog na političkom opredjeljenju.

U mišljenju od 9. 11. 2016. godine, Zaštitnik je preporučio Ministarstvu odbrane da bez daljeg odlaganja postupi po rješenju, br.806021-3499/15-12, od 10. 3. 2016. godine i saglasno članu 36 Pravilnika o rješavanju stambenih potreba u Ministarstvu odbrane, br. 01-5963 od 13.11.2007. godine zaključi ugovor sa B. M., iz Podgorice i preda jednosoban stan na korišćenje po osnovu zakupa na neodređeno vrijeme u Podgorici - Stari aerodrom, objekat 2A-4, I-3, potkrovlje, broj 15, površine 41.11m<sup>2</sup>, najkasnije u roku od 30 dana od dana prijema ovog akta.

U mišljenju od 18. 11. 2016. godine, Zaštitnik je preporučio Komisiji za stambene potrebe preduzeća D.O.O. Čistoća Glavni grad Podgorica, da bez daljeg odlaganja postupi po presudi Višeg suda u Podgorici, Gž.br.4648/12-06, od 28. 11. 2014. godine i Odluci odbora direktora preduzeća D.O.O. Čistoća Glavni grad Podgorica, br.XV/15-16890, od 7. 8. 2015. godine i u novom postupku izvrši ponovnu raspodjelu stanova po oglasu od 22. 3. 2005. godine i u skladu sa presudom i odlukom donese novu zakonitu odluku.

U mišljenju od 1.12.2016.godine Zaštitnik je preporučio Opštini Ulcinj - JP "Vodovod i kanalizacija":

- da podnositeljki priužbe ( i ostalim zaposlenim u Opštini Ulcinj) u što skorijem roku uplati doprinose za socijalno osiguranje u skladu sa Zakonom o socijalnom osiguranju;
- da Opština Ulcinj zajedno sa Vladom Crne Gore, razmotri gore izloženi problem i preduzmu sve potrebne mjere radi otklanjanja posljedica.

U mišljenju od 15.12.2016.godine Zaštitnik je preporučio:

Centru za socijalni rad Podgorica:

- da sačini novi sigurnosni individualni plan zaštite za žrtvu u okviru svojih ovlašćenja u roku od 8 dana od prijema ovog mišljenja i isti dostavi ovoj instituciji na uvid;
- da prati sprovođenje tog sigurnosnog plana i o tome obavijesti ovu instituciju u roku od 60 dana od dana sačinjavanja plana;

Multidisciplinarnom timu za zaštitu od nasilja u porodici za opštinu Podgorica

- da razmotri rizike od ponavljanja konflikta i shodno tome napravi strategiju za postupanje u ovom predmetu u skladu sa svojim ovlašćenjima a u najboljem interesu starijeg lica;
- da po potrebi uključuje i predstavnike Zaštitnika ljudskih prava i sloboda;

U mišljenju od 24.12.2016.godine Zaštitnik je preporučio Ministarstvu rada i socijalnog staranja i Zavodu za socijalnu i dječju zaštitu, da bez odlaganja, obezbijede neophodne preduslove za obavljanje poslova socijalne i dječje zaštite i dosljednu primjenu Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, u dijelu koji se odnosi na poglavlja: X-Obavljanje poslova u dječjoj zaštiti; XI-Licenca i XIII-Registri.

U mišljenju od 26.12.2016.godine, Zaštitnik je preporučio Ministarstvu unutrašnjih poslova i Upravi policije:

- da bez odlaganja preduzmu mjere za identifikaciju i utvrđivanje odgovornosti policijskog službenika koji je dana 24. oktobra 2015.godine, prema građaninu XX primijenio neopravdanu fizičku silu;
- da Uprava policije obezbijedi dosledno poštovanje nacionalnih propisa, potvrđenih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava, koji se odnose na primjenu policijskog ovlašćenja.

U mišljenju od 27. 12. 2016. godine, Zaštitnik je preporučio Ministarstvu unutrašnjih poslova i Upravi policije da bez daljeg odlaganja, postupe po pravosnažnim presudama Osnovnog suda u Plavu P.br.275/12, P.br. 695/14 i P.br.37/2014 i da u budućem postupanju, u skladu sa članom 57 Ustava Crne Gore, odgovaraju građanima na njihova obraćanja.

U mišljenju od 30. 12. 2016. godine, Zaštitnik je preporučio da Fond penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore, bez odlaganja, izvrši pravosnažnu presudu Vrhovnog suda Crne Gore Rev.br.761/16 od 14.09.2011.godine i podnositeljki pritužbe dodijeli stan.



U mišljenju od 30. 12. 2016. godine, Zaštitnik je preporučio Osnovnom državnom tužilaštvu u Baru da bez daljeg odlaganja, preduzme sve procesne radnje radi okončanja postupka po krivičnoj prijavi u predmetu Ktn.br. 12/14.

U mišljenju od 30.12.2016. godine, Zaštitnik je preporučio Fondu penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore da izvrši pravosnažnu presudu Vrhovnog suda Crne Gore Rev.br.963/11 od 29.11.2011.godine.

Djelimično ispunjene preporuke date u mišljenju od 30. 06. 2016. godine, Ministarstvu finansija:

- da analizira mogućnost finansiranja na ravnopravnim osnovama, odnosno nađe model shodno kojem bi sve nevladine organizacije koje se bave pitanjima od značaja za očuvanje statusa boraca i njegovanje tradicije na kojima se zasniva rad boračkih organizacija bile izjednačene u ostvarivanju prava na ravnopravan pristup sredstvima kojima se finansira djelatnost nevladinih organizacija u ovoj oblasti;
- da po ovom pitanju u što kraćem roku sprovede konsultacije sa svim boračkim organizacijama u cilju pronalaženja optimalnog modela finansiranja, odnosno ujednačavanja tretmana boračkih organizacija u skladu sa Ustavom Crne Gore i zakonima kojima se uređuje organizovanje, način rada i djelovanje nevladinih organizacija.

Djelimično ispunjene preporuke date u mišljenju od 30.06. 2016. godine, Upravi za nekretnine:

- da vodi ažurne evidencije i vrši promptni upis građansko-pravnog statusa lica lišenih poslovne sposobnosti, kako zbog potreba vođenja biračkog spiska, tako i zbog ostvarivanja drugih prava, odnosno zbog pravne sigurnosti pravnih i fizičkih lica koja stupaju u pravne poslove sa licima lišenim poslovne sposobnosti, te da postupaju u rokovima utvrđenim Zakonom (sedam dana od dana nastalih promjena);

Državnoj izbornoj komisiji

- da do kraja sprovede postupak utvrđivanja relevantnih činjenica radi otkrivanja eventualnih zloupotreba biračkog prava štićenika Zavoda u prethodnim izbornim procesima, na šta se i sama obavezala aktom broj 141/3 od 17.05.2016.godine;

Ministarstvu rada i socijalnog staranja

- da vodi ažurne evidencije i vrši promptni upis građansko-pravnog statusa lica lišenih poslovne sposobnosti, kako zbog potreba vođenja biračkog spiska, tako i zbog ostvarivanja drugih prava, odnosno zbog pravne sigurnosti pravnih i fizičkih lica koja stupaju u pravne poslove sa licima lišenim poslovne sposobnosti, te da postupaju u rokovima utvrđenim Zakonom (sedam dana od dana nastalih promjena);

Ministarstvu unutrašnjih poslova

- da vodi ažurne evidencije i vrši promptni upis građansko-pravnog statusa lica lišenih poslovne sposobnosti, kako zbog potreba vođenja biračkog spiska, tako i zbog ostvarivanja drugih prava, odnosno zbog pravne sigurnosti pravnih i fizičkih lica koja stupaju u pravne poslove sa licima lišenim poslovne sposobnosti, te da postupaju u rokovima utvrđenim Zakonom (sedam dana od dana nastalih promjena);
- da preispita postojeće zakonodavstvo sa stanovišta ostvarivanja biračkog prava i slobode glasanja u odnosu na međunarodne standarde, a posebno praksu Evropskog suda za ljudska prava;
- da bez odlaganja sprovede postupak brisanja iz evidencije preostalog broja štićenika Zavoda koji nijesu brisani (šest lica iz ovog predmeta) i drugih lica koja su lišena poslovne sposobnosti, a isti postupak još uvijek nije okončan;

Vrhovnom sudu i nadležnim sudovima koji postupaju u vanparničnim predmetima

- da drugim državnim organima blagovremeno dostavljaju rješenja o lišenju poslovne sposobnosti, odnosno to čine odmah po sticanju svojstva pravnosnažnosti svake pojedinačne sudske odluke.

Djelimično ispunjene preporuke date u mišljenju od 15.07.2016.godine, Upravi policije:

- da bez odlaganja, preduzme sve potrebne mjere i radnje radi otkrivanja osobe/ba odgovornih za podmetanje i detoniranje eksplozivne naprave u poslovnom prostoru podnosioca pritužbe;
- da bez odlaganja, dostavi odgovor podnosiocu pritužbe o postupanju po njegovom zahtjevu za bezbjedonosnu procjenu;
- da obezbijedi dosledno poštovanje nacionalnih propisa, potvrđenih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava, koji se odnose na primjenu policijskih ovlašćenja.

Djelimično ispunjene preporuke date u mišljenju od 27.10.2016.godine, Upravi policije:

- da bez odlaganja, podnosiocu pritužbe X.X, dostavi odgovor na pritužbu podnijetu Upravi policije CB Budva, dana 03.09.2015.godine;
- da bez odlaganja, preduzme mjere za utvrđivanje odgovornosti policijskih službenika, koji su dana 09.09.2015 godine, prema građaninu X.X. postupali na ponižavajući i nezakonit način;
- da obezbijedi dosledno poštovanje nacionalnih propisa, potvrđenih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava, koji se odnose na primjenu policijskih ovlašćenja.

Djelimično ispunjene preporuke date u mišljenju od 26.12.2016.godine:

JU Domu za stare "Bijelo Polje":

- da ubuduće obezbijedi sigurno okruženje za sve korisnike;
- da sa dužnom pažnjom sprovodi procedure o mjerama i aktivnostima za sprječavanje incidentnih događaja koji mogu da ugroze bezbjednost i život korisnika;
- da ažurno vode list praćenja ( obrazac S-LP) za svakog korisnika;
- da vode knjige dnevnih događaja i aktivnosti na osiguranju bezbjednosti korisnika, pojedinačno za svakog korisnika i
- da sprovode obuke zaposlenih u vezi sa procjenom i upravljanjem rizikom;

JU Centru za socijalni rad za Glavni grad Podgorica, gradske opštine Golubovci i Tuzi i opštinu Danilovgrad - Područna jedinica Danilovgrad:

- da u svom radu sa dužnom pažnjom pristupa procjeni podobnosti svake osobe za kolektivni smještaj i u saradnji sa zdravstvenim ustanovama;
- da rješenja o priznavanju prava na smještaj u ustanove donosi u skladu sa načelom dobre uprave i da sadrže sve relevantne činjenice i podatke sa jasnim i uvjerljivim razlozima;
- Ministarstvu zdravlja i Ministarstvu rada i socijalnog staranja, da analiziraju praksu zbrinjavanja mentalno oboljelih lica i preduzmu neophodne radnje u cilju obezbjeđivanja njihove adekvatne zaštite i zaštite građana, u skladu sa međunarodnim standardima.

Djelimično ispunjene preporuke date u mišljenju od 11.10.2016. godine;

JU OŠ Dušan Obradović":

- da ubudućem periodu prilikom selekcije i izbora za nagradu "Đak generacije" uključi sve relevantne aktere i primijenjuje jasne kriterijume i pravila, poštujući prava učenika;

Ministarstvu prosvjete:

- da analizira dosadašnju praksu izbora za "Đaka generacije" u osnovnim školama i definiše jasne kriterijume za odabir učenika generacije koji će se primjenjivati u svim školama u Crnoj Gori.

Podsjećamo da i u izvještajnoj godini nijesu ispoštovane preporuke iz 2015. godine, koje su date u devet (9) predmeta i to:

U mišljenju od 29.06. 2015. godine, Zaštitnik je preporučio Ministarstvu finansija da bez daljeg odlaganja donese rešenje po zahtjevu Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - MANS, iz Podgorice, za slobodan pristup informacijama, broj 11/30005, od 16. 12. 2008. godine i na taj način postupi po presudi Upravnog suda Crne Gore, U. br. 209/2009, od 06. 10. 2009. godine.

U mišljenju od 29. 06. 2015. godine, Zaštitnik je preporučio Ministarstvu finansija da bez daljeg odlaganja donese rešenje po zahtjevu Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - MANS, iz Podgorice, za slobodan pristup informacijama, broj 11/5909-5910, od 12.10.2011. godine i na taj način postupi po presudi Upravnog suda Crne Gore, U. br. 1409/11 od 12.07.2011.godine.

U mišljenju od 6.10. 2015. godine, Zaštitnik je preporučio „Montenegro Airlines -u“

- da iz MEDIF obrasca- ljekarski izvještaj ukloni ili izmijeni pitanja pod rednim brojem MEDA05 i MEDA06 koja su diskriminatorne sadržine kojima se vrijeđa dostojanstvo osoba sa invaliditetom;
- da ujednači praksu prema svim osobama sa invaliditetom tj. kako onima koji su korisnici uputa Fonda za zdravstvo, tako i onima koji to nisu; i
- da uskladi vođenje evidencije i obradu podataka o ličnosti sa važećim propisima i standardima.

U mišljenju od 9. 12. 2015. godine, Zaštitnik je preporučio Komisiji za povraćaj i obeštećenje Bar da bez daljeg odlaganja, donese odluku, na zakonu zasnovanu, i na taj način efikasnošću i ekonomičnošću postupka doprinese uspješnom i kvalitetenom ostvarivanju i zaštiti prava i pravnih interesa stranaka u postupku, po zahtjevu J.D-Đ. i M.D-M., iz Beograda, kao potomaka bivšeg vlasnika D. D., od 26.08.2005. godine.

U mišljenju od 14.12.2015.godine, Zaštitnik je preporučio Ministarstvu unutrašnjih poslova i Upravi policije:

- da bez odlaganja preduzmu mjere za identifikaciju i utvrđivanje odgovornosti svih policijskih službenika koji su, dana 24. oktobra 2015. godine, prema građaninu M. M. primijenili prekomjernu fizičku snagu i gumenu palicu, nanijeli mu teške tjelesne povrede i oštetili njegovu imovinu;
- da Ministarstvo unutrašnjih poslova preduzme potrebne mjere da se obezbijede preduslovi za identifikaciju policijskih službenika, u skladu sa preporukama CPT-a;
- da Uprava Policije obezbijedi dosledno poštovanje nacionalnih propisa, potvrđenih međunarodnih ugovora i opšte prihvaćenih pravila međunarodnog prava, koji se odnose na primjenu policijskih ovlašćenja.

U mišljenju od 28.12.2015.godine, Zaštitnik je preporučio Upravi policije:

- da bez odlaganja, preduzme mjere za identifikaciju i utvrđivanje odgovornosti svih policijskih službenika, koji su dana 24.oktobra.2015 godine, prema građaninu M. B. primijenili fizičku silu;

- da obezbijedi dosledno poštovanje nacionalnih propisa, potvrđenih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava, koji se odnose na primjenu policijskih ovlašćenja.

U mišljenju od 28.12.2015.godine, Zaštitnik je preporučio Upravi policije:

- da bez odlaganja, preduzme mjere za identifikaciju i utvrđivanje odgovornosti svih policijskih službenika, koji su dana 24.oktobra.2015 godine, prema građaninu B. V. primijenili fizičku silu;
- da obezbijedi dosledno poštovanje nacionalnih propisa, potvrđenih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava, koji se odnose na primjenu policijskih ovlašćenja.

U mišljenju od 29.12.2015.godine Zaštitnik je preporučio Ministarstvu pravde i Upravi Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija:

- da Ministarstvo pravde, u skladu sa međunarodnim standardima, propiše pravila o primjeni sredstava prinude - vezivanja mentalno oboljelih, zavisnika od opojnih droga i drugih lica u kriznim stanjima (za vrijeme lišenja slobode), službeno lice koje naređuje ili odobrava primjenu te mjere, razloge za pribjegavanje mjeri, uslove za primjenu, maksimalno trajanje mjere, način kontrole primjene mjere i potrebne evidencije koje prate primjenu mjere;
- da Uprava Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija obezbijedi primjenu međunarodnih standarda i poštuje preporuke međunarodnih tijela, koje se odnose na lica lišena slobode i time obezbijedi puno poštovanje njihovih prava. Ministarstvo pravde i Zavod za izvršenje krivičnih sankcija su dužni da, u roku od 30 dana od dana prijema preporuke, Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore dostavi izvještaj o preduzetim radnjama i mjerama za izvršenje ove preporuke.

U mišljenju od 31.12. 2015. godine, Zaštitnik je preporučio Skupštini opštine Budva

- da dodatno preispita pravnu osnovanost člana 10 Odluke o izmjeni i dopuni Odluke o organizaciji i načinu obavljanja auto-taksi prevoza na teritoriji Opštine Budva ("Službeni list CG-Opštinski propisi", br. 15/14), kojim je predviđena retroaktivna primjena iste;

Sekretarijatu za privredu i finansije

- da dodatno preispita zakonitost postupanja po zahtjevima T. V. (Zahtjev br. 041-02-U-87/1 od 31.03.2014. godine; i Zahtjev br. 041-02-U-101/1 od 07.04.2014. godine) i zahtjevima lica navedenih u Zaključku predsjednika Opštine br. 001-2117/2 od 05.08.2014. godine, te da u gore naznačenom roku ovu Instituciju obavijesti o ishodu i preduzetim mjerama u cilju otklanjanja eventualno utvrđenih nepravilnosti i propusta.

Takođe podsjećamo da u izvještajnoj godini nijesu ispoštovane pet (5) preporuka iz ranijeg perioda i to:

Preporuka od 13. 02. 2014. godine, data Državnoj izbornoj komisiji, da bez daljeg odlaganja donese rešenje po zahtjevu Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - MANS, iz Podgorice, za slobodan pristup informacijama, broj 13/48235, od 14.05.2013. godine, postupi po presudi Upravnog suda Crne Gore, U.br. 3156/12, od 29. 03. 2013. godine.

Preporuka od 13. 02. 2014. godine, data JP Radio televiziji Crne Gore, da bez daljeg odlaganja donese rješenje po zahtjevu Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - MANS, iz Podgorice, za slobodan pristup informacijama, broj 12/49908, od 4. 12. 2012. godine i na taj način postupi po presudi Upravnog suda Crne Gore, U.br. 455/13, od 4. 06. 2013. godine.

Preporuka od 14. 02.2014. godine, data JP Radio televiziji Crne Gore, da bez daljeg odlaganja donese rješenje po žalbi Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - MANS, iz Podgorice, od 13. 12. 2012. godine, i na taj način postupi po presudi Upravnog suda Crne Gore, U.br. 454/13, od 21. 06. 2013. godine.

Preporuka od 23. 09. 2013. godine, data Ministarstvu finansija, da bez daljeg odlaganja donese rješenje po zahtjevu za slobodan pristup informacijama Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - MANS, iz Podgorice, od 24. decembra 2012.

Preporuka od 30. 11. 2009. godine, data Glavnom administratoru Opštine Žabljak da nadležni organi lokalne samouprave i lokalne uparve opštine Žabljak bez daljeg odlaganja, preduzmu radnje i mjere kojima će se podnositeljki pritužbe obezbijediti poštova nje prava na mirno uživanje svoje imovine, odnosno stana iznad prolaza pored "Robne kuće" u Žabljaku.



## **IV ZAKONODAVNE INICIJATIVE I MIŠLJENJA NA NACRTE I PREDLOGE ZAKONA**

Postupajući u okviru nadležnosti propisanih čl. 18 i 21 Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore - da se bavi opštim pitanjima od značaja za zaštitu i unaprjeđenje ljudskih prava i sloboda, da inicira donošenje ili izmjenu zakona ili drugih propisa radi usklađivanja sa međunarodno priznatim standardima u oblasti ljudskih prava i daje mišljenje na predloge zakona ili drugih propisa, Zaštitnik je u izvještajnoj godini dao dvije inicijative za izmjenu propisa i dva mišljenja na nacрте i predloge zakona.<sup>6</sup>

### **4.1. Inicijativa za izmjenu i dopunu Zakona o vaspitanju i obrazovanju djece sa posebnim obrazovnim potrebama (člana 30 a)**

Inicijativa je data Ministarstvu prosvjete.

Zakonom o vaspitanju i obrazovanju djece sa posebnim obrazovnim potrebama („Sl.list RCG“, br.80/04 i „Sl. list CG“ br. 45/10), članom 30 a, propisano je:

“Djetetu sa posebnim obrazovnim potrebama u toku pohađanja nastave može se obezbijediti asistent u nastavi, kao tehnička pomoć u pogledu obezbjeđivanja pristupa obrazovanju i obrazovnom postignuću. Komisija određuje rješenjem kojoj se djeci obezbjeđuje tehnička pomoć.

Asistent u nastavi obavlja tehničku pomoć, po pravilu, kao volonterski rad, u skladu sa posebnim zakonom”.

Zaštitniku se obratilo više roditelja djece, kojoj je dodijeljena podrška u vidu asistenta u nastavi, kao i organizacije, koje se bave zaštitom prava djece sa smetnjama u razvoju, ističući problem angažovanja asistenta u nastavi u školskoj 2016/2017 godini.

Zaštitnik je konstatovao da je problem prisutan i da ne postoji adekvatno i održivo rješenje, kojim bi se obezbijedio pristup obrazovanju i obrazovnim postignućima djece sa posebnim obrazovnim potrebama. Ovakva situacija dovodi do neizvjesnosti djece, kojoj je neophodna pomoć i podrška asistenta u nastavi, a takođe i pravne nesigurnosti samih asistenata.

Navedenim ustavnim određenjima, međunarodnim dokumentima i domaćim propisima, pravo na obrazovanje garantovano je svoj djeci. Utvrđene su obaveze države kako bi svako dijete imalo jednak pristup obrazovanju, u skladu sa njegovim obrazovnim potrebama i psiho-fizičkim mogućnostima.

Inkluzivno obrazovanje podrazumijeva da sva djeca treba da dobiju kvalitetno obrazovanje u okviru redovnih škola, bez obzira na pol, nacionalno, vjersko porijeklo, sposobnosti i zdravstveno stanje. To istovremeno ukazuje da škole, kao i predškolske ustanove treba da se prilagode obrazovnim potrebama djece.

Nesporno je da Ministarstvo prosvjete, u cilju unaprjeđenja inkluzivnog obrazovanja, koji je jedan od prioriteta reforme obrazovanja, preduzima mjere i aktivnosti usmjerene na uključivanje sve djece u redovne škole i razrede, kako bi se odgovorilo na sve njihove individualne potrebe.

---

<sup>6</sup> Inicijative i mišljenja su dostupna na sajtu [www.ombudsman.co.me](http://www.ombudsman.co.me)

U Strategiji inkluzivnog obrazovanja u Crnoj Gori 2014-2018, navodi se da je (u prethodnih 10 godina) broj djece sa posebnim obrazovnim potrebama, uključenih u osnovne škole znatno povećan, a primjećuje se i blagi porast broja djece, uključene u predškolske ustanove. U Strategiji je, kao jedna od slabosti, navedena, da podrška učeniku u vidu asistencije u nastavi nije u potpunosti definisana i standardizovana, da je potrebna aktivnija uloga škola u organizaciji i praćenju izvođenja ove podrške i održiv model finansiranja.

Zaštitnik je mišljenja, da je Ministarstvo prosvjete, dužno da obezbijedi uslove i preduzme sve neophodne mjere u ostvarivanju prava učenika na obrazovanje među kojima je i pravo na dodatnu podršku u obrazovanju i vaspitanju. Imajući u vidu da angažovanje asistenta u nastavi u obrazovno-vaspitanom radu predstavlja vid dodatne podrške djeci iz osjetljivih društvenih grupa (djeci sa teškoćama u razvoju), smatramo da je obaveza Ministarstva prosvjete da preduzme mjere, da se toj djeci, bez diskriminacije, obezbijedi dodatna podrška, kada nadležna komisija procijeni potrebu za pružanjem ove vrste pomoći i podrške.

Takođe, cijenimo, da angažovanje asistenata, treba da bude uređeno i osmišljeno, na način, da je održivo i da ovaj vid podrške djeci ne bude uslovljavan, bilo kakvim dešavanjima u društvu (izbori i sl.).

Polazeći od činjenice, da institut „asistent u nastavi“ već postoji u zakonskoj regulativi, kao mogućnost, mišljenja smo, da treba da postane obaveza, kako bi, svako dijete, kojem je ovaj vid podrške potreban, dobilo asistenta. Budući, da se vaspitanje i obrazovanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama, finansira iz Budžeta Crne Gore i ovaj vid neophodne podrške finansirao bi se, takođe iz Budžeta.

Zato smatramo da je potrebno izmijeniti stavove 1 i 2 navedenog člana tako da glase:

“Djetetu sa posebnim obrazovnim potrebama, u toku pohađanja nastave, obezbijediće se asistent u nastavi, kao tehnička pomoć, u pogledu obezbjeđivanja pristupa obrazovanju i obrazovnom postignuću. Komisija određuje rješenjem kojoj se djeci obezbjeđuje asistent u nastavi, kao tehnička pomoć.”

Stav 3 potrebno je brisati.

## **4.2. Inicijativa za izmjenu Pravilnika o uslovima koje moraju da ispunjavaju prostorije za zadržavanje lica lišenih slobode (člana 2 Pravilnika)**

Inicijativa je data Ministarstvu unutrašnjih poslova.

Pravilnikom o uslovima koje moraju da ispunjavaju prostorije za zadržavanje lica lišenih slobode ("Službeni list CG", br. 52/12), članom 2 propisano je:

"Površina prostorija za zadržavanje jednog lica, bez opreme i sanitarnog dijela, ne može biti manja od 5 m<sup>2</sup>, a ako su prostorije za zadržavanje namijenjene za više lica, njihova površina za svako sljedeće lice mora biti veća za 1 m<sup>2</sup>.

Visina prostorija za zadržavanje mora biti najmanje 2,5 m.

Izuzetno od st. 1 i 2 ovog člana, prilikom adaptacije postojećih prostorija za zadržavanje dozvoljena su sljedeća odstupanja:

- 1) površina prostorija za zadržavanje može biti manja za najviše 15%;
- 2) visina prostorija za zadržavanje može biti manja za najviše 10%."

Zaštitnik je sagledavajući cjelokupno stanje u prostorijama za zadržavanje Uprave policije, u pogledu ispunjenosti standarda Evropskog Komiteta za sprečavanje mučenja (CPT-a), u Izvještajima Nacionalnog preventivnog mehanizma, ustanovio da jedan broj soba u prostorijama za zadržavanje



Uprave policije ne ispunjava uslove u odnosu na površinu i dimenzije, koje predviđaju ti standardi, prema kojima "prostorija namijenjena jednoj osobi u policijskom pritvoru poželjno je da ima 7 m<sup>2</sup>, da bude 2 ili više metara od zida do zida i 2,5 m između poda i plafona."

Evropski sud za ljudska prava je takođe usvojio ovaj standard CPT-a, kao mjerodavan. (U presudi Schebet v. Russia, App.No.16074/07(2008), paragrafi 84-96, Sud je našao da je učinjena povreda člana 3 Evropske Konvencije, kada je jedna žena zadržana 34 dana na moskovskom aerodromu Domodedovo u ćeliji veličine 4m<sup>2</sup> [.....]. Takvi uslovi su, po nalaženju Suda "nečovječni i ponižavajući."; U presudi br. I v. Bulgaria, 44082/98, 9. jun 2005. godine, u vezi sa uslovima boravka u pritvoru, Sud je zapazio da je podnosilac bio pritvoren tri dana u ćeliji od šest kvadratnih metara u kojoj su izvjesno bila još tri do četiri pritvorenika. Sud smatra, da uslovi pritvora, kojima je podnosilac bio podvrgnut, predstavljaju nečovječno i ponižavajuće postupanje, koje je u suprotnosti sa članom 3 Evropske Konvencije).

U Posebnom izvještaju o stanju prostorija Uprave policije za zadržavanje lica lišenih slobode, iz 2011. godine i Godišnjem izvještaju Zaštitnika za 2011. godinu, Zaštitnik je ukazao da jedan broj prostorija za zadržavanje ne ispunjava uslove, koje je predviđao, tada važeći, Pravilnik o uslovima koje moraju ispunjavati prostorije za zadržavanje lica lišenih slobode ("Službeni list RCG", broj 57/06), pa su Upravi policije date određene preporuke.

Po preporukama Zaštitnika, datim u navedenim izvještajima, koje se temelje na standardima CPT-a nije postupljeno u odnosu na dimenzije i površinu prostorija za zadržavanje.

Umjesto upodobljavanja prostorija sa standardima CPT-a i datim preporukama, donijet je novi Pravilnik o uslovima koje moraju da ispunjavaju prostorije za zadržavanje lica lišenih slobode ("Službeni list Crne Gore", br. 52/12, od 12.10.2012. godine), koji, iako je stavom 1 neznatno unaprijeđen, dodavanjem stava 3 predstavlja lošije rješenje u pogledu usaglašenosti sa standardima CPT-a., odnosno njihovo derogiranje. Ako se tome doda činjenica da su prostorije za zadržavanje u CB Podgorica 2010. godine u poređenju sa drugim CB i OB, u potpunosti upodobljene navedenim standardima, srijećemo se sa problemom više - nejednakim uslovima, odnosno tretmanom lica lišenih slobode u drugim CB i OB na teritoriji Crne Gore, što je neprihvatljivo.

Zaštitnik je i u Izvještajima NPM-a za 2014-tu i 2015-tu godinu, konstatovao da i dalje veliki broj prostorija za zadržavanje (osim CB Podgorica) ne ispunjava uslove u pogledu kvadrature i dimenzija, koje preporučuje CPT za policijske pritvore.

Donošenjem novog Pravilnika o uslovima koje moraju ispunjavati prostorije za zadržavanje lica lišenih slobode iz 2012. godine, sam propis koji je upodobljen sa stanjem na terenu, ne oslobađa, Ministarstvo unutrašnjih poslova i Upravu policije od obaveze da se prostorije upodobu CPT standardima i da postupe po preporukama Zaštitnika, datim u ranijim izvještajima.

S tim u vezi, po mišljenju Zaštitnika, odredbe člana 2 Pravilnika potrebno je usaglasiti sa međunarodnim standardima.

### 4.3. Mišljenje na Nacrt Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti - član 25

Mišljenje je dato Ministarstvu zdravlja.

Zaštitnik smatra da:

- se boravak djece u predškolskim i školskim ustanovama - pravo na njihovo obrazovanje i vaspitanje, ne može uslovljavati prethodnom vakcinacijom;
- odredbu člana 27 stav 5 Nacrta zakona treba brisati; i
- treba propisati uslove i način rada stručnog tima, posebno u slučajevima postojanja medicinskih kontraindikacija.

Naime, Nacrtom zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti (koji je objavljen na web portalu tog ministarstva 05.05.2016. godine), pored ostalog, članom 24, ustanovljene su posebne mjere za sprječavanje i suzbijanje zaraznih bolesti, među kojima imunoprofilaksa i hemioprofilaksa (stav 1 tačka 1 ovog člana).

Nacrtom zakona, članom 27 stav 2 tačka 1 propisana je obavezna vakcinacija protiv određenih zaraznih bolesti: tuberkuloze, difterije, tetanusa, velikog kašlja, dječije paralize, malih boginja, epidemijskih zaušaka, rubele, virusnog hepatitisa "B" i hemofilusa influence tipa "B", za sva lica određenog uzrasta.

Nesporno je ovlašćenje zakonodavca da zakonom propiše mjere zdravstvene zaštite za koje je, prema pravilima struke, utvrđeno da postižu najpovoljnije rezultate u sprječavanju širenja zaraznih bolesti. Zato Zaštitnik smatra da ovo rješenje treba zadržati budući da se radi o stručnom (medicinskom) pitanju, a koje je na istovjetan način uređeno važećim zakonom.

Međutim, navedenim zakonom, članom 27 stav 5, predviđeno je da je za boravak djece u predškolskim i školskim ustanovama, kao i u ustanovama za smještaj djece bez roditeljskog staranja, neophodno da su ispunjeni uslovi iz stava 2 tačka 1 tog člana, osim u slučaju postojanja medicinske kontraindikacije koju utvrđuje doktor medicine odgovarajuće specijalnosti ili stručni tim za kontraindikacije.

Polazeći od složenosti ovog pitanja, u okviru oblasti zaštite dječjih prava, Zaštitnik je sagledao uporedna iskustva zemalja okruženja i EU i pribavio mišljenja Instituta za javno zdravlje Crne Gore i Svjetske zdravstvene organizacije – Kancelarije za Crnu Goru.

Zaštitnik smatra, da se boravak djece u predškolskim i školskim ustanovama, a time i njihovo obrazovanje i vaspitanje, ne može uslovljavati prethodnom vakcinacijom.

Naime, pravo na zdravlje i pravo na obrazovanje i vaspitanje su prava koja su garantovana Konvencijom o pravima djeteta UN-a, Ustavom Crne Gore i domaćim propisima, te se polazeći od principa nedjeljivosti prava, ne može dati prioritet jednom ili drugom pravu, već je potrebno uspostaviti njihovu ravnotežu.

Djeca, koja nijesu vakcinisana, nijesu bolesne osobe. Osnovno obrazovanje je obavezno, a uslovljavanjem predškolskog i osnovnoškolskog obrazovanja vakcinacijom, djeci koja nijesu vakcinisana, uskraćuje se pravo na obrazovanje i vaspitanje. Među pravima djeteta, koja su utvrđena Konvencijom, ne postoji hijerarhija. Sva su jednako važna, međusobno su povezana i nedjeljiva.

Kako je Nacrtom zakona propisana obaveznost vakcina, kao i kaznene odredbe za neizvršavanje obaveza propisanih zakonom, nije neophodno i uslovljavanje boravka djece u predškolskim i školskim

ustanovama kao i ustanovama za smještaj djece bez roditeljskog staranja vakcinacijom, jer bi to u suštini, značilo dvostruko sankcionisanje po istom osnovu.

U cilju sprovođenja obavezne vakcinacije, treba razmotriti i mogućnost ustanovljavanja stručnog tima, koji bi na najbolji način obezbijedio poštovanje najboljeg interesa djeteta, uzimajući u obzir prava i obaveze njegovih roditelja, zakonskih staratelja i drugih pojedinaca, koji su pravno odgovorni za dijete i u obavezi su da preduzmu sve zakonske i administrativne mjere u cilju ostvarivanja tog interesa.

Zaštitnik je mišljenja da je razumljiva briga roditelja za svoju djecu, naročito u vremenu kada razne informacije postaju dostupne - počev od izuzetno značajnih i korisnih, pa do onih koje su netačne i neprovjerene.

Takođe, Zaštitnik smatra, da roditelji moraju biti obaviješteni o svim efektima vakcinacije, kao i o rizicima po zdravlje, makar oni bili i minimalni. Iako su, po navodima stručnjaka, iz oblasti medicine, ozbiljne neželjene reakcije nakon vakcinacije veoma rijetke, ipak neke od njih mogu ostaviti trajne posljedice po zdravlje i razvoj djece, pa roditelji imaju pravo da budu upoznati i sa tim podatkom. Polazeći od toga, djelovanjem stručnog tima, u dogovoru sa roditeljem, odnosno starateljem, mogu se donijeti odgovarajuće odluke, a naročito u slučajevima kada postoji bojazan za rizik od kontraindikacija koje vakcine mogu proizvesti.

#### **4.4. Mišljenje na Predlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim izvršiteljima**

Mišljenje je dato Skupštini Crne Gore na Predlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim izvršiteljima koji je utvrdila Vlada Crne Gore na sjednici od 10.11.2016. godine, a dostavljeno je i Ustavnom odboru Skupštine Crne Gore, Zakonodavnom odboru Skupštine Crne Gore, Ministarstvu pravde i Komori javnih izvršitelja Crne Gore.

Predlogom Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim izvršiteljima, članom 5, predviđeno je da se u Zakonu o javnim izvršiteljima („Službeni list CG“, broj 61/11), vrše sljedeće izmjene i dopune:  
" U članu 10 stav 1 tačka 3 riječi: "diplomirani pravnik", zamjenjuju se riječima: "završilo pravni fakultet, VII1 nivo kvalifikacije obrazovanja".

Tačka 5 mijenja se i glasi:

"5) koje je položilo pravosudni ispit i ispit za javnog izvršitelja,"

Poslije stava 1 dodaju se dva nova stava koji glase:

"Izuzetno od stava 1 tačka 1 ovog člana za javnog izvršitelja može biti imenovano lice koje je državljanin članice Evropske unije.

Za javnog izvršitelja ne može biti imenovano lice koje je razriješeno kao javni izvršitelj, notar ili državni tužilac."

Takođe, Predlogom Zakona, prelaznim i završnim odredbama, članom 78a predviđeno je:

"Javni izvršitelj imenovan u skladu sa Zakonom o javnim izvršiteljima („Službeni list CG“, broj 61/11), koji na dan stupanja na snagu ovog zakona ne ispunjava uslove za imenovanje iz člana 10 stav 1 tačka 5 ovog zakona, dužan je da položi pravosudni ispit, odnosno ispit za javnog izvršitelja, u roku od jedne godine od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Javnom izvršitelju koji ne položi pravosudni ispit, odnosno ispit za javnog izvršitelja prestaje izvršiteljska djelatnost.

Odluku iz stava 2 ovog člana donosi ministar."

Dakle, Predlogom Zakona, članom 10, stav 1 tačka 5 predviđeni su uslovi, koje kandidati za javne izvršitelje treba kumulativno da ispune - pravosudni ispit i ispit za javnog izvršitelja, za razliku od važećeg Zakona o javnim izvršiteljima koji je ove uslove propisao alternativno. Prelaznim i završnim odredbama Predloga zakona, predviđeno je da je javni izvršitelj, imenovan u skladu sa Zakonom o javnim izvršiteljima, koji ne ispunjava uslove za imenovanje saglasno Predlogu zakona dužan da položi pravosudni ispit, odnosno ispit za javnog izvršitelja, u roku od jedne godine, te da javnom izvršitelju koji ne položi pravosudni ispit, odnosno ispit za javnog izvršitelja prestaje izvršiteljska djelatnost.

Po mišljenju Zaštitnika, ukoliko bi Predlog Zakona bio usvojen ova zakonska rješenja o uslovima za imenovanje javnih izvršitelja, obavezivala bi i javne izvršitelje imenovane u skladu sa propisima koji su se primjenjivali u vrijeme njihovog imenovanja.

Ustavom Crne Gore, članom 147 određeno je da zakon i drugi propis ne može imati povratno dejstvo, ali da, izuzetno, pojedine odredbe zakona, ako to zahtijeva javni interes utvrđen u postupku donošenja zakona, mogu imati povratno dejstvo. Time je Ustav eksplicitno i načelno zabranio povratno dejstvo zakona i drugih propisa, ali je kao izuzetak dopustio mogućnost odstupanja od načela zabrane povratnog dejstva zakona i drugih propisa i propisao pod kojima je uslovima ono dopušteno. Ti uslovi su: 1) da povratno dejstvo mogu imati samo pojedine odredbe zakona, a ne zakon u cjelini, i 2) da odstupanje od zabrane retroaktivnog dejstva zakona opravdava opšti interes. Saglasno tome, opšti interes mora biti utvrđen prilikom usvajanja zakona, u samom zakonodavnom postupku.

Nesumnjivo je da se odstupanje od zabrane retroaktivnosti Predloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim izvršiteljima odnosi samo na one odredbe zakona koje propisuju uslove za imenovanje javnih izvršitelja, tako da se retroaktivnost odnosi samo na jednu odredbu zakona, a ne na zakon u cjelini. U tom smislu zadovoljen je prvi uslov, pod kojim se odstupanje od zabrane retroaktivnog dejstva zakona može smatrati dopuštenim. Da bi se, u konkretnom slučaju, ocijenila dopuštenost odstupanja od načela zabrane povratnog dejstva zakona, potrebno je ispitati da li je ispunjen i drugi uslov koji nalaže da odstupanje od navedenog načela opravdava opšti interes. Stoga je, ključno pitanje na koje treba odgovoriti upravo pitanje postojanja opšteg interesa, kojim se može opravdati odstupanje od tako važnog ustavnog načela, kakvo je načelo zabrane povratnog dejstva zakona.

U obrazloženju Predloga Zakona predlagač zakona nije naveo razloge koji je to opšti interes koji opravdava da odredbe o novim uslovima za imenovanje izvršitelja imaju retroaktivno dejstvo i odnose se i na javne izvršitelje koji su već imenovani. S obzirom da se opravdani interes utvrđuje prilikom donošenja zakona, u samom zakonodavnom postupku, a da zakonodavni postupak nije okončan, Zaštitnik ukazuje da je obaveza predlagača i Skupštine Crne Gore kao donosioca zakona da opravdaju opšti interes, a time i retroaktivno dejstvo navedenih odredaba Predloga Zakona. Pri tome je nužno ispitati da li je opšti interes koji će se eventualno utvrditi i definisati pretežniji od razloga pravne sigurnosti zbog kojih je retroaktivnost u načelu zabranjena. Ovakav pristup zahtijeva sagledavanje negativnih posljedica koje povratno dejstvo propisa proizvodi u odnosu na ranije izabrane javne izvršitelje, posebno u kontekstu roka koji im je ostavljen za ispunjenje nedostajućeg uslova.

S tim u vezi, Zaštitnik naglašava da imenovanje za javnog izvršitelja ne predstavlja stečeno subjektivno pravo, jer se radi o izvršiteljskoj djelatnosti kao javnoj službi, koja je istovremeno profesionalno i isključivo zanimanje javnih izvršitelja, tako da se može obavljati pod uslovima koje zakon propisuje.

Kada je u pitanju javna služba, opšti interes nalaže da se uspostavi valjana ravnoteža između osnovnih pravnih principa i legitimnih očekivanja lica koja tu službu obavljaju kao svoju profesionalnu djelatnost. U konkretnom slučaju radi se o pravnim profesionalcima koji su se opredijelili za obavljanje izvršiteljske djelatnosti i koji su ispunili sve postavljene zakonske uslove, kako u pogledu stručnih kvalifikacija, tako i u pogledu uslova koji se tiču poslovnog prostora i opreme za rad kancelarije u kojoj se obavlja izvršiteljska djelatnost te i uslova u pogledu osiguranja od odgovornosti za štetu, osiguranja prostorija i opreme, kao i predmeta koji su im povjereni na čuvanje. Iako princip pravne sigurnosti ne isključuje mogućnost uvođenja novih uslova koje ranije imenovani javni izvršitelji treba da ispune, da bi mogli da nastave sa obavljanjem izvršiteljske djelatnosti, prilikom uvođenja novih uslova potrebno je imati u vidu realno stanje i voditi računa o opštem interesu, koji podrazumijeva da se izvršiteljska djelatnost na području Crne Gore kontinuirano i efikasno obavlja.

Zbog toga je, u tom kontekstu, neophodno procijeniti da li je rok od godinu dana za polaganje pravosudnog ispita, odnosno ispita za javnog izvršitelja, realan i prihvatljiv. Nesumnjivo je da bi ovako određeni rok za posljedicu imao da godinu dana nakon usvajanja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim izvršiteljima veliki broj javnih izvršitelja koji ne ispune propisane uslove, prestane sa obavljanjem izvršiteljske djelatnosti, što bi izazvalo štetne posljedice i direktno povrijedilo javni interes, koji se ogleda u efikasnom i djelotvornom funkcionisanju izvršiteljske djelatnosti, kao javne službe.

Imajući u vidu vrijeme koje je izvršiteljima objektivno potrebno za pripremu polaganja pravosudnog ispita, odnosno ispita za javnog izvršitelja, a posebno činjenicu da su svakodnevno radno angažovani, rok od godinu dana je kratko određen. Zaštitnik smatra da bi rok trebao biti duži i primjeren. Ukoliko bi se usvojio rok iz Predloga Zakona, njegovim propisivanjem bili bi ugroženi ne samo interesi javnih izvršitelja, već i javni interes u domenu izvršiteljske djelatnosti, čije je obavljanje od ključne važnosti za ostvarivanje principa vladavine prava.



# V RAD I DJELOVANJE ZAŠTITNIKA U POJEDINIM OBLASTIMA, ZAPAŽANJA, KONSTATACIJE I PREPORUKE

## 5.1. Građanska i politička prava

### 5.1.1. Pravo na suđenje u razumnom roku

Poštovanje prava na suđenje u razumnom roku, garantovano članom 6 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (Evropska konvencija), pokazatelj je efikasnosti i djelotvornosti pravosudnog sistema i stepena zaštite ljudskih prava i sloboda.

Ovo procesno pravo, zajemčeno je Ustavom Crne Gore i propisano zakonima kojima se uređuje organizacija sudske vlasti, parnični, vanparnični, krivični i izvršni postupak. Međutim, zakonski okvir nije apsolutna garancija za stvarno ostvarenje ovog prava u svakom pojedinačnom slučaju. O ovome svjedoči i podatak da je više od polovine slučajeva koji su riješeni u Evropskom sudu u Strazburu sadržao neka od pitanja vezana za pravo na pravično suđenje iz člana 6 Evropske konvencije. Povrede ovog prava su najčešći razlog pokretanja postupaka pred ovim Sudom, a u odnosu na postupke protiv Crne Gore, najčešće utvrđene povrede prava od ukupnog broja presuda u kojima je utvrđena povreda<sup>7</sup>.

Pravo na suđenje u razumnom roku, kao pravo izvedeno iz osnovnog prava na pravično suđenje, predstavlja jedno od osnovnih prava građana koje je u praksi Evropskog suda postepeno razvijano i šireno, pa je njegova jurisprudencija postala najdragocjeniji izvor prava u ovoj oblasti. Stoga Zaštitnik svoje postupanje po pritužbama građana zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku, pored ostalog, temelji i na praksi Evropskog suda o prihvatljivosti trajanja sudskih postupaka.

Član 6 Konvencije, osim prava na suđenje u razumnom roku, obuhvata i duge principe "pravičnosti" kao što je pravo na postupak pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, pravo na pristup sudu i pravo na pravičnu i javnu raspravu, tako da svi navedeni aspekti člana 6 moraju biti ispunjeni da bi mogli govoriti o pravu na pravično suđenje. Međutim, po stavu Suda u Strazburu, ovo pravo nije apsolutno i određena ograničenja su dopuštena, ali se tim ograničenjima, koja moraju biti opravdana i srazmjerna, ne smije dovesti u pitanje sama suština prava.

Sistem procesnih prava iz čl. 6 Evropske konvencije temelji se na ideji djelotvorne pravne zaštite. A djelotvorna pravna zaštita je moguća samo ako je pravovremena. Poznata maksima da je "odložena pravda isto što i uskraćena pravda" podsjeća da nepotrebno odugovlačenje postupka negativno utiče na prava stranaka i otežava dokazni postupak. Zato, Evropski sud naglašava da prekomjerno trajanje sudskog postupka narušava djelotvornost i kredibilitet pravosuđa stvarajući pravnu nesigurnost kod građana.

U postupanju po pritužbama na rad sudova, Zaštitnik ima u vidu da su sudovi temelj vladavine prava i stub pravne države i da je pravo građana na suđenje u razumnom roku značajno za ostvarivanje i zaštitu i drugih ljudskih prava. Poštovanje prava na suđenje u razumnom roku podrazumijeva sistem efikasnog pravosuđa u kome je problem zaostalih predmeta prevaziđen i koje ne stvara nove zaostatke.

---

<sup>7</sup> Podaci Zastupnice Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava u Strazburu

U izvještajnoj godini primljene su 122 pritužbe na rad sudova i to: Ustavnog suda četiri (4), a na rad redovnih sudova 118, što predstavlja 13,64 % od ukupnog broja pritužbi. U poređenju sa predhodnom godinom broj pritužbi na redovne sudove je veći za 24%. Žene su ponijele 39 pritužbi. Postupak je okončan u 121 predmetu, i to u 119 iz 2016. godine i dva (2) iz prethodne godine(2015), a tri (3) predmeta su prenešena u tekuću godinu.

Postupajući po pritužbama Zaštitnik je utvrdio: da u 27 slučajeva nije bilo povrede prava, u 40 slučajeva nije bio ovlašćen za preispitivanje zakonitosti sudskih odluka, u 17 slučajeva utvrđena je povreda prava, koja je otklonjena u toku postupka, a u devet (9) slučajeva, takođe je utvrđena povreda prava i dato mišljenje sa preporukama. U 12 predmeta podnosilac pritužbe nije sarađivao i pritužbu nije dopunio u ostavljenom roku, a ni nakon toga, u četiri (4) slučaja podnosilac je povukao pritužbu, u dva (2) slučaja pritužba je ponovljena, ali nisu dostavljeni novi dokazi, u dva (2) slučaja stranke su zahtjevale da ih Zaštitnik zastupa u postupku, u dva (2) podnosilac pritužbe je bio upućen na korišćenje drugih pravnih sredstava, jer je ocijenjeno da je to efikasnije. U dva (2) predmeta nakon podnošenja pritužbe pokrenut je sudski postupak (u jednom stečajni a u drugom radni spor), u jednom (1) slučaju radilo se o očiglednoj zloupotrebi prava na podnošenje pritužbe i tri (3) predmeta su riješena na drugi način.

Po svom sadržaju i strukturi pritužbe na rad sudova i u ovoj godini najvećim dijelom su se odnosile na povredu prava na pravično suđenje (69). U poređenju sa prethodnom godinom broj ovih pritužbi je gotovo na istom nivou, ali se zapaža blagi rast pritužbi u kojima je traženo preispitivanje zakonitosti sudskih odluka (40).

Građani su se obraćali Zaštitniku i putem telefona, i-mejla ili neposrednim dolaskom u Instituciju tražeći savjet i pomoć u vezi sa postupkom pred sudovima ili Državnim tužilaštvom. Svima su dati pravni savjeti ili su upućeni na korišćenje raspoloživih pravnih sredstava u cilju zaštite svojih prava.

U devet (9) predmeta, u kojima je utvrđena povreda prava, (koja nije otklonjena u toku našeg ispitnog postupka) dato je mišljenje sa preporukama da se u određenom roku preduzmu mjere radi otklanjanja utvrđenih povreda. Preporuke su date osnovnim sudovima sedam (7) i Državnom tužilaštvu dvije (2). U nekim predmetima, u kojima nije utvrđena povreda prava na suđenje u razumnom roku, ukazano je da su pojedine faze postupka trajale dugo i da sudovi ili tužilaštva treba više pažnje da posvete efikasnosti postupka, kako bi se u daljem toku postupka spriječila mogućnost da dođe do povrede prava na suđenje u razumnom roku.

Zaštitnik i u ovom izvještaju ukazuje da dugo trajanje sudskih sporova, naročito onih za koje je propisano hitno postupanje, izaziva kod građana nepovjerenje u sudski sistem i zabrinutost zbog predugog čekanja na konačan ishod postupka i trošenja materijalnih sredstava. Ovo posebno dobija na značaju kada su u pitanju sporovi o zasnivanju ili prestanku radnog odnosa, sporovi povodom ostvarivanja prava na zaradu i druga primanja, gdje se odlučuje o egzistencijalnim pitanjima.

U dva(2) slučaja utvrđena je povreda prava na suđenje u razumnom roku u radnim sporovima, za čije rješavanje zakon propisuje hitno postupanje, a saglasno načelu hitnosti sud je bio dužan da blagovremeno postupa i vodi računa o rokovima za sprovođenje procesnih radnji. Podsjećamo da prema praksi Evropskog suda, djelotvorno rješavanje radnih sporova zahtjeva sveobuhvatan i proaktivan pristup upravljanju predmetima i takav pristup mora obuhvatiti sve faze postupka koje počinju od dana podnošenja tužbe do konačnog rješavanja predmeta.

Postupajući po pritužbama na rad sudova, zapaža se da postupci pred prvostepenim sudovima traju značajno duže, u odnosu na drugostepeni postupak i da se u određenim predmetima više puta ukidaju



prvostepene odluke, a predmeti vraćaju na ponovno suđenje. Višestruko ukidanje presuda i vraćanje predmeta na ponovni postupak u istom predmetu, izaziva nezadovoljstvo stranaka i potkopava djelotvornost i kredibilitet pravosuđa. Neprihvatljivo je da se predmeti više puta vraćaju na ponovni postupak i odlučivanje, pogotovo ako se radi o predmetima iz ranijih godina.

U postupanju po pritužbama, takođe je zapaženo da pojedine sudije postupak u jednoj pravnoj stvari ne posmatraju kao cijelinu, već smatraju da je on završen kada donesu odluku, gubeći iz vida da je ta odluka kasnije ukinuta i predmet vraćen na ponovni postupak. Podsjećamo da je prema praksi Evropskog suda, sud dužan da vodi računa o ukupnom trajanju sudskog postupka, jer se kod utvrđivanja povrede prava na suđenje u razumnom roku sudski postupak u jednoj pravnoj stvari posmatra kao cjelina. Takođe, Evropska komisija u Izvještaju o napretku za 2016. godinu konstatuje da sudovi uspijevaju da se nose sa prilikom predmeta, međutim, da cjelokupna dužina postupka od pokretanja postupka do pravosnažne presude i broj zaostalih predmeta pred nekim sudovima i dalje predstavljaju razlog za zabrinutost.

U svojim izjašnjenjima sudovi su kao razloge za dugo trajanje postupaka u najvećem broju slučajeva navodili odsustvo sudećih sudija zbog bolovanja, prestanka funkcije, promjene sudećeg sudije, dugo trajanje sudskog vještačenja, neispunjenja procesnih uslova za održavanje ročišta zbog nemogućnosti da se uruči poziv za ročište, nedolazak stranki, nedolazak vještaka i dr. Podsjećamo, da prema praksi Evropskog suda, neki od ovih razloga, a posebno ponašanje stranaka u postupku, mogu biti prihvatljivi, a što sud, inače, cijeni u svakom pojedinačnom slučaju.

Prema podacima Vrhovnog suda Crne Gore, sudovi u Crnoj Gori, izuzev sudova za prekršaje, u 2016. godini imali u radu ukupno 130.776 predmeta, a riješili su 90.537 ili 69,23% predmeta, dok je ostalo neriješenih 32.313 ili 24,71%. U poređenju sa prethodnom godinom priliv predmeta bio je veći za 6,13%, ali je veći i broj neriješenih predmeta za 2,45%. Što se tiče starih predmeta, sudovi imaju progama rješavanja ovih predmeta i o njima vode posebne evidencije. Broj zaostalih predmeta tzv. "crvenih omota" na kraju godine je 3.214 ili 0,48 % po glavi stanovnika.

Kao što smo u ranijim izvještajima navodili, Zakonom o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, ostvaruje se sudska zaštita prava na suđenje u razumnom roku, kao i pravično zadovoljenje zbog povrede ovog prava. Ovim zakonom, koji je stupio na snagu 21. decembra 2007. godine, uspostavljena su dva pravna sredstva i to: zahtjev za ubrzanje postupka - kontrolni zahtjev i tužba za pravično zadovoljenje. Imajući u vidu značaj ovog Zakona sa aspekta zaštite prava na suđenje u razumnom roku i u ovom izvještaju osvrnućemo se na njegovu primjenu.

Prema podacima Vrhovnog suda, u 2016. godini podnešeno je 248 kontrolnih zahtjeva (115 u 2011, 268 u 2012, 56 u 2013, 310 u 2014, 261 u 2015. godini). Iz ovih podataka evidentan je rast u podnošenju kontrolnih zahtjeva do 2014. godine. U posljednje dvije godine bilježi se blagi pad podnešenih kontrolnih zahtjeva, što može biti uzrokovano povećanim rastom ažurnosti sudova i smanjenjem zaostalih predmeta (starijih od 3 godine).

U 2016. godini od ukupnog broja (248) kontrolnih zahtjeva riješeno je 219, od čega je 5 odbačeno, 12 odbijeno kao očigledno neosnovani, 112 odbijeno kao neosnovani, a 33 je riješeno na drugi način. U 22 predmeta zahtjevi su usvojeni, a po 34 zahtjeva postupak je riješen obavještenjem stranki da će se u roku od 4 mjeseca postupiti u predmetu ili donijeti odluka, a po jednom zahtjevu stranka je obavještena da je određen rok za preduzimanje procesnih radnji. Prema ovim podacima evidentno je da je mali broj zahtjeva koji su usvojeni, svega 10%, a da je u 15,52% zahtjeva stranka obavještena da će se u roku od 4 mjeseca postupiti u predmetu ili donijeti odluka.

Iako su u malom broju slučajeva kontrolni zahtjevi usvojeni, ohrabrije stav Evropskog suda iznijet u predmetima Vukelić protiv Crne Gore<sup>8</sup> i Bujković protiv Crne Gore<sup>9</sup> da "i pored slučajeva u kojima je ishod po kontrolnom zahtjevu prilično nejasan, Sud smatra da kontrolni zahtjev mora, kad god je dostupan u skladu sa relevantnim zakonodavstvom, da se smatra djelotvornim pravnim lijekom shodno članu 35 stav 1 Konvencije, u odnosu na sve predsavke predate protiv Crne Gore, nakon 4. 09.2013. godine."

Kada su u pitanju tužbe za pravično zadovoljenje, Vrhovni sud Crne Gore je u 2016. godini primio 50 tužbi (25 u 2011, 65 u 2012, 45 u 2013, 53 u 2014 i 35 u 2015. godini). Odlučeno je po 48 tužbi. Utvrđena je povreda prava i dosuđena je naknada u 21 predmetu, tužba je odbačena u 18 slučajeva, a u 8 predmeta tužbeni zahtjev je odbijen, dok je po jednoj tužbi odlučeno na drugi način.

Na ime naknade za pravično zadovoljenje, zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku za 2016. godinu, ukupno je dosuđeno 24.000€ ( 49.000 za 2015.godinu, 34.600€ za 2014.godinu, 24.800€ za 2013. godinu i 43.900€ za 2012.godinu). Prema ovim podacima možemo utvrditi da je, u odnosu na prethodnu godinu, podnijet veći broj tužbi za pravično zadovoljenje, usvojen je 21 tužbeni zahtjev (6 manje nego u 2015.godini), a dosuđena su gotovo upola manja sredstva za naknadu povodom povrede prava na suđenje u razumnom roku. Stoga, smatramo da je neophodno odrediti kriterijume za utvrđivanje visine naknade za pravično zadovoljenje, kako ne bi bilo odstupanja u dosuđenim iznosima u onim predmetima u kojima sudovi u istom vremenskom periodu nisu preduzimali procesne radnje, a time bi se uspostavila i jedinstvena sudska praksa kada su u pitanju ove naknade.

Navedeni podaci pokazuju da je uspjeh stranaka koje su koristile tužbu za pravično zadovoljenje gotovo polovičan (43,70%). Međutim, značajno je naglasiti da je Evropski sud zauzeo stav u presudi Vučeljić protiv Crne Gore<sup>10</sup>, da se tužba za pravično zadovoljenje može smatrati djelotvornim pravnim sredstvom od 17.novembra 2016.godine i da se pokazalo da se može ostvariti adekvatna naknada za povredu prava na suđenje u razumnom roku.

Imajući u vidu stav Evropskog suda, u pogledu djelotvornosti kontrolnog zahtjeva i tužbe za pravično zadovoljenje, proizilazi da se korišćenjem ovih, Zakonom ustanovljenim pravnih sredstva, može zaštititi pravo na suđenje u razumnom roku, na nacionalnom nivou, ne samo formalno, već i suštinski. S tim u vezi, neophodno je podsticati aktivno učešće svih stranaka u postupku u korišćenju sredstava za otklanjanje povreda prava na suđenje u razumnom roku, promovisati ova pravna sredstava i informisati građane kako mogu da ubrzaju sudski postupak i dobiju naknadu za pravično zadovoljenje u slučaju postojanja povrede prava na suđenje u razumnom roku. Takođe, neophodna je kontinuirana edukacija sudija, a naročito predsjednika sudova. U pogledu korišćenja ovih pravnih sredstava za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, neophodna je edukacija i advokata.

Kada se radi o izvršavanju sudskih odluka, ukazujemo na dva slučaja u kojima presude nisu izvršene, u jednom slučaju ni nakon 10 godina, a u drugom ni nakon četiri(4) godine od dana pravosnažnosti. U oba slučaja Zaštitnik je utvrdio povredu prava i dato je mišljenje sa preporukama Fondu PIO i Ministarstvu unutrašnjih polova - Upravi policije, ali nije postupljeno ni po našim preporukama. U mišljenjima smo ukazali na stav Evropskog suda da, u smislu člana 1 Protokola br. 1 uz Evropsku Konvenciju, nemogućnost stranke da na vrijeme izdejstvuje izvršenje presude u svoju korist, predstavlja miješanje u pravo na mirno uživanje imovine, kao i da se neizvršenje sudskih odluka u razumnom roku posebno kvalifikuje kao povreda prava na pristup sudu, i da je obaveza države da organizuje sistem i obezbijedi propise i uslove za efikasno izvršenje presuda, bez nepotrebnog

<sup>8</sup> Presuda Vukelić protiv Crne Gore, br.58258/09 od 04.juna 2013. godine, stav 85

<sup>9</sup> Presuda Bujković protiv Crne Gore, br. 4008/08 od 10.marta 2015. godine, stav 26

<sup>10</sup> Presuda Vučeljić protiv Crne Gore, br.59129/15 od 17.11.2016.godine, stav 30

odlaganja<sup>11</sup>. Blagovremenim izvršenjem sudskih presuda štiti se pravni poredak i jača povjerenje u pravosudni sistem.

I Evropska komisija u Izvještaju o napretku Crne Gore za 2016. godinu ukazuje da je izvršenje odluka u oblasti građanskog i upravnog prava i dalje problematično i da je, uprkos smanjenju broja predmeta zbog uvođenja sistema javnih izvršitelja 2014. godine, broj zaostalih predmeta, naročito kada je riječ o starim predmetima izvršenja, i dalje prekomjeran.

Kada je u pitanju primjena Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, koji ima za cilj da obezbijedi pravnu jednakost i dostupnost suda građanima slabijeg imovnog stanja, prema podacima Vrhovnog suda u 2016. godini sudovima je podnijeto 769 zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć (427 u 2012. godini, 564 u 2013. godini, 700 u 2014. godini i 761 u 2015. godini). Sudovi su usvojili 637 zahtjeva, odbijen je 71 zahtjev, odbačeno je 10 zahtjeva, a postupak je obustavljen u 19 predmeta. Zaštitnik zapaža da je i u ovoj izvještajnoj godini najveći broj zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć podnijet sudovima u Podgorici (287) i u Rožajama (137). Ovo pravo najviše su koristile osobe slabog imovnog stanja i korisnici materijalnog obezbjeđenja porodice. Lica sa invaliditetom su podnijela 51 zahtjev, a žrtve krivičnog djela nasilja u porodici 41. Na ime besplatne pravne pomoći, iz Budžeta je ukupno isplaćeno 156.206,76€.

Iz ovih podataka je vidljivo, da iz godine u godinu raste broj zahtjeva za pružanje besplatne pravne pomoći, što svakako može biti rezultat i značajnih aktivnosti koje su sprovedene u cilju promocije prava na besplatnu pravnu pomoć, te edukacijama nosilaca pravosudne funkcije i advokata.

Izmjenama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći u 2015. godini dijelom je unaprijeđen sistem pružanja besplatne pravne pomoći. Međutim, i u ovom Izvještaju ukazujemo, da zakon ne obuhvata zastupanje u upravnim stvarima i da ne prepoznaje žrtve mučenja ili zlostavljanja i žrtve diskriminacije, što nije u skladu sa utvrđenim standardima i praksom Evropskog suda. Takođe, Zaštitnik smatra da sistem besplatne pravne pomoći treba unaprijediti i u dijelu uspostavljanja kriterijuma i indikatora za praćenje kvaliteta pružanja pravne pomoći i odgovornosti advokata za nekvalitetno pružanje besplatne pravne pomoći ili neosnovano odbijanje pružanja pravne pomoći, koje još uvijek nije zakonom uređeno i zavisi isključivo od inicijative stranaka. Ovo posebno imajući u vidu da se iz Budžeta sudstva značajna finansijska sredstva odvajaju za pružanje pravne pomoći.

Zaštitnik zapaža da je u izvještajnoj godini porastao broj pritužbi u kojima su podnosioci, nezadovoljni sudskim odlukama, tražili od Zaštitnika da preispita zakonitost tih odluka (40) i da se uključi u sudski postupak kroz davanje mišljenja o predmetu spora. U navedenim slučajevima, budući da zakonitost sudskih odluka i postupaka koji su im prethodili, mogu ocjenjivati samo sudovi više instance ili Ustavni sud, podnosioci pritužbi su upućivani na korišćenje redovnih ili vanrednih pravnih sredstava pred nadležnim sudovima (u slučajevima u kojima ova sredstva nisu iskorištena i nisu protekli rokovi), ukazujući na ustavno načelo nezavisnosti i samostalnosti i sudova.

U izvještajnoj godini građani su se u tri(3) slučaja žalili Zaštitniku, na dugo trajanje postupka po ustavnoj žalbi pred Ustavnim sudom Crne Gore. Do okončanja rada na ovom Izvještaju, Ustavni sud Crne Gore nije objavio podatke o broju primljenih, riješenih i neriješenih ustavnih žalbi u 2016. godini. Podsjećamo da je prema podacima tog Suda iz Izvještaja za 2015. godinu, bilo u radu 1109 ustavnih žalbi, koje čine 92% ukupnog broja predmeta. Odlučujući po ustavnim žalbama Ustavni sud je donio: 464 odluke i 374 rješenja, od kojih je 15 odluka o usvajanju ustavne žalbe, 449 odluka o odbijanju

---

<sup>11</sup>Presuda *Burdov v. Russia*, 7. maj 2002, st. 35 i *Pini i drugi protiv Rumunije*, br. 78028/01 i 78030/01, st. 174-189

ustavne žalbe, 374 rješenja o odbacivanju ustavne žalbe i dva (2) rješenja o obustavljanju postupka po ustavnoj žalbi.

Prema podacima Ustavnog suda, u 2015. godini zapaža se rast broja ustavnih žalbi (1109), u odnosu na prethodnu godinu (772), a naročito onih kojima se osporavaju pojedinačni akti sudova zbog povrede prava na pravično i javno suđenje (388 predmeta, a u 2014. godini 217 predmeta). Ustavne žalbe činile su 92% primljenih predmeta (normativa i sukob nadležnosti 8%). S tim u vezi, podsjećamo da je 26. februara 2015. godine, u cilju postizanja veće efikasnosti ustavne žalbe kao posljednjeg pravnog sredstva za zaštitu ljudskih prava donijet novi Zakon o Ustavnom sudu, kojim su uvedene novine koje se odnose na predmet i postupak odlučivanja po ustavnoj žalbi. Sa aspekta zaštite ljudskih prava, veoma značajna novina je da se ustavna žalba može podnijeti i zbog povrede koja nastaje nečinjenjem, a propisani su i rokovi za podnošenje ustavne žalbe u situacijama kad je povreda učinjena nečinjenjem. Ova nova zakonska rješenja daju preduslove za unaprjeđenje postupanja po ustavnim žalbama i obezbijedenje veće djelotvornosti ustavne žalbe kao pravnog sredstva koje obezbjeđuje zaštitu ljudskih prava. Evropski sud za ljudska prava, u predmetu Siništaj i drugi protiv Crne Gore 3. novembra iste godine, je konstatovao da se ustavna žalba u Crnoj Gori u principu može smatrati djelotvornim pravnim sredstvom, od 20. marta 2015. godine, što znači da je iscrpljivanje ovog pravnog sredstva pred Ustavnim sudom Crne Gore uslov za obraćanja Evropskom sudu za ljudska prava.

Međutim, iako postoje zakonska ograničenja za podnošenje ustavne žalbe, zapažamo da je njihov broj veliki. Takođe, Evropska komisija u izvještaju o napretku za 2016. godinu konstatuje da efikasnost Ustavnog suda treba da se unaprijedi da bi se mogao nositi sa zaostalim predmetima i povećanim prilivom ustavnih žalbi i kako bi mogao da rješava predmete u roku od 18 mjeseci, koji je propisan Zakonom.

Prema podacima Kancelarije zastupnika Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava<sup>12</sup>, u 2016. godini Evropskom sudu je protiv Crne Gore podnijeto 165 predstavi. Donijete su dvije (2) presude u kojima je utvrđena povreda prava, a u tri (3) slučaja odlukom je utvrđena neprihvatljivost predstave. Ohrabruje činjenica da je u periodu od 2012. do 2015. godine zaključeno 5 prijateljskih poravnanja (friendly settlement), a da se u 2016. godini taj broj povećao na 16, što svakako doprinosi boljoj međunarodnoj reputaciji države sa aspekta poštovanja ljudskih prava i sloboda.

I u izvještajnoj godini, pojedini građani su se žalili na rad advokata, izražavajući svoje nezadovoljstvo i ukazujući na to da svoje vlastodavce ne obavještavaju o radnjama koje su preduzimali u postupku ili koje namjeravaju da preduzimaju, na nesavjesan rad i visok iznos naplaćenih advokatskih usluga i dr. Zaštitnik je u ovim slučajevima upućivao podnosiocima pritužbi da se obrate Advokatskoj komori Crne Gore.

Advokatska komora je dostavila podatke o broju podnijetih pritužbi na rad advokata i o sprovedenim disciplinskim postupcima u 2016. godini. Prema ovim podacima podnijeto je 56 disciplinskih prijava protiv advokata, od kojih je riješeno 37 ili 66%. Disciplinski postupak je pokrenut u dva (2) slučaja, jedan je okončan i izrečena je novčana kazna, a u drugom je postupak u toku. Disciplinski tužilac je ostale prijave odbacio kao neosnovane ili zastarjele. Na osnovu ovih podataka, evidentno je da je od ukupnog broja disciplinskih prijava, disciplinski postupak pokrenut samo u dva slučaja, što je obeshrabrujuće i pokazatelj je zanemarljivog uspjeha građana koji su podnijeli prijavu na rad advokata. Zaštitnik podsjeća da je advokatura nezavisna i samostalna profesija, koja pruža pravnu pomoć i ima značajnu ulogu u zaštiti ljudskih prava. Zato je neophodno da Advokatska komora više pažnje posveti jačanju odgovornosti advokata i ohrabri građane da prijave kršenje Kodeksa profesionalne etike advokata.

---

<sup>12</sup> Podaci iznijeti na sastaku Pododbora za pravdu, slobodu i bezbjednost (14.03.2017.g.)

## Primjeri:

**1) Opis slučaja:** O.V. iz Podgorice, podnijela je pritužbu na rad Osnovnog suda u Podgorici, zbog odugovlačenja postupka i zloupotrebe procesnih ovlaštenja u dva parnična predmeta, navodeći: da se u obje parnice radi o radnom sporu koji traje od 2012. godine povodom otkaza istog Ugovora o radu i Aneksa ugovora o radu iz 2010. godine, a na osnovu dvije različite odluke poslodavca; da je kao tužilja, u parničnom postupku podnijela zahtjev za spajanje ovih pravnica, ali da je Sud, i pored urgencija ignorisao njen zahtjev, uskraćujući joj ovo procesno pravo, a da se tim povodom obraćala i Sudskom savjetu.<sup>13</sup>

**Ishod slučaja:** Zaštitnik je utvrdio povredu prava na suđenje u razumnom roku i dao preporuku Osnovnom sudu u Podgorici da bez daljeg odlaganja, preduzme sve procesne radnje radi okončanja postupaka u parničnim predmetima. Takođe, ukazao je da je prvostepeni sud u ovom slučaju mogao više pažnje posvetiti načelu procesne ekonomije, koje obavezuje sudiju da u rukovođenju postupkom preduzima sve zakonom propisane radnje da se postupak završi u primjerenom roku i sa što manje troškova. Ovo posebno imajući u vidu da protiv rješenja o spajanju postupka nije dozvoljena posebna žalba i da nezadovoljna stranka nema mogućnost preispitivanja ove odluke od strane više instance, sve do donošenja prvostepene odluke, a imajući u vidu da se u konkretnom slučaju radilo o istovjetnim strankama u postupku i o istom pravnom osnovu. U oba parnična postupka radilo se o otkazu istog Ugovora o radu broj XXX i Aneksa ugovora o radu broj XXX, po osnovu dvije različite odluke istog poslodavca, sa istim činjeničnim i dokaznim osnovom.

**2) Opis slučaja:** S.N. iz Grafinga- SR Njemačka, podnio je pritužbu na rad Osnovnog suda u Kotoru i Višeg suda u Podgorici, zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku u predmetu P.br.XX, navodeći: da se pred Osnovnim sudom u Kotoru i Višim sudom u Podgorici 15 godina vodi parnični postupak i da se predmet treći put nalazi u Višem sudu, zbog odlučivanja po žalbi od dana 16.06.2015. godine.

**Ishod slučaja:** Zaštitnik je utvrdio da je postupanjem Osnovnog suda u Kotoru, podnosiocu pritužbe, povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku. Naime, Osnovni sud u Kotoru je u navedenom predmetu odlučivao tri puta i pored donesenih odluka, postupak u cijelini dugo trajao, zbog čega je Zaštitnik dao preporuku Sudu da bez daljeg odlaganja, preduzme sve procesne radnje radi okončanja postupka u ovom parničnom predmetu.<sup>14</sup>

**3) Opis slučaja:** M.S. je podnio pritužbu na rad Ministarstva unutrašnjih poslova - Uprave policije, zbog neizvršavanja tri pravosnažne sudske odluke Osnovnog suda u Plavu, kojima mu je utvrđeno pravo na naknadu za odvojeni život i putne troškove, navodeći: da se već četiri godine neizvršavaju sudske odluke; da se više puta obraćao Ministarstvu unutrašnjih poslova i dostavljao Informaciju o nesprovođenju pravosnažnih sudskih odluka, ali da nikada nije dobio odgovor od Ministarstva.

**Ishod slučaja:** Zaštitnik je u konkretnom slučaju utvrdio povredu prava, odnosno da je pritužba M.S. osnovana i da Ministarstvo unutrašnjih poslova – Uprava policije nije postupilo po pravosnažnim presudama Osnovnog suda u Plavu, i dao preporuku da bez daljeg odlaganja, postupe po pravosnažnim presudama Osnovnog suda u Plavu i da u budućem postupanju, u skladu sa članom 57 Ustava Crne Gore, odgovaraju građanima na njihova obraćanja.<sup>15</sup>

### 5.1.2. Pravo na pravično i nepristrasno odlučivanje u pravnim postupcima pred organima vlasti

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore je u izvještajnoj godini imao u radu 124 pritužbe (jedna prenešena iz prethodne godine), koje su se odnosile na povredu prava na pravično i nepristrasno odlučivanje u pravnim postupcima pred organima javne uprave.

<sup>13</sup> [http://www.ombudsman.co.me/docs/1486045747\\_02062016-preporuka-v.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1486045747_02062016-preporuka-v.pdf)

<sup>14</sup> [http://www.ombudsman.co.me/docs/1486131288\\_06072016-preporuka-sn.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1486131288_06072016-preporuka-sn.pdf)

<sup>15</sup> [http://www.ombudsman.co.me/docs/1486131779\\_27122016-preporuka-ms.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1486131779_27122016-preporuka-ms.pdf)

U poređenju sa prethodnom godinom povećan je broj ovih pritužbi za 56,91%.

Muškarci su podnijeli 88 pritužbi, žene 30 pritužbi, jednu (1) pritužbu je podnijela grupa građana. U četiri (4) slučaja postupak je pokrenut po sopstvenoj inicijativi.

Postupak je okončan u 121 predmetu.

Podnosioci pritužbi su se žalili na dužinu trajanja upravnog postupka, ćutanje administracije i nepostupanje organa u zakonskim rokovima. Ukazivali su da upravni postupci neopravdano dugo traju, da se ne poštuju zakonom utvrđeni rokovi, da nadležni organi nepostupaju po njihovim zahtjevima, žalbama, na dugotrajnost postupaka i odlučivanja u drugom stepenu, višestruko poništavanje prvostepenih akata i vraćanje predmeta prvostepenom organu na ponovno odlučivanje (tzv. "ping pong" odlučivanje), neprofesionalno postupanje službenika, upućivanje stranaka od jednog do drugog organa, nedjelotvornost u radu i kršenje procesnih odredaba kojima je regulisan upravni postupak, kršenje principa pomoći neukoj stranci. Takođe su izražavali nezadovoljstvo odlukama nadležnih organa javne uprave osporavajući njihovu zakonitost.

U postupanjima po pritužbama Zaštitnik je zapazio da po pojedinim zahtjevima postupci neopravdano dugo traju i da organi javne uprave ne poštuju zakonom utvrđene rokove za odlučivanje. Često se dešava da drugostepeni organi javne uprave više puta poništavaju akte prvostepenih organa u određenoj pravnoj stvari i predmet vraćaju na ponovni postupak i odlučivanje. U ponovnom postupku prvostepeni organ često ne otklanja povrede prava na koje mu je ukazao drugostepeni organ ili istrajava na svom stavu i donosi skoro istovjetno rješenje ili drugostepeni organ javne uprave ne postupi ili djelimično postupi po presudi Upravnog suda Crne Gore pa su stranke radi zaštite svojih prava prinuđene da se u vezi iste pravne stvari više puta obraćaju tužbom Upravnom sudu radi zaštite svojih prava. Zbog toga stranke u upravnom sporu nerijetko zahtijevaju da Sud meritorno odluči o predmetu spora.

Sve ovo ukazuje da organi javne uprave ne obezbjeđuju efikasnu zaštitu prava i na zakonu zasnovanih interesa građana i pravnih lica.

Zaštitnik i u ovom izvještaju ukazuje da uprava kao "servis građana" treba da obavlja upravne poslove u skladu sa pravilima o dobrom i urednom vršenju uprave (pravila dobre uprave), a nepravilnosti koje su suprotne tim pravilima, kao što su neblagovremeno postupanje i sporost, nepostupanje po odlukama drugostepenog organa ili pravnim shvatanjima Upravnog suda, neizvršavanje pravosnažnih i konačnih odluka od strane organa uprave, odsustvo međusobne saradnje između organa u postupku ostvarivanja ili zaštite prava građana, moraju biti spriječene i eliminisane.

Zaštitnik podsjeća da princip dobre uprave je princip rada savremene javne uprave, kojim se teži da građanima pruži veću sigurnost u njihovim odnosima sa upravom, odnosno njenim službenicima, tako što se uspostavljaju dodatna pravila i principi ponašanja uprave prema građanima, koja svoj položaj usmjerava ka njima i ostvarivanju njihovih prava i pravnih interesa, jer je u demokratskom društvu građanin "vrhovni gospodar". Zato se u jednoj pravnoj državi ne traži samo zakonitost postupanja javne uprave već i pravedno i dobro postupanje uprave, koja je antipod njenog lošeg postupanja.

Zaštitnik zapaža da su u Crnoj Gori i dalje veoma česti slučajevi u postupanju i praksi organa javne uprave koji nijesu u skladu sa principima dobre uprave.

Zaštitnik i u ovom izvještaju naglašava da su ogani javne vlasti dužni da postupaju i preduzimaju mjere u okviru svoje nadležnosti u zakonom propisanom roku. Standard dobre uprave ne dozvoljava

nečinjenje i pasivnost, sporost u postupanju, ignorisanje prava građana, već traži aktivan, angažovan stav organa uprave prema obavljanju poslova iz svog djelokruga i zakonito vršenje tih poslova. Nevršenje poslova i radnji iz djelokruga svoje nadležnosti ili neblagovremeno vršenje poslova stvara pravnu nesigurnost, otežava pravni položaj građana i krši njihova prava.

Ponašanje državne uprave treba da bude transparentno i otvoreno. Transparentnost i otvorenost štite javni interes i smanjuju mogućnost zloupotrebe i korupcije.

Zaštitnik smatra da Vlada Crne Gore treba da preduzme konkretne aktivnosti radi podizanja svijesti zaposlenih o principima dobre uprave i uspostavljanja efikasnog sistema odgovornosti zaposlenih u javnom sektoru, zbog neblagovremenog, nezakonitog rada i kršenja prava građana.

Dok god javna uprava ne postane funkcionalno, organizaciono i informatički povezana, a njeni službenici stručni, visoko motivisani i još više odgovorni za svoj rad, nezakonitosti i propusti u radu javne uprave biće brojni, nezadovoljstvo građana svakodnevno, a upravni postupak izuzetno dug i skup.

Moderna javna uprava mora biti oblikovana kao institucija koja od svojih članova zahtijeva određeni nivo profesionalnosti i integriteta, koji moraju da zadovolje izvjesne zakonske uslove koji im omogućavaju da djelotvorno izvršavaju svoje funkcije i nadležnosti na odgovarajući i zakonit način. Zapošljavanje i unaprjeđenje koje je zasnovano na zaslugama znači odabir najboljih odgovarajućih kandidata kao i eliminisanju protekcije i pristrasnosti u kadrovskom popunjavanju državne uprave.

Razdvajanje javne od privatne sfere, razdvajanje politike od uprave, razvijanje pojedinačne odgovornosti državnih službenika, dovoljna sigurnost u pogledu stalnosti zaposlenja, stabilnost i nivo zarada, kao i jasno definisana prava i obaveze državnih službenika, zapošljavanje i napredovanje na osnovu zasluga su uslovi koji doprinose vrijednostima na kojima se zasniva profesionalna državna služba.

Podaci Upravnog suda Crne Gore i za 2016. godinu najslikovitije govore o zakonitosti i kvalitetu rada javne uprave. U izvještajnoj godini Upravnom sudu Crne Gore podnijeta je 4691 tužba, dok je iz 2015. godine prenijeto 2158 tužbi, tako da je Sud ukupno imao u radu 6849. predmeta. Od ukupnog broja riješeno je 4132 predmeta od kojih je u 2075 predmeta ili 50,21% presudom poništen upravni akt. U 310 ili 7, 5% predmeta naloženo je donošenje rješenja (zbog ćutanja uprave).

Dakle, u postupanju po tužbama Upravni sud je u 2385 slučajeva ili 57,71% utvrdio nezakonitost upravnih akata i postupanja od strane organa javne uprave (državne i lokalne), što je razlog za ozbiljnu zabrinutost.

U poređenju sa 2015. godinom u kojoj je Upravni sud u 1665 slučajeva ili 51,23%, utvrdio nezakonitost upravnih akata i postupanja od strane organa javne uprave, evidentno je da je u izvještajnoj godini zabilježen rast nezakonitih upravnih akata i postupanja javne uprave za 6,48 % što je dodatni razlog za ozbiljnu zabrinutost.

U izvještajnoj godini nastavljen je proces reforme državne uprave. Usvojena je Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori 2016-2020. godine, koja obuhvata cjelokupan sistem javne uprave (državna uprava, lokalna samouprava i organizacije sa javnim ovlaštenjima, organizacije sa vlastitim pravnim subjektivitetom, koje vrše određene upravne poslove na osnovu ovlaštenja datog zakonom ili na osnovu zakona). U periodu implementacije Strategije očekuje se dalje usklađivanje zakonodavnog okvira sa standardima EU, dok će prema strategiji glavni akcenat reforme biti usmjeren na

implementaciji usvojenog zakonodavnog okvira i suštinskim promjenama u svakodnevnoj praksi javne uprave. Jedan od izazova u sprovođenju reforme javne uprave je obezbjeđivanje tijesne koordinacije nosioca aktivnosti, praćenje i ocjena rezultata realizovanih mjera.

Iako su se kroz ukazivanja Zaštitnika na određene probleme u pogledu efikasnosti i kvaliteta rada organa javne uprave desili određeni pozitivni pomaci od značaja za ostvarivanje ljudskih prava građana, Zaštitnik smatra da još nije ostvarena suštinska promjena načina rada javne uprave i njenog odnosa prema građanima. Ona je i dalje spora, nedovoljno odgovorna i nedovoljno motivisana.

U postupanjima po pritužbama zapaža se da su organi javne uprave u najvećem broju slučajeva po prijemu zahtjeva od strane Zaštitnika za izjašnjenje na navode iz prituži shvatili da su učinili propuste koji su dovodili do kršenja prava građana i obavještavali Zaštitnika da su te propuste, odnosno povrede prava otklonili. Na ovaj način organi javne uprave pokazali su spremnost za saradnju sa Zaštitnikom u ostvarivanju njegove nadzorne i korektivne funkcije.

Nažalost bilo je i slučajeva da su organi ignorisali zahtjev Zaštitnika za izjašnjenje na navode iz pritužbi ne izjašnjavajući se i neizražavajući svoj stav o osnovanosti pritužbi. U ovim slučajevima Zaštitnik je bio prinuđen da ponavlja zahtjev za izjašnjenje (urgencije)<sup>16</sup> što je svakako negativno uticalo na efikasnost postupka i da u onim slučajevima u kojima nije dostavljeno izjašnjenje ni nakon urgencije zauzme svoj stav i da mišljenje na osnovu podataka sa kojima je raspolagao.

U 22 slučaja nije utvrđena povreda prava. U 14 slučajeva povreda prava je otklonjena u toku ispitnog postupka. U 10 slučajeva je utvrđena povreda prava (koja nije otklonjena u toku postupka) pa su data mišljenja sa preporukom. U 31 slučaj pritužbom je traženo preispitivanje zakonitosti upravnih akata i odluka Upravnog suda, ili zastupanje i predizimanje radnji u upravnom postupku. U 10 slučajeva podnosioci pritužbi su upućeni na druga pravna sredstva za zaštitu svojih prava, jer je ocijenjeno da se zaštita može ostvariti samo korišćenjem tih sredstava. U ostalim slučajevima podnosilac pritužbe nije saradivao, ili nije dopunio pritužbu u ostavljenom roku, a ni nakon toga, ili je pritužba ponovljena a nijesu dostavljeni novi dokazi ili je podnosilac povukao pritužbu.

### Primjeri:

**1) Opis slučaja:** Ombudsman Kosova obavijestio je Zaštitnika da se toj instituciji obratio F. K. sa zahtjevom za pomoć u posredovanju kod Institucije Zaštitnika u rješavanju njegovog zahtjeva. U aktu se navodi: da se F. K. obratio Ministarstvu unutrašnjih poslova - Stanici policije Rožaje da mu se izda uvjerenje o vremenu koje je proveo u pritvoru u policijskoj stanici Rožaje; da do danas nije dobio odgovor i da zbog toga ne može ostvariti svoja prava pred organima Kosova.

**Ishod slučaja:** Zaštitnik je utvrdio da je podnosiocu pritužbe povrijeđeno pravo kao stranke u postupku, koje je iako nije građanin Crne Gore podnošenjem zahtjeva stekao u postupku (član 38 stav 1 Zakona o opštem upravnom postupku) i dao je mišljenje<sup>17</sup> sa preporukom Upravi policije - Odjeljenju bezbjednosti Rožaje da bez daljeg odlaganja postupi po zahtjevu F. K. i o ishodu svog postupanja obavijesti podnosioca zahtjeva.

**2) Opis slučaja:** M. B. iz Podgorice, se pritužbom žalio na rad Glavnog administratora Opštine Bar zbog nepostupanja po njegovoj žalbi, navodeći da je, 18. februara 2015. godine, Uprava lokalnih javnih prihoda Opštine Bar donijela rješenje kojim mu je utvrđena turistička taksa za objekat, za odmor, koji se nalazi na teritoriji Opštine Bar; da je na to rješenje izjavio žalbu Glavnom administratoru i da o žalbi ni nakon urgencije nije odlučeno.

<sup>16</sup> koji su to organi i službe opisano je u ovom izvještaju u dijelu pod naslovom urgencije

<sup>17</sup> Mišljenja su dostupna na sajtu [www.ombudsman.co.me](http://www.ombudsman.co.me)



**Ishod slučaja:** Zaštitnik je utvrdio da je podnosiocu pritužbe povrijeđeno pravo na odlučivanje o njegovoj žalbi u zakonskom roku i dao mišljenje<sup>18</sup> sa preporukom Upravi lokalnih javnih prihoda Opštine Bar da u okviru svojih zakonskih ovlašćenja bez odlaganja sprovede postupak po žalbi M. B. koju je podnio 6 oktobra 2015. godine i žalbu sa spisima predmeta dostavi Glavnom administratoru Opštine Bar, kao drugostepenom organu na odlučivanje.

**3) Opis slučaja:** B. D. R.J. i M. M. iz Bijelog Polja, pritužbom su se žalili na rad Zavoda za zapošljavanje Crne Gore - Biro rada Bijelo Polje, navodeći da je Biro rada Bijelo Polje donio rješenja kojim im je priznato pravo na novčanu naknadu u mjesečnom iznosu od 60 % najniže cijene rada koju određuje Vlada CG; da Biro rada Bijelo Polje ne postupa po predmetnim rješenjima, jer im se ne isplaćuje novčana naknada od 60 % najniže cijene rada već samo 77 eura.

**Ishod slučaja:** Zaštitnik je ocijenio da je podnosiocima pritužbi povrijeđeno pravo na pravično odlučivanje u upravnom postupku i da je Zavod bio dužan da podnosiocima pritužbi, kao korisnicima novčane naknade, po službenoj dužnosti, donese upravni akt - rješenje kojim će se u skladu sa zakonom utvrditi novi iznos novčane naknade i istovremeno im omogućiti korišćenje Ustavom i zakonom garantovano pravo na žalbu ili drugo pravno sredstvo protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu.

Zaštitnik je Zavodu za zapošljavanje - Područnoj jedinici Bijelo Polje dao mišljenje<sup>19</sup> sa preporukom da bez odlaganja B. D. R. J. i M. M. po službenoj dužnosti donese rješenje sa odgovarajućom poukom o pravnom sredstvu, kojim će se utvrditi novi iznos novčane naknade u skladu sa važećim propisima i da u budućem postupanju u svakom pojedinačnom slučaju svim korisnicima novčane naknade kojima je, u skladu sa Zakonom, promijenjen iznos ostvarene novčane naknade po osnovu nezaposlenosti blagovremeno donosi rješenja.

**4) Opis slučaja:** S. D. iz Nikšića, pritužbom se žalio na rad Ministarstva finansija Poreske uprave - Područne jedinice Nikšić, navodeći da je Poreska uprava - Područna jedinica Nikšić donijela rješenje, kojim se poreskom obvezniku A.D. "Turist biro", sa poslovnim sjedištem u Nikšiću, nalaže da uplati poreze i doprinose iz i na lična primanja, kao isplatiocu prihoda na koje se plaća porez na dohodak fizičkih lica i doprinosi za obavezno socijalno osiguranje, za određeni poreski period i da se izvršenje rješenja nije sprovelo.

**Ishod slučaja:** Zaštitnik je dao mišljenje<sup>20</sup> da je Poreska uprava - Područna jedinica Nikšić u postupku inspekcijskog nadzora prijavljivanja i izmirivanja poreskih obaveza po osnovu poreza i doprinosa iz i na lična primanja, po zahtjevu S. D. za određeni poreski period, kod poreskog obveznika AD "Turist Biro" iz Nikšića, donijela rješenje kojim je naloženo poreskom obvezniku da izvrši uplatu poreza i doprinosa iz i na lična primanja, kao isplatiocu prihoda na koje se plaća porez na dohodak fizičkih lica i doprinosi za obavezno socijalno osiguranje za pomenuti poreski period; da je o ovoj predmetnoj stvari više puta rješavano u upravnom postupku i da je pokretano više upravnih sporova; da je u tim postupcima donijeto više upravnih akata - rješenja i zaključaka i sudskih presuda i da je pred Upravnim sudom CG u toku upravni spor pokrenut protiv Ministarstva finansija.

Imajući u vidu da je pred Upravnim sudom CG u toku upravni spor protiv Ministarstva finansija, Zaštitnik je u mišljenju ukazao da dugotrajnost postupka od strane državnih organa dovodi do kršenja prava učesnika u postupku. U praksi Evropskog suda za ljudska prava utvrđena su postupanja državnih organa koja dovode do kršenja prava na suđenje u razumnom roku, među kojima i neopravdana aktivnost organa nazvana "ping – pong", u kojoj se navodi da ponavljanje ukidanja odluka u toku jednog postupka ukazuje na ozbiljan nedostatak sistema, s obzirom da je to obično posljedica grešaka nižih organa. Bez obzira na to koliko je puta predmet vraćan na ponovno odlučivanje, postupak se za potrebe procjene dužine njegovog trajanja posmatra kao jedna cjelina, te povreda prava nastupa nakon drugog ukidanja.

Ovakvo postupanje upravnih organa u konkretnom slučaju primjer je loše uprave.

---

<sup>18</sup> Mišljenja su dostupna na sajtu [www.ombudsman.co.me](http://www.ombudsman.co.me)

<sup>19</sup> Mišljenja su dostupna na sajtu [www.ombudsman.co.me](http://www.ombudsman.co.me)

<sup>20</sup> Mišljenja su dostupna na sajtu [www.ombudsman.co.me](http://www.ombudsman.co.me)

**5) Opis slučaja:** Zaštitnik je saznao iz medija da je građaninu G. Đ. Hotel "Otrant" u Ulcinju naplatio kaznu zbog navodnog pogrešnog parkiranja na hotelskom parkingu. Po pribavljanju saglasnosti građanina postupak je pokrenut po sopstvenoj inicijativi.

**Ishod slučaja:** Uprava za inspeksijske poslove - Odsjek za inspekciju turizma na zahtjev Zaštitnika izvršila je inspeksijski nadzor kod navedenog subjekta i nadzorom je utvrđeno da je od G.Đ. naplaćena novčana kazna u znosu od 20 eura, zbog nepropisnog parkiranja i da je za istu izdat fiskalni račun; da je takođe utvrđeno da se u kućnom redu hotela ne nalazi upozorenje o načinu i pravilima parkiranja motornih vozila na parkingu hotela, kao ni cjenovnik usluga; da je na osnovu utvrđenog činjeničnog stanja, turistički inspektor izrekao novčanu kaznu prekršajnim nalogom pravnom licu u iznosu od 1000,00 eura i odgovornom licu u iznosu od 150,00 eura; da je pored navedenog inspektor izdao rješenje o otklanjanju nepravilnosti kojim se odgovornom licu nalaže da dopuni kućni red hotela i utvrdi cjenovnik svih usluga koje se pružaju gostima; da je prisutno lice upozoreno da ne može naplaćivati novčane kazne koje su u nadležnosti državnih i opštinskih organa.

O ishodu inspeksijskog nadzora Zaštitnik je obavijestio G.Đ. dostavljajući kopije akata nadležne inspekcije.

### 5.1.3. Pravo na slobodan pristup informacijama

Pravo na slobodan pristup informacijama je osnovno demokratsko pravo građana i veoma važno sredstvo u obezbjeđivanju vladavine prava i dobrog upravljanja. Ovo pravo prepoznato je u demokratskim zemljama kao preduslov transparentnosti i odgovornosti vlasti koji štiti građane od lošeg upravljanja i korupcije vlasti.

Sloboda pristupa informacijama propisana je brojnim međunarodnim dokumentima, uključujući Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima, Pakt o građanskim i političkim pravima, Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava, Konvenciju Savjeta Evrope o pristupu službenim dokumentima i dr. Ovi međunarodni dokumenti i drugi propisi uspostavljaju opšte principe prava na pristup informacijama, a mehanizme njegovog ostvarivanja i zaštite osigurava nacionalno zakonodavstvo.

Usvajanjem Zakona o slobodnom pristupu informacijama 2006. godine, a zatim donošenjem novog Zakona o slobodnom pristupu informacijama 2012. godine, u Crnoj Gori su stvorene pretpostavke za uspostavljanje osnovnih principa demokratske vladavine. Ovaj Zakon predstavlja ključni mehanizam za praćenje transparentnosti i kontrolu odgovornosti organa vlasti.

Omogućavanjem pristupa informacijama jača se princip odgovornosti svih nosilaca vlasti i ostvaruju uslovi za kvalitetnu izgradnju i stabilnost institucija demokratskog društva. Građani i ukupna javnost ostvaruju uvid u rad organa vlasti, što je od neposrednog značaja za formiranje mišljenja i stavova o bitnim društvenim i državnim pitanjima.

Otvorena i transparentna vlast podrazumijeva spremnost organa da informacije, koje se nalaze u njihovom posjedu proaktivno objavljuju, sačinjavaju i ažuriraju vodiče za pristup informacijama.

Iako je na polju dostupnosti informacija u posjedu organa vlasti, ostvaren određen napredak i dalje su prisutni problemi u pristupu informacijama. Institucije sistema moraju imati odgovorniji pristup prema potrebama građana i izvršavanju zakonom povjerenih im poslova.

Zaštitniku je u 2016. godini podnijeta 31 pritužba zbog povrede prava na slobodan pristup informacijama.

U poređenju sa prethodnom godinom povećan je broj ovih pritužbi za 25,80 %.

Postupak je okončan u svim predmetima. U 19 slučajeva povreda prava je otklonjena u toku ispitnog postupka. U pet (5) slučajeva nije utvrđena povreda prava, a u šest (6) slučajeva je dato mišljenje sa preporukom. U jednom (1) slučaju podnosilac pritužbe upućen je na druga pravna sredstva, jer je ocijenjeno da će na taj način efikasnije ostvariti zaštitu svojih prava.

I u ovoj izvještajnoj godini najveći broj pritužbi podnijela je nevladina organizacija Mreža za afirmaciju nevladinog sektora – MANS iz Podgorice. Jedan broj pritužbi podnijeli su građani (četiri osobe ženskog pola).

Pritužbe su se odnosile na državne organe, organe državne uprave i organe lokalne uprave. U pritužbama je, kao i ranijih godina, ukazivano na dugo trajanje upravnih postupaka, na nepostupanje po zahtjevima za pristup informacijama ili žalbama u zakonskom roku i nepostupanje po presudama Upravnog suda Crne Gore.

U većem broju slučajeva, kao što je navedeno, nadležni organi su u toku postupka po pritužbama otklonili povredu prava na koju je ukazano u pritužbama i iskazali spremnost za saradnju sa Zaštitnikom u cilju što potpunijeg poštovanja ljudskih prava.

U navedenom broju slučajeva pokazalo se da su pritužbe opravdane i da je nepostupanjem nadležnih organa po zahtjevima za pristup informacijama, žalbama i presudama Upravnog suda Crne Gore, podnosiocima pritužbe povrijeđeno pravo na slobodan pristup informacijama. U tim slučajevima Zaštitnik je dao mišljenja sa preporukama za otklanjanje povrede prava.

#### **Primjeri:**

**1) Opis slučaja:** *Mreža za afirmaciju nevladinog sektora-MANS, iz Podgorice, pritužbom se žalila na rad Ministarstva saobraćaja i pomorstva, navodeći da je Ministarstvo rješenjem odbilo zahtjev za slobodan pristup informacijama; da je po tužbi Upravni sud Crne Gore poništio rješenje i da Ministarstvo u ponovnom postupku nije donijelo rješenje i postupilo po presudi.*

**Ishod slučaja:** *Zaštitnik je utvrdio da je podnosiocu pritužbe nepostupanjem Ministarstva po presudi Upravnog suda Crne Gore povrijeđeno pravo na slobodan pristup informacijama i dao je mišljenje<sup>21</sup> sa preporukom Ministarstvu saobraćaja i pomorstva, da bez daljeg odlaganja postupi po presudi Upravnog suda Crne Gore i u skladu sa presudom, donese novo, zakonito rješenje.*

**2) Opis slučaja:** *Mreža za afirmaciju nevladinog sektora-MANS, iz Podgorice, pritužbom se žalila na rad Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, navodeći da je Agencija donijela rješenje kojim je odbila žalbu izjavljenu na rješenje Ministarstva održivog razvoja i turizma; da je presudom Upravnog suda Crne Gore poništeno rješenje Agencije i da Agencija u ponovnom postupku nije donijela rješenje i postupila po presudi.*

**Ishod slučaja:** *Zaštitnik je utvrdio da je podnosiocu pritužbe nepostupanjem Agencije po presudi Upravnog suda Crne Gore povrijeđeno pravo na slobodan pristup informacijama i dao mišljenje<sup>22</sup> sa preporukom Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama da bez daljeg odlaganja, postupi po presudi Upravnog suda Crne Gore i u skladu sa tom presudom, donese novo zakonito rješenje.*

**3) Opis slučaja:** *I. Đ. pritužbom se žalio na Ministarstvo finansija, navodeći da je, Ministarstvo finansija donijelo rješenje kojim mu je dozvoljen pristup traženim informacijama i da je postupajući po rješenju dostavilo mu samo dio dokumentacije; da je dostavljena dokumentacija nepotpuna, nečitka i nerazumljiva.*

---

<sup>21</sup> Mišljenja su dostupna na sajtu [www.ombudsman.co.me](http://www.ombudsman.co.me)

<sup>22</sup> Mišljenja su dostupna na sajtu [www.ombudsman.co.me](http://www.ombudsman.co.me)

**Ishod slučaja:** Zaštitnik je utvrdio da je podnosiocu pritužbe povrijeđeno pravo na slobodan pristup informacijama i dao je mišljenje<sup>23</sup> sa preporukama:

Ministarstvu finansija da u okviru svojih zakonskih ovlašćenja bez daljeg odlaganja izvrši u cjelosti svoje rješenje i omogući I. Đ. pristup traženim informacijama; i

Upravi za nekretnine Crne Gore da bez daljeg odlaganja dostavi Ministarstvu finansija zapisnik sa javne rasprave po zahtjevu Đ. R. B. u predmetu Uprave za nekretnine - Područne jedinice Nikšić.

#### **5.1.4. Pravo na slobodu izražavanja**

Sloboda izražavanja jedna je od najvažnijih građanskih sloboda. Neizostavan je činilac demokratskih vrijednosti svakog društva i njihov je reper, a takođe je pretpostavka uživanja brojnih drugih prava i sloboda.

Ona je zajemčena Ustavom Crne Gore, kao i ratifikovanim međunarodnim instrumentima, koji imaju primat nad domaćim pravom. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda propisuje da svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo uključuje slobodu posjedovanja mišljenja, primanja i prenošenja informacija i ideja, bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice.

Međutim, sloboda izražavanja nije apsolutno, već relativno pravo, jer se može ograničiti u slučajevima predviđenim zakonom. Prema Konvenciji, može se podvrgnuti formalnostima, uslovima, ograničenjima ili kaznama propisanim zakonom i neophodnim u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti, teritorijalnog integriteta ili javne bezbednosti, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, zaštite ugleda ili prava drugih, sprečavanja otkrivanja obaveštenja dobijenih u povjerenju ili radi očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva.

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore je u 2016. godini u radu imao nekoliko predmeta koji se odnose na slobodu izražavanja i medijski sektor. Iako se radi o vrlo malom broju predmeta, u odnosu na ukupan broj pritužbi, i u ovom Izvještaju dato je viđenje i presjek stanja u oblasti medija, cijeneći značaj i uticaj novinarstva kao profesije na sve društvene sfere.

Osnovni mandat Zaštitnika je da postupa u odnosu na državne i organe javne vlasti, te samim tim ne može donositi odluke o privatnim medijima (izuzev kada se radi o slučajevima diskriminacije), ali imajući u vidu ukupan kontekst medijskog uticaja i prije svega činjenicu da su mediji jedan od glavnih pokazatelja za mogućnost ostvarivanja slobode izražavanja, Zaštitnik kontinuirano prati stanje u ovoj oblasti.

Takođe, nastavljena je praksa, prema kojoj, za razmatranje ove oblasti, uzimamo u obzir i ocjene i izvještaje drugih relevantnih subjekata.

Kao što je poznato, mediji su osim svoje primarne, informativne uloge, veoma važan činilac svakog društva jer se kroz njihovu slobodu, bezbjednost, nezavisnost i kvalitet, procjenjuje i stanje demokratskiosti, otvorenosti i razvoja države. I pored ostvarenog napretka Crne Gore u određenim oblastima u procesu evropskih integracija, Zaštitnik konstatuje da se u sferi novinarstva, već duže, ne dešavaju značajne promjene nabolje. Naprotiv, još postoje elementi za zabrinutost.

I dalje je aktuelna jasna i oštra podijeljenost medijske zajednice, koja je vidljiva kako u izvještavanju, tako i u ostalim vidovima djelovanja. To je posebno izraženo u odnosu na samoregulaciju, jer

---

<sup>23</sup> Mišljenja su dostupna na sajtu [www.ombudsman.co.me](http://www.ombudsman.co.me)

neprihvatanje zajedničkih profesionalnih principa i vrijednosti utiče i na kvalitet rada. To ostaje otvoren izazov, za čije prevazilaženje je potrebno vrijeme i posvećenost.

Kada govorimo o poštovanju profesionalnih i Etičkih standarda, **podaci Medijskog savjeta za samoregulaciju** (MSS), koji su za potrebe Izvještaja, na traženje, dostavljeni Zaštitniku, pokazuju da se najčešće krši načelo III Kodeksa novinara koje se odnosi na neispravno objavljivanje ispravke i odgovora <sup>24</sup>. U 2016. godini MSS je primio 46 žalbi, (u prethodnoj 42). Od tog broja, Komisija za žalbe MSS je prihvatila i procesuirala 35 žalbi, a u 26 slučajeva utvrdila je kršenje nekog od načela Kodeksa novinara.

Zaštitnik očekuje da će **Kodeks novinara**, čije izmjene i dopune su usvojene krajem 2015.godine, a predstavljene zvanično u aprilu 2016 godine, doprinijeti poboljšanju samoregulacije, profesionalnih standarda i kvalitet rada medija. Međutim, kao što su istakli i sami novinari, ključni izazov ostaje puna, pravilna i uravnotežena primjena Kodeksa.

Prema dostavljenoj informaciji MSS-a: - "Medijski savjet za samoregulaciju ne planira monitoring medija za ovu godinu (2017), jer ima velike finansijske probleme. Kako sada stvari stoje, teško da će uopšte moći da nastavi sa radom". Ovi podaci takođe su razlog za zabrinutost.

Pitanje koje je uvijek u vrhu po svojoj važnosti za razmatranje medijskih sloboda je pitanje bezbjednosti novinara. S tim u vezi, za potrebe izvještaja Zaštitnik je od **Uprave policije** zatražio podatke o slučajevima ugrožavanja sigurnosti novinara, napada na njih, njihovu ili imovinu medijske kuće za koju rade. Iz policije je saopšteno da su im u toku 2016.godine prijavljena četiri (4) događaja u kojima se kao oštećeni pojavljuju novinari, mediji ili njihova imovina. U 2015. godini takvih događaja bilo je 15. Od prijavljena četiri događaja jedan je procesuiran podnošenjem krivične prijave, drugi podnošenjem prekršajne prijave, za jedan slučaj se nadležni tužilac izjasnio da nema elemenata bića krivičnog djela, za koje se gonjenje preduzima po službenoj dužnosti, dok jedan nije kvalifikovan od strane tužioca. U dva slučaja novinari su prijavili prijetnje, u jednom se radilo o kamenovanju zgrade komercijalne televizijske kuće, a u četvrtom slučaju je podnjet zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka.

Kada govorimo o bezbjednosti, ukazujemo i na podatke **Akcije za ljudska prava**, prema čijem Izvještaju od početka januara 2014. godine, kada je napadnuta novinarka lista "Dan", do 1. novembra 2016. godine, nije bilo fizičkih napada na novinare s teškim povredama. Zabilježeno je 27 napada na novinare ili medije manjeg intenziteta, od kojih: tri fizička napada, 10 prijetnji, jedna prinuda (prinudno oduzimanje kamere), četiri incidenta u kojima je novinarima priječeno ili su sprječavani da rade i devet napada na imovinu medija i novinara. Od tih 27 procesuiranih slučajeva riješeno je 10 (1/3), a nije riješeno 17(2/3).

I u ovom Izvještaju podsjećamo da je u ovoj oblasti imeperativ rješavanje starih slučajeva napada, i procesuiranje, kako izvršilaca tako i nalogodavaca. Nerasvijetljeni slučajevi opterećuju i usporavaju napredak. Podaci o smanjenju incidentnih situacija koje uključuju novinare ohrabruju, ali sloboda medija mora ostati pod budnom i stalnom pažnjom države.

Nacionalni izvještaj o stanju slobode medija u Crnoj Gori i bezbjednosti novinara, koji je uradio **Sindikata medija**, pokazao je da su cenzura i autocenzura glavni ograničavajući faktori slobode medija u Crnoj

---

<sup>24</sup> "Na osnovu odluka Komisije za žalbe, po evidenciji, najčešće je kršeno načelo III Kodeksa novinara koje se odnosi na neispravno objavljivanje ispravke i odgovora, odnosno neobjavljivanje ispravke i odgovora i ovo načelo je prekršeno 14 puta. Zatim slijedi načelo I Kodeksa novinara koje je prekršeno deset puta. Ovo načelo se odnosi na cjelovitost i tačnost informacija. I na kraju načelo II je prekršeno dva puta. Ovo načelo se odnosi na odvajanje vijesti od komentara", podaci su koje je MSS dostavio Zaštitniku.

Gora, da 83 % anketiranih novinara smatra da se njihov ekonomski i socijalni položaj pogoršao u prethodnih pet godina, da su plate male i da najmanje 18% anketiranih radi i neki drugi posao koji nije vezan sa novinarstvom. I podatak da se broj zaposlenih u medijima za tri godine smanjio za 725 opominje i razlog je za zabrinutost. Sada ih ima 1.245 u svim medijima. Od toga 730 u RTCG.

U Podgorici je u julu osnovano **Društva profesionalnih novinara** Crne Gore (DPNCG). Iz Upravnog odbora Društva saopšteno je da su im ciljevi unaprjeđenje i poštovanje novinarskih standarda, zaštita slobode javne riječi i unaprjeđenje položaja novinara, fotoreportera i snimatelja, doprinos pravnoj zaštiti kolega i procesuiranju napadača na novinare i medije. Nastojaće da se novinirima obezbijedi beneficirani radni staž i pooštavanje zakonskih kazni za verbalne i fizičke napade na njih.

Medijima se bavila i **Radna grupa parlamentarnog dijaloga** za pripremu slobodnih izbora (formirana početkom decembra 2015. godine). Tokom prva tri mjeseca 2016. godine smjena uređivačkog tima i promjena politike RTCG-a bilo je jedno od pitanja kojim su se intenzivno bavili političari u pripremi Sporazuma o stvaranju uslova za fer i slobodne izbore. Sredinom aprila uslijedile su ostavke direktorice Televizije kao i urednice informativnog programa i šefice deska, nakon čega je Sporazum potpisan.

U julu su usvojene izmjene i dopune Zakona o javnom servisu, s ciljem da se obezbijedi jača finansijska nezavisnost i održivost. I u samom Javnom servisu prepoznata je potreba za reorganizacijom rada, pa je generalni direktor na sjednici Savjeta dao predlog hitnih mjera za poboljšanje rada u informativnom programu RTCG. Krajem godine Savjet RTCG-a smijenio je generalnog direktora.

Zaštitnik ponavlja ranije iskazan stav i zapažanje da nije dobro što rad Javnog servisa izaziva toliku pažnju u smislu preispitivanja njegove objektivnosti, nezavisnosti i nepristrasnosti u radu, što treba da mu budu neupitni postulati u djelovanju. Sa druge strane, zabrinjava što je došlo do situacije da se politički uticaj odrazio na funkcionisanje RTCG-a, bez obzira na motive i razloge bilo koje strane. Jasno je da politici nema mjesta u uređivanju medija, ukoliko se želi postići istinska nezavisnost, u svakom smislu te riječi.

**Skupština Crne Gore formirala je** Odbor za praćenje primjene Zakona o izboru odbornika i poslanika u dijelu koji se odnosi na medije i privremeni Odbor za nadzor nad istragama slučajeva ugrožavanja bezbjednosti novinara i medijskih kuća.

**Komisiji za praćenje istraga** za napade na novinare, mandat je prestao krajem 2015. godine, a opšta ocjena je da ona nije ispunila zadatak. Vlada Crne Gore u junu 2016. godine donijela je Odluku o obrazovanju nove Komisije za praćenje postupanja nadležnih organa u istragama slučajeva prijetnji i nasilja nad novinarima, ubistava novinara i napada na imovinu medija. Odlukom je predviđeno formiranje Komisije sa mandatom od dvije godine i mogućnošću produženja za još dvije. Prema ovoj odluci Komisiju čini šest predstavnika medija, medijskog samoregulatornog tijela i NVO i tri predstavnika državnih organa. Članovi Komisije krajem godine, na skupu, koji je organizovao Sindikat medija, iskazali su nezadovoljstvo činjenicom da ni nakon pola godine, od kada je Komisija formirana, nisu dobili dozvole da pristupe podacima koji nose oznaku tajnosti i počnu sa konkretnim radom. Zaštitnik ukazuje da se moraju ubrzati svi postupci, kako bi se obezbijedili neophodni uslovi da bi to tijelo radilo u punom kapacitetu.

**Evropska komisija** je u izvještaju o napretku Crne Gore za 2016.godinu ocijenila da je postignut određeni nivo spremnosti u oblasti slobode izražavanja. Kako se navodi, u protekloj godini nije ostvaren napredak i preporuke su samo dijelom ispunjene. Preporučeno je da, baveći se nedostacima, Crna Gora treba naročito da: riješi starije predmete nasilja protiv medija, uključujući i slučaj ubistva iz 2004.

godine i druge osjetljive slučajeve, da ponovo razmotri te predmete i identifikuje ne samo počiniocce već i nalogodavce; nastavi da pruža smjernice pravosuđu radi usklađivanja odluka sa sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava u oblasti slobode izražavanja; obezbijedi transparentnost i nediskriminaciju u oglašavanju države u medijima; ojača kapacitet samoregulatornih organa.

Na osnovu navedenog Zaštitnik ukazuje da novinari kao nosioci informativnih i obrazovnih uloga, pokretači pozitivnih promjena, kontrolori vlasti i svjedoci svih društvenih procesa, zaslužuju bolji status u društvu, a da je obaveza sistema kao cjeline da kontinuirano radi na unapređenju tih uslova, prije svega u ekonomskom i bezbjednosnom, ali i u svakom drugom smislu. Neophodna je iskrena, snažna i kontinuirana podrška države ad hoc tijelima i projektima, koji se uspostavljaju u ovoj oblasti.

Sa druge strane, jačanje autoriteta, kredibiliteta i povjerenja javnosti u novinare može se graditi samo uz dosljedno poštovanje pravila struke i propisa, čija primjena bi trebala da bude obezbijedena i boljom samoregulacijom, kao i posvećenim radom na poboljšanju etičkih i profesionalnih standarda u medijima.

### **5.1.5. Prava lica lišenih slobode**

Lica lišena slobode su se i u ovoj izvještajnoj godini Zaštitniku obraćala pojedinačnim i grupnim pritužbama, koje su dostavljene putem sandučića postavljenih u Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija (ZIKS-u). Pored toga, pritužbe ovih lica ili njima bliskih lica pristizale su na postupanje telefonom, poštom i preko Uprave ZIKS-a, u zapečaćenim kovertama i to u znatno većem broju nego tokom prethodne godine. Porast broja obraćanja rezultat je i djelovanja Institucije Zaštitnika u svojstvu Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture (NPM-a), odnosno redovnim posjetama predstavnika Institucije i prisustvom među licima lišenim slobode, tako da su ova lica informisana o mandatu i nadležnostima Zaštitnika. Pojedine pritužbe zatvorenika upućivane su, preko njihovih branilaca, (advokata), punomoćnika i nevladinih organizacija. Osobama, koje su nas pozivale telefonom i tražile savjete, žaleći se na povrede prava pružani su pravni savjeti i informacije o dostupnim mehanizmima zaštite prava i uslovima pod kojima tu zaštitu mogu dobiti na najlakši mogući način. U svom radu Zaštitnik je nastojao da licima lišenim slobode, kao ranjivoj kategoriji, kojima je u pravnom smislu oduzeto pravo na slobodu, kao temeljno ljudsko pravo, pruži zaštita i da se ograničavanje ili oduzimanje drugih prava koji im pripadaju, svede na najmanju moguću mjeru.

U izvještajnoj godini formirano je 157 predmeta, 137 po pritužbama, a u 22 predmeta postupak je pokrenut po sopstvenoj inicijativi, tako da je bilo ukupno u radu 159 predmeta. Žene su podnijele 25 pritužbi. Pritužbe su se odnosile na rad: ZIKS-a (142), Uprave policije (4), Državno tužilaštvo (1) i redovne sudove (10). Pritužbe na rad sudova obrađene su, u dijelu Izvještaja, koji se odnosi na pravo na suđenje u razumnom roku.

Iz prethodne 2015. godine prenešena su dva predmeta (po jedan na ZIKS i Upravu policije-CB Podgorica) i oba su okončana u prvom kvartalu izvještajne godine.

Na rad ZIKS-a podnesene su i dvije pritužbe od strane zatvorskih službenika zbog loših uslova rada. Takođe se više zaposlenih (sektor obezbjeđenja i sektor za tretman) i usmeno žalilo prilikom posjeta na loše uslove u kojima rade. To je dalo povod Zaštitniku da analizira stvarno stanje uslova u kojima rade i sačini Izvještaj o uslovima rada zaposlenih u sektorima za obezbjeđenje i tretman ZIKS-a <sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup>Izvještaj će biti posebno predstavljen

Ovi statistički podaci pokazuju da je u izvještajnoj godini, od strane lica lišenih slobode, najviše pritužbi podnijeto na rad ZIKS-a, gotovo trostruko više nego u prethodnoj godini (50). Međutim, ovaj porast nije pokazatelj lošijeg upravljanja i rada ove zavodske ustanove, već povećanja svijesti zatvorenika o njihovim pravima i jačanju povjerenja u Instituciju Zaštitnika.

Pritužbe na rad ZIKS-a odnosile su se na: pravo na zdravstvenu zaštitu (29), zabranu mučenja i surovog neljudskog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja (3), zakonitost odluke o reklasifikaciji (3), manjinska prava (2), zabrana diskriminacije (1) pravo na pretpostavljenu nevinost u disciplinskom postupku (1), pravo na pravično suđenje u svim pravnim postupcima (1), pravo na ličnu bezbjednost (1), pravo na radno angažovanje (2) i na druga prava lica lišenih slobode (99), kao što je razvrstavanje po sobama, premještanje u drugu zatvorsku jedinicu, nedostatak sredstava za ličnu higijenu, nedostatak kulturnih i obrazovnih aktivnosti, prekid izdržavanja kazne, prekid korišćenja odsustva, pravo na obraćanje drugim državnim organima, odsustvo individualnog rada i dr. Službenici su podnijeli dvije pritužbe, koje su se odnosile na prava iz radnog odnosa. Sve pritužbe, koje se odnose na rad ZIKS-a su okončane.

Na rad Uprave policije u radu je bilo pet (5) pritužbi (jedna iz prethodne godine), sve na CB Podgorica i odnose se na druga prava lica lišenih slobode (pristup toaletu, obavještenje porodice, obavještenje advokata, bezbjedonosna procjena itd). U jednom slučaju (prošlogodišnji predmet) utvrđena je povreda prava i dato je mišljenje sa preporukom koja je ispoštovana, u dva (2) slučaja Zaštitnik nije utvrdio povredu prava, dok je u dva (2) slučaja postupak prenijet u 2017. godinu (pritužbe podnesene 20. i 28.12.2016. god).

Na rad Državnog - višeg tužilaštva pokrenut je jedan (1) postupak po sopstvenoj inicijativi i odnosio se na zabranu samovoljnog hapšenja ili pritvaranja. Postupak je pokrenut, nakon saznanja iz novinskog teksta, ali lice (oštećena) nije dala saglasnost za postupanje. Zaštitnik se i dalje interesovao za ovaj slučaj i u saznanju je da se nadležno tužilaštvo javno izvinulo licu, povodom ovog događaja.

Postupci po pritužbama koje su se odnosile na rad ZIKS-a okončani su na sledeći način: u četiri (4) slučaja utvrđena je povreda prava u odnosu na veći broj lica, pa je Zaštitnik dao preporuke za otklanjanje utvrđenih nepravilnosti, u 26 slučajeva nije utvrđena povreda prava u kojim predmetima je Zaštitnik takođe sačinio mišljenja, u kojima je obrazložio svoje nalaze i stav, u skladu sa članom 40 Pravila o radu<sup>26</sup>. U 86 slučajeva postupak je obustavljen, jer je u toku postupka otklonjena povreda prava ili je udovoljeno zahtjevu podnosioca (omogućavanjem adekvatne ili tražene zdravstvene zaštite, radnim angažovanjem, premještanjem u drugu prostoriju, reklasifikacijom u povoljniju klasifikacionu grupu, omogućavanjem vanredne šetnje ili posjete, i sl.), u tri (3) slučaja postupak je obustavljen, jer su osuđena lica izričito tražila da se po pritužbama dalje ne postupa. U dva slučaja pritužbe je podnijela njihova rodbina, ali su se oni izričito protivili da Zaštitnik postupa po pritužbama, navodeći da nema razloga, a u trećem slučaju, koji je pokrenut po sopstvenoj inicijativi, na osnovu novinskog teksta, po riječima zatvorenika – navodne žrtve, radilo se o netačnim navodima u novinskom tekstu. U četiri (4) slučaja podnosilac nije saradivao u postupku. U četiri (4) slučaja su ponovljene pritužbe istovjetnog sadržaja, po kojima je već postupano i postupak završen; u 12 slučajeva Zaštitnik nije mogao postupati (nije bio nadležan), jer su se obraćanja odnosila na preispitivanje zakonitosti sudskih odluka, zahtjev za zastupanje i preduzimanje radnji u postupku, zahtjev za materijalnu, pravnu i drugu pomoć, u jednom (1) slučaju takođe nije mogao postupati, jer je pokrenut sudski postupak, dok su u četiri (4) slučaja podnosioci upućeni na drugo pravno sredstvo, budući da je ocijenjeno da je to efikasnije za otklanjanje povrede prava na koje je pritužbom ukazano.

---

<sup>26</sup> "Službeni list CG", broj 53/2014



Žalbe i zahtjevi lica lišenih slobode i u ovoj izvještajnoj godini uglavnom su se odnosili na nezadovoljstvo u ostvarivanju prava na zdravstvenu zaštitu i tzv. drugih prava.

Pritužbe na povredu tzv. drugih prava lica lišenih slobode, odnosno nemogućnosti da ostvare određene benefite, odnosile su se na: šest (6) na ostvarivanje mogućnosti na uslovni otpust, šest (6) na loše smještajne uslove, osam (8) na nedostatak sredstava za ličnu higijenu i ostvarivanje higijenskog paketa, tri (3) na nedostatak i cijene artikala u kantini, 12 na otežan prelazak u povoljnije klasifikacione grupe, odnosno reklasifikaciju, sedam (7) na nezadovoljstvo u sticanju posebnih prava (izlasci iz zavoda za vikend ili korišćenje godišnjeg odmora), šest (6) na nedovoljnu uključenost u socijalne i kulturne aktivnosti, 18 na nedostatak radnog angažovanja, sedam (7) na otežane kontakte sa porodicom, 21 na premještanje u drugu prostoriju ili organizacionu jedinicu i pet (5) na dugo čekanje na razgovor sa realizatorima tretmana.

Pritužbe koje su se odnosile na druga prava lica lišenih slobode u velikom broju su se odnosile na probleme koji su lako rješivi i koji su gotovo svi riješeni odmah nakon razgovora sa predstavnicima Uprave. Naravno, predstavnici Zaštitnika su ove slučajeve provjeravali u kontrolnim posjetama.

Od ukupno 99 pritužbi koje su se odnosile na tzv. druga prava lica lišenih slobode na ZIKS, u dva (2) slučaja utvrđena je povreda prava i date su preporuke, u sedam (7) slučajeva, Zaštitnik nije utvrdio povredu prava, u 75 slučajeva povreda prava je otklonjena u toku postupka, pa je postupak obustavljen. U 12 slučajeva Zaštitnik nije bio nadležan za postupanje, jer su se pritužbe u suštini odnosile na meritum odluka suda i ZIKS-a, zastupanje i preduzimanje radnji u disciplinskom postupku, zahtjev za materijalnu, pravnu i drugu pomoć, a u tri (3) slučaja podnosioci su povukli pritužbe i postupak je obustavljen (pokrenuti su sudski postupci).

Pravo na zdravstvenu zaštitu je temeljno ljudsko pravo i Zaštitnik mu pridaje posebnu pažnju. Neadekvatna zdravstvena zaštita, uz tzv. druga prava predstavlja jedan od najčešćih problema na koja ukazuju lica lišena slobode, čije poštovanje prate i NVO sektor i relevantna međunarodna tijela. Zatvorenici su se žalili da i po nekoliko dana, nedjelja ili mjeseci čekaju na specijalističke preglede, zatim na nedostupnost lijekova i nemogućnost korišćenja alternativnih lijekova ili načina liječenja, nedostatak i nepostojanje analgetika na pozitivnoj listi lijekova (obezbjeđuju ih od kuće), nepravilnu dijagnostiku, nepovjerenje između ljekara i pacijenta, nedovoljnu opremljenost zatvorskih ambulanti za hitne intervencije, nedostatak mjesta u stacionaru (korišćenje ćelija za ovu namjenu); neobaveštavanje o sopstvenom zdravstvenom stanju posle pregleda, neprepoznavanje primarnih potreba lica lišenih slobode od strane zatvorskih ljekara i sl.

Neadekvatan nivo zdravstvene zaštite može dovesti i do situacija koje vode u nehumano i ponižavajuće postupanje, stoga je Zaštitnik u izvještajnoj godini posvetio posebnu pažnju i sproveo istraživanje "Dostupnost sekundarne i tercijarne zdravstvene zaštite licima lišenim slobode u ZIKS-u"<sup>27</sup>. Povod su bile učestale žalbe i informacije od zatvorenika i NVO koje su ukazivale na problem u ostvarivanju ovog značajnog prava. Na osnovu detaljne i stručne analize različitih vrsta evidencija, njihovim upoređivanjem i angažovanjem stručnih lica, Zaštitnik je ocijenio da lica lišena slobode – smještena u ZIKS-u imaju odgovarajući pristup zdravstvenim uslugama, koje su raspoložive unutar države, na istom nivou kao i svi drugi građani.

Od 29 pritužbi koje se odnose na povredu ovog prava u dva (2) slučaja je utvrđena povreda prava i Zaštitnik je dao preporuke, po kojima je Uprava ZIKS-a, u ostavljenom roku postupila. U 11 slučajeva nije utvrđena povreda prava, u 13 slučajeva je nakon pokretanja postupka otklonjena povreda prava,

---

<sup>27</sup> Istraživanje će biti posebno predstavljeno

odnosno udovoljeno je zahtjevu, na način da je licu omogućena alternativna terapija ili druga terapija koja je tražena, pregled u privatnoj klinici, rehabilitacija u banji, smještaj u psihijatrijsku kliniku, konzilijarni pregled, operativni zahvat i sl, dok je u tri (3) slučaja postupak obustavljen jer su podnosioci povukli pritužbe (dvoje podnosilaca su naveli da su pritužbe podnijeli bez osnova, u stanju nikotinske i metadonske krize, a treći je izričito tražio da se postupak obustavi, jer je zadovoljan odnosom zdravstvenog osoblja prema njemu). Odustajanje od podnijetih pritužbi Zaštitnik nije olako prihvatao nego je nastojao da ustanovi stvarne razloge, kako bi provjerio dali se radi o eventualnom pritisku ili zastrašivanju od strane Uprave ili službenika. Ni u jednom slučaju nijesu nađene ni naznake za ovu mogućnost, već se radilo ili o netačnim informacijama na osnovu kojih se rodbina obratila u ime lica lišenih slobode ili su obraćanjem i traženjem posjete od strane predstavnika Zaštitnika, lica lišena slobode željela samo da razgovaraju.

Postupajući po ovim pritužbama, Zaštitnik je, u cilju utvrđivanja relevantnih činjenica, u više slučajeva, angažovao stručnjake iz oblasti medicine (specijaliste sudske medicine, psihijatrije i psihologije).

I u izvještajnoj godini posebna pažnja posvećena je informacijama, obavještenjima ili saznanjima na drugi način, o eventualnoj torturi. U ovom cilju obavljen je razgovor sa 234 lica lišena slobode, na povjerljiv način bez prisustva službenih ili drugih lica. Održano je 40 sastanaka sa predstavnicima Uprave i organizacionih jedinica ZIKS-a i izvršeno 27 obilazaka pojedinih prostorija. Svi obilasci su bili nenajavljeni.

U izvještajnoj godini Zaštitnik konstatuje dalji napredak u saradnji sa Upravom ZIKS-a i rukovodnim kadrom, što je rezultiralo značajnim povećanjem slučajeva u kojima su povrede prava i konstatovane nepravilnosti otklonjene odmah u toku postupka - 70% (prethodne godine 44%), ili je udovoljeno zahtjevima zatvorenika, što je i osnovna misija postupanja Zaštitnika.

Međutim, Zaštitnik podsjeća da se posao u ovoj oblasti ipak nikada ne može smatrati završenim, jer samo jedan negativan primjer može baciti sjenku na sve do tada učinjeno. Ipak dostizanje evropskih standarda u ovoj oblasti je nešto što treba da se podrazumijeva i čemu treba težiti svakodnevno. Zapažanja Zaštitnika a i drugih nezavisnih subjekata pokazuju da sistemske torture lica lišenih slobode u Crnoj Gori nema, ali da su zabilježeni pojedinačni slučajevi mučenja i nečovečnog postupanja u prethodnim izvještajnim godinama.

Od ukupno 159 predmeta koji su bili u radu u 2016. godini, tri (3) slučaja su se odnosila na zabranu mučenja i surovog neljudskog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja. Postupajući po ovim pritužbama utvrđeno je da su podnešene zbog »neprimjerenog načina komunikacije«, kako navode podnosioci, a ne zbog navodnog zlostavljanja. Na osnovu sprovedenog ispitnog postupka: dva (2) slučaja utvrđeno je da nema povrede prava. U jednom (1) je postupak obustavljen, jer podnosilac nije saradjivao, a prikupljene informacije nisu ukazivale na zlostavljanje ili pak neko drugo kršenje ljudskih prava.

Na osnovu više obraćanja za pomoć od strane lica nakon izdržane kazne zatvora Zaštitnik zapaža izostanak postpenalne pomoći, kako bi se lakše integrisali u društvo, našli posao, obezbijedili osnovna sredstva za život i pronašli sebe u zajednici, što jeste cilj resocijalizacije i rehabilitacije ove kategorije lica.

I u ovom izvještaju ukazujemo da još uvijek nije u cjelosti ispoštovana preporuka Zaštitnika iz 2015. godine koja se odnosi na slučaj zlostavljanja u ZIKS-u, tzv.«Januarski događaj» u disciplinskom odjeljenju, kao izrazito loš primjer postupanja prema zatvorenicima. U ovom slučaju izostala je pravovremena reakcija Uprave - izvještavanje nadležnom organu, identifikacija odgovornih službenih

lica i utvrđivanje njihove disciplinske odgovornosti. U vezi sa ovim slučajem Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici je pokrenulo krivični postupak protiv 10 službenih lica ZIKS-a. Međutim, i dalje Uprava ZIKS-a, nije utvrdila disciplinske odgovornosti službenika koji su učestvovali u ovom incidentu, što je neprihvatljivo. Ovakvo postupanje/nepostupanje Uprave ZIKS-a nije u skladu sa načelom zabrane mučenja i drugih oblika zlostavljanja, jer se ne preduzimanjem efikasnih mjera i nesprovođenjem disciplinskog postupka šalje poruka službenicima da to mogu činiti bez posledica.

Takođe, podsjećamo na slučaj (iz 2015. godine) osuđenog lica R. Lj., za kojeg je utvrđeno da su službenici ZIKS-a, u disciplinskom odjeljenju, prema osuđenom licu, primijenili sredstva prinude – vezivanje liscama, neprekidno 19 dana, pet dana vezan liscama za krevet sa obje ruke, a zavojsima za obje noge, da se hranio jednom rukom ležeći i imao otežan pristup vodi i toaletu i da je od liscama zadobio povrede obje ruke. Zaštitnik je ocjenio da je došlo do pretjerano duge upotrebe sredstava prinude – vezivanja, što predstavlja nečovječno i ponižavajuće postupanje. Takođe je utvrdio da ne postoje pravila koja regulišu način primjene ove mjere prinude. Zaštitnik je Ministarstvu pravde, kao nadležnom organu, dao preporuku, da, u skladu sa međunarodnim standardima, propiše pravila o primjeni sredstava prinude - vezivanja mentalno oboljelih, zavisnika od opojnih droga i drugih lica u kriznim stanjima (za vrijeme lišenja slobode), službeno lice koje naređuje ili odobrava primjenu te mjere, razloge za pribjegavanje mjeri, uslove za primjenu, maksimalno trajanje mjere, način kontrole primjene mjere i potrebne evidencije koje prate primjenu mjere.

Ova preporuka još uvijek nije ispoštovana i ako je dat primjeren rok.

#### **Primjeri:**

**1) Opis slučaja:** grupa zatvorenika ZIKS-a, iz poluotvorenog odjeljenja, podnijela pritužbu na rad ZIKS-a - službenika Sektora za tretman i disciplinskih komisija. U pritužbi su naveli: da zatvorenike pogađa odnos službenika sektora za tretman, koji ih obeshrabljuju da podnose zahtjev za uslovni otpust; da u velikom broju slučajeva daju negativno mišljenje; da ne obavljaju potrebne razgovore kojima je za cilj resocijalizacija i reintegracija; da postupci po disciplinskim prijavama traju veoma dugo; da se na odluke koje donosi disciplinska komisija čeka po šest mjeseci i da su u velikom broju nepovoljne po njih.

**Ishod slučaja:** Zaštitnik je utvrdio da nije poštovan Zakon o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti, u dijelu koji se odnosi na trajanje postupka, čime su povrijeđena prava zatvorenika.

Zaštitnik je dao mišljenje<sup>28</sup> sa preporukom, Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija:

- da preduzme sve neophodne mjere kako bi rad disciplinskih komisija bio ažuran i da se disciplinski postupci završavaju u skladu sa zakonskim načelom hitnosti;

- da obezbijedi dosledno poštovanje nacionalnih propisa, potvrđenih međunarodnih ugovora i opšte prihvaćenih pravila međunarodnog prava, koji se odnose na lica lišena slobode, odnosno obezbijedi poštovanje njihovih prava.

**2) Opis slučaja:** Osuđeni R.V. iz Podgorice je u pritužbi naveo: da je osuđen na kaznu zatvora od 20 godina, da uprava KPD-oma ne želi da ga radno angažuje, da bi mu radno angažovanje pomoglo da lakše izdržava kaznu i ostvaruje novčanu naknadu za rad. Sa podnosiocem pritužbe je obavljen razgovor i zatraženo izjašnjenje od ZIKS-a.

**Ishod slučaja:** Zaštitnik je utvrdio da je ZIKS podnosiocu pritužbe omogućio radno angažovanje i time otklonio povredu njegovog prava.

**3) Opis slučaja:** Osuđeni S.K. u pritužbi je naveo: da se nalazi u KPD-omu; da traži premještaj u drugu kolektivnu prostoriju, gdje ima drugove od ranije kad je bio u zatvoru, da drugih primjedbi nema i da ima jako

---

<sup>28</sup> Mišljenje je dostupno na [http://www.ombudsman.co.me/docs/1486629440\\_30122016-preporuka-grupa.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1486629440_30122016-preporuka-grupa.pdf)

korektan odnos sa službenicima. Nakon više kontakata, razgovora kao i stalne komunikacije između predstavnika Zaštitnika i Uprave ZIKS-a, zahtjev podnosioca pritužbe je pozitivno riješen.

**Ishod slučaja:** U ovom slučaju postupak je obustavljen, jer je u toku samog postupka udovoljeno molbi osuđenog lica.

**4) Opis slučaja:** Osuđeno lice A. Ž, koje se nalazilo u Specijalnoj bolnici za psihijatriju –Kotor, tražilo je da obavi razgovor sa predstavnicima Zaštitnika. U razgovoru je naveo: da ga premjeste u KPD-om jer tamo ima drugare i da jedva čeka da bude premješten iz bolnice. Predstavnicima Zaštitnika su razgovarali sa načelnikom sudskog odjeljenja koji je naveo da je imenovani pacijent predviđen za premještanje u zatvor, samo da čekaju da se obezbijedi transport.

**Ishod slučaja:** Imajući u vidu navedeno, udovoljeno je zahtjevu osuđenog lica.

**5) Opis slučaja:** Osuđeno lice K. D., preko punomoćnika advokata K. M., podnio je pritužbu Instituciji Zaštitnika na rad zdravstvene službe ZIKS-a. U pritužbi je naveo: da je teški bolesnik i liječi se od malignog oboljenja – adenokarcinom prostate; da dugo, čak sedam mjeseci čeka na pregled onkologa i da smatra da nema adekvatnu zdravstvenu zaštitu u zatvoru.

**Ishod slučaja:** Na osnovu uvida u postojeću medicinsku dokumentaciju i razgovora sa podnosiocem pritužbe i osobljem zdravstvene službe ZIKS-a Zaštitnik je donio mišljenje<sup>29</sup> da u konkretnom slučaju pritužba nije osnovana, odnosno da su sve preporuke ljekara, a tiču se liječenja i praćenja progresije osnovne maligne bolesti ispoštovane i realizovane na vrijeme.

**6) Opis slučaja:** Osuđeni M.N. u pritužbi je naveo: da je osuđen na jedinstvenu kaznu zatvora od 5 godina zbog više krivičnih djela, da je otac petoro djece, da je tražio od Uprave da ga premjeste u Zatvor Bijelo Polje, radi blizine kući i višečlanoj porodici. Zaštitnik je obavio više razgovora sa predstavnicima Uprave KPD-oma o mogućnostima da se udovolji podnosiocu pritužbe.

**Ishod slučaja:** Zaštitnik je konstatovao da je Uprava Zavoda, u toku postupka, udovoljila zahtjevu osuđenog lica.

**7) Opis slučaja:** Roditelj osuđenog A.B, u pritužbi je naveo: da zdravstvena služba u ZIKS-u ne dozvoljava njegovom sinu liječenje na psihijatrijskom odjeljenju u Kotoru i da ne dobija odgovarajuću terapiju.

**Ishod slučaja:** Budući da utvrdio da je podnosiocu pritužbe u kontinuitetu pružana adekvatna zdravstvena zaštita i da je hospitalizovan, Zaštitnik je obustavio postupak.

**8) Opis slučaja:** B.Š., koji izdržava kaznu u KPD-omu Spuž, podnio je pritužbu na rad Uprave zavoda. U pritužbi se navodi: da ima nesuglasice sa grupom osuđenih lica, sa kojom boravi u prostoriji i da mu je neophodan premještanje. Na sastanku sa Upravom zatvora ukazano je na problem osuđenog lica i predložene konkretne radnje, u cilju rješavanja problema. Uprava Zatvora se složila sa predlogom Zaštitnika i premjestila ovo lice u drugu prostoriju.

**Ishod slučaja:** Zaštitnik je utvrdio da je Uprava ZIKS-a, premještanjem osuđenog B.Š postupila u skladu sa Pravilnikom o kućnom redu i na taj način otklonila povredu na koju je ukazalo osuđeno lice.

**9) Opis slučaja:** M.R, lice koji izdržava kaznu u KPD-omu Spuž, podnio je pritužbu na rad Uprave zavoda: U pritužbi se navodi: da zbog kvara, određeno vrijeme nije u mogućnosti da koristi telefonsku govornicu, da mu je telefonski razgovor sa porodicom jako važan, jer njegovi nijesu u dobroj finansijskoj situaciji i mogućnosti da ga posjete. Na sastanku, sa Upravom zatvora, ukazano je na problem osuđenog lica. Uprava Zatvora je otklonila predmetni nedostatak.

<sup>29</sup>Mišljenje je dostupno na [http://www.ombudsman.co.me/docs/1486574388\\_29122016-misljenje-kd.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1486574388_29122016-misljenje-kd.pdf)

**Ishod slučaja:** Zaštitnik je utvrdio da je Uprava ZIKS-a, opravkom aparata otklonila povredu na koju je ukazalo osuđeno lice.

### 5.1.6. Prevencija torture

Početak 2016. godine, u cilju jačanja kapaciteta Zaštitnika, kao Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture (NPM), raspisan je javni oglas za prijem službenika/ce na novo sistematizovano radno mjesto savjetnika/ce Zaštitnika, za prevenciju torture, a shodno Akcionom planu Vlade Crne Gore za poglavlje 23 Pravosuđe i temeljna prava. Postupak je završen u drugom kvartalu godine<sup>30</sup>, primljena je savjetnica Zaštitnika, tako da su, u okviru ovog sektora, popunjena sva radna mjesta, u skladu sa važećom sistematizacijom. Novoprimljena savjetnica je po zanimanju psiholog sa radnim iskustvom u zatvorskom sistemu, što je proširilo kapacitete Institucije sa novim stručnim znanjima potrebnim za ovu vrstu posla.

U toku izvještajne godine unaprijeđeni su uslovi za rad na poslovima prevencije torture. Budžetom su opredijeljena sredstva za dodatni radni prostor<sup>31</sup> i novo vozilo<sup>32</sup>, kao osnovno sredstvo za terenski rad. Prethodno je korišćeno zajedničko vozilo na nivou Institucije, što je zahtijevalo usklađivanje potreba različitih sektora i otežavalo realizaciju planiranih aktivnosti, a rad NPM-a u zajedničkim prostorijama sa drugim sektorima bio je otežan zbog neophodnosti povjerljivog planiranja i realizacije planiranih aktivnosti. Novo vozilo i dodatni radni prostor obezbijeđeni su putem javnih tendera, shodno Zakonu o javnim nabavkama, u drugoj polovini godine<sup>33</sup>. Poseban radni prostor za rad NPM-a, omogućio je da se rad obavlja u adekvatnim uslovima za povjerljivo planiranje i realizaciju aktivnosti, shodno preporukama eksperata EU.

Prema godišnjem planu obilazaka za 2016. godinu, Zaštitnik je izvršio ukupno 23 obilaska, od kojih 5 (pet) redovnih i 18 kontrolnih obilazaka organa, organizacija i ustanova u kojima su smještena lica lišena slobode ili lica kojima je ograničeno kretanje. Redovnim obilascima obuhvaćene su organizacione jedinice Ministarstva unutrašnjih poslova - Uprave policije, Centri bezbjednosti u: Podgorici i Nikšiću, odjeljenje bezbjednosti Plužine, a dvije tematske posjete Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija (ZIKS-u) odnosile su se na dostupnost sekundarne i tercijarne zdravstvene zaštite licima lišenim slobode i ocjenu stanja u oblasti penološkog tretmana zatvorenika. Kontrolnim obilascima obuhvaćeni su: Centri bezbjednosti- Berane, Bijelo Polje, Bar, Budva, Herceg Novi, Pljevlja, odjeljenja bezbjednosti- Kolašin, Mojkovac, Plav, Rožaje, Cetinje, Danilovgrad, Ulcinj, Kotor, Tivat i Žabljak, Dom za stare "Bijelo Polje" i zdravstvena ustanova -Specijalna bolnica za psihijatriju Kotor.

Svi obilasci, osim jednog, bili su nenajavljeni. Izvršeni su radnim i neradnim danima, u dane praznika, tokom i nakon radnog vremena. Tokom svih obilazaka, članovi tima NPM-a imali su neograničen pristup svim prostorijama, dokumentaciji, koja se tiče položaja lica lišenih slobode, mogućnost povjerljivog razgovora, bez prisustva službenih lica, kao i razgovor nasamo sa bilo kojim licem, za koje je tim ocijenio da može dati korisne informacije.

Cilj ovih obilazaka je bio utvrđivanje stepena poštovanja ljudskih prava, sa akcentom na moguću torturu i druge oblike zlostavljanja, na uslove smještaja, zdravstvenu zaštitu i dr.

<sup>30</sup> Postupak je pokrenut u januaru ali je trajao šest mjeseci

<sup>31</sup> U okviru razdjela Budžeta Uprave za nekretnine

<sup>32</sup> U okviru razdjela Budžeta Zaštitnika

<sup>33</sup> Postupci su dugo trajali

U izvještajnoj godini, izvršena su 3 (tri) redovna obilaska prostorija za zadržavanje Uprave policije Ministarstva unutrašnjih poslova. Za potrebe obilazaka prostorija za zadržavanje korištena je unaprijeđena kontrolna lista sa upitnikom, koja sadrži, pored osnovnih statističkih podataka i informacije o pritvoru, zapisnik o zadržavanju lica lišenog slobode, video nadzor, odnos prema zadržanim licima, zdravstvena zaštita, informisanje o pravima, način čuvanja ličnih i oduzetih predmeta, pristup objektu, materijalne uslove, higijenu i fizičku aktivnost. Pregledana je dokumentacija, evidencija o zadržanim licima i dr.. Nakon ovih obilazaka u 12 slučajeva date su preporuke. Detaljna analiza stanja biće prikazana u godišnjem Izvještaju NPM-a za 2016. godinu.

U izvještajnoj godini izvršeno je 16 kontrolnih obilazaka centara i odjeljenja bezbjednosti u cilju provjere poštovanja datih preporuka u prethodnim izvještajima. Podsjećamo, da je, u godišnjem Izvještaju za prethodnu godinu, dato 6 (šest) preporuka. Kontrolnim obilascima utvrđeno je da su u cjelosti ispunjene 2 (dvije), djelimično su ispunjene 2 (dvije), dok 2 (dvije) preporuke još uvijek nisu ispunjene. NPM je konstatovao da i dalje veliki broj prostorija za zadržavanje (osim CB Podgorica) ne ispunjava uslove u pogledu kvadrature i dimenzija koje preporučuje CPT za policijske pritvore. Ako se tome doda činjenica da su prostorije za zadržavanje u CB Podgorica 2010. godine, u potpunosti upodobljene navedenim standardima, sriječemo se sa problemom više - nejednakim uslovima, odnosno tretmanom lica lišenih slobode u drugim CB i OB na teritoriji Crne Gore, što je neprihvatljivo. Stoga je, Zaštitnik u decembru 2016 godine, podnio inicijativu MUP-u <sup>34</sup> za izmjenu člana 2 Pravilnika o uslovima, koje moraju da ispunjavaju prostorije za zadržavanje lica lišenih slobode. Detaljan prikaz stanja biće dat u godišnjem Izvještaju NPM-a za 2016. godinu.

U oktobru je izvršena prva tematska posjeta ZIKS-u, istraživanje u cilju analize dostupnosti sekundarne i tercijarne zdravstvene zaštite licima lišenim slobode. Povod za sprovođenje ove aktivnosti NPM su brojne podnesene žalbe, usmena obraćanja i ukazivanja na duga čekanja na specijalističke preglede. Na osnovu istraživanja i analize stanja kroz tematsku posjetu ukazala je da bi se, najveći broj indikovanih zdravstvenih usluga, potencijalno mogao realizovati i na primarnom ili sekundarnom nivou zdravstvene zaštite u Domu zdravlja Danilovgrad ili Opštoj bolnici u Nikšiću. Detaljna analiza biće prikazana u godišnjem izvještaju NPM-a.

Drugom tematskom posjetom analizirano je stanje u oblasti penološkog tretmana zatvorenika. Praksa individualnog tretmana zatvorenika nije zadovoljavajuća, što je razlog za zabrinutost. Najveći broj zatvorenika vrijeme u zatvoru provodi neorganizovano, odnosno nijesu angažovani u aktivnostima koje mogu podstaći razvoj prosocijalnih navika.

U oba obilaska angažovani su članovi radnog tijela NPM-a, u oktobru mjesecu doktor specijalista psihijatrije, u decembru dipl. andragog i dipl. psiholog. Nakon obilazaka ZIKS-u je dat veći broj preporuka. Kompletan pregled stanja biće prikazan u godišnjem izvještaju NPM-a.

Prema podacima iz ZIKS-a u toj ustanovi na dan 31.12.2016. godine bilo je smješteno ukupno 1.123 pritvorenih, osuđenih i prekršajno kažnjenih lica, a ukupni smještajni kapaciteti obezbijeđeni su za 1.350 lica. U Istražnom zatvoru Podgorica je smješteno ukupno 283 pritvorenih lica, a njegov kapacitet je 370. U Zatvoru za kratke kazne je smješteno 106 osuđenih i prekršajno kažnjenih lica, a njegov smještajni kapacitet je za 175 lica. U Kazneno popravnom domu (KPD Podgorica), kao najvećoj organizacionoj jedinici ZIKS-a, smješteno je 633 zatvorenika, a njegov kapacitet je za 650 lica. U Zatvoru Bijelo Polje bilo je smješteno ukupno 101 lice (zatvorenici 73, pritvorenici 28). Kapacitet zatvora za kratke kazne u Bijelom Polju je za 80 lica, dok je kapacitet Istražnog zatvora takođe 80 lica. Na osnovu podataka, proizilazi, da je, raniji problem prenaseljenosti, uglavnom, prevaziđen.

---

<sup>34</sup> Broj: 03- 1472/16 Podgorica, 26.12.2016. godine

U novembru je izvršen kontrolni obilazak Doma za stare "Bijelo Polje". Uvidom u zatečeno stanje utvrđeno je da 2 (dvije) date preporuke nijesu još uvijek ispunjene.<sup>35</sup> Stanje se bitno ne razlikuje od prethodnog obilaska. Podovi u hodnicima su u lošijem stanju i treba ih mijenjati pod hitno, jer za korisnike doma mogu predstavljati potencijalnu opasnost. Uočene su i pozitivne novine u okviru materijalnih uslova u domu, izgrađena je trezarija u prizemlju, sa savremenim i modernim inventarom. Analiza stanja biće prikazana u godišnjem Izvještaju NPM-a.

Od 21-25 novembra, Ekspertska misija Evropske komisije (EK) obavila je posjetu Instituciji sa zadatkom procjene kapaciteta institucije Zaštitnika. Predstavnici misije su bili slovenački eksperti Ivan Šelih i Tone Dolčič, uz prisustvo predstavnica Delegacije EU, Barbare Rotovnik i Mladenke Tešić kao i Anđele Longo iz EK. U okviru sastanaka razgovarano je i o unapređenju rada i dostignućima NPM-a. U cilju demonstracije unapređenja terenskog rada, realizovana je posjeta Centru bezbjednosti Podgorica, sa članom radnog tijela, uz prisustvo delegacije EK.

U decembru je obavljena kontrolna posjeta Specijalnoj bolnici za psihijatriju Kotor. Utvrđeno je da su ispunjene četiri preporuke, djelimično ispunjene dvije, dok su i dalje neispunjene četiri preporuke. Ukupan utisak, nakon obilaska, nije zadovoljavajući. Naime, treba riješiti dosta sistemskih problema da bi stanje u ovoj ustanovi bilo zadovoljavajuće. Problem i dalje predstavljaju tzv. socijalni pacijenti kao i forenzičko odjeljenje, koje treba izmjestiti iz bolnice<sup>36</sup>. Na ovo smo ukazivali i u ranijim izvještajima. Detaljan prikaz biće predstavljen u godišnjem izvještaju NPM-a.

Godišnji Izvještaj NPM-a za 2015. godinu Skupština Cme Gore razmatrala je u decembru 2016 godine. Tokom izvještajne godine NPM je znatno unaprijedio saradnju sa NVO sektorom. U decembru je održan sastanak u cilju konsultacija i davanja sugestija i mišljenja u postupku izrade plana obilazaka za 2017. godinu. Članovi NPM-a iz Institucije učestvovali su na svim sastancima NPM mreže jugoistočne Evrope (South East Europe NPM network), a na Policijskoj akademiji, održali su veći broj obuka na temu mandata NPM-a i primjene CPT standarda. Kroz ova predavanja znatno je podignuta svijest o apsolutnoj zabrani mučenja, nečovječnog i ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, što je i jedan od zadataka Zaštitnika, kao NPM-a.

Radi usavršavanja znanja u oblasti NPM-a, Zaštitnik je u izvještajnoj godini u okviru "PREDIM" projekta koji finansira Evropska Unija, a implementira Savjet Evrope, učestvovao na više aktivnosti realizovanih, u okviru ovog projekta.

U decembru, 2015. godine Generalna skupština UN-a usvojila je revidirana standardna minimalna pravila UN za postupanje sa zatvoreniciima tzv. "Mandelina pravila" postavljajući minimalne standarde za dobro upravljanje zatvorima, uključujući i obezbjeđivanje poštovanja prava zatvorenika. Ova pravila nijesu potpuno nova, već je to ažurirana verzija standardnih minimalnih pravila za postupanje sa zatvoreniciima, iz 1955. godine. Kompletan dokument biće dat, kao aneks, u godišnjem izvještaju NPM-a.

## 5.2 Ekonomska, socijalna i kulturna prava

U 2016. godini Zaštitnik je imao u radu 190 predmeta, od kojih su dvije (2) pritužbe prenešene iz prethodne godine, zbog povrede prava koja su svrstana u grupu ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava.

<sup>35</sup> Godišnji izvještaj Zaštitnika kao NPM za 2015

<sup>36</sup> Godišnji izvještaj Zaštitnika kao NPM za 2014

Muškarci su podnijeli 109 pritužbi, žene 61 pritužbu, šest (6) pritužbi podnijela je grupa građana, dvije (2) pritužbe su podnijela privredna društva, a u 10 slučajeva je postupano po sopstvenoj inicijativi.

Postupak je okončan u 179 predmeta.

Ekonomska, socijalna i kulturna prava spadaju u red najvažnijih ljudskih prava. Ova prava su neraskidivo vezana za dostojanstvo svakog čovjeka, bez obzira na njihovo državljanstvo, etničku, vjersku i drugu pripadnost. To su prava koja imaju karakter progresivnih prava i njihovo ostvarivanje u velikoj mjeri zavisi od ekonomske razvijenosti države. Većina ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava može se potpuno realizovati samo postepeno, što ne mijenja obavezu države da ta prava i realizuje.

U pristupnom procesu Evropskoj uniji, Crna Gora je uspostavila dobre pravne i institucionalne okvire za ostvarivanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava.

Međutim, slaba ekonomska razvijenost države i nedostatak finansijskih sredstava negativno utiču na nivo ostvarivanja ovih prava.

I u ovom izvještaju Zaštitnik naglašava da je država dužna da nezavisno od stepena svoje ekonomske razvijenosti svojim građanima osigura ostvarenje minimalnog stepena svakog ekonomskog, socijalnog i kulturnog prava, koja garantuju međunarodni instrumenti - Međunarodni pakt o ekonomskim i socijalnim i kulturnim pravima i Evropska socijalna povelja.

Propuštanje države da ispunjava svoje obaveze iz međunarodnih dokumenata predstavlja kršenje tih dokumenata. Bilo kakav propust u odnosu na ove obaveze smatra se kršenjem prava.

Kao i ranijih godina, najveći broj pritužbi odnosio se na povredu prava na rad i prava iz radnog odnosa, prava na imovinu i mirno uživanje imovine, prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja, prava na zdravstvenu zaštitu, prava na socijalnu zaštitu, prava na povraćaj imovine i dr.

Analizom pritužbi, razgovora sa građanima, statističkih pokazatelja i opštih pokazatelja može se zaključiti da građani u nedovoljnoj mjeri ostvaruju svoja ekonomska, socijalna i kulturna prava i da su mjere koje se preduzimaju od strane nadležnih organa u cilju njihovog ostvarivanja i dalje ispod standarda, koje propisuju potvrđeni i objavljeni međunarodni instrumenti u ovoj oblasti.

Visoka stopa nezaposlenosti i teška ekonomska situacija negativno se odražavaju na ostvarivanje ovih prava. Državni mehanizmi socijalne zaštite i staranja ne uspijevaju da obezbijede dovoljno pomoći za veliki broj socijalno ugroženih lica, u onoj mjeri, u kojoj je to neophodno za ostvarivanje minimuma egzistencije.

I dalje, veliki broj građana živi na ivici siromaštva i u stanju socijalne potrebe. Još uvijek, nijesu bitnije unaprijeđeni uslovi i mogućnosti za zapošljavanje, za povećanje zarada, rješavanje stambenih potreba građana, a što se negativno odražava na opštu ekonomsku i socijalnu sigurnost. Posebno je težak položaj nezaposlenih lica, ranjivih grupa i pojedinaca, kao što su stara lica, lica sa invaliditetom Romi i raseljena lica.

Polazeći od toga da siromaštvo ugrožava sve aspekte ljudskog postojanja i dostojanstva, Zaštitnik i u ovom izvještaju ukazuje da je na državi odgovornost i obaveza da stalno preduzima mjere za obezbjeđivanje potrebnog nivoa ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava.



### 5.2.1. Pravo na rad i prava iz radnog odnosa

Pravo na rad garantovano je Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima, Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima, drugim međunarodnim dokumentima i Ustavom Crne Gore, kojima se garantuje da svako ima pravo na rad, na slobodan izbor zaposlenja, na pravične i zadovoljavajuće uslove rada, na zaštitu od nezaposlenosti, te pravo na jednaku zaradu za jednaki rad ili rad jednake vrijednosti.

Rad je u direktnoj vezi sa ljudskim dostojanstvom i potrebom pojedinca da svojim radom učestvuje u društvenom životu.

U 2016 godini Zaštitnik je imao u radu 49 pritužbi u kojima su podnosioci ukazivali na povrede prava na rad i prava iz radnog odnosa.

U poređenju sa prethodnom godinom broj pritužbi zbog povrede ovih prava povećan je za 30,62 %.

Muškarci su podnijeli 26 pritužbi, žene 20, a po jednu (1) pritužbu je podnijela grupa građana i privredno društvo. U jednom (1) slučaju je pokrenut postupak po sopstvenoj inicijativi.

I u izvještajnoj godini najčešći razlozi obraćanja građana su: nepravilnosti prilikom zapošljavanja i sprovođenja konkursne procedure, prestanak radnog odnosa, neisplaćivanje zarada, otpremnina i drugih naknada, neprijavlivanje radnika na fondove za penzijsko i invalidsko osiguranje, uključujući i neuplaćivanje doprinosa za penzijsko, socijalno i zdravstveno osiguranje, neplaćanje prekovremenog rada, nemogućnost izmirenja potraživanja radnika nakon okončanja stečajnog postupka, nemogućnost izvršenja pravosnažnih sudskih odluka u radnim sporovima, nedovoljna zaštita na radu i kršenja prava radnika na slobodan dan tokom državnih ili drugih praznika i dr. Jedan broj pritužbi odnosio se na Fond rada, zbog neisplaćivanja otpremnine.

Na osnovu obraćanja, razgovora i pritužbi građana i saznanja od sindikalnih organizacija Zaštitnik primjećuje da se građani susrijeću sa problemima prilikom zapošljavanja kao i ostanka na radnom mjestu. Nesigurnost radnih mjesta, neostvarivanje prava iz radnog odnosa, poput prava na odgovarajući dnevni, nedeljni i godišnji odmor i problemi sa kojima se susrijeću zaposleni u privatnom sektoru su razlog za ozbiljnu zabrinutost. Zaposleni ukazuju da samovolja poslodavca u izvršavanju zakonskih i ugovornih obaveza krši njihova prava. Značajan je broj zaposlenih kojima doprinosi za socijalno osiguranje nijesu uplaćeni od strane poslodavaca i koji zbog takvog propusta poslodavaca gube ili im se umanjuju druga prava koja su im ustavom i zakonom garantovana. Neprijavlivanje radnika na obavezno socijalno osiguranje, odnosno tzv. "rad na crno" i dalje predstavlja čest razlog obraćanja građana Zaštitniku. U većem broju slučajeva angažovani radnici su primali zarade sa zakašnjenjima, neki su ostajali bez uplaćenih poreza i doprinosa, suočeni sa dilemom da li prijaviti poslodavca i rizikovati gubitak posla, ili ostati na radu gotovo bez ikakvih prava.

Zaposleni u privatnom sektoru su slabija strana ugovornog odnosa, a strah za egzistenciju određuje kako će se, u pojedinim situacijama u kojima se krše njihova prava, ponijeti. Nerijetko zaposleni se obraćaju inspekciji rada ili Zaštitniku tek onda kada ostanu bez posla i kada je dokazivanje prava moguće isključivo u sudskom postupku. Postoje i sudske presude koje se ne mogu izvršiti, iako je utvrđeno pravo, odnosno potraživanje tužioca.

U nekoliko slučajeva građani su ukazivali na moguće nepravilnosti pri raspisivanju, sprovođenju konkursa za zapošljavanje i odabiru kandidata u javnim ustanovama. Iako je zapošljavanje uređeno zakonom i kolektivnim ugovorima, poslodavcima je ostavljen značajan diskrecioni prostor u postupku

odlučivanja, koji kod građana nerijetko izaziva sumnju da ti postupci nijesu sprovedeni na zakonit način, te da se pojedinim kandidatima pogoduje. Poseban problem predstavlja što odluke poslodavaca o izabranim kandidatima ne sadrže obrazloženje sa jasnim i dovoljnim razlozima za donošenje odluke i da se učesnicima postupka po raspisanom oglasu koji nijesu izabrani samo dostavljaju obavještenja bez pouke o pravnom sredstvu, što predstavlja povredu njihovog prava na žalbu.

Zaštitnik i u ovom izvještaju ukazuje da je zabrinjavajuće što značajan broj zaposlenih u privatnom sektoru nije prijavljen na obavezno zdravstveno, penzijsko i invalidsko osiguranje od strane poslodavaca i što mnogima od njih nijesu uplaćeni doprinosi, zbog čega nemaju u potpunosti regulisan staž osiguranja i ne mogu ostvariti pravo na penziju, u skladu sa godinama rada.

Iako je kontrola uplata doprinosa za obavezno zdravstveno, penzijsko i invalidsko osiguranje obaveza države, zbog neizvršavanja te zakonske obaveze poslodavca, najviše ispaštaju zaposleni.

Zaštitnik i u ovom izvještaju ponovo ukazuje da država treba da odlučnije reaguje protiv poslodavaca koji ne izvršavaju svoje zakonske obaveze. Nadležni organi koji vrše kontrolu pravilnosti i zakonitosti rada poslodavaca treba da blagovremeno preduzimaju odgovarajuće zakonske mjere u postupcima inspekcijiskog nadzora. Inspekcija rada u najvećem broju slučajeva postupa tek po prijavi zainteresovanih lica i ne u dovoljnoj mjeri po službenoj dužnosti. Neophodna je veća inicijativa ovog organa kada ima dovoljno činjenica koje ukazuju na potrebu sprovođenja inspekcijiskog nadzora kako bi se spriječile povrede prava na rad i po osnovu rada i zaštitila prava zaposlenih. I dalje je potrebno razvijati i unaprijediti saradnju između Poreske uprave, Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje i inspekcije rada i ažurno razmjenjivati informacije koje se tiču prava zaposlenih po osnovu rada. Takođe je neophodno povećati kapacitete inspekcijiskih organa, unaprijediti kvalitet i efikasnost rada inspekcijiskih organa, poboljšati tehničke uslove za njihov rad i kontinuirano voditi socijalni dijalog sa predstavnicima zaposlenih i poslodavaca u cilju stvaranja uslova za dostojanstven rad.

Bilo je slučajeva u kojima su građani od Zaštitnika tražili da im pomogne u ostvarivanju njihovih prava zbog neinformisanja o tome kojem nadležnom organu trebaju prijaviti moguće nezakonitosti. U tim slučajevima građani su upućivani na nadležne inspekcije i druge nadležne organe.

Po pritužbama koje su se odnosile na privredna društva Zaštitnik je, iako nije imao neposredan mandat za postupanje, tražio od nadležnih inspekcija da sprovedu inspekcijiski nadzor i preduzmu zakonom propisane mjere. Nadležne inspekcije su prioritarno postupile po svakom zahtjevu Zaštitnika što je dobar primjer institucionalne saradnje u zaštiti prava radnika.

U nekoliko slučajeva podnosioci su upućivani na druga pravna sredstva, jer je ocijenjeno da je za zaštitu njihovih prava efikasnije korišćenje tih sredstava. Upućivani su na prethodno korišćenje sredstava u postupku za zaštitu svojih prava kod poslodavaca, na sudsku zaštitu, kao i na besplatnu pravnu pomoć za one koji nemaju dovoljno materijalnih sredstava za angažovanje advokata.

Postupak po pritužbama je okončan u 46 predmeta. U sedam (7) slučajeva nije utvrđena povreda prava. U osam (8) slučajeva povreda prava je otklonjena u toku ispitnog postupka. U šest (6) slučajeva utvrđena je povreda prava (koja nije otklonjena u toku postupka) i data su mišljenja sa preporukama, a u dva (2) slučaja dato je mišljenje sa ukazivanjem. U 10 slučajeva podnosioci su upućeni na druga pravna sredstva, jer je ocijenjeno da će na taj način efikasnije ostvariti zaštitu svojih prava. U ostalim slučajevima podnosioci pritužbi nijesu saradivali, ili nijesu dopunili pritužbu u ostavljenom roku, a ni nakon toga, ili je pritužba ponovljena a nijesu dostavljeni novi dokazi ili je pritužba povučena.

## Primjeri:

**1) Opis slučaja:** E. K. iz Podgorice, podnijela je pritužbu na rad JU „Zavod Komanski most“ Podgorica u kojoj je navela: da je u dnevnoj štampi objavljen oglas za radno mjesto okupacionog terapeuta koji je raspisao JU Zavod „Komanski most“; da se javila na oglas i da je priložila svu potrebnu dokumentaciju; da je od strane Zavoda pozvana na intervju; da je nakon obavljenog intervjua dobila obavještenje od strane direktora JU Zavod „Komanski most“ da nije primljena u radni odnos; da u obavještenju nije dato upustvo o pravnom lijeku, odnosno nije data pravna pouka kome da se žali radi zaštite njenih prava.

**Ishod slučaja:** Zaštitnik je utvrdio da je podnositeljki pritužbe povrijeđeno pravo na pravično odlučivanje u pravnom postupku pred ustanovama javne vlasti. U ispitnom postupku utvrđeno je da je JU Zavod "Komanski most" oglasila potrebu za prijem u radni odnos dva stručna radnika na radno – okupacionom angažovanju na neodređeno vrijeme. Po predmetnom oglasu direktor Zavoda je nakon razmatranja dokumentacije svih prijavljenih kandidata i nakon obavljenog intervjua sa kandidatima donio odluku o izboru dvije kandidatkinje S. J. diplomiranog defektologa i B. S. diplomiranog socijalnog radnika. Kandidatkinja E.K. obaviještena je od strane direktora Zavoda da po navedenom oglasu za prijem na radno mjesto stručnog radnika na radno - okupacionom angažovanju nije izabrana. Navedeno obavještenje koje je dostavljeno podnositeljki pritužbe ne sadrži pouku o pravu na korišćenje pravnog sredstva, niti je uz to obavještenje dostavljena odluka o izboru kandidatkinja. Takođe i odluke o izboru pomentih kandidatkinja ne sadrže obrazloženje u kojem su navedeni dovoljni i jasni razlozi za donošenje takve odluke.

Zaštitnik smatra da obrazloženje odluke mora sadržati potrebno objašnjenje i razloge kojima se organ rukovodio prilikom njenog donošenja. Ono omogućava učesnicima u postupku da saznaju razloge na kojima je zasnovana odluka i da odluče da li će je pobijati pravnim sredstvima kako bi zaštitili svoja prava. Davanje obrazloženja predstavlja jamstvo protiv proizvoljnosti i samovolje organa prilikom donošenja odluke i nejednakog postupanja prema strankama i stvaranje povjerenja u profesionalizam i pravičnost.

Zaštitnik podsjeća da je JU Zavod "Komanski most" ustanova koja obavlja djelatnosti od javnog interesa, da se finansira iz budžeta Crne Gore, da je kao javna služba u širem smislu dio javne vlasti i da je stoga dužna da postupa u svim pravnim situacijama, pa i u konkretnom slučaju, u skladu sa zakonom i drugim propisima i da strankama omogućiti da što lakše ostvare svoja prava i pravne interese. Postupanjem na taj način otklonila bi se nesigurnost u kojoj se našla podnositeljka pritužbe kao učesnica na oglas u pogledu ostvarivanja njenih prava i istovremeno obezbijedila opšta pravna sigurnost.

Nedostatak obrazloženja po mišljenju Zaštitnika mogao je podnositeljki pritužbe ostaviti utisak proizvoljnosti i samovolje kod odlučivanja i donošenja odluke. U konkretnom slučaju JU Zavod „Komanski most“ je bila dužna da podnositeljki pritužbe E. K. uz obavještenje dostavi odluku o izboru kandidata sa obrazloženjem u kojem će navesti dovoljne i jasne razloge za donošenje svoje odluke i pouku o pravnom sredstvu.

Zaštitnik je JU Zavod "Komanski most" dao mišljenje<sup>37</sup> sa preporukom da u budućim postupanjima prilikom donošenja odluka po javnom oglasu ili u sličnim situacijama postupa u skladu sa načelima zakonitosti i vladavine prava i da odluke koje donosi sadrže obrazloženje sa jasnim i dovoljnim razlozima i da se dostavljaju svim učesnicima u postupku sa odgovarajućom poukom o pravnom sredstvu.

**2) Opis slučaja:** S. S. iz Podgorice, žalila se na rad Službe zaštite Glavnog grada Podgorica navodeći: da je zaposlena u Službi zaštite Glavnog grada Podgorica; da su ona i zamjenik komandira Službe zaštite Glavnog grada Podgorica potpisali Predlog ocjene rada za 2015. godinu, koji je proslijeđen komandiru Službe zaštite Glavnog grada Podgorica, kako bi on na osnovu istog donio rješenje o ocjeni njenog rada za 2015. godinu, u skladu sa propisima; da komandir Službe zaštite Glavnog grada Podgorica nije odlučio po tom zahtjevu i nije donio rješenje o ocjeni njenog rada za 2015. godinu.

---

<sup>37</sup> Mišljenja su dostupna na sajtu [www.ombudsman.co.me](http://www.ombudsman.co.me)

**Ishod slučaja:** Zaštitnik je utvrdio da je podnositeljki pritužbe povrijeđeno pravo iz radnog odnosa i dao mišljenje<sup>38</sup> sa preporukom da komandir Službe zaštite Glavnog grada Podgorica, bez daljeg odlaganja, donese rješenje o ocjeni rada državne službenice S. S. za 2015. godinu saglasno Zakonu o državnim službenicima i namještenicima.

**3) Opis slučaja:** B. D., R. J. i M. M. žalili su se na rad Zavoda za zapošljavanje Crne Gore - Biro rada Bijelo Polje navodeći da je Biro rada Bijelo Polje donio rješenja kojim im je priznato pravo na novčanu naknadu u mjesečnom iznosu od 60 % najniže cijene rada koju određuje Vlada CG; da Biro rada Bijelo Polje ne postupa po predmetnim rješenjima, jer im se ne isplaćuje novčana naknada od 60 % najniže cijene rada već samo 77 eura.

**Ishod slučaja:** Zaštitnik je utvrdio da je podnosiocima pritužbi povrijeđeno pravo na pravično odlučivanje u pravnom postupku pred Zavodom za zapošljavanje kao organom javne vlasti. i dao mišljenje<sup>39</sup> sa preporukom da Zavod za zapošljavanje bez odlaganja B. D., R. J. i M. M. po službenoj dužnosti donese rješenje sa odgovarajućom poukom o pravnom sredstvu, kojim će se utvrditi novi iznos novčane naknade u skladu sa važećim propisima i da u budućem postupanju u svakom pojedinačnom slučaju svim korisnicima novčane naknade kojima je, u skladu sa Zakonom, promijenjen iznos ostvarene novčane naknade po osnovu nezaposlenosti blagovremeno donesi rješenja kojim će se utvrditi novi iznos novčane naknade.

## 5.2.2. Pravo na imovinu i mirno uživanje imovine

Pravo svojine i pravo na neometano uživanje imovine zajamčeni su Ustavom Crne Gore i Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Svakom fizičkom i pravnom licu garantuje se pravo na neometano uživanje svoje imovine i da ne mogu biti lišeni svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i uz pravičnu nadoknadu. Ove garancije su date u cilju zaštite navedenog prava od akata javne vlasti kojima se ukidaju, ograničavaju ili ometaju prava vlasnika na korišćenje, plodouživanje ili raspolaganje. Predmet zaštite prava na imovinu su sva prava, kako apsolutna tako i relativna (obligaciona) prava.

U 2016. godini Zaštitnik je primio 32 pritužbe koje se odnose na povredu prava na imovinu i mirno uživanje imovine.

Muškarci su podnijeli 25 pritužbi, šest (6) pritužbi osobe ženskog pola i jednu (1) pritužbu je podnijela grupa građana.

Pritužbe su se i u izvještajnoj godini odnosile na upis prava na nepokretnostima, dugo trajanje postupaka kod drugostepenih organa, nedonošenje odluka u zakonskom roku od strane organa državne uprave i organa lokalne uprave, postupanje urbanističke i građevinske inspekcije, postupak eksproprijacije, nedonošenje izmjena i dopuna DUP-a, pristup morskome dobru, građenje (dograđivanje) objekata, protivpravno zauzeće zemljišta i dr.

Postupajući po pritužbama i na osnovu drugih obraćanja i razgovora sa građanima Zaštitnik je zapazio da su građani i u izvještajnoj godini u zaštiti ovog prava nailazili na probleme, jer pojedini organi državne uprave, lokalne uprave i lokalne samouprave dugo vode postupke, ne vrše kontrolna ovlašćenja, ili ih neredovno vrše, da organi jedinica lokalne samouprave i dalje u dovoljnoj mjeri ne informišu građane o njihovim pravima i na zakonu zasnovanim interesima, kao i mogućnostima koja im stoje na raspolaganju radi zaštite njihovih prava i interesa.

Zaštitnik i u ovom izvještaju ukazuje da organi državne uprave, lokalne uprave i jedinice lokalne samouprave u svom radu treba više da posvete pažnju efikasnijem i ekonomičnijem postupanju po

<sup>38</sup> Mišljenja su dostupna na sajtu [www.ombudsman.co.me](http://www.ombudsman.co.me)

<sup>39</sup> Mišljenja su dostupna na sajtu [www.ombudsman.co.me](http://www.ombudsman.co.me)

zahtjevima građana, da preduzimaju sve potrebne mjere i radnje kako bi se otklonile prepreke i obezbijedili uslovi za zakonito, blagovremeno, efikasno, i ekonomično sprovođenje izvršenja sopstvenih odluka, da organizuju svoj rad na način koji bi preduprijedio ponavljanje istih ili sličnih problema u svom radu i da se nedostaci u radu koji dovode do povrede ili uskraćivanja prava otklanjaju blagovremeno čim im na to ukažu građani.

Zaštitnik takođe ukazuje da je u cilju jačanja preventivne funkcije nadležnih inspekcija u oblasti uređenja prostora i izgradnje objekata, neophodno da organi državne uprave kroz svoju nadzornu ulogu sprovode pojačani nadzor, zapošljavanje dovoljnog broja službenika i kroz stručno usavršavanje zaposlenih doprinose povećanju nivoa stručnosti i efikasnosti u suzbijanju "divlje" gradnje i njenih negativnih posljedica.

Postupak je okončan u 28 predmeta. U jednom (1) slučaju utvrđeno je da nema povrede prava. U četiri (4) slučaja povreda prava je otklonjena u toku ispitnog postupka. U tri (3) slučaja utvrđena je povreda prava (koja nije otklonjena u postupku) i dato je mišljenje sa preporukom. U jednom (1) slučaju Zaštitnik nije bio nadležan za postupanje (pritužba se nije odnosila na državne organe u Crnoj Gori). U 11 slučajeva podnosioci pritužbi su upućeni na druga pravna sredstva, jer je ocijenjeno da će na taj način efikasnije ostvariti zaštitu svojih prava.

U ostalim slučajevima podnosioci pritužbi nijesu saradivali ili nijesu dopunili pritužbu ili nijesu iscrpili druga pravna sredstva.

#### **Primjeri:**

**1) Opis slučaja:** Advokat B. B. iz Herceg Novog, kao punomoćnik R. S. podnio je pritužbu na rad Uprave za nekretnine - Područna jedinica Herceg Novi navodeći: da je u upravnom postupku Ministarstvo finansija donijelo rješenje, kojim je uvažilo žalbu i poništilo rješenje Uprave za nekretnine - Područna jedinica Herceg Novi i predmet vratilo na ponovni postupak i da Uprava za nekretnine - Područna jedinica Herceg Novi skoro tri godine nije postupila po rješenju Ministarstva finansija, iz njemu nepoznatih razloga.

**Ishod slučaja:** Zaštitnik je utvrdio da je podnosiocu pritužbe (iako je u međuvremenu donijeto rješenje) povrijeđeno pravo i dao je mišljenje<sup>40</sup> sa preporukom da Uprava za nekretnine - Područna jedinica Herceg Novi u budućem postupanju vodi upravni postupak i donosi odluke u skladu sa Zakonom propisanim rokovima i na taj način, efikasnošću i ekonomičnošću postupka doprinese uspješnom i kvalitetnom ostvarivanju i zaštiti prava i pravnih interesa stranaka u postupku.

**2) Opis slučaja:** Z. L. iz Ulcinja, žalio se na rad Uprave za nekretnine - Područna jedinica Ulcinj navodeći: da je rješenje Uprave za nekretnine - Područne jedinice Ulcinj nastalo na osnovu falsifikovane službene isprave; da je vodio postupke kod Upravnog suda Crne Gore i Ministarstva finansija, kao i da su odluke tih organa bile u njegovu korist; da Uprava za nekretnine - Područna jedinica Ulcinj neće da vrati predmet u pređašnje stanje iako su za njega nastale već nesagledive posljedice.

**Ishod slučaja:** Zaštitnik je utvrdio da su podnosiocu pritužbe povrijeđena njegova prava i dao je mišljenje<sup>41</sup> sa preporukom da Uprava za nekretnine - Područna jedinica Ulcinj bez daljeg odlaganja, a najkasnije u roku od 30 dana, postupi po presudi Upravnog suda Crne Gore i rješenju Ministarstva finansija i u skladu sa tim odlukama donese novo zakonito rješenje.

**3) Opis slučaja:** Predstavnik NVO "Park šuma Zagorič", G. M. podnio je pritužbu na rad Glavnog grada Podgorica u kojoj je neveo: da se više puta obraćao gradonačelniku Glavnog grada Podgorica za prijem, i to: 27.

---

<sup>40</sup> Mišljenja su dostupna na sajtu [www.ombudsman.co.me](http://www.ombudsman.co.me)

<sup>41</sup> Mišljenja su dostupna na sajtu [www.ombudsman.co.me](http://www.ombudsman.co.me)

10. 2014. godine, 9. 12. 2014. godine, 18. 11. 2015. godine, ali bez rezultata; da su u vezi toga više puta urgirali mejlom i telefonom, ali da im nikada nije odgovoreno.

**Ishod slučaja:** Zaštitnik je utvrdio da je pritužba NVO "Park šuma Zagorič", iz Podgorice, osnovana i da je nepostupanjem Glavnog grada Podgorica po zahtjevima te nevladine organizacije povrijeđeno pravo na odgovor.

Zaštitnik je Glavnom gradu Podgorica, dao mišljenje<sup>42</sup> sa preporukom da bez daljeg odlaganja odgovori po zahtjevima NVO "Park šuma Zagorič", i to: od 27. 10. 2014. godine, 9. 12. 2014. godine i od 18. 11. 2015. godine.

**4) Opis slučaja:** N. V. žalio se na rad Sekretarijata za privredu, razvoj i finansije Opštine Plav, navodeći da su mu povrijeđena prava iz razloga što nije postupljeno po presudi Upravnog suda Crne Gore; da mu nije omogućeno da zaštiti i ostvari svoja prava i pravne interese; da nije saslušan na okolnosti bitne za donošenje pravilnog i zakonitog rješenja; da se postupak vodi od 2010. godine, odnosno od donošenja rješenja o izdavanju vodne saglasnosti, od 14.01.2010. godine; da kao pravno neuka stranka nije poučen o svojim pravima; da je Sekretarijat donio Zaključak, kojim je odbačen predlog za ponavljanje postupka i da je na taj zaključak izjavio žalbu.

**Ishod slučaja:** Zaštitnik je utvrdio da je podnosiocu pritužbe povrijeđeno pravo na pravično i efikasno odlučivanje u upravnom postupku i dao je mišljenje<sup>43</sup> sa preporukom da Sekretarijat za privredu, razvoj i finansije Opštine Plav, bez daljeg odlaganja postupi po žalbi N. V., i žalbu sa spisima predmeta dostavi Glavnom administratoru Opštine Plav na dalji postupak i odlučivanje.

### 5.2.3. Povraćaj imovinskih prava i obeštećenje

U 2016. godini zbog povrede imovinskih prava i obeštećenja podnešene su samo dvije (2) pritužbe, a podnosioci su osobe muškog pola.

U jednom (1) slučaju utvrđena je povreda prava i dato je mišljenje sa preporukom, a u drugom slučaju nije utvrđena povreda prava.

Iako je podniet izuzetno mali broj pritužbi, Zaštitnik je i u izvještajnoj godini posvetio dužnu pažnju povraćaju imovinskih prava i obeštećenju.

Naime, kao i ranijih godina na zahtjev Zaštitnika Ministarstvo finansija dostavilo je zbirni Izvještaj o radu za 2016. godinu, Regionalnih komisija za povraćaj i obeštećenje u Podgorici, Baru i Bijelom Polju, sa Izvještajem Komisije za ujednačavanje postupka i obavijestilo Zaštitnika da to Ministarstvo u odnosu na preporuke koje su date u Posebnom izvještaju o ostvarivanju prava na povraćaj imovinskih prava i obeštećenje iz 2011. godine, a sa aspekta svoje nadležnosti preduzima potrebne mjere u cilju poboljšanja dinamike rada navedenih komisija, te da je u regionalnim komisijama za povraćaj i obeštećenje, angažovan potreban broj stručnih saradnika i službenika za obavljanje administrativno - tehničkih poslova, kako bi postupci po zahtjevima za povraćaj i obeštećenje bili okončani u što kraćem roku.

Prema ovom izvještaju, od stupanja na snagu Zakona o povraćaju oduzetih imovinskih prava i obeštećenju do 31. decembra 2016. godine, nadležne Komisije imale su u radu 10.847 zahtjeva bivših vlasnika za povraćaj – obeštećenje oduzete imovine. Do formiranja Regionalnih komisija u Podgorici, Baru i Bijelom Polju, nadležne opštinske komisije riješile su ukupno 1.615 zahtjeva. Do 1. januara 2016. godine Regionalne komisije riješile su ukupno 5.330 zahtjeva (Podgorica 1.806, Bar 1.783 i Bijelo Polje

<sup>42</sup> Mišljenja su dostupna na sajtu [www.ombudsman.co.me](http://www.ombudsman.co.me)

<sup>43</sup> Mišljenja su dostupna na sajtu [www.ombudsman.co.me](http://www.ombudsman.co.me)

1.741 zahtjeva). Od 1. januara do 31. decembra 2016. godine, Regionalne komisije riješile su ukupno 404 zahtjeva (Podgorica 68, Bar 140 i Bijelo Polje 196 zahtjeva). Od ukupno primljenih 10.847 zahtjeva bivših vlasnika do 31. 12. 2016. godine, nadležne komisije su riješile ukupno 7.349 predmeta ili 67,75 % (Podgorica 2.764, Bar 2.113 i Bijelo Polje 2.472 zahtjeva), dok je 3.498 zahtjeva ostalo u radu (Podgorica 904 ili 24,64%, Bar 459 ili 17% i Bijelo Polje 2.135 ili 46,34% zahtjeva).

Komisija za ujednačavanje postupka imala je u radu 491 predmet i svi predmeti su završeni.

Iako je u 2016. godini zabilježen blagi rast broja okončanih postupaka po zahtjevima bivših vlasnika, zapaža se da su porast ostvarile Regionalne komisije u Baru i Bijelom Polju, a da je Komisija u Podgorici okončala manje predmeta, ali da ukupno posmatrano Komisije i dalje imaju u radu veliki broj predmeta, po kojima postupak nije okončan, a posebno Komisija u Bijelom Polju.

Polazeći od činjenice da u ovim predmetima postupci traju više godina, Zaštitnik i u ovom izvještaju ukazuje da je neophodno da Komisije ubrzaju svoj rad po preostalim predmetima a posebno Komisija u Bijelom Polju koja ima u radu 46,34% nezavršenih predmeta.

Zaštitnik ponovo ukazuje da se proces povraćaja oduzetih imovinskih prava i obeštećenja odvija veoma sporo, te da se na taj način građanima onemogućava da ostvare svoja zakonom propisana prava ili da koriste odgovarajuća pravna sredstva za zaštitu svojih prava. Svi podnosioci zahtjeva za povraćaj i obeštećenje po čijim zahtjevima nije odlučeno i dalje se nalaze u pravnoj neizvjesnosti. Ostvarivanje prava na imovinu ne smije zavisiti od volje nadležnih organa jer se radi o neotuđivom pravu.

Zaštitnik i u ovom izvještaju podsjeća na potrebu i obavezu normativnog regulisanja povraćaja imovine koja je svojevremeno oduzeta vjerskim zajednicama, s obzirom na to da pitanje povraćaja te imovine još uvijek nije normativno uređeno.

#### **Primjer:**

**1) Opis slučaja:** Š. K. podnio je pritužbu na rad Komisije za povraćaj i obeštećenje u Bijelom Polju.

*U pritužbi je naveo: da je 9. 4. 2004. godine podnio zahtjev za povraćaj zemljišta; da postupak traje skoro 12 godina i da se ovakvim postupanjem Komisije odugovlači postupak po njegovom zahtjevu i povređuje njegovo pravo.*

**Ishod slučaja:** Zaštitnik je utvrdio da je nepostupanjem Komisije za povraćaj i obeštećenje u Bijelom Polju podnosiocu pritužbe povrijeđeno pravo na pravično i efikasno odlučivanje u upravnom postupku i dao mišljenje<sup>44</sup> sa preporukom da Komisija u predmetnoj upravnoj stvari, bez daljeg odlaganja, donese na zakonu zasnovanu odluku i time omogući ostvarivanje prava i pravnih interesa stranke u postupku.

#### **5.2.4. Pravo na zdravstvenu zaštitu i zdravstveno osiguranje**

U 2016. godini Zaštitnik je primio 37 pritužbi, koje su se odnosile na povrede prava na zdravstvenu zaštitu i zdravstveno osiguranje. U dva (2) slučaja predmeti su formirani po sopstvenoj inicijativi, tako da je u radu bilo ukupno 39 predmeta.

Muškarci su podnijeli 24 pritužbe, žene 13 pritužbi.

Kao i prethodne godine, najveći broj pritužbi podnijela su lica lišena slobode, koja se nalaze u pritvoru ili na izdržavanje kazne zatvora u Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija (29 predmeta, od kojih je jedan

---

44

formiran po sopstvenoj inicijativi). Postupanje Zaštitnika po pritužbama lica lišenih slobode analizirano je u dijelu ovog izvještaja koji se odnosi na prava lica lišenih slobode.

Postupak je okončan u svim predmetima.

U postupanju po ostalim pritužbama, koje se ne odnose na zdravstvenu zaštitu lica lišenih slobode u dva (2) slučaja nije utvrđena povreda prava, u četiri (4) slučaja podnosioci pritužbi su upućeni na druga pravna sredstva, jer je ocijenjeno da će na taj način efikasnije ostvariti zaštitu svojih prava, u dva (2) slučaja stranka je povukla pritužbu i u dva (2) slučaja nije se moglo postupati, jer pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku, a ni nakon isteka tog roka.

### 5.2.5. Pravo iz penzijskog i invalidskog osiguranja

Zaštitnik je u 2016. godini primio 14 pritužbi zbog povrede prava iz oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja. Iz prethodne godine prenešene su tri (3) pritužbe, tako da je u radu bilo 17 predmeta.

Muškarci su podnijeli pet (5) pritužbi, osobe ženskog pola šest (6), a tri (3) pritužbe su podnijete od strane grupe građana.

Pritužbe su se odnosile na rad Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore, Ministarstva rada i socijalnog staranja, organa nadležnih za poslove iz oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja u drugim državama.

Kao i u prethodnoj godini građani su se žalili na dugo trajanje postupaka pred prvostepenim i drugostepenim organom, na neisplaćene doprinose, teškoće u ostvarivanju prava na penziju izražavajući nezadovoljstvo na način obračuna i isplate penzija i na ostvarivanje prava na penziju po osnovu staža osiguranja ostvarenog u bivšim jugoslovenskim republikama.

Postupak je okončan u 15 predmeta. U dva (2) slučaja nije utvrđena povreda prava, u tri (3) slučaja povreda prava je otklonjena u toku ispitnog postupka. U jednom (1) slučaju je utvrđena povreda prava (koja nije otklonjena u postupku) i dato je mišljenje sa preporukom, a u jednom (1) slučaju dato je mišljenje sa ukazivanjem. U pet (5) slučajeva podnosioci su upućeni na druga pravna sredstva, jer je ocijenjeno da će na taj način efikasnije ostvariti zaštitu svojih prava.

U ostalim slučajevima, jedna (1) pritužba se odnosila na preispitivanje zakonitosti odluke, jedna (1) nije dopunjena u ostavljenom roku, a ni nakon toga, a u jednom (1) slučaju pritužba se odnosila na organ penzijskog osiguranja u Republici Hrvatskoj (predmet je upućen Pučkoj Pravobraniteljici sa zamolnicom za postupanje).

#### Primjeri:

**1) Opis slučaja:** J. K. podnijela je pritužbu na rad Fonda PIO Crne Gore navodeći: da kod Prve banke ima hipotekarni kredit, kao i da isti nije u mogućnosti da otplaćuje; da je zbog toga Banka od Fonda PIO zatražila da se uvede administrativna zabrana na njenu penziju zbog namirenja obaveza koje ima prema toj banci; da je Fond PIO uveo administrativnu zabranu na njenu penziju, ali u ukupnom iznosu koji je veći od 50% iznosa penzije; da se po pozitivnim propisima u postupku po administrativnoj zabrani ne može odbijati više od 50% od primanja.



**Ishod slučaja:** Zaštitnik je utvrdio da su podnositeljki pritužbe povrijeđena njena prava i dao mišljenje<sup>45</sup> sa preporukom da Fond penzijskog i invalidskog osiguranja CG prilikom obračuna i isplate prve sledeće mesečne penzije podnositeljke pritužbe i ubuduće dok dug postoji vrši obustavu na istoj u iznosu ne većem od 1/2 primanja.

**2) Opis slučaja:** S. D. podnijela je pritužbu na rad Fonda PIO Crne Gore u kojoj je navela: da kod Prve banke ima dva kredita, jedan koji se uredno odbija od penzije i stambeni kredit iz 2006. godine koji se nije odbijao od penzije jer nije bila izdata administrativna zabrana, ali da se isti odbija aktom javnog izvršitelja iz devetog meseca 2016. godine. Ističe, da je od tada Fond PIO uveo administrativnu zabranu na njenu penziju, ali u ukupnom iznosu koji je veći od 50% iznosa penzije.

**Ishod slučaja:** Zaštitnik je dobio izjašnjenje od Fonda PIO Crne Gore iz kojeg proizilazi da je Fond otklonio povredu prava na koju je podnositeljka ukazala u pritužbi.

**3) Opis slučaja:** M. M., iz Roterdama - Holandije, obratio se zahtjevom u kojem je navedeno: da je Fond penzijskog i invalidskog osiguranja donio rješenje kojim mu se priznaje pravo na srazmjernu starosnu penziju; da mu je nakon godinu dana kopiju rješenja prosljedio Holandski Mirovinski Zavod; da je, s obzirom da mu je odobrena starosna penzija, od Fonda zatražio da mu se izda nalog za isplatu u banci u Holandiji; da nije dobio nikakav odgovor i da je Fondu poslao pismo i nekoliko mejlova ali da mu ni nakon toga nije odgovoreno.

**Ishod slučaja:** Zaštitnik je dobio izjašnjenje od Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja u kojem se navodi: da je uvidom u isplatnu bazu podataka korisnika prava Fonda PIO M.M. dostavio IBAN banke i Potvrdu o životu; da bi se isplata zaostalih penzija uspostavila neophodno je da imenovani dostavi i SWIFT banke o čemu je obaviješten i putem imejla i telefonskim razgovorom.

Zaštitnik je mejlom kontaktirao M.M i uputio ga da Fondu penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore dostavi SWIFT banke kako bi mogao ostvariti pravo na isplatu penzije.

## 5.2.6. Socijalna zaštita

Socijalna zaštita je djelatnost kojom se obezbjeđuju i ostvaruju mjere i programi namijenjeni pojedincu i porodici sa nepovoljnim ličnim ili porodičnim okolnostima, koji uključuju prevenciju, pomoć u zadovoljavanju osnovnih životnih potreba i podršku. Socijalnu zaštitu, kao djelatnost od javnog interesa, obezbjeđuje država i lokalna samouprava. Pojedine usluge mogu pružati i organizacije, preduzetnici, privredna društva i fizička lica.

U toku izvještajne godine u oblasti socijalne zaštite Zaštitnik je imao u radu 38 predmeta. Muškarci su podnijeli 19 pritužbi, žene su podnijele 13 pritužbi, jedna (1) pritužba je podnijeta od strane privrednog društva, a pet predmeta (5) je pokrenuto po sopstvenoj inicijativi. Okončano je 37 predmeta, a jedan (1) predmet je prenijet u 2017. godinu. U dva (2) slučaja su upućene preporuke nadležnim organima.

Zaštitniku su se najčešće obraćale osobe koje iz različitih razloga nijesu u stanju da finansiraju svoje egzistencijalne potrebe, bilo da su nesposobne za rad, bolesne, osobe sa invaliditetom, starije osobe itd. To su osobe koje su trajno materijalno ugrožene, ali ima i situacija, kao što su elementarne nepogode ili teška bolest, kada je materijalna pomoć potrebna i osobama koje inače imaju sredstava za život.

U pritužbama je takođe ukazivano na niska primanja, zaduženost, prinudna izvršenja, neplaćanje izdržavanja, loše stambene uslove, velika dugovanja za utrošenu električnu energiju i sl.

---

<sup>45</sup> Mišljenja su dostupna na sajtu [www.ombudsman.co.me](http://www.ombudsman.co.me)

Materijalna pomoć se najčešće isplaćuje iz dva izvora – državni i lokalni. Materijalna pomoć koju obezbjeđuje država dostupna je građanima koji ispunjavaju zakonske uslove (materijalno obezbjeđenje porodice, njega i pomoć drugog lica, subvencije za utrošenu električnu energiju i dr.). Vrste pomoći koje se obezbjeđuju iz lokalnih izvora određuju lokalne samouprave i one se razlikuju zavisno od sredine. Obroci u narodnim kuhinjama, pomoć za nabavku školskog pribora, jednokratne novčane pomoći te rješavanje stambenih potreba socijalno ugroženih lica su najčešći oblici pomoći na lokalnom nivou. Neke kategorije stanovništva (djeca, trudnice i samohrane majke sa malom djecom) dobijaju posebnu vrstu materijalne pomoći i povlastice. Osobe koje zbog različitih razloga ne mogu da se brinu o sebi (nijesu u mogućnosti da se kreću, hrane bez pomoći, obavljaju kućne poslove ili samostalno obavljaju fiziološke potrebe) imaju pravo na fizičku i stručnu pomoć, koja im se može pružiti u specijalizovanim ustanovama – domovima, kada su trajno smješteni, ustanovama za dnevni boravak ili u njihovim kućama. To su često osobe koje nemaju redovna primanja i koje nijesu u poziciji da zarade za svoje potrebe, pa im je istovremeno potrebna i materijalna pomoć.

Imajući u vidu činjenicu da se radi o veoma ranjivim kategorijama stanovništva, Zaštitnik smatra da organi i ustanove socijalne zaštite, treba da prilikom odlučivanja o pravima navedenih lica postupaju blagovremeno, efikasno i u razumnom roku.

Takođe, Zaštitnik zapaža da ne postoje relevantni podaci na osnovu kojih bi se mogle praviti procjene o broju socijalno ugroženog stanovništva. Naime, primjena novih odredbi Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti dovela je do smanjenja broja korisnika prava na materijalno obezbjeđenje porodice. S druge strane, ne postoje podaci koji se odnose na stopu siromaštva. Shodno Godišnjem planu zvaničnih statistika za 2014., 2015. i 2016. godinu, nije predviđeno objavljivanje apsolutne stope siromaštva na osnovu podataka dobijenih Anketom o potrošnji domaćinstava, što je rađeno u prethodnom periodu. Prema obavještenju dobijenom od Zavoda za statistiku, planirano je da se ubuduće pređe na objavljivanje relativne stope siromaštva iz EU SILC istraživanja, a što će omogućiti podatke koji će biti uporedivi sa zemljama EU. Takođe, ne postoje podaci o minimalnoj potrošačkoj korpi za 2016. godinu, jer je Zavod za statistiku u prošloj godini započeo reviziju metodologije minimalne potrošačke korpe. Zaštitnik ukazuje, da je neophodno što prije otpočeti sa objavljivanjem navedenih podataka, jer su oni dobra osnova za planiranje politika usmjerenih na zaštitu lica koja se nalaze u zoni siromaštva, te ocjenu efikasnosti/inefikasnosti mjera koje se preduzimaju.

Zaštitnik je u nekoliko slučajeva konstatovao da porodice žive u ustupljenim, neuslovnim prostorijama, bez električne energije i sanitarno- higijenskih uslova, sa nerijetko narušenim zdravljem, a da su im jedini prihodi materijalno obezbjeđenje porodice i da isti nijesu dovoljni za zadovoljenje elementarnih životnih potreba, te da je neophodna dodatna podrška društva. Uglavnom su u pitanju samačka domaćinstva, jednoroditeljske porodice, kao i porodice romske populacije, koje su ujedno posebno ranjive. Svjedoci smo pojave da se sve češće organizuju javne humanitarne akcije za prikupljanje novčanih sredstava za porodice u stanju socijalne potrebe. Ovakve akcije su najčešće medijski praćene, pa se i pored efekata koji se njima postižu, može govoriti i o narušavanju privatnosti.

Zaštitniku se u izvještajnoj godini obraćao jedan broj građana zbog isključenja električne energije sa napajanja, zbog neizmirenog duga koji je iznosio i više hiljada eura, te su navodili da se dijelom radi i o zastarjelom dugu, a da nemaju dovoljno novca da izmire račune. Zaštitnik smatra da su građani, kao krajnji kupci, dužni da redovno izmiruju račune za utrošenu električnu energiju, ali da im se sve informacije moraju učiniti dostupnim, kao i da se moraju uspostaviti efikasni mehanizmi kontrole potrošnje i obračuna utrošene električne energije. Zabrinjavajuća je činjenica da snabdjevač električne energije, u ne malom broju slučajeva, duži vremenski period, pa čak i više godina, nije preduzimao mjere za naplatu računa za utrošenu električnu energiju. Kao jedini snabdjevač pribjegava isključivanju električne energije i ponovno uključenje uslovljava zaključenjem ugovora o plaćanju računa na rate, uz

priznanje duga. Na ovaj način građani se dovode u situaciju da moraju zaključiti ugovor i time im se uskraćuje mogućnost da u sudskom postupku zahtijevaju da se utvrdi zastarelost potraživanja. Mišljenja smo da će rješavanju snabdijevanja električnom energijom ranjivih kupaca doprinijeti i primjena novog Zakona o energetici<sup>46</sup>, kojim je uvedena kategorija tzv. ranjivih kupaca električne energije a kojima ne može biti uskraćeno, odnosno obustavljeno napajanje električnom energijom bez obzira na iznos duga po tom osnovu.

**Razvoj usluga iz oblasti socijalne i dječje zaštite:** Predmetom pažnje Zaštitnika bilo je i zbrinjavanje beskućnika u Glavnom gradu. Ovaj problem, koji je prisutan dugi niz godina, pokušavao se riješiti u saradnji sa nevladinim organizacijama. Ta rješenja su bila kratkoročna pa su u 2016. godini vođene aktivnosti od strane Glavnog grada u saradnji sa Ministarstvom rada i socijalnog staranja, NVO sektorom i međunarodnim organizacijama na uspostavljanju nove usluge namijenjene ovim licima, a što bi trebalo da predstavlja dugotrajno rješenje. Do zaključenja rada na ovom Izvještaju zbrinjavanje beskućnika nije obezbijeđeno.

Takođe, predmet pažnje Zaštitnika je bilo funkcionisanje dnevnih centara za djecu i mlade sa smetnjama u razvoju, kao i širenje mreže centara. U jednom predmetu Zaštitnik je konstatovao da je povrijeđeno pravo na podršku i pomoć društva roditeljima i djeci sa smetnjama u razvoju Opštine Budva. Utvrđeno je da od 2013. godine postoji Odluka Opštine Budva o osnivanju JU Dnevnog centra za djecu sa smetnjama u razvoju u tom gradu. Realizacija projekta planirana je kao partnerska Opštine Budva i Ministarstva rada i socijalnog staranja uz definisan način finansiranja i podjelu odgovornosti. Opština Budva imala je opredijeljena sredstva za opremanje Dnevnog Centra i obezbijeđen prostor za navedenu namjenu, ali projekat još uvijek nije okončan zbog procesnih odugovlačenja postupka opremanja prostora (tenderskih procedura) u protekle tri godine. Zaštitnik je preporučio Opštini Budva da sa dužnom pažnjom nastavi sa započetim aktivnostima kako bi se navedeni projekat što prije završio, a JU Dnevni centar za djecu i omladinu sa smetnjama i poteškoćama u razvoju u toj Opštini započeo sa radom.

U drugom predmetu, JU Dnevni centar za djecu i omladinu sa smetnjama i teškoćama u razvoju u Opštini Herceg Novi osnovan je 2011. godine i funkcionisao je do jula 2016. godine, kada je ostao bez prostorija koje su bile zakupljene. Zaštitnik je ustanovio da pomenuti Dnevni centar ima 16 korisnika uzrasta od 6-27 godina i da su u Centru, djeca i omladina koja imaju smetnje i teškoće u razvoju imali svakodnevno razne aktivnosti, uz pomoć stručnih lica, defektologa, fizioterapeuta, psihologa i dr. U ovom slučaju utvrđeno je da u Opštini Herceg Novi ne funkcionišu ustanovljeni i potrebni servis podrške u zajednici za porodice sa djecom sa smetnjama u razvoju, da su na taj način porodice i njihova briga o djetetu dovedeni u moguće stanje rizika i pritiska, čime im je otežano svakodnevno funkcionisanje, a samim tim doveden u pitanje i sam status djece i omladine sa smetnjama u razvoju. Stoga, Zaštitnik je preporučio Opštini Herceg Novi da bez odlaganja nastavi sa započetim aktivnostima kako bi JU Dnevni centar za djecu i omladinu sa smetnjama i poteškoćama u razvoju nastavio sa radom i da se prema procjenama potreba zajednice u saradnji sa relevantnim partnerima pristupi formiranju i drugih servisa podrške za djecu i omladinu sa smetnjama u razvoju, u skladu sa zakonom. Istovremeno, Ministarstvu rada i socijalnog staranja preporučeno je da u saradnji sa Opštinom preduzme mjere i radnje na obezbjeđivanju kontinuirane usluge podrške djeci i omladini sa smetnjama u razvoju – Dnevnog centra. U okviru JU Dječji dom „Mladost“ Bijela otpočela je sa radom usluga dnevnog boravka za djecu sa smetnjama u razvoju do osamnaeste godine života, što samo donekle rješava problem. Međutim, korisnici stariji od osamnaest godina ne mogu koristiti ovu uslugu, a takođe je upitno i korišćenje usluge za djecu sa čitave teritorije opštine imajući u vidu njenu razuđenost.

---

<sup>46</sup> (“Sl. ist CG” br. 5/16)

Zaštitnik zapaža, da je intencija uspostavljanja usluga socijalne i dječje zaštite, sve više orijentisana ka lokalnim samoupravama, što dovodi u pitanje njihovu održivost. Evidentno je da su usluge socijalne i dječje zaštite formirane u pojedinim lokalnim samoupravama neodržive iz razloga što lokalne samouprave nemaju finansijskih sredstava za njihovo finansiranje (npr. u Opštini Bijelo Polje, koja prednjači sa brojem usluga, zarade zaposlenim kasne 8-9 mjeseci).

Zaštitnik smatra da je potrebno uraditi cjelovitu analizu uspostavljanja usluga u sistemu socijalne i dječje zaštite sa posebnim osvrtom na njihovo finansiranje, imajući u vidu stvarno stanje i finansijske mogućnosti lokalnih samouprava.

Zaštitnik ukazuje, kada je u pitanju razvoj usluga, na problem koji se odnosi na neuspostavljanje sistema licenciranja usluga i pružalaca usluga, a koji je propisan Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti.

**Oduzimanje poslovne sposobnosti:** U izvještajnoj godini bilo je pritužbi koje su se odnosile na postupak i proceduru oduzimanja poslovne sposobnosti. U predmetima se radilo o mentalno oboljelim osobama kojima je potrebna zaštita. U postupanju po pritužbama zapaženo je da prilikom odlučivanja o zbrinjavanju lica kojima je potrebna zaštita i pomoć nije u dovoljnoj mjeri ili je potpuno izostalo uključivanje osobe o čijem se pravu odlučuje. Odluka o lišenju poslovne sposobnosti zasnovana je na dijagnozi, odnosno, na procjeni da li odluka ima negativne posledice i/ili da li osoba razumije prirodu i posledica svoje odluke i/ili da li je u mogućnosti da primi određenu informaciju. Ovakva praksa i oduzimanje poslovne sposobnosti nije u skladu sa odredbama člana 12. Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom, koji predviđa obavezu uspostavljanja podrške u ostvarivanju poslovne sposobnosti, a ne njeno oduzimanje.

U vezi sa lišavanjem poslovne sposobnosti, u jednom slučaju Zaštitnik je dao Mišljenje sa preporukama nadležnim organima. <sup>47</sup>

### 5.2.7. Socijalno stanovanje

Stanovanje je jedna od osnovnih egzistencijalnih potreba ljudi, koja na različite načine utiče na sve nivoe egzistencije i bitna je polazna osnova evropskog socijalnog modela, kome i mi kao društvo težimo i nastojimo da implementiramo. Adekvatno stanovanje ranjivih kategorija društva jedan je od ključnih faktora socijalne integracije i prevencije od siromaštva i diskriminacije.

Pravo na rješavanje stambenih potreba socijalno ugroženih kategorija – socijalno stanovanje, saglasno Zakonu o socijalnom stanovanju, definisano je kao stanovanje odgovarajućeg standarda koje se obezbjeđuje pojedincima ili domaćinstvima koja iz socijalnih, ekonomskih i drugih razloga ne mogu da riješe pitanje stanovanja. Jedinice lokalne samouprave radi obezbjeđivanja uslova razvoja socijalnog stanovanja, između ostalog, dužne su da donose Programe socijalnog stanovanja, planiraju budžetska sredstva za sprovođenje lokalne stambene strategije, vode registar stanova, osnivaju samostalno ili zajedno sa drugim zainteresovanim jedinicama lokalne samouprave neprofitnu stambenu organizaciju radi realizacije programa socijalnog stanovanja i upravljanja stanovima za socijalno stanovanje kao i radi obavljanja drugih aktivnosti od javnog interesa u oblasti stanovanja.

Postupajući u predmetima koji se odnose na ovu problematiku, Zaštitnik je ustanovio da još uvijek sve lokalne samouprave nijesu donijele Lokalne programe socijalnog stanovanja, a koji je preduslov za rješavanje stambene problematike u lokalnim zajednicama. Nepostojanje pokazatelja o potrebama stanovništva, neprecizne evidencije socijalnih stanova, te nepostojanje jasno utvrđenih kriterijuma za

---

<sup>47</sup> Mišljenja su dostupna na sajtu [www.ombudsman.co.me](http://www.ombudsman.co.me)

raspodjelu, ide u prilog tvrdnji da ovom pitanju lokalne samouprave ne poklanjaju dužnu pažnju i da ona još uvijek nije njihov prioritet. Naravno, postoje primjeri dobre prakse kakvi su: rješavanje stambenih pitanja penzionera u Podgorici i Nikšiću; rješavanje stambenih pitanja raseljenih i izbjeglih lica u Nikšiću, Podgorici, Beranama; realizacija "Projekta 1000 plus".

U prethodnoj godini, posredstvom angažovanja medija, u pojedinim gradovima, riješena su stambena pitanja lica koja su bila predmet medijske pažnje. Ne umanjujući ulogu i namjeru medija da pomognu licima u stanju socijalne potrebe, smatramo da ovakav način rješavanja stambene problematike ne bi trebao da bude obrazac postupanja, jer dovodi do neravnopravnosti građana.

### **5.3. Pravo na zdravu životnu sredinu**

Zaštita životne sredine i očuvanje prirode jedna je od najviših vrijednosti ustavnog poretka. Očuvana i zdrava životna sredina je osnova za razvoj države i društva.

Usvajanjem Deklaracije o ekološkoj državi 1991. godine, Crna Gora se opredijelila da bude ekološka država. Ekološko opredeljenje je potvrđeno Ustavom Crne Gore. Pravo na zdravu životnu sredinu, pravo na informisanost o stanju životne sredine, kao i pravo učešća u procesu donošenja odluka koje se odnose na životnu sredinu, Ustavom Crne Gore prepoznata su kao temeljna ljudska prava.

Crna Gora je unaprijedila normativni i institucionalni okvir u oblasti zaštite životne sredine, kojim su u značajnoj mjeri stvoreni uslovi za potpunije ostvarivanje prava na zdravu životnu sredinu, uz primjenu visokih standarda i nastavila na usklađivanju zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU. Donijeti su značajni strateški dokumenti kojima se definišu planovi razvoja koji imaju direktan uticaj na životnu sredinu i održivi razvoj.

U izvještajnoj godini Vlada Crne Gore donijela je Nacionalnu strategiju za transponovanje, implementaciju i sprovođenje pravne tekovine EU u oblasti životne sredine i klimatskih promjena s Akcionim planom za period 2016-2020 godine. Strategija je usvojena da bi se postigla postepena i puna transpozicija ukupne pravne tekovine EU za poglavlje 27 - Životna sredina i promjena klime u pravni sistem Crne Gore.

Kada je riječ o zaštiti životne sredine i zdravlja ljudi od negativnih uticaja zagađenja vazduha pravni okvir kojim je u Crnoj Gori uređena ova oblast u dobroj mjeri je usklađen sa pravnom tekovinom EU. Donijeta je Nacionalna Strategija upravljanja kvalitetom vazduha za period 2013-2016. godine.

I u 2016. godini Zaštitnik je posebnu pažnju posvetio praćenju stanja životne sredine u pojedinim opštinama i to opštini Pljevlja, Glavnom gradu Podgorica, opštinama Nikšić i Bar i aktivnostima i mjerama koje su nadležni organi preduzimali za zaštitu zdravlja i zaštitu životne sredine u tim gradovima.

Kvalitet vazduha u 2016. godini u odnosu na broj dana prekoračenja dnevne vrijednosti MP10 čestica u vazduhu gotovo je na istom nivou kao i u prethodnoj godini u opštinama Pljevlja, Nikšić, Bar i u Glavnom gradu Podgorica. Naime, prema podacima o prekoračenjima srednjih dnevnih dozvoljenih koncentracija zagađujućih materija, tokom zimskih mjeseci kvalitet vazduha je bio veoma loš. Uticaj na kvalitet vazduha imali su individualna ložišta, meteorološke prilike, uz kumulativno dejstvo konstantnih emisija iz industrije i saobraćaja. To stanje uslovljeno je i pojavama temperaturnih inverzija uz visok atmosferski pritisak i stabilnu atmosferu, što dovodi do koncentrisanja zagađujućih materija u prizemnim slojevima atmosfere.

U Pljevljima je u januaru, februaru, martu, septembru, oktobru, novembru i decembru mjesecu srednja dnevna koncentracija PM10 čestica u vazduhu bila iznad dozvoljene vrijednosti (u decembru mjesecu 28 dan). Kvalitet vazduha u decembru u Pljevaljskoj kotlini dodatno su pogoršavala i povremena prekoračenja srednjih satnih i srednjih dnevnih koncentracija sumpora (IV) oksida, visoke koncentracije MP2,5 na svim mjernim mjestima, takođe je evidentiran i visoki sadržaj benzo(a)pirena u M10 česticama na svim mjernim mjestima.

Prekoračenje srednje dnevne koncentracije M10 čestica u vazduhu zabilježeno je u Podgorici i Nikšiću, i to 20 do 23 dana u januaru i 25 dana u decembru, dok je koncentracija MP10 čestica u vazduhu iznad propisane vrijednosti zabilježena u Baru i to u januaru 10 dana, a decembru 14 dana.

Podaci o izvršenim mjerama dostupni su na internet stranici Agencije za zaštitu životne sredine.

S obzirom na to da se radi o dugogodišnjem problemu Zaštitnik i u ovom izvještaju ukazuje da je za njegovo rješavanje neophodno bez odlaganja pristupiti sprovođenju zajedničkih mjera državnih i lokalnih organa, u skladu sa svojim nadležnostima. Neophodno je donijeti Plan zaštite sa mjerama sanacije stanja životne sredine u navedenim opštinama i redovno obavještavati javnost o realizaciji mjera smanjenja negativnog uticaja na životnu sredinu i analizi sprovedenog monitoringa svih segmenata životne sredine. Takođe je neophodno ojačati administrativne kapacitete na državnom i lokalnom nivou, a naročito u oblasti ekološke inspekcije.

U cilju zaštite zdravlja građana i zaštite životne sredine, nadležni inspekcijski organi treba da kontinuirano vrše inspekcijski nadzor svih registrovanih zagađivača u opštini Pljevlja i drugim gradovima, preduzimaju mjere u skladu sa zakonom, a naročito mjere odgovornosti u cilju sprječavanja akcidentnog stanja i preduzimanja neophodnih mjera za unaprjeđenje kvaliteta vazduha i vode za piće u tim gradovima.

I u ovoj izvještajnoj godini Zaštitniku su se obraćali građani ukazujući na problem komunalne buke u Podgorici, Nikšiću, Kotoru i Pljevljima. Ovaj problem je izražen i u drugim gradovima, a naročito u primorskim gradovima za vrijeme turističke sezone. Stanje zaštite od komunalne buke je i dalje nezadovoljavajuće.

Povodom obraćanja i pritužbi građana Zaštitnik se više puta obraćao nadležnim inspekcijskim organima i Komunalnoj policiji, tražeći da se izvrši inspekcijski nadzor, odnosno mjerenje nivoa buke u ili u blizini određenih ugostiteljskih objekata. Međutim, rezultati tih mjerenja u skoro svim slučajevima su ukazivali da je nivo buke u vrijeme mjerenja bio u propisanim granicama, što ukazuje da su vlasnici ugostiteljskih objekata "na neki način" prethodno bili upoznati da će se izvršiti kontrola i mjerenje. U Nikšiću i Pljevljima nije vršeno mjerenje buke. Komunalna policija u Pljevljima nije formirana u skladu sa zakonom, a u Nikšiću ne posjeduje baždarene uređaje za mjerenje buke. Izmjereni nivo buke odražava stanje u momentu mjerenja, ali pravo stanje stvari u tom pogledu može se utvrditi samo ako se mjerenje vrši bez prethodne najave, u više navrata u različitim periodima dana, odnosno noći, na više lokacija.

Po mišljenju Zaštitnika, a na šta je ukazivano i u ranijim izvještajima, utvrđene vrijednosti komunalne buke i njihov trend porasta zahtijevaju preduzimanje odgovarajućih mjera i aktivnosti na nivou države. Zaštita od buke podrazumijeva preduzimanje mjera za sprječavanje nastajanja i širenja buke, odnosno obezbjeđivanja uslova za smanjenje njenog inteziteta primjenom odgovarajućih tehničkih i drugih mjera ili obustavljanja radnji koje prouzrokuju buku. Sprovođenje posebnog režima zaštite od buke podrazumijeva utvrđivanje zona stambenih naselja, zona za odmor i rekreaciju, zona od posebnog javnog interesa, odnosno zona gdje se nalaze objekti poput škola, obdaništa, javnih ustanova, bolnica,

sportskih dvorana, hotela i dr, kao i obezbjeđenje sistematskog mjerenja buke. Zato, svi crnogorski gradovi treba da izrade "kartu buke" na osnovu koje će se moći uspostaviti pravila ponašanja za sve subjekte, odnosno subjekte u saobraćaju, subjekte u građevinarstvu, privredi itd, pa i pravila ponašanja za ugostiteljske objekte, u odnosu na životnu sredinu, koja je kompleksna, jer u njoj ljudi obavljaju svoje svakodnevne aktivnosti, a ista sadrži stambena područja, parkove, područja oko bolnica i škola, pa i područja značajna za turističku privredu. U odnosu na ugostiteljske objekte koji obavljaju svoju djelatnost van utvrđenih zona za zabavu treba uvesti striktna pravila i obaveze. To podrazumjeva i ograničenje radnog vremena ugostiteljskih objekata, ugradnju limitatora nivoa buke i odgovarajuću zvučnu izolaciju.

Zaštitnik ukazuje da je neophodno da nadležne inspekcije, u skladu sa domaćim i međunarodno prihvaćenim standardima, preduzimaju sve neophodne mjere i radnje u cilju stalnog i permanentnog nadzora, praćenja i kontrole stanja ekvivalentnog nivoa komunalne buke, kako se ne bi prelazile granične vrijednosti nivoa komunalne buke i ugrožavalo zdravlje ljudi. Takođe je neophodno da nadležna Komunalna policija vrši monitoring zaštite od buke neprekidno 24 časa, u skladu sa indikatorima buke, prvenstveno nivoa buke za elektroakustične uređaje za izvođenje muzike u ili blizini ugostiteljskih objekata koji svoju djelatnost obavljaju, kako u zatvorenom tako i na otvorenom prostoru, da se unaprijedi saradnja između organa lokalne uprave i lokalne samouprave sa nadležnim inspekcijama u cilju sprječavanja ili smanjivanja štetnih uticaja buke na zdravlje ljudi i životnu sredinu, odnosno postizanja i očuvanja zadovoljavajućeg nivoa buke u životnoj sredini, da se u cilju uspostavljanja sistema kontrole izvora buke, prije izdavanja dozvola za rad, naročito ugostiteljskih objekata, striktno poštuje procedura pri ovjeravanju ili izdavanju uvjerenja o usaglašenosti izvora buke sa propisanim graničnim vrijednostima emisije buke, odnosno da buka bude na takvom nivou da ne ugrožava zdravlje ljudi, da obezbjeđuje mir i uslove za odmor i rad; da se u postupku izdavanja upotrebne dozvole, kao i odobrenja za obavljanje djelatnosti, obavezno pribavi mišljenje o primijenjenim mjerama zaštite od buke, koje po potrebi mogu biti i tehničke mjere izvođenjem odgovarajuće zvučne izolacije objekata u kojima su locirani izvori buke, kao i mjere akustične zaštite na mjestima mogućeg nastajanja buke i putevima širenja buke.

U 2016. godini Zaštitnik je u radu imao 13 predmeta zbog povrede prava na zdravu životnu sredinu.

Muškarci su podnijeli pet (5) pritužbi, osobe ženskog pola dvije (2), grupa građana tri (3), jednu (1) pritužbu je podnijelo privredno društvo, jedna (1) je bila anonimna, a u jednom (1) slučaju postupak je pokrenut po sopstvenoj inicijativi.

Pritužbe su se odnosile na zagađivanje životne sredine komunalnom bukom iz ugostiteljskih objekata i komunalnim otpadom.

Postupak je onončan u 11 predmeta. U tri (3) slučaja nije utvrđena povreda prava, a u dva (2) slučaja utvrđena je povreda prava (koja nije otklonjena u postupku) i dato je mišljenje sa preporukama. U jednom (1) slučaju povreda prava je otklonjena u toku ispitnog postupka. U jednom (1) slučaju podnosilac je upućen na druga pravna sredstva, jer je ocijenjeno da će na taj način efikasnije ostvariti zaštitu svojih prava, u četiri (4) slučaja nije se moglo postupati jer podnosilac nije saradivao, pritužba nije sadržala neophodne podatke i nije dopunjena u ostavljenom roku, a ni nakon toga.

#### **Primjeri:**

**1) Opis slučaja:** Skupština stanara iz ulice Narodnih heroja iz Nikšića žalila se zbog ugrožavanja prava na zdravu životnu sredinu emitovanjem preglasne muzike i buke iz ugostiteljskih objekata u toj ulici br.28 i 30, navodeći da se godinama u noćnim časovima iz ugostiteljskih lokala preko puta njihove stambene zgrade emituje preglasna muzika od koje se ne može zaspati, odmoriti, razgovarati u kući, gledati tv program; da se

veoma često do ranih jutarnjih časova u tim lokalima i ispred njih glasno govori, više, pjeva, ali da dolazi i do tuča; da su se više puta obraćali gradonačelniku, Komunalnoj policiji i Centru bezbjednosti, ali bez rezultata.

**Ishod slučaja:** Zaštitnik je utvrdio da je stanarima u ulici Narodnih heroja u Nikšiću povrijeđeno pravo na zdravu životnu sredinu emitovanjem komunalne buke i dao mišljenje<sup>48</sup> sa preporukom da Komunalna policija redovno u cilju uspostavljanja kontrole izvora buke u ovoj ulici, u skladu sa domaćim i međunarodnim standardima, preduzme sve neophodne mjere i radnje u cilju stalnog-redovnog nadzora, praćenja i kontrole stanja ekvivalentnog nivoa komunalne buke i preduzme zakonske mjere za poštovanje tih standarda i propisa, kako se ne bi prelazile granične vrijednosti nivoa komunalne buke i ugrožavalo zdravlje ljudi, i obezbijedili normalni uslovi za rad i odmor stanara.

**2). Opis slučaja:** U ime stanara upravnici lamela u Studentskoj ulici, u Podgorici, podnijeli su pritužbu zbog ugrožavanja prava na zdravu životnu sredinu, navodeći: da se u Studentskoj ulici, u Podgorici, skoro svakodnevno u noćnim časovima, nakon ponoći, iz Studentskog doma, studentskog restorana i prostora za zajedničke aktivnosti emituje preglasna muzika od koje se ne može zaspati, odmoriti, razgovarati u kući i gledati tv program; da se veoma često do ranih jutarnjih časova na otvorenom glasno govori, više i pjeva; da zbog izražene buke u kasnim večernjim satima nijesu u mogućnosti da odmore i spavaju ni studenti, a ni stanovnici koji sutradan moraju odgovoriti radnim i drugim obavezama; da zbog nesnosne buke često pozivaju nadležne organe, ali bez rezultata; da su više puta pokušali u civilizovanom razgovoru da objasne problem studentima ali su se studenti konfrotirali sa stanarima, smatrajući da stanari nemaju senzibilitet za njih; da se u Studentskoj ulici, nalazi veliki broj lokala, među kojima su dominantno ugostiteljski objekti, ali da isti u većini poštuju zakonske norme vezane za nivo buke, odnosno glasnoću muzike u određenim intervalima i tokom radnog vremena.

**Ishod slučaja:** Zaštitnik je utvrdio da je stanarima u studentskoj ulici u Podgorici povrijeđeno pravo na zdravu životnu sredinu emitovanjem komunalne buke i dao mišljenje<sup>49</sup> sa preporukama;

- Komunalnoj policiji - Glavnog grada Podgorica, da tokom čitave godine u cilju uspostavljanja kontrole izvora buke u Studentskoj ulici u Podgorici, u skladu sa domaćim i međunarodnim standardima, preduzme sve neophodne mjere i radnje u cilju stalnog-redovnog nadzora, praćenja i kontrole stanja ekvivaletnog nivoa komunalne buke i preduzme zakonske mjere za poštovanje tih standarda i propisa, kako se ne bi prelazile granične vrijednosti nivoa komunalne buke i ugrožavalo zdravlje ljudi i obezbijedili normalni uslovi za rad i odmor stanara;

- J.U. "Dom učenika i studenata" Podgorica da u svojim objektima u Podgorici preduzme sve neophodne mjere i radnje na striktnoj i doslednoj primjeni sopstvenih Pravila o kućnom redu, pravima i obavezama korisnika u JU Dom učenika i studenata u Podgorici i drugih akata koji regulišu boravak studenata u Studentskom domu, kako se ne bi vršile aktivnosti usmjerene na povredu prava drugih lica;

- Upravi policije da radi obezbjeđenja jednakih uslova za ostvarivanje Ustavom zajemčenih prava i sloboda preduzme sve neophodne mjere i radnje kako ne bi došlo do narušavanja javnog reda i mira na javnom mjestu, odnosno u objektima Novog studentskog doma u Naselju Kruševac bb i okolnim zgradama, odnosno sprovodi u kontinuitetu Zakon o unutrašnjim poslovima i Zakon o javnom redu i miru, i

- Ministarstvu prosvjete da vrši nadzornu funkciju i preduzima mjere za prevazilaženje stanja i prevencije nastanku ovakvih pojava.

<sup>48</sup> Mišljenja su dostupna na sajtu [www.ombudsman.co.me](http://www.ombudsman.co.me)

<sup>49</sup> Mišljenja su dostupna na sajtu [www.ombudsman.co.me](http://www.ombudsman.co.me)



## VI PRAVA DJECE I MLADIH

U izvještajnoj godini u oblasti prava djeteta i mladih u radu je bilo 156 predmeta, od kojih su dva (2) prenesena iz prethodne godine. Žene su podnijele 66 pritužbi, muškarci 50, a deset (10) predmeta je formirano po obraćanju djece. U 23 slučaja postupak je pokrenut po sastavnoj inicijativi, u tri (3) po pritužbama grupe građana, a dvije (2) su bile anonimne. Obračanja djece su u porastu, a komunikacija sa njima je, redovna putem facebook-a.

Postupak je okončan u 151 predmetu, a u tri (3) slučaja postupak se nije mogao završiti, jer su pritužbe podnijete pri kraju godine.

U 47 predmeta nije utvrđena povreda prava, a u isto toliko predmeta utvrđena je povreda i otklonjena u toku našeg postupka. U 7 predmeta je stranka upućena na druga pravna sredstva, jer je ocijenjeno da je na taj način otklanjanje povrede efikasnije. U dva (2) slučaja pritužba je povučena, u dva (2) predmeta podnosilac pritužbe nije saradivao, niti je dopunio pritužbu u ostavljenom roku, a ni nakon toga.

U 25 predmeta utvrđena je povreda prava, koja nije otklonjena u toku postupka, pa je dato mišljenje sa preporukama (86 preporuka). U nekim od Mišljenja dato je više preporuka, bilo da se odnose na jedan ili više subjekata. Preporuke su date u po dva predmeta: Centru za socijalni rad Niksic, Centru za socijalni rad Podgorica, Centru za socijalni rad Berane, JU OŠ "Džafer Nikočević", JU OŠ "Milorad Musa Burzan" i po u jedan predmet: Centru za socijalni rad Herceg Novi, Ispitnom centru, JU OŠ "Drago Milović", JU OŠ "Mahmut Lekić", JU OŠ "Milan Vuković", JU OŠ "Njegoš", JU OŠ "Orjenski bataljon", JU OŠ "Vlado Milić", Opštini Budva, Opštini Herceg Novi, Osnovnom sudu Herceg Novi, Osnovnom sudu Kolašin, Osnovnom sudu Podgorica, Osnovnom sudu Rožaje, Osnovnom sudu Ulcinj. U 20 predmeta organ/ustanova je postupio po preporukama Zaštitnika, dok u pet (5) predmeta rok za ispunjenje preporuka nije istekao.

U ostalim slučajevima pritužbe su se odnosile na povredu prava djeteta, na preispitivanja zakonitosti sudskih odluka, na povredu prava djeteta u drugim državama, ili su pritužbe ponovljene a nijesu podnijeti novi dokazi i sl.

Podnosioci su u pritužbama ukazivali na poteškoće u ostvarivanju prava iz socijalne i dječije zaštite, probleme sa kojima se suočavaju djeca u visokokonfliktnim razvodima – kontaktiranje djeteta sa roditeljem sa kojim ne živi i ostvarivanju prava na: izdržavanje, zdravstvenu zaštitu, obrazovanje, ostvarivanje inkluzivnog obrazovanja, vršnjačko nasilje u obrazovnim ustanovama, odnos nastavnika prema učenicima, dugotrajnost sudskih postupaka u porodično pravnim sporovima i zaštitu najboljeg interesa djeteta, i dr.

Pritužbe su se odnosile na: državne organe – 18, javne službe – 87, organe lokalne samouprave – 6, upravu policije – 6, sudove – 27, tužilaštvo – 3 i ostale subjekte – 7.

### 6.1. Statusna prava

U vezi sa statusnim pravima djece, nekoliko roditelja se obratilo za pomoć i zaštitu, uglavnom sa pitanjima o načinu upisa djeteta u matične knjige rođenih u slučajevima kad jedan roditelj nije prisutan, o nemogućnosti prijave prebivališta rođenog djeteta, o ostvarivanju ličnih dokumenata za djecu, kao i u vezi prijave boravka. Po svim obraćanjima postupano je ažurno.

Na osnovu obraćanja roditelja i drugih saznanja, zapaža se da je prisutan problem regulisanja boravišnog statusa djece stranih državljana, koja određeno vrijeme žive u Crnoj Gori ili su članovi porodice stranca s odobrenim privremenim ili stalnim boravkom. Takođe, evidentno je da se u Crnoj Gori još uvijek nalazi jedan broj raseljenih i interno raseljenih lica iz bivših jugoslovenskih republika (oko 900 lica)<sup>50</sup> koja nijesu ostvarila status stranca sa stalnim nastanjenjem iz razloga neposjedovanja ličnih dokumenata zemlje porijekla.

#### **Primjer:**

**Opis slučaja:** *Građanka, državljanka Makedonije, pritužbom je tražila pomoć, ističući da mora da napusti teritoriju Crne Gore (radi spajanja porodice), da ne može da ostvari pravo na lična dokumenta za petoro djece, koja su rođena u Crnoj Gori, koja nemaju nikakvih dokumenata. Zahtjev za upis u matične registre rođenih predat je nadležnoj područnoj jedinici MUP-a, a rok za odluku po zahtjevu nije istekao.*

**Ishod postupka:** *Tim povodom, radi zaštite prava i najboljeg interesa djece i hitnosti postupka obavljen je razgovor sa rukovodiocem Filijale za upravne unutrašnje poslove grada Ulcinja, a građanka je po ubrzanom postupku ostvarila pravo i dobila izvode iz matičnog registra rođenih za djecu.*

## **6.2. Pravo na privatnost**

U vezi sa pravom na privatnost, bilo je nekoliko pojedinačnih i jedna pritužba grupe roditelja. U pritužbama je ukazivano na povredu ličnih podataka djece, zbog neovlašćenog objavljivanja ili korišćenja fotografija djece ili nekih drugih ličnih podataka, npr. imena i prezimena i dr. U ovim slučajevima utvrđena je povreda prava na privatnost. Na osnovu sprovedenih postupaka i praćenjem medija, Zaštitnik je zapazio da su djeca nerijetko podvrgnuta samovoljnom ili nezakonitom miješanju u njihov privatni život.

Najčešće povrede ovog prava nastaju objavljivanjem podataka koje su dali roditelji ili njima bliske osobe smatrajući da će putem medija riješiti problem u vezi sa pravima i potrebama djeteta ili na taj način ostvariti neke svoje interese. Ističemo da treba imati u vidu da se pravu djeteta na zaštitu privatnosti ne može, niti smije pretpostaviti pravo javnosti na informaciju. Privatni život djeteta predstavlja oblast u koju treća lica, pa ni mediji, ne bi smjeli zadirati, niti otkrivati okolnosti koje se odnose na dom, porodicu, socijalne prilike i druge posebnosti djeteta. Informacije koje spadaju u djetetov privatni život ne bi trebale biti dostupne trećim licima, kao ni što ne bi smjele biti plasirane putem sredstava informisanja, budući da se njihovim objavljivanjem može naštetiti djetetu i prouzrokovati njegova duševna bol i patnja. (Zaštitnik se naročito bavio ovim pravom u odjeljku Djeca i mediji).

#### **Primjer:**

**Opis slučaja:** *Grupa roditelja jedne škole, te dva roditelja (pojedinačno) iz drugih škola iz Podgorice podnijeli su pritužbu zbog organizacije interno-eksterne provjere postignuća učenika na kraju prvog ciklusa od strane Ispitnog centra i Ministarstva prosvjete, te isticanje ocjena na oglasnoj tabli škole, odnosno na ulaznim vratima, gdje svi zainteresovani roditelji, čak i prolaznici imaju mogućnost da vide ocjene djece, sa njihovim imenima i prezimenima, da ih fotografišu i na razne načine analiziraju, i da to narušava prava ove djece - učenika na privatnost.*

---

<sup>50</sup> Podaci dobijeni od Ministarstva rada i socijalnog staranja

**Ishod postupka:** Zaštitnik je ustanovio da je pritužba osnovana, da je povrijeđeno pravo djece – učenika na privatnost i dao Mišljenje<sup>51</sup> sa preporukama nadležnim institucijama za buduća postupanja prilikom eksterno-interne provjere znanja i objavljivanja rezultata.

### 6.3. Pravo na život sa roditeljima i održavanje odnosa sa roditeljima

**Djeca i konflikti razvodi:** Konvencija o pravima djeteta promovira novu filozofiju po kojoj dijete nije više objekt prava već subjekt, odnosno nosilac prava. Na taj način, dijete postaje aktivan partner prilikom odlučivanja u situacijama koje na njega utiču i koje ga se tiču. Pravo djeteta na lične odnose i neposredne kontakte sa roditeljem sa kojim ne živi, je njegovo pravo i nezavisno je od odnosa među roditeljima i statusa bračne zajednice. Odvajanje djeteta od roditelja moguće je samo izuzetno i samo onda kada se u odgovarajućem postupku utvrdi da je to neophodno i u najboljem interesu djeteta<sup>52</sup>.

U izvještajnoj godini obraćali su nam se roditelji koji nijesu mogli da ostvare redovan kontakt sa svojim djetetom/djecom, koja su nakon razdvojenosti supružnika ostala da žive sa drugim roditeljem. Pojedini su isticali da uopšte ne mogu da ostvare kontakt, jer to drugi roditelj sprječava. Nesporno je da je razvod braka težak za sve učesnike u procesu, pogotovo za djecu i da je za njih veoma stresno iskustvo i izaziva jake emocionalne reakcije. Zaštitnik zapaža da nerijetko roditelji svojim ponašanjem djeci dodatno otežavaju proživljavanje tog iskustva, zbog sopstvene nemogućnosti suočavanja sa situacijom u kojoj su se našli i nespremnosti da preuzmu odgovornosti za razvoj odnosa sa djetetom i bivšim partnerom. Višegodišnjim postupanjem po pritužbama i praćenjem rada i načina na koji nadležne institucije reaguju (centri za socijalni rad i sudovi) u slučajevima kada dođe do povrede prava djeteta u toku razvoda braka, te nakon toga, zapaža se da je manipulacija djecom u tim postupcima veoma česta.

Naime, događa se da nakon faktičkog prestanka bračne zajednice djeca ostanu da žive sa jednim roditeljem, da se pokrene procedura radi razvoda braka i vršenja roditeljskog prava, ali da do pravosnažnog okončanja postupka, koji ponekad traje i godinu-dvije, djeca ne mogu da ostvare redovna viđanja sa drugim roditeljem. U tim slučajevima, organ starateljstva, ima veoma značajnu ulogu, u smislu posredovanja sa drugim roditeljem, upravo zbog veoma loše međusobne komunikacije koju imaju roditelji.

Kad govorimo o ovom pravu djeteta, pomenućemo i praksu Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu. Ovaj sud je zauzimao stavove povodom predstavljenosti koje su se odnosile na uskraćivanje prava djeteta na kontakte sa roditeljem, kroz procjenu da li je u konkretnom slučaju podnosiocu povrijeđeno pravo na dom i porodicu garantovano članom 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. Država je obavezna da preduzme sve potrebne mjere i radnje kako bi se obezbijedio kontakt djeteta sa svojim roditeljem.<sup>53</sup>

Tokom pojedinih postupaka primijećeno je da u manipulaciji učestvuju i drugi članovi porodice (baka, djed) onog roditelja koji onemogućava susrete. Takva situacija dodatno pojačava otpor djeteta prema drugom roditelju i podstiče ga u uvjerenju da taj roditelj nije dobar i da ga zato u konačnom treba "odbaciti". Prema procjeni stručnjaka, manipulacija djetetom dominantan je razlog zbog kojeg dijete postaje uznemireno uoči susreta, odbija kontakt i pokazuje tendenciju odbacivanja roditelja s kojim ne živi. Situacija za dijete postaje još teža i bolnija ako su oba roditelja sklona manipulativnim obrascima ponašanja, pa svaki kontakt s djetetom koriste kako bi iznosili vrijednosne sudove protiv drugog, okrivljujući ga. U jednom predmetu, Zaštitnik je uočio da je dijete iskazivalo negativne reakcije prema

<sup>51</sup> Mišljenje se može naći na sajtu [www.ombudsman.co.me](http://www.ombudsman.co.me)

<sup>52</sup> Konvencija o pravima djeteta UN, član 9

<sup>53</sup> (vidjeti slučaj *Mijuskovic vs Crna Gora* Predstavka br. 49337/07)

majci, odbijalo je svaku vrstu kontakta i pored želje i volje majke za susretima. Predstavnici organa stareteljstva su nakon duže opservacije zaključili da je dijete u postupku, odnosno kontaktu sa majkom "inhibirano" zato što se trudi da zadovolji sve srodnike koji su u međusobnim konfliktima (otac, baka i dr.).

Iako su u konkretnom, a i nekim drugim slučajevima koje smo imali u radu, stručnjaci u Centru za socijalni rad uočili problem manipulacije djetetom odnosno djecom, djelotvoran odgovor nerijetko izostaje na ovakvo ponašanje roditelja.

Djelotvorniji odgovor zaštite djeteta mogao bi se postići pravovremenom i efikasnom reakcijom u odnosu na manipulativnog roditelja u samom početku takvog ponašanja. Ukoliko se pokaže da roditelj nije dostupan za savjetodavni ili psihoterapijski rad, niti motivisan da mijenja svoje ponašanje, takvo ponašanje treba biti sankcionisano na odgovarajući način. Osiguranje dovoljnog broja stručnih lica u centrima za socijalni rad, kako bi se mogli na kvalitetan način posvetiti radu s porodicom, je po našem mišljenju nužno, takođe, treba osigurati i sredstva za sprovođenje potrebnih (psihijatrijskih) vještačenja koja bi trebala biti sprovedena blagovremeno, a ne tek u trenutku kada se sukob razbuktao, a roditelj koji manipuliše djetetom se već privikao na svoje ponašanje, a dijete već ozbiljno trpi posljedice takvog ponašanja. Uz procjenu roditeljskih kompetencija i kapaciteta za usmjerenost na potrebe djeteta, vještačenja bi trebala da rezultiraju jasnim i ostvarivim preporukama o načinu rada s porodicom, a radi zaštite djeteta, što uključuje vremenski okvir u kojem se očekuju promjene u ponašanju roditelja. Važno je da se stručne intervencije redovno preispituju i da se ne istrajava u sprovođenju mjera porodično pravne zaštite djeteta koja se pokazala neefikasnom, već potražiti drugačije modalitete rada sa porodicom i preduzimaju druge mjere zaštite.

Zaštitnik ukazuje da stavljanje djece u centar konflikata roditelja, na izvjestan način, može predstavljati i vid indirektnog nasilja nad njima.

Porodični zakon Crne Gore predvidio je intervencije koje imaju značaj specijalne intervencije – sprječavanje zanemarivanja i zlostavljanja djece i rehabilitaciju porodice. Naime, centar za socijalni rad nadležan je da vrši opšti nadzor nad vršenjem roditeljskog prava i po službenoj dužnosti štiti interes djece. Centar ima pravo da izrekne mjeru upozorenja roditeljima na nedostatke u vaspitanju djece, da ih zajedno ili samostalno uputi na druge službe za podršku. Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti<sup>54</sup>, između ostalog, propisane su savjetodavno-terapijske i socijalno-edukativne usluge koje obuhvataju: savjetovanje, terapiju, medijaciju, SOS telefon i druge usluge s ciljem prevazilaženja kriznih situacija i unaprjeđivanja porodičnih odnosa. Ukazujemo na činjenicu da su uveliko protekli svi rokovi propisani Zakonom za uspostavljanje sistema licenciranja, koji uključuje i polaganje stručnog ispita za pružaoce usluga, i još uvijek nijesu stvorene pretpostavke za licenciranje usluga u sistemu socijalne i dječje zaštite. Cijenimo da bi zbog kompleksnosti problema, te velike opterećenosti centara za socijalni rad, od izuzetnog značaja bilo formiranje većeg spektra usluga kojima bi se pružala podrška roditeljima i djeci tokom ovih kriznih situacija.

Nadalje, ako centar ustanovi da roditelji ne koriguju postupke, ne poštuju ukazivanja centra, već i dalje ugrožavaju dijete, centar za socijalni rad treba da izrekne drugu mjeru, odnosno da odredi rješenjem stalni nadzor nad vršenjem roditeljskog prava. Centar ima mogućnost da protiv roditelja koji zanemaruje i zlostavlja dijete pokrene postupak pred sudom za lišenje roditeljskog prava ili podnese prijavu nadležnom organu.

---

<sup>54</sup> Zakon stupio na snagu 19.06.2013.godine

Zaštitnik primjećuje da organ starateljstva ne koristi svoja ovlaštenja kada uoči zanemarivanje roditeljskih prava, zloupotrebu djece, manipulativna ponašanja i sl. Predstavnici organa starateljstva, u postupcima pružanja stručne pomoći i nadzora nad ostvarivanjem roditeljskog prava, svojim stručnim kompetencijama moraju biti u stanju da odgovore na izazove rada s porodicama u riziku.

Zaštitnik je i u prethodnom periodu, baveći se kontrolom i procjenom kvaliteta rada centara za socijalni rad, između ostalog, ukazivao na neophodnost preduzimanja potrebnih mjera i radnji na jačanju kadrovskih kapaciteta u oblasti porodične i dječje zaštite, obezbjeđivanju dovoljnog broja usko specijalizovanih kadrova, posebno na poslovima praćenja vršenja nadzora nad roditeljskim pravom u porodicama koje su u riziku. Svedjoci smo da su zaposleni u centrima za socijalni rad u izvještajnoj godini naročito bili opterećeni i usredsređeni na primjenu odredi Zakona koje se odnose na naknadu roditelju ili staratelju - njegovatelju lica koje je korisnik lične invalidnine i naknadu po osnovu rođenja troje ili više djece. Imajući u vidu navedeno, i dalje smatramo da je neophodno izvršiti funkcionalnu analizu rada centara za socijalni rad i uskladiti broj neposrednih izvršilaca u njima, polazeći od težine i obima problematike kojom se bave, broja korisnika usluga. Pri tome, treba imati u vidu da je neophodno i obezbjeđenje prostornih i materijalno tehničkih uslova za rad.

Ostvarivanje zajedničkog starateljstva nad djetetom kod pojedinih organa izaziva nedoumice i nejasnoće u primjeni. Nerazumijevanje i pogrešno tumačenje koncepta zajedničke roditeljske brige, kako od strane roditelja, tako i od strane stručnjaka, u praksi nerijetko dovodi do problema. Zaštitnik ukazuje da zajedničko roditeljsko staranje ne prestaje prekidom porodične zajednice i da odluka suda, s kojim će roditeljem dijete živjeti, ne daje tom roditelju isključivo pravo da donosi odluke i zastupa interese djeteta. U većini slučajeva koji su bili predmet naše obrade zapaženo je da se roditelju koji ne živi s djetetom uskraćuje pravo da ravnopravno učestvuje u djetetovom životu i odlučuje o onim važnim pitanjima koja se odnose na dijete.

**Problemi u izvršenju odluka kojima je uređen način kontaktiranja djece i roditelja:** Zaštitnik je primjetio da se sve češće pojavljuje problem nadležnosti, kada se radi o izvršenju sudskih odluka kojima je uređen način održavanja ličnih odnosa djeteta sa roditeljem sa kojim ne živi. Naime, sudovi se oglašavaju nenadležnim za sprovođenje izvršenja, a istovremeno i centri za socijalni rad se oglašavaju nenadležnim za istu predmetnu stvar, a što ima za posljedicu da se pravosnažne sudske odluke ne izvršavaju. S obzirom na to da pritužbama ukazuju na nemogućnost odvijanja susreta sa svojim djetetom, jedini način za ostvarivanje ovog prava djeteta je prinudno izvršenje, na način i pod uslovima utvrđenim zakonom. Po mišljenju Zaštitnika u takvoj situaciji najviše su pogođena djeca. Bilo je i slučajeva da je zbog ovog negativnog sukoba nadležnosti pokrenut i postupak pred Ustavnim sudom. Prebacivanje odgovornosti sa jedne na drugu stranu ne doprinosi ostvarivanju prava djeteta, već naprotiv, samo se odugovlači postupak a što svakako nije u najboljem interesu djeteta. Vrijeme koje se ovakvim postupcima "gubi" samo dodatno komplikuje postupak izvršenja, koji je po prirodi stvari veoma težak. Djeca ničim nijesu doprinijela da budu dio izvršnog postupka, vrlo često i ne znaju i ne razumiju o kakvim se postupcima radi, pod snažnim su pritiskom jednog od roditelja, dodatno su zbunjeni, iznevjereni, i po ko zna koji put dovedeni u situaciju da biraju između oca i majke, a sve to dugoročno ostavlja posljedice na njihovo odrastanje. Zaštitnik ukazuje da pravosnažne odluke nadležnih organa obavezuju oba roditelja, ali i nadležne službe koje njihovo izvršenje ne mogu dovoditi u pitanje.

Zaštitnik je takođe zapazio da su, u pojedinim slučajevima, sudovi sproveli odluke o kontaktu - nijesu se oglasili nenadležnim. Ovo ukazuje da je je praksa sudova neujednačena što nije dobro i prihvatljivo jer doprinosi pravnoj nesigurnosti.

U izvještajnoj godini, značajan broj slučajeva odnosio se na povredu prava djeteta na život sa roditeljem i održavanje odnosa sa roditeljem sa kojim ne živi. Postupci po pritužbama su okončani osim u jednom slučaju.

#### Primjeri:

**1) Opis slučaja:** Pritužbom na rad Centra za socijalni rad žalila se majka zbog nemogućnosti da ostvari kontakt sa svojim sinom koji ima 10 godina i koji je nakon sporazumnog razvoda braka, ostao da živi kod oca. Istakla je da par godina živi i radi u drugoj državi, da povremeno dolazi radi kontaktiranja sa djecom, da su zbog nedovoljne saradnje bivšeg supruga kontakti otežani, a da u posljednje vrijeme ne uspijeva da ostvari ni usmeni kontakt sa sinom (telefonom).

**Ishod postupka:** Utvrđeno je da je pritužba osnovana i da poremećeni odnosi koji u konkretnom slučaju postoje između podnositeljke pritužbe i njenog bivšeg supruga i njihovi suprotstavljeni interesi, ne mogu biti opravdanje za nepreduzimanje mjera od strane nadležnog centra za socijalni rad. Stoga je preporučeno da centar preduzme sve potrebne radnje i mjere u cilju reuspostavljanja ličnih odnosa između dječaka i njegove majke – podnositeljke pritužbe.<sup>55</sup>

**2) Opis slučaja:** Majka dvoje djece žalila se na centar za socijalni rad, zbog nemogućnosti da ostvari kontakt sa svojom djecom koja nakon faktičkog prekida porodične zajednice, žive sa ocem. Istakla je da već par godina ne uspijeva da ostvari viđenje sa djecom i pored sudske odluke, jer to njihov otac sprečava.

**Ishod postupka:** Zaštitnik je dao Mišljenje<sup>56</sup> sa preporukom nadležnom centru da bez odlaganja preduzme sve potrebne mjere i radnje u cilju uspostavljanja ličnih odnosa između podnositeljke pritužbe i njene djece i da kao organ starateljstva, koristi zakonska ovlaštenja u pogledu vršenja nadzora nad roditeljskim pravom u situaciji kada se djeci onemogućava održavanje ličnih odnosa sa roditeljem sa kojim ne živi.

## 6.4. Usvojenje, porodični smještaj i deinstitutionalizacija

Iako nije bilo pritužbi, Zaštitnik je i u izvještajnoj godini pratio proces razvoja alternativnih oblika zaštite djece bez roditeljskog staranja. Po ovom pitanju održavali smo redovnu komunikaciju sa centrima za socijalni rad, JU Dječji dom "Mladost" i nevladinim organizacijama koje se bave ovom problematikom. Podsjećamo da je i u ranijem periodu ukazivano na važnost porodičnog okruženja za odrastanje djece, a na to upućuje i stručna javnost i međunarodni dokumenti. U slučajevima kada nijesu ispunjene pretpostavke za život djeteta u biološkoj porodici, potrebno je obezbijediti zamjensku zaštitu kao što je hraniteljstvo – porodični smještaj ili usvojenje.

Jedan od osnovnih ciljeva reforme sistema socijalne i dječje zaštite, koja se realizuje od 2011. godine, je deinstitutionalizacija, a što je blisko povezano sa razvojem hraniteljstva. U martu 2012. godine, Vlada je usvojila Strategiju za razvoj hraniteljstva u Crnoj Gori koja se odnosi na period 2012-2016., kojom su utvrđene aktivnosti, odgovorni akteri, vremenski okvir i finansijski resursi.

Strateški pravci ovog dokumenta su: reforma sistema zaštite djece bez roditeljskog staranja i razvoj hraniteljstva kao manje restriktivnog oblika zaštite; izgradnja sistema kvaliteta zaštite djece bez roditeljskog staranja i unaprjeđivanje hraniteljstva i uspostavljanje efikasnog sistema finansiranja hraniteljstva. U ostvarivanje strateških pravaca uključen je veliki broj državnih institucija, javnih ustanova, NVO sektor, lokalna samouprava i mediji. U cilju promovisanja ovog oblika zaštite realizovana je i Kampanja „Svako dijete treba porodicu”, koja je doprinijela povećanju svijesti o potrebama djece bez roditeljskog staranja.

<sup>55</sup> Mišljenje se može naći na sajtu [www.ombudsman.co.me](http://www.ombudsman.co.me)

<sup>56</sup> Mišljenje se može naći na sajtu [www.ombudsman.co.me](http://www.ombudsman.co.me)

Prema podacima Ministarstva rada i socijalnog staranja, broj djece u JU Dječji dom "Mladost" se između 2008. i 2015. godine smanjio za 47%. ("gotovo se prepolovio"), a broj djece uzrasta ispod tri godine se smanjio sa 28 koliko je bilo 2008. godine, na pet (5) krajem 2015. godine. Krajem 2016. godine u ovoj ustanovi boravilo je ukupno 90 djece (M-55 i Ž-35). Sa druge strane, u periodu između 2010. i 2015. godine broj djece na hraniteljstvu se povećao za 14% (krajem 2010. godine ovim oblikom zaštite bilo je obuhvaćeno 313 djece, a 2016. godine 362 djece, od čega je 331 dijete bilo u srodničkom hraniteljstvu, a 31 dijete u nesrodničkom hraniteljstvu).

Zaštitnik primjećuje da je srodničko hraniteljstvo u Crnoj Gori i dalje dominantan oblik zaštite djece bez roditeljskog staranja, koji potvrđuje tradicionalno dobar odnos srodnika prema djeci koja ostaju bez roditeljske brige. Smatramo da i ubuduće treba razvijati ovaj oblik zaštite, jer djeca ostaju u prirodnom okruženju i zadržavaju porodične veze sa srodnicima, a što predstavlja dobru osnovu za buduće osamostaljivanje.

## 6.5. Pravo na izdržavanje

Zaštitniku se obratilo više roditelja pritužbama u kojima su isticali da drugi roditelj ne izmiruje izdržavanje za djecu i da sudske odluke u kojima je utvrđena ova obaveza ne mogu prinudno da se izvrše, kao i da su podnosili krivične prijave zbog nedavanja izdržavanja po kojima se ne preduzimaju radnje i mjere. Pritužbama se ukazuju na vrlo različite situacije kojima su djeca izložena a u suštini imaju isti rezultat - djeca su ponižena i povrijeđena i bez osnovnih sredstava za život. Nedavanje izdržavanja za dijete jedan je od oblika ekonomskog nasilja nad djetetom. Svi postupci po ovim pritužbama su okončani.

Prema Porodičnom zakonu, roditelji imaju pravo i dužnost da se brinu o djetetovim pravima i potrebama, te su na prvom mjestu dužni izdržavati svoje maloljetno dijete. Iako važeći propisi predviđaju mehanizme zaštite prava djeteta na izdržavanje, te iako je država u obavezi preduzeti sve potrebne mjere kako bi osigurala da dijete dobije sredstva za izdržavanje od roditelja ili drugih srodnika koje su za dijete odgovorne, iz dobijenih obraćanja, sudske prakse, postupanja javnih izvršitelja i iskustva rada centara za socijalni rad zapažene su brojne teškoće u naplati alimentacije za izdržavanje djece koje izrazito pogađaju jednoroditeljske porodice otežavajući njihov socio-materijalni položaj. Neki od uzroka takvog stanja su dugotrajnost i nedjelotvornost sudskih postupaka, neprijavlivanje ukupnih prihoda ili nezaposlenost drugog roditelja, njegovo nepoznato boravište ili život van Crne Gore.

Rješenje ovakvih poteškoća kojim bi se preventivno uticalo na materijalni položaj jednoroditeljskih porodica u ostvarivanju zakonom propisanih prava, u uporednom pravu država u okruženju, pronađeno je u osnivanju Alimentacionog fonda. Podsjećamo da je Zaštitnik u Mišljenju na Predlog zakona o izmjenama i dopunama Porodičnog zakona (upućenog u oktobru 2015. godine Ministarstvu pravde), predložio da je u cilju zaštite prava djece, neophodno normativno urediti osnivanje i način rada Alimentacionog fonda, ovim ili posebnim zakonom, a što nije prihvaćeno. S obzirom na to da se država obavezala da sistemski štiti položaj djece, ovakva vrsta rješenja mogla bi da nadomjesti nedostatke i otkloni poteškoće koje su uočene u praksi.

Povreda prava djeteta, ali i nemoć institucija, posebno je izražena u slučajevima kada je roditelj koji ne plaća izdržavanje nezaposlen ili kada se sam nalazi u stanju socijalne potrebe. U takvim slučajevima djetetovo izdržavanje ne može se namiriti u izvršnom postupku, jer dužnik ne posjeduje imovinu koja bi se mogla plijeniti. Bilo je i onih slučajeva gdje roditelji ističu kako obveznici izdržavanja, iako žive u veoma dobrim ekonomskim uslovima, formalno nemaju nikakve imovine i prihode, te na taj način „izbjegavaju“ davanje izdržavanja za djecu. Stoga, smatramo da postoji potreba unaprijeđivanja

mehanizama zaštite prava djece na izdržavanje. Naime, samo kažnjavanje počinioca krivičnog djela nedavanja izdržavanja ne utiče direktno na ispunjenje njegovih obaveza i namirenje djetetovog potraživanja.

Zaštitnik naglašava da su uočene i poteškoće sa kojima se suočavaju roditelji u slučajevima u kojima obveznici izdržavanja žive ili rade u državama koje nijesu potpisale međunarodna dokumenta kojima se osigurava i olakšava ostvarivanje alimentacionih potraživanja, kao i u slučajevima gdje su obveznici izdržavanja nepoznatog prebivališta ili boravišta.

### **Primjer:**

**Opis slučaja:** Otac djeteta podnio je pritužbu zbog nepostupanja po krivičnoj prijavi protiv majke koja duže vrijeme ne daje novac za izdržavanje djeteta, iako je pravosnažnom i izvršnom presudom na to obavezana.

**Ishod postupka:** Zaštitnik je ustanovio da je pritužba osnovana i uputio Mišljenje<sup>57</sup> sa preporukom nadležnom Državnom tužilaštvu da bez odlaganja preduzme sve neophodne procesne mjere i radnje i odluči po krivičnim prijavama koje su podnešene protiv majke djeteta zbog krivičnog djela nedavanje izdržavanja.

## **6.6. Pravo na zaštitu od nasilja i zanemarivanja**

**Nasilje u vaspitno-obrazovnim ustanovama:** Zaštitnik je u izvještajnoj godini imao više predmeta koji su se odnosili na neki oblik nasilja koji se događao u školskom okruženju, a koje se dešava posebno među djecom osnovno-školskog uzrasta. Svi slučajevi su okončani i dato je više preporuka obrazovnim ustanovama i nadležnom ministarstvu.

Zaštitnik je zabrinut zbog stepena nasilja i agresije među djecom/učenicima osnovnih škola (teške tjelesne povrede, davljenje ili onesvješćivanje učenika) koji se demonstriraju u prostorijama obrazovnih ustanova za vrijeme trajanja nastave. Sprovodeći ispitne postupke u predmetima, dolazi se do zaključka da obrazovne ustanove ne predstavljaju uvijek sigurno okruženje za djecu, što je nedopustivo, jer djeca upravo tu provode najviše vremena. U određenim slučajevima zapaženo je da sukobi među učenicima škole traju i po više godina, te se stiče utisak da nijesu preduzimane konkretne radnje i mjere kako bi se ispitali uzroci određenih ponašanja i pravovremeno reagovalo, spriječili dalji konflikti kao i pomoglo učeniku/cima koji pokazuju neprihvatljivo ponašanje. Primijećeno je i da u nekim slučajevima i pored preduzetih radnji nije bilo očekivanih rezultata.

Zaštitnik smatra da je nedopustivo da obrazovna ustanova ima saznanja o učestalim sukobima određenih učenika, a ne preduzima mjere kako bi djeci bila pružena adekvatna pomoć. Obrazovna ustanova treba da prepozna dijete koje pokazuje određena neprihvatljiva ponašanja i bez odlaganja angažuje sve kapacitete kako bi pružila pomoć tom djetetu. Podsjećamo da je rešavanje sukoba među djecom složen proces i da je potrebno jednako raditi sa obje „zavađene“ strane u cilju postizanja mirnog rješenja. I dijete koje vrši nasilje i dijete koje ga trpi, imaju problem koji je nužno rešavati u njegovom začetku, jer protok vremena često može znatno usložiti situaciju. Uočava se da obrazovne ustanove u svojim navodima nerijetko veliki dio odgovornosti prebacuju na roditelje koji iskazuju nepovjerenje u postupanja škole, kada su u pitanju konfliktna situacija. Zaštitnik smatra da je obaveza škole da preduzima sve radnje i mjere i traži pomoć drugih stručnjaka kako bi obezbijedila sigurno okruženje za svako dijete, pomogla djetetu koje pokazuje probleme u ponašanju ili je žrtva nasilja i, na kraju, pomogla i roditeljima ili ih uputila na stručne službe, a sve u cilju ostvarivanja najboljeg interesa djeteta. Zaštitnik je imao u radu i dva predmeta koji se odnose na nasilno, neprofesionalno, nepedagoško, protivno pravilima struke i zakonu, ophođenje nastavnika/učitelja prema učenicima. Zabrinjava činjenica

<sup>57</sup> Mišljenje se može naći na sajtu [www.ombudsman.co.me](http://www.ombudsman.co.me)



da prosvjetni radnici u određenim slučajevima posežu za neprihvatljivim metodama „prevaspitavanja“ učenika, kao i činjenicom da prosvjetni radnik koji je fizički kaznio učenika negira da je ponašanje prema učeniku nasilnog karaktera već edukativnog. Takođe, takvo se postupanje ne prepoznaje kao omalovažavanje ličnosti djeteta, što ukazuje da se predmetni nastavnik ne osjeća odgovornim, niti osjeća krivicu kada se na ovakav, nedozvoljen, način ophodi prema učeniku. Zapaženo je nesprovođenje psihološko-savjetodavnog rada i pomoći učeniku i nastavniku u cilju otklanjanja posledica konfliktne situacije i sprečavanja budućih sličnih postupanja.

Kako su obrazovne ustanove mjesta gdje djeca provode najveći dio svog vremena i svog djetinjstva uopšte, a gdje se nalazi najveći broj profilisanih stručnjaka, koji svakodnevno provode vrijeme sa djecom i prvi su koji mogu primijetiti određene promjene u ponašanjima i reagovati kako problemi ne bi eskalirali, ukazujemo da je neophodno jačanje pedagoško-psiholoških službi koje bi pružale svu potrebnu podršku djeci, nastavnom osoblju i roditeljima.

Imajući u vidu štetnost posljedica nasilja nad djecom, Zaštitnik je povodom 20. Novembra - Međunarodnog dana djeteta, organizovao Konferenciju „ Reci NE nasilju “. Tim povodom Zaštitnik i Zlatni savjetnici govorili su o vršnjačkom nasilju među djecom, njegovim oblicima i načinima za prevazilaženje. Postoji mnogo oblika nasilja, a ni na jedno od njih ne smije se reagovati ćutanjem, poručila su djeca - Zlatni savjetnici Ombudsmana, navodeći da oni vjeruju da se dobrom edukacijom i prevencijom, kao i združenom akcijom čitavog sistema može stati na kraj toj negativnoj pojavi.

#### **Primjer:**

**Opis slučaja:** *Po sopstvenoj inicijativi pokrenut je postupak, nakon saznanja iz medija, da se u blizini osnovne škole dogodio fizički sukob učenika u kojoj je jedan učenik zadobio povrede (gubitak svijesti).*

**Ishod postupka:** *Ustanovljeno je da je u konkretnom slučaju škola propustila da preduzme aktivnosti koje bi bile prilagođene veoma ozbiljnoj situaciji po zdravlje djeteta (gubitak svijesti), a takođe nije obaviješten nadležni centar za socijalni rad koji bi mogao preduzeti mjere i radnje iz svoje nadležnosti. Zaštitnik je uputio školi Mišljenje<sup>58</sup> sa preporukama.*

**Nasilje i druge povrede prava putem interneta:** Zaštitnik je i u izvještajnoj godini nastavio sa kontinuiranim praćenjem stanja zaštite prava djece u virtuelnom svijetu. Ovu problematiku pratili smo u okviru nasilja nad i među djecom, zaštite privatnosti djece, sadržaja štetnih za djecu na internetu, prava na zaštitu od seksualnog iskorišćavanja i zloupotrebe i dr. Nerijetko se događa da izostane adekvatno reagovanje okruženja na nasilje već se snimanjem i daljom distribucijom tih sadržaja doprinosi njegovoj promociji.

Svakodnevno smo svjedoci da većina korisnika društvenih mreža koji imaju djecu, postavljaju njihove fotografije na mreže zbog želje da sa prijateljima i rođacima podijele važne momente iz odrastanja. Pitanje je ko ima pravo da objavi nešto o nekome i bez njegovog znanja i saglasnosti. Iznošenje ličnih podataka o djetetu može ugroziti njegovu bezbjednost, a sa druge strane velika je nepoznanica što bi dijete u budućnosti željelo da vidi o sebi na mreži. Naročito treba biti oprezan prilikom objavljivanja fotografija tuđe djece, fotografija na kojima djeca ne nose odjeću.

Predmet pažnje Zaštitnika bile su i aktivnosti političkih subjekata u predizbornoj kampanji. Naime, političke partije imaju posebne kampanje putem društvenih mreža, koje su veoma popularan prostor za oglašavanje, ali često su i prostor za kršenje privatnosti djece, njihovo korišćenje u političke svrhe, širenje govora mržnje i slično. Samim tim što se političke kampanje vode i putem interneta, kontrola

---

<sup>58</sup> Mišljenje se može naći na sajtu [www.ombudsman.co.me](http://www.ombudsman.co.me)

neprimjerenih materijala je otežana i predstavlja sivu zonu pogodnu za kršenja garantovanih prava. Tim povodom Zaštitnik je saopštenjem apelovao da se političko djelovanje prilagodi demokratskim vrijednostima, kulturi dijaloga i nenasilnoj komunikaciji i da se mišljenja izražavaju na način kojim se ne ugrožava bilo čije i bilo koje zagarantovano pravo, fizička i psihička bezbjednost građana, a pogotovo prava djeteta.

Podsjećamo da je Zaštitnik tokom tokom 2013. godine sproveo istraživanje na temu zloupotrebe djece putem interneta i sačinio posebni izvještaj u kojem su date preporuke različitim institucijama u cilju stvaranja sigurnijeg virtuelnog okruženja za djecu<sup>59</sup>.

Predstavnici institucije Zaštitnika za oblast prava djetet učestvovali su u radu regionalne radionice o mehanizmima za izvještavanje o sajber kriminalu u Jugoistočnoj Evropi i Turskoj. Skup je pod pokroviteljstvom Savjeta Evrope održan u Tirani 25. novembra 2016. godine. Važnost teme je posljedica rasta slučajeva nasilja na Internetu. Kao jedna od najvažnijih kontra mjera u odgovoru tom izazovu prepoznata je neophodnost efikasnog prijavljivanja takvih pojava relevantnim institucijama kao i praćenje ishoda slučajeva u pravosudnom sistemu. Cilj radionice bio je da predstavi međunarodne dobre prakse o izvještavanju o slučajevima onlajn prevara i drugih vidova takvog kriminala.

## 6.7. Pravo na obrazovanje

U 2016. godini Zaštitnik je primio određeni broj pritužbi od strane djece, ali i roditelja, koje su se odnosile na: ostvarivanje prava na predškolsko obrazovanje i vaspitanje, na nezadovoljstvo odnosom nastavnika/učitelja prema učenicima, način ocjenjivanja učenika, sistem nagrađivanja učenika, na kvalitet inkluzivnog obrazovanja kao i na upisnu politiku na visokoškolskim ustanovama. Po svim pritužbama postupak je okončan.

**Dostupnost obrazovanja i vaspitanja:** U cilju prevazilaženja problema niskog obuhvata djece predškolskim vaspitanjem i obrazovanjem, Zaštitnik pozdravlja kampanju "Svi u vrtiće" i smatra da svako dijete treba da ostvari pravo na obrazovanje od najranije životne dobi u skladu sa individualnim potrebama i po najvišim standardima. Imajući u vidu teškoće sa kojima se suočava nadležno ministarstvo u dijelu koji se odnosi na povećanje kapaciteta predškolskih ustanova (tenderska procedura i sl.) upitna je realizacija planiranih ciljeva i postavljenih rokova u strateškim dokumentima.

Zaštitnik zapaža da je i dalje prisutna neujednačena praksa u lokalnim samoupravama koja se odnosi na nabavku besplatnih udžbenika. Naime, primjetno je da pojedine lokalne samouprave i državne institucije obezbjeđuju besplatne udžbenike za djecu iz pojedinih kategorija stanovništva i na taj način doprinose smanjenju siromaštva i socijalne isključenosti. Međutim, evidentno je da su roditelji svakodnevno u obavezi da izdvajaju novčana sredstva za nabavku školskog pribora i dopunskih nastavnih sredstava, đачke užine i sl.

Roditelji su se obraćali sa molbom da im se pomogne u organizovanju nastave za učenike u tzv. područnim odjeljenjima, kako bi se izbjeglo njihovo putovanje do matičnih škola.

Predmetom interesovanja bilo je i organizovanje đачkog prevoza u osnovnim i srednjim školama. Početak školske 2016/17. godine obilježili su problemi učenika koji iz Podgorice putuju u Danilovgrad i obrnuto. Ovaj problem je evidentan u seoskim područjima gdje đaci pješače po nekoliko kilometara do škole.

---

<sup>59</sup> Zloupotreba djece putem interneta" [http://www.ombudsman.co.me/img-publications/14/zloupotreba\\_djece\\_putem\\_interneta.pdf](http://www.ombudsman.co.me/img-publications/14/zloupotreba_djece_putem_interneta.pdf)

**Sigurnost, prostorni i organizacioni uslovi:** I tokom 2016. godine posebna pažnja je posvećena uslovima boravka i načinu sprovođenja vaspitno-obrazovnog programa u predškolskim ustanovama u Crnoj Gori. Početkom godine obavljeni su obilasci pojedinih vaspitnih jedinica JPU „Đina Vrbica“ i JPU „Ljubica Popović“ u Podgorici, zajedno sa predstavnicima Ministarstva prosvjete i Savjeta roditelja ovih ustanova, u cilju utvrđivanja postojećeg stanja i provjere realizacije preporuka Zaštitnika datih u prethodnoj godini, a povodom prekobrojnosti upisane djece i nedovoljnih prostornih kapaciteta ustanova. Uvidom u evidenciju vaspitnih grupa i razgovora sa osobljem ustanova, utvrđeno je da sve vaspitne jedinice imaju veći broj djece u odnosu na propisane normative. Uslovi djece variraju od kvaliteta samih objekata, površine učionica i organizacije rada u postojećim uslovima.

Uočen je visok procenat upisane djece i njihovog kasnijeg ispisa. Dosadašnja upisna politika "upisa svih prijavljenih" bez obzira na kapacitete ustanove ujedno je i dominantan razlog kasnijeg ispisa (nezadovoljstvo opštim uslovima boravka djece zbog prekobrojnosti djece u grupama).

Naročito zabrinjava broj upisanih u najmlađim jaslenim grupama djece u ovim objektima gde se zanemaruje činjenica da djeca ovog uzrasta zahtijevaju veću pažnju, njegu i individualnu stimulaciju, a gdje postojeća situacija može imati negativne posledice po zdravlje i razvoj djece.

Takođe, zapaženo je povećanje trenda ostanka djece na cjelodnevnom boravku (u koji je uključen i odmor), što naročito otežava obezbjeđivanje kreveta i prostora za postavljanje kreveta, te se pribjegava korišćenju strunjača, što nije adekvatno sa aspekta higijene i rizika po zdravlje. Postojeće stanje stvari prinuđava upravu predškolskih ustanova na improvizacije, kako bi obezbijedili minimum uslova za boravak sve djece, ali to čini upitnim kvalitet pružene usluge i mogućnost sprovođenja vaspitno-obrazovnog programa. Neadekvatni uslovi u predškolskim ustanovama onemogućavaju kvalitetno ostvarivanje prava djece na obrazovanje, mogu uticati i na ugrožavanje zdravlja i bezbjednosti djece, kao i ostvarivanje najboljeg interesa djeteta.

Važno je naglasiti da je i u ovakvim uslovima primijetna posvećenost zaposlenih, koji uz dodatni napor uspijevaju da organizuju vaspitno-obrazovni rad i obezbijede sigurnost djece.

Zaštitnik je mišljenja da postojeća mreža predškolskih ustanova u Crnoj Gori ne obezbjeđuje dostupno i kvalitetno predškolsko obrazovanje i vaspitanje svoj djeci. Naime, evidentno je da u mnogim opštinama nije organizovano obrazovanje i vaspitanje za djecu jaslinoznog uzrasta, ne pruža se jednaka dostupnost djeci iz seoskih područja, a preopterećenost ustanova prisutna je, osim Podgorice i u drugim većim gradovima.

Na osnovu obraćanja roditelja i neposrednih obilazaka obrazovnih ustanova zapaža se da izvjestan broj objekata koji zbog dotrajalosti i ruiniranosti nije bezbjedan za boravak djece i zaposlenih, a usljed nedostatka higijensko-tehničkih uslova predstavljaju i rizik po njihovo zdravlje.

Takođe, primjetno je da pojedini školski objekti nemaju bezbjedno školsko okruženje – školsko dvorište, kao i siguran pristup objektu usljed guste frekvencije saobraćaja u neposrednom okruženju škole.

Zaštitnik je u radu imao i jedan predmet koji se odnosio na bezbjednost učenika – opasnost izazvanu ulaskom psa opasne rase u školsku zgradu kojom prilikom je jedna učenica lakše povrijeđena, a pribranošću nastavnog osoblja izbjegnute su teže posljedice.

**Kadrovski uslovi, programi i sadržaji:** Postupajući po pritužbama Zaštitnik je uočio da u jednom broju obrazovnih institucija postoji izražen problem kadrova kada su u pitanju nastavne jedinice: Matematika,

Fizika, Hemija i dr. Uprave škola čine napore da prevaziđu ove probleme kako ne bi dolazilo do prekida nastavnog procesa, angažujući nastavnike na određeno radno vrijeme, kako bi se mogla izvršiti popuna nedostajućeg kadra u svakom momentu kada se jave oni koji ispunjavaju propisane uslove.

Takođe, jedan broj roditelja, kao i djece, prilikom neposrednih razgovora isticao je da nemaju adekvatno organizovanu nastavu Fizičkog vaspitanja iz razloga što škola još uvijek nema fiskulturnu salu ili ukoliko sala i postoji ona je izdata na korišćenje trećim licima, tako da ne mogu svi razredi da je koriste.

**Sistem nagrađivanja učenika:** Zaštitnik je imao u radu pritužbu koja se odnosila na nagrađivanje učenika – odabir „đaka generacije“, te da ova problematika nije ujednačena u obrazovnim ustanovama. Zapaženo je i da je dodjela Diplome „Luča“, koja se dodjeljuje učenicima za izuzetne rezultate u učenju, a koja proizvodi pravno dejstvo u smislu davanja prava prvenstva na upis u školu neposredno višeg nivoa obrazovanja, kao i druga prava utvrđena zakonom, uređena podzakonskim aktom - Uredbom o diplomu „Luča“<sup>60</sup>. Stoga, podsjećamo da se pitanja koja se odnose na ostvarivanje prava i obaveza građana trebaju urediti samo zakonom.

Polazeći od činjenice da je nagrađivanje učenika sastavni dio vaspitno-obrazovnog rada, Zaštitnik ukazuje da je nagrađivanje učenika veoma značajno i da ga je potrebno na jasan i precizan način zakonom urediti.

**Odnosi roditelja i zaposlenih u vaspitno-obrazovnim ustanovama:** Iz obraćanja roditelja zapaženo je da jedan broj prosvjetnih radnika propušta da obavijesti roditelje o vaspitno-obrazovnom procesu i svim pitanjima koja se tiču djeteta. Roditelji se obraćaju Zaštitniku upravo zbog neinformisanosti o obavezama i odgovornostima vaspitno obrazovne ustanove očekujući da im da informaciju ili uputstvo, da riješi njihove nedoumice ili bude medijator u njihovom odnosu sa ustanovom. Mišljenja smo da bi roditelji trebali dobijati sve neophodne informacije prvenstveno od prosvjetnih radnika i psihološko pedagoške službe, te rukovodstva ustanova sa kojima će zajedno rješavati probleme i teškoće na koje nailaze. Uočava se da su pojedini slučajevi sukoba roditelja i prosvjetnih radnika usmjereni na međusobna dokazivanja, a ne na dobrobit djeteta. Da bi se ostvarila dobra komunikacija između roditelja i škole potrebno je kontinuirano osposobljavati prosvjetne radnike za profesionalnu i primjerenu komunikaciju sa roditeljima i mirno rješavanje teškoća i sukoba.

**Obrazovanje djece sa smetnjama u razvoju:** I u 2016. godini Zaštitnik se intezivno bavio kvalitetom ostvarivanja inkluzije u redovnom obrazovnom sistemu. U pritužbama su roditelji, kao i prethodnih godina, ukazivali na probleme izražavajući nezadovoljstvo kvalitetom znanja koja stižu djeca sa posebnim obrazovnim potrebama, na nedostatak asistenata u nastavi, sprovođenje individualno-razvojnih obrazovnih programa (IROP), neopremljenost obrazovnih ustanova i neprilagođenost nastave potrebama djeteta, neažurno postupanje Komisija za usmjeravanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama i dr.

Zaštitnik zapaža da se uslovi za ostvarivanje inkluzije djece sa posebnim obrazovnim potrebama u redovnom obrazovnom sistemu unapređuju, ali da su i dalje prisutni određeni problemi na koje pojedini roditelji ukazuju. Djeca sa posebnim obrazovnim potrebama uključena su u redovno obrazovanje po individualno prilagođenom programu, ali je i dalje upitan kvalitet određivanja i sprovođenja ovih programa, praćenje jednom određenog programa, stepen obrazovanja koje dijete zaista stiže, mogućnosti nastavnika da kvalitetno održe nastavnu jedinicu i sl.

---

<sup>60</sup> (Službeni list CG, br.26/08).

Sprovodeći ispitne postupke u predmetima koji se odnose na kvalitet ostvarivanja inkluzivnog obrazovanja, Zaštitnik primjećuje da Komisije za usmjeravanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama, rješenjem kojim upućuje učenika u redovan obrazovni proces, i dalje tipski preporučuju školi da obezbijedi kadrovske, prostorne, materijalne i druge uslove za realizaciju obrazovnog programa u koji je učenik usmjeren. Zaštitnik zapaža da mnoge osnovne škole, koliko god napora da ulože, često nijesu u mogućnosti da obezbijede sve neophodne uslove kako bi omogućile određenom učeniku kvalitetnu nastavu u skladu sa individualnim potrebama. U takvoj situaciji se nužno postavlja pitanje da li Komisije dobro i sveobuhvatno provjeravaju kapacitete škola prije nego preporučie obezbjeđivanje neophodnih uslova. Primjećuje se da škole i u slučajevima kada nemaju adekvatnih kadrovskih (logoped, defektolog, tiflopedagoga) i drugih uslova (arhitektonsko prilagođavanje prostora potrebama učenika) za ostvarivanje predloženog programa, ne obavještavaju Komisiju o tome, već pokušavaju da sprovedu program sa postojećim kapacitetima. Rješenjem Komisije predviđa se, takođe, da je škola dužna da dostavlja, prvostepenoj Komisiji, izvještaje o postignućima i napredovanju učenika tj. opravdanosti usmjeravanja. Redovna komunikacija obrazovne ustanove i Komisije je neophodna, ukoliko imamo u vidu najbolji interes djeteta i dužnost da se dijete obrazovno unaprijedi i osamostali koristeći individualne kapacitete. Zaštitnik vjeruje u stručne kompetencije Komisije, ali podsjeća na neophodnost stalnog praćenja razvoja i napretka učenika, kako forsiranje djeteta preko individualnih mogućnosti ne bi dovelo do neželjenih posledica i ugrozilo dostizanje osnovnih ciljeva obrazovanja i najbolji interes djeteta.

Takođe, Zaštitnik smatra da je obrazovna ustanova, a nakon što Komisija za usmjeravanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama uputi učenika u redovan obrazovni proces, u obavezi da obezbijedi stručni tretman, u vrijeme i na način kako učeniku odgovara, poštujući najbolji interes djeteta u svakom konkretnom slučaju.

Zaštitnik je u jednom slučaju postupao u vezi sa ostvarivanjem garantovanih prava slijepog djeteta koje je usmjereno u redovan obrazovni proces rešenjem Komisije. Zaštitnik smatra da je, u konkretnom slučaju i pored preduzetih aktivnosti od strane velikog broja institucija – škole, Ministarstva prosvjete, Resursnog centra i Zavoda za udžbenike i nastavna sredstva, izostala adekvatna podrška. Uočena je neadekvatna organizacija, nedostatak stručnih kapaciteta, nepoznavanja Brajevog pisma od strane nastavnog kadra. Kada je u pitanju kvalitet obezbijeđene nastave, ne može se zanemariti činjenica da učenik nema prilagođene udžbenike za sve nastavne jedinice.

Zaštitnik je, sprovodeći postupak, zaključio da je Komisija za obrazovanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama dala smjernice i preporuke za dalje postupanje obrazovnoj ustanovi. Međutim, sam rad sa učenikom bez unaprijed pripremljenog individualnog programa, nedostatak prilagođenih udžbenika, nezadovoljstvo učitelja koji je izložen čestim kritikama od strane roditelja, nezadovoljstvo roditelja djeteta, nezadovoljstvo roditelja ostalih učenika u odjeljenju zbog velike pažnje koja se poklanja jednom učeniku i čestim odsustvovanjima učitelja zbog nužnih edukacija, nemogućnost mobilnog tima Resursnog centra da učeniku posveti više od dva tretmana sedmično i dr. dovodi u pitanje opravdanost konkretnog rješenja o upućivanju u konkretnu školu.

Naime, opredjeljenju da se učenik usmjeri u redovno obrazovanje u određenu osnovnu školu, prema mišljenju Zaštitnika, morala je prethoditi detaljna i sveobuhvatna procjena uslova i kapaciteta konkretne škole za rad sa djetetom bez ostatka vida. Obrazovanje djeteta sa posebnim obrazovnim potrebama u inkluzivnom procesu ima opravdanja samo kada su obezbijeđeni svi uslovi. Za kvalitetnu inkluziju učenika/ca bez ostatka vida u redovan obrazovni proces neophodan je stručan kadar svestrano edukovan za rad sa djecom bez ostatka vida, kontinuirani defektološki - tiflološki i logopedski tretmani, specijalizovani materijal za djecu bez ostatka vida za sve nastavne jedinice, arhitektonski prilagođen prostor, stalna vršnjačka i pedagoška podrška i dr. Upućivanje učenika u obrazovnu ustanovu koja u

tom momentu nema ni dio neophodnih uslova za obezbjeđivanje inkluzije je, prema mišljenju Zaštitnika, zabrinjavajuće. Smatramo da protok vremena dok se ne obezbijede adekvatni uslovi (edukacija učitelja, obezbjeđivanje različitih vidova stručne pomoći, prilagođavanje nastave, štampanje udžbenika) a koje je obrazovna ustanova preduzimala, u mnogo čemu može negativno uticati na sticanje znanja i vještina učenika, samopouzdanje, socijalizaciju sa vršnjacima i osamostaljivanje.

Takođe, postupajući u predmetima koji se odnose na inkluzivno obrazovanje, Zaštitnik zapaža da se na izradu IROP-a čeka i do početka drugog polugodišta školske godine, te je veoma upitno na koji način učenik prati nastavne jedinice i po kojim kriterijumima se ocjenjuje do izrade IROP-a.

Predmet pažnje Zaštitnika bilo je i obezbjeđivanje podrške asistentata u nastavi. Pomoć asistenta u nastavi je u inkluzivnom obrazovanju često neophodna kako bi se samom učeniku, nastavniku/učitelju a i ostalim učenicima u odjeljenju olakšalo praćenje nastave i dostizanje obrazovnih ciljeva. Podrška asistenta je višestruka, posebno u dijelu unapređivanja individualnih kapaciteta učenika. Osim toga, jačanje samopouzdanja i sigurnosti učenika sa smetnjama mora biti kontinuirana kako bi se osigurao napredak.

Povodom problema koji su se pojavili u angažovanju asistenta u nastavi u školskoj 2016/2017 godini, Zaštitnik je mišljenja, da je Ministarstvo prosvjete dužno da obezbijedi uslove i preduzme sve neophodne mjere u ostvarivanju prava učenika na obrazovanje među kojima je i pravo na dodatnu podršku u obrazovanju i vaspitanju u vidu angažovanja asistenta kada nadležna komisija procijeni potrebu za pružanjem ove vrste pomoći i podrške. Takođe, smatramo da angažovanje asistentata treba da bude uređeno i osmišljeno na način da je održivo i da ovaj vid podrške djeci ne bude uslovljavan bilo kakvim dešavanjima u društvu (izbori i sl.).

S tim u vezi Zaštitnik je Ministarstvu prosvjete uputio Inicijativu za izmjenu i dopunu člana 30 a Zakona o vaspitanju i obrazovanju djece sa posebnim obrazovnim potrebama („Sl.list RCG“, br.80/04 i „Sl. list CG“ br. 45/10).<sup>61</sup>

Zaštitnik je mišljenja da je potrebno uraditi cjelovitu analizu ostvarivanja prava na obrazovanje djece sa smetnjama u razvoju, a koja bi uključivala sagledavanje kvaliteta rada svih institucija koje su uključene u obrazovni proces.

## **6.8. Pravo na zdravstvenu zaštitu**

Pritužbe na povredu prava na zdravstvenu zaštitu djece odnosile su se na: nedostatak određenih vrsta stručnjaka u zdravstvu, liječenje u inostranstvu uključujući i troškove boravka, korišćenje nekonvencionalnih metoda liječenja djece, zaštitu mentalnog zdravlja djece, nepristupačnost objekta Instituta za bolesti djece KCCG i dr.

Podsjećamo da zdravstveni sistem mora da obezbijedi u svakom smislu dostupnu i pristupačnu, integrisanu i kvalitetnu zdravstvenu zaštitu, razvoj i jačanje kadrova u zdravstvu, održivost finansiranja i postavljanje građanina u centar sistema zdravstvene zaštite.

Dobro organizovana zdravstvena zaštita djece predstavlja osnovu za osiguranje uslova za cjelovit razvoj djeteta, sigurno i srećno djetinjstvo, da ublaži, otkloni i isključi neke negativne zdravstvene uticaje. Uslovi za uspostavljanje kvalitetne zdravstvene usluge su, između ostalog, kvalitetni programi, promocija zdravlja kako u zdravstvenim ustanovama, tako i u obrazovno-vaspitnim ustanovama -

---

<sup>61</sup> Inicijativa je dostupna na sajtu [www.ombudsman.co.me](http://www.ombudsman.co.me)

vrćicama, školama i lokalnoj zajednici, redovni i sigurni izvori finansiranja, primjeren odnos broja djece i zdravstvenih radnika, dobro obučeno zdravstveno osoblje, kao i saradnja i uključenost roditelja.

Zaštitnik je na osnovu obraćanja pojedinih građana i prateći situaciju u zdravstvenom sektoru koji se odnosi na djecu, zapazio da postoje određene slabosti sistema zdravstvene zaštite u Crnoj Gori: ustanove koje pružaju usluge zdravstvene zaštite suočavaju se s problemom nedostatka određenih obrazovnih profila, kao i dodatne edukacije postojećeg kadra. Primjetan je nedostatak određenih specijalnosti za djecu – oftamolozi, ortopedi, alergolozi i sl.

Uočeni su određeni napori na kreiranju minimuma standarda u vezi sa zdravstvenom zaštitom djece ali i dalje usluge zdravstvene zaštite nijesu podjednako dostupne svojoj djeci.

Podsjećamo na neke od preporuka UN Komiteta za prava djeteta Crnoj Gori<sup>62</sup> (2010. godine), a koje su još uvijek aktuelne i kojima je preporučeno da Crna Gora:

- „usvoji standarde za zdravstvene usluge prilagođene adolescentima i sveobuhvatnu strategiju za sprovođenje i praćenje tih servisa;“
- „pruži adolescentima odgovarajuće usluge reproduktivnog zdravlja, uključujući edukaciju o reproduktivnom zdravlju u školama kako bi se smanjio broj trudnoća kod tinejdžerki, te da razvija programe prilagođene adolescentima za pomoć majkama tinejdžerkama i njihovoj djeci;“
- „osnaži obuku, u saradnji sa NVO, ljekara opšte prakse, medicinskih sestara, socijalnih radnika i drugih radnika u primarnoj zdravstvenoj zaštiti na polju promovisanja zdravlja, uključujući zdrave stilove života i emotivnu dobrobit adolescenata, imajući u vidu poboljšanje kapaciteta i kvaliteta zdravstvenih radnika u zemlji;“
- „razvija sveobuhvatnu politiku mentalnog zdravlja, uključujući promovisanje mentalnog zdravlja, bolničke i ambulantne usluge za adolescente sa mentalnim poremećajima, kao i programe za podršku porodicama sa djecom koja su u riziku; „
- „rješava učestalu pojavu upotrebe droga, duvana i alkohola među djecom, između ostalog, dajući djeci precizne i objektivne informacije o upotrebi ovih supstanci, uključujući i duvan i poboljša pristup uslugama rehabilitacije.“

Master planom razvoja zdravstva do 2020. godine<sup>63</sup>, koji predstavlja krovni dokument zdravstvene politike, definisani su strateški pravci razvoja zdravstva u odnosu na: očuvanje i unapređenje zdravlja stanovništva i organizaciju i funkcionisanje sistema zdravstva.

Zaštitnik posebno ukazuje na važnost prevencije bolesti i promociju zdravlja, koja bi se vršila kroz preventivne programe i povećanje odgovornosti građana za svoje zdravlje. Potrebno je sprovesti aktivnosti na prenošenju znanja o faktorima rizika, izbjegavanju rizika za obolijevanje, ponašanju u pojedinim situacijama i kod pojedinih bolesti, prosvječivanju posebno ugroženih grupa i područja. Ovo, imajući u vidu podatak da je u prethodnoj godini jedno dijete starosti šest godina preminulo od posledica neadekvatnog tretiranja stanja u kojem se našlo (vašljivost), od strane neupućenog roditelja.

U izvještajnoj godini uočeni su sve češći apeli roditelja za pomoć u prikupljanju sredstava neophodnih za liječenje djece u inostranstvu. Podaci o bolesti i potrebama djece objavljuju se putem raznih medija, društvenih mreža, organizovanjem različitih manifestacija, pri čemu je odaziv građana u pomaganju oboljeloj djeci za svaku pohvalu. Međutim, potrebni su dodatni napori u sistemu zdravstvene zaštite,

<sup>62</sup> Preporuka je dostupna na sajtu [www.ombudsman.co.me](http://www.ombudsman.co.me)

<sup>63</sup> Master plan razvoja zdravstva Crne Gore 2015-2020, <http://www.mzdravlja.gov.me/biblioteka/strategije>

kako se djeca i njihovi roditelji ne bi našli u situaciji da se bilo koja njihova osnovna potreba zadovoljava prikupljanjem sredstava kroz humanitarne akcije.

Pod posebnom pažnjom Zaštitnika u izvještajnoj godini bilo je i pitanje – imunizacije – vakcinacije djece. U tom smislu Zaštitnik je Ministarstvu zdravlja dao Mišljenje na Nacrt zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti<sup>64</sup>. Naime, navedenim Nacrtom, utvrđena je obaveza vakcinacije za boravak djece u predškolskim i školskim ustanovama, te ustanovama za smještaj djece bez roditeljskog staranja. Zaštitnik smatra da se boravak djece ne može uslovljavati prethodnom vakcinacijom. Osnovno obrazovanje je obavezno, a uslovljavanjem predškolskog i osnovnoškolskog obrazovanja vakcinacijom, djeci koja nijesu vakcinisana, a koja nijesu bolesna, uskraćuje se pravo na obrazovanje i vaspitanje, čime se dolazi u situaciju višestrukog kršenja njihovih prava.

## 6.9. Pravo na socijalnu i dječju zaštitu

Pritužbe roditelja i djece iz oblasti socijalne i dječje zaštite u 2016. godini, odnosile su se na ostvarivanje prava iz sistema socijalne i dječje zaštite, na siromaštvo, nemogućnost plaćanja računa za utrošenu električnu energiju, nemogućnost ostvarivanja osnovnih egzistencijalnih potreba i dr. Sadržaj pritužbi ukazuje da siromaštvo, kao posljedica dugotrajne ekonomske krize, naročito pogađa djecu, izaziva brojne štetne posljedice, te direktno ili indirektno utiče na ostvarivanje njihovih prava (na odgovarajući životni standard, na zdravstvenu zaštitu, na kvalitetno obrazovanje, na participaciju i druga prava). Roditelji iz siromašnih porodica primarno su okupirani egzistencijalnim problemima, pa siromaštvo ima uticaj i na njihove roditeljske kompetencije.

Proteklu godinu je obilježila primjena Zakona o dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, kojim su ustanovljena nova prava: pravo na naknadu roditelju ili staratelju - njegovatelju lica koje je korisnik lične invalidnine, pravo na naknadu po osnovu rođenja troje ili više djece. Zaštitnik se naročito bavio ovim pitanjem i sa aspekta zaštite od diskriminacije, a što je analizirano u dijelu ovog Izvještaja koji se odnosi na tu oblast.

Prema podacima Ministarstva rada i socijalnog staranja, navedena prava u decembru 2016. godine ostvarivalo je 23.534 korisnika/ca. Zaštitnik zapaža da su zaposleni u centrima za socijalni rad, imajući u vidu novonastale okolnosti i povećani broj korisnika bili dodatno opterećeni, da su veoma često radili više od osmočasovnog radnog vremena i da su poslove obavljali nerijetko pod pritiskom cjelokupne javnosti. Stoga, Zaštitnik ukazuje na neophodnost revidiranja akata o sistematizaciji radnih mjesta kako bi se broj neposrednih izvršilaca upodobio u odnosu na problematiku kojom se centri za socijalni rad bave, te brojem korisnika socijalno zaštitnih prava (prema podacima Ministarstva u decembru 2016. godine neko od prava iz sistema socijalne i dječje zaštite koristilo je 92.007 građana).

Zaštitnik je po sopstvenoj inicijativi pokrenuo i postupak nakon saznanja da majke iz Rožaja, koje traže da im se prizna pravo na nadoknadu po osnovu rođenja troje i više djece, protestuju u Rožajama, zbog greške administracije i navodnog gubitka njihove dokumentacije. Zaštitnik je pribavio izjašnjenja Zavoda za zapošljavanje Crne Gore, Biroa rada Rožaje, Osnovnog državnog tužilaštva u Rožajama i Centra za socijalni rad Rožaje. Nakon dobijenih izjašnjenja Zaštitnik je obustavio postupak jer je nadležno Tužilaštvo okončalo postupak i spise arhiviralo zbog nepostojanja osnovane sumnje da je u konkretnom slučaju učinjeno bilo koje krivično djelo za koje se gonjenje preduzima po službenoj dužnosti, o čemu su obaviještene stranke (majke) sa pravnom poukom. Takođe, ustanovljeno je da nadležni Centar preduzima mjere i radnje, po zahtjevima majki, iz svoje nadležnosti, te da je

---

<sup>64</sup> [http://www.ombudsman.co.me/docs/1484726732\\_vakcinacija-misljenje.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1484726732_vakcinacija-misljenje.pdf)



donošenjem pojedinačnih rješenja omogućeno nezadovoljnim starankama da u propisanoj proceduri (žalbenom postupku) ostvaruju svoja prava.

Podsjećamo da je Zaštitnik u prethodnim godišnjim Izvještajima, ukazivao na neophodnost standardizovanja pružanja usluga i ostvarivanja jednakog načina postupanja socijalnih službi i servisa. Zaštitnik ponovo ukazuje na značaj uvođenja jedinstvenih pravila postupanja, kako u okviru centra za socijalni rad, tako i u okviru drugih pružaoca usluga, kako bi se omogućilo ujednačavanje kvaliteta pruženih usluga djeci i porodicama. Formiranje inspekcija za socijalno staranje u 2015. godini je doprinijelo usklađivanju rada socijalnih službi i primjećujemo da je ovaj mehanizam kontrole olakšao građanima ostvarivanje prava iz socijalne i dječije zaštite tokom 2016. godine. Zaštitnik je tražio mišljenje Inspekcije za socijalno staranje u situacijama kada se pritužba građana/djece u potpunosti razlikovala od izjašnjenja dobijenih od organa socijalne i dječije zaštite. Mišljenje ovog stručnog tijela je od velikog značaja u svim situacijama kada je neophodno ocijeniti kvalitet rada i postupanja organa socijalne i dječije zaštite u nekom konkretnom slučaju. Osim toga, u nekim slučajevima upućivani su podnosioci pritužbi da se prethodno obrate Inspekciji za socijalno staranje, ukoliko su nezadovoljni postupanjem određenog centra za socijalni rad i sl.

Tokom 2016. godine nastavljeno je sprovođenje reforme u ovoj oblasti i zasigurno se osjećaju promjene u radu i postupanju centara za socijalni rad, ali se zapaža da su pojedine reformske aktivnosti usporene i da postoji potreba njihove brže implementacije.

Zaštitnik je imao i predmete koji su se odnosili na zloupotrebu djece u svrhu prosjačenja. Ova pojava je i dalje prisutna i pored niza aktivnosti koje preduzimaju nadležni organi. U jednom predmetu, pokrenutom po sopstvenoj inicijativi, Zaštitnik je konstatovao da je izostala adekvatna intervencija službe Uprave policije koja se odnosila na utvrđivanje identiteta djeteta koje je ženska osoba prilikom prošenja držala u naručju. Stoga je dato Mišljenje sa preporukom da se u svim budućim postupanjima sa licima koja prilikom prosjačenja zloupotrebljavaju djecu, utvrdi identitet djeteta/ce i da obavijeste i uključe nadležni centar za socijalni rad.

Tokom prethodne godine uočene su brojne akcije za prikupljanje pomoći porodicama koje se nalaze u stanju socijalne potrebe, a koje su bile i predmet medijske pažnje. I pored dobrih namjera i efekata koji se na ovaj način postižu, Zaštitnik ukazuje na neophodnost zaštite privatnosti djece i porodica koje se nalaze u stanju socijalne potrebe.

## **6.10. Pravo na odmor, slobodno vrijeme, rekreaciju i kulturne aktivnosti**

“U našem gradu ne postoje sadržaji za djecu i mlade. Nemamo bioskop. Ne postoje igrališta adekvatno opremljena za nas”. (dijete iz Cetinja – “Dani Zaštitnika”)

“Nemamo fiskulturnu salu”. – djeca iz Cetinja – gradska škola “Lovčenski partizanski odred”

Djeca iz Nikšića su navela i pozitivne primjere iz svoje zajednice, a to je otvaranje pozorišta, koje je veoma značajno za djecu i mlade, a i za kulturni život građana tog grada.

Konvencija o pravima djeteta u članu 31. utvrđuje pravo djeteta na odmor i slobodno vrijeme, učešće u igri i rekreativnim aktivnostima koje odgovaraju njegovoj dobi, mogućnostima i sposobnostima i istovremeno obavezuje državu da osigura svakom djetetu ostvarivanje ovog prava, bez diskriminacije po bilo kojem osnovu kao i svako pravo iz Konvencije.

Igra i rekreacija, potrebne su za zdravlje djece, one unaprijeđuju razvoj kreativnosti, samopouzdanja, lične efikasnosti, kao i fizičke, društvene, kognitivne i emotivne snage i vještine. U pojedinim naučnim istraživanjama navodi se da je igranje ključno i za dječji spontani nagon za razvojem i da igra važnu ulogu u razvoju mozga, naročito u ranom djetinjstvu. Igra, rekreacija i sport pomažu razvoju dječijih kapaciteta za pregovaranje, vraćanje emotivnog balansa, rješavanje konflikata i donošenje odluka. Kroz uključenost u igru i rekreaciju, djeca uče radeći, istražuju i doživljavaju svijet koji ih okružuje.

Ostvarivanje prava djeteta na odmor i slobodno vrijeme, uz brojne prednosti koje doprinose razvoju i odrastanju djeteta, istovremeno ima i preventivno djelovanje u smanjenju rizika kojima su djeca izložena u vremenu koje im nije jasno isplanirano. Uskraćivanje djetetu ostvarivanja ovog prava jedan je od oblika zanemarivanja djeteta i njegovih interesa. Da djeca imaju pravo na slobodno vrijeme i igru, danas su saglasni i roditelji i prosvjetni i zdravstveni radnici, međutim problem se postavlja kod načina i mogućnosti njegovog ostvarivanja. Taj problem je dodatno izražen kod djece sa smetnjama u razvoju koja su najčešće uskraćena u ostvarivanju ovog prava. Ova djeca nemaju mogućnost pristupa sadržajima koji su dostupni njihovim vršnjacima, niti imaju mogućnost izbora. U današnjim uslovima pravo djece na odmor i slobodno vrijeme vrlo često se i ne prepoznaje kao pravo djeteta, zanemaruje se, a i kad se realizuje, ne realizuje se u skladu sa potrebama djeteta. Prema izjavama djece, slobodno vrijeme ili im nije organizovano i iskorišteno za odmor i razonodu pa ga koriste kao "prazan prostor", ili je organizovano na način da nemaju slobodnog vremena. Jedan broj osnovaca u razgovoru na temu njihovog slobodnog vremena potvrdio je da uopšte nemaju slobodnog vremena, s obzirom da su poslije škole i školskih obaveza uključeni u različite aktivnosti učenja stranih jezika, dodatne i dopunske nastave i sl., koje doživljavaju kao obavezu, a ne kao aktivnost u svoje slobodno vrijeme. Zabrinjava podatak da su u svim radionicama kao najčešći način korišćenja slobodnog vremena, djeca navodila internet i društvene mreže. Korišćenje slobodnog vremena samo na ovaj način (satima sjedeći ispred računara ili telefona) sigurno nije najbolji interes djeteta i zbog njihovog zdravlja, ali i brojnih rizika kojima mogu biti izložena.

U kreiranju slobodnog vremena odnosno njegovog kvalitetnog provođenja, pored porodice, škola može imati važnu ulogu. Škola kao mjesto svakodnevnog boravka djece treba biti mjestom podsticanja djece na zdrave životne stilove, mjesto uključenosti djece u neke vannastavne oblike fizičke aktivnosti, mjesto promovisanja vježbanja kao dijela djetetovog života, koji je skoro pa jednako važan kao i njegovo akademsko postignuće.

Po mišljenju Zaštitnika, lokalna zajednica, bi svakako trebala u saradnji sa školama i sportskim klubovima, nadomjestiti ograničene mogućnosti ili nezainteresovanost porodice, kao jedan od važnih ciljeva u dugoročnom planiranju razvoja zajednice.

Evidentni su primjeri realizacije projekata – kreativnih radionica od strane NVO sektora koji upotpunjuju sadržaje i mogućnosti kreativnog provođenja slobodnog vremena djece na lokalnom nivou, a koji nijesu isključivo vezani za period kada djeca pohađaju nastavu.

I mediji bi trebali svoj uticaj usmjeriti na promovisanje koristi od bavljenja sportom i rekreacijom, ističući pozitivne strane.

Zavisnost djece od aktivnosti vezanih za „ekran” smanjuje nivo fizičke aktivnosti, stvara loše navike spavanja, ishrane, ugrožava njihovu kičmu i vid, ugrožava kvalitet socijalnih kontakata. U odgovoru na pitanje o slobodnom vremenu i aktivnostima koje bi u njemu trebali realizovati, djeca su najčešće navodila sport. O važnosti sporta u razvoju djece danas postoji opšta saglasnost, i struke i roditelja, nastavnika i djece, međutim, sve je izraženiji nesklad između potreba djece za bavljenje sportom i mogućnostima da to u praksi realizuju, jer je ta njihova aktivnost uglavnom zavisna od finansijskih

možnosti roditelja. Zbog važnosti sporta i fizičke aktivnosti u odrastanju djece, to nikako ne bi trebala biti briga samo roditelja, zato je neophodno planirati systemske mjere i aktivnosti, kojima će se sport učiniti dostupnim za svako dijete, nezavisno od mogućnosti roditelja da te aktivnosti finansiraju. Ministarstvo sporta treba da podržava i promovise važnost masovnog učešća djece u raznim sportskim disciplinama. Pravo na slobodno vrijeme zahtijeva da se ono ostvaruje u uslovima u kojima će djeca biti sigurna i zaštićena i u kojem će njihov najbolji interes biti prioritet.

Zaštitniku su se usmenim putem obraćali i roditelji, ukazujući na sve veći broj dječijih igraonica, u kojim djeca borave i po nekoliko sati, bez adekvatnog i stručnog nadzora. Zaštitnik je zapazio da postoje određeni problemi u funkcionisanju dječijih igraonica, koje mogu mnoge roditelje dovesti u zabludu a djecu izložiti rizicima, iz razloga što takvi sadržaji nijesu pod odgovarajućim nadzorom. Iako je pitanje njihovog organizovanja i rada normativno uređeno, na žalost izostaje potreban i adekvatan nadzor nad njihovim radom koji treba biti stalan i kontinuiran i prije svega u funkciji prevencije, a ne nadzor samo u situacijama kada se dogodi problem ili isti eskalira.

- Prilikom rada sa djecom, obilaska škola i drugih institucija koje rade sa i u vezi djece, te analizirajući postojeću situaciju, smatramo da bi radi unaprjeđenja načina provođenja slobodnog vremena kod djece u sklopu prava na igru, rekreaciju i sport, između ostalog, bilo neophodno: postojeće sportske terene napraviti sigurnijim za djecu, jer su dotrajali (oštećena ograda može biti veoma opasna jer djeca mogu da se povrijede);
- omogućiti djeci materijalno ugroženih porodica pristup sportskim sadržajima, klubovima sa sniženom članarinom koju bi mogli platiti;
- urediti i opremiti vanjski prostor za igru i druženje djece i mladih iz prigradskih i seoskih područja;
- obezbijediti neophodna sredstva (Ministarstvo finansija) za osposobljavanje potrebnih fiskulturnih sala pri svakoj školi u Crnoj Gori;
- da, polazeći od Opšteg komentara UN Komiteta br. 17, svi akteri ulože dodatne napore u promovisanje i realizaciju prava djeteta na odmor i slobodno vrijeme, igru i rekreaciju koje odgovara starosti djeteta i na slobodno učešće u kulturnom životu i umjetnosti.

## 6.11. Pravo djeteta pred pravosudnim organima

Djeca u sudskom postupku učestvuju u raznim ulogama, kao počiniooci, žrtve ili svjedoci u krivičnom i prekršajnom postupku, ili kao učesnici u upravnom ili građanskom sudskom postupku. Mehanizmi zaštite djeteta moraju biti poštovani u svim fazama postupka, kako učešće u postupku ne bi za dijete predstavljalo traumatično iskustvo ili povredu prava zagarantovanih Konvencijom o pravima djeteta i drugim međunarodnim standardima zaštite djeteta u pravosudnom postupku.

U izvještajnoj godini, Zaštitnik je imao u radu više od dvadeset predmeta koji su se odnosili na postupanje pravosudnih organa u brakorazvodnim sporovima i sporovima radi vršenja roditeljskog prava, postupcima u kojima se uređuju lični odnosi, postupcima u vezi izdržavanja djece...

Zaštitnik je i u ranijim Izvještajima, ukazivao na problem dugog trajanja postupaka u sporovima koji se odnose na porodične odnose i postupke koji se tiču djece. Načelo hitnosti i njegovo dosljedno poštovanje jedan je od prioriteta u svakom konkretnom slučaju, jer efikasno i brzo postupanje utiče na porodične odnose, pravilan razvoj djeteta i lakšu pripremu za budućnost.

U pritužbama je ukazivano na dugo trajanje postupka radi razvoda i vršenja roditeljskog prava, donošenje odluke o privremenoj mjeri i nepostupanje po pravosnažnoj odluci radi predaje djeteta/djece. U nekoliko slučajeva, Zaštitnik je ustanovio da je cjelokupni postupak u vezi sa izvršenjem – predajom djeteta, relativno dugo traje. Utvrđeno je da je došlo do povrede prava djeteta i dato je Mišljenje sa

preporukom nadležnim sudovima da postupak izvršenja sprovede bez odlaganja. Takođe, u nekim slučajevima, postupak razvoda i vršenja roditeljskog prava je neopravdano dugo trajao, pa je data preporuka nadležnom sudu.

Najčešći problemi koji otežavaju položaj djeteta u situacijama u brakorazvodnim sporovima su nepostojanje privremene mjere kojom se određuje s kojim će roditeljem dijete živjeti, o načinu ostvarivanja ličnih odnosa djeteta i roditelja s kojim dijete ne živi, o visini izdržavanja djeteta i sl. Zaštitnik je zapazio da problem nekada predstavljaju i neprecizne izreke odluka o načinu ostvarivanju ličnih odnosa djeteta i roditelja, koje pogoduju drugom roditelju da na razne načine izbjegava da postupi po odluci. Takođe, zapaža se da postoji problem sprovođenja sudskih odluka kojima je uređen način održavanja ličnih odnosa djeteta i roditelja sa kojim ne živi.

Zaštitnik podsjeća, a na što je i ranije ukazivano, da je neophodno unapređivati praksu sudova u dijelu koji se odnosi na procjenu sposobnosti djeteta da učestvuje u postupku kojim se odlučuje o njegovim pravima, kao i omogućiti iznošenje mišljenja djeteta na njemu prilagođen način.

## **6.12. Pravo na participaciju**

Zaštitnik je, kao i prethodnih godina, i u 2016. godini nastavio intenzivan rad neposredno sa djecom obilascima obrazovnih ustanova, ustanova za smještaj i brigu o djeci, a i kontinuirano radeći sa Mrežom Zlatnih savjetnika. Obilasci osnovnih i srednjih škola, održavanje kreativno-edukativnih radionica i tribina na temu dječijih prava uopšte, ali i na temu ostvarivanja prava na participaciju, nenasilne komunikacije, zabranu diskriminacije i zaštitu djeteta od različitih vrsta zloupotreba, su doprinjeli da djeca postanu sve svjesnija garantovanih prava, da lakše prepoznaju kršenja i da su sve slobodnija da se bore za poštovanje istih.

Takođe, sprovedene su i tematske radionice i fokus grupe sa djecom, između ostalog, i na temu ostvarivanja prava na participaciju.

Rezultati sprovedenih aktivnosti pokazuju da je učešće djeteta u odlučivanju ili mogućnost izražavanja sopstvenog mišljenja u porodici relativno. Djeca se generalno pitaju u vezi sa manje bitnim stvarima, dok nisu upućeni, niti dovoljno uključeni kada se u okviru porodice donose odluke o preseljenju u drugi grad, promjeni stana, rađanju drugog djeteta i sl. Stiče se utisak da djeca i ne očekuju da budu pitana kada su u fokusu neke velike odluke ili promjene.

Školska participacija je po mišljenju učenika samo formalna i prividna. Učenici su organizovani u đачke parlamente, ali u mnogim školama ovi parlamenti uopšte ne funkcionišu ili ne funkcionišu u cilju davanja prilike učenicima da izraze svoj glas i učestvuju u radu same obrazovne ustanove. Uočava se da inicijative koje su pokretane od strane đачkih parlamenata često ostaju nerealizovane. Učenici ne koriste pravo da iskažu svoje mišljenje u vezi sa stvarima koje ih se direktno tiču, jer smatraju da neće uspjeti ništa da promjene i ne žele da skreću pažnju na sebe.

U okviru lokalnih zajednica, djeca nijesu dovoljno uključena, niti se njihove želje i potrebe osluškiju na pravi način. Za pohvalu je formiranje Lokalnih đачkih parlamenata u određenim opštinama, međutim djeca nijesu dovoljno upoznata sa njihovim radom i doprinosom u unaprijeđenju poštovanja prava djeteta u gradu. Zaštitnik smatra da bi djeca morala biti više uključena u razvoj svoje lokalne zajednice „po mjeri djeteta“, te da im se treba dati šansa da učestvuju u izradi strateško-planskih dokumenata koji su usmjereni na djecu.

U razgovoru djeca ukazuju na činjenicu da nemaju priliku da izraze svoj stav i mišljenje. Organizovanje Dječijeg zasjedanja u Skupštini Crne Gore (pet zasjedanja) je veoma pohvalno i dalo je nadu djeci da će ih nosioci vlasti zaista čuti. Međutim, djeca su generalno razočarana, jer iako im je data prilika da iskažu svoje mišljenje u Parlamentu, ne dobijaju razumljive odgovore od predstavnika vlasti, a većina problema koje su djeca iznosila nijesu riješena, niti su ispunjena data obećanja. Zaštitnik izražava žaljenje što u 2016. godini nije održano Dječije zasjedanje u Skupštini Crne Gore.

Zaštitnik smatra da djeci u Crnoj Gori jeste formalno pružena mogućnost da iskažu svoje mišljenje o stvarima koje ih se direktno tiču, ali da pravo na participaciju djeteta podrazumijeva suštinsko uključivanje djece u odlučivanje. Djeca ne smiju biti dekor odraslih.

### **6.13. Djeca i mediji**

Podsjećamo da mediji imaju nesporno veliki uticaj kako na društvo u cjelini, tako i na djecu. Ne treba zaboraviti, ni osporiti doprinos medija za javno otvaranje mnogih pitanja i problema koji bi ostali daleko izvan dometa zakona i javnosti da ih se upravo mediji nisu dotakli, iznijeli i na taj način prozvali odgovorne institucije.

Pažnja Zaštitnika bila je usmjerena na praćenje ostvarivanja zaštite prava na privatnost, te zaštite od potencijalno štetnih sadržaja. Analizirajući medijske sadržaje zapaža se da postoje i primjeri nepoštovanja prava djece i njihovog dostojanstva prilikom medijskog izvještavanja, bilo da se radi o djeci žrtvama nekog oblika nasilja ili zlostavljanja, djeci čije porodice žive na rubu egzistencije, ili o djeci počinocima krivičnih djela.

Pravo na slobodu izražavanja, ograničeno je ipak pravom pojedinca da od drugih zahtijeva poštovanje njegove ličnosti i dostojanstva, da drugog ne omalovažava i ne umanjuje njegov ugled u društvu. Međutim, događa se da objavljena vijest, pogotovo ukoliko nije istinita, ugrožava ugled i porodični život. U prethodnim izvještajima i saopštenjima za javnost, ukazivali smo na kršenje prava djece u medijima, posebno prava na privatnost i zaštitu doma i porodice. Svjedoci smo da se i danas dešava da pojedini mediji prilikom prenošenja određenih informacija koje se odnose na djecu, njihovu porodicu ili na neku životnu priču, povrijeđuju pravo djeteta na privatnost.

Razumijemo intencije određenih medija i humanitarnih organizacija da se prikazivanjem faktičkog stanja porodice i uslova u kojima žive, pomogne tim porodicama i djeci koja žive na granici siromaštva, ali primjećujemo da način na koji su prikazana djeca (sa fotografijom ispred oronule kuće, neurednog pokućstva, praznog frižidera) u svoj nemaštini i oskudici, na određeni način povrijeđuje njihovo pravo na dom i porodicu, na dostojanstvo, izlaže ih stigmatizaciji od strane sredine i njihovih vršnjaka.

Povodom medijskih sadržaja, Zaštitnik je putem javnih saopštenja apelovao na urednike i novinare svih crnogorskih medija da sa većim stepenom odgovornosti izvještavaju o slučajevima koji se odnose na djecu i ukazivao na potrebu dosljedne primjene Konvencije o pravima djeteta UN-a i drugih pozitivnih propisa kojima se štiti ličnost, integritet, privatnost i poštovanje porodice i porodičnog doma djeteta. Imajući u vidu veličinu naših naselja, pa i opština, jasno je da identitet djeteta nije adekvatno zaštićen. Navođenje inicijala djeteta uz otkrivanje punog imena roditelja i/ili staratelja i objavljivanje njihovih fotografija, kao i imena škole i naselja, svakako da nije dovoljna zaštita. Zaštitnik je veoma zabrinut zbog takvog načina izvještavanja, jer ono nije u najboljem interesu djeteta. A to je ono što medije mora obavezivati u radu, bez obzira na ličnu želju bilo koje strane da slučaj predstavi na svoj način i da se eksponira. Zaštitnik podsjeća na jedan od osnovnih principa Konvencije o pravima djeteta, koji se odnosi na zaštitu najboljeg interesa djeteta, kojim se moraju rukovoditi svi u svom radu, a posebno oni koji rade direktno sa djecom i za djecu. Takođe, Konvencija direktno obavezuje novinare i medijske

kuće da informacije koje plasiraju javnosti, bez obzira na njihovu važnost i senzacionalističku prirodu, ne smiju biti ni na koji način na štetu prava djeteta<sup>65</sup>.

Mediji su sve više prisutni u životima djece i dio su dječije svakodnevnice. Međutim, primjetno je da nema dovoljno sadržaja koji mogu biti od koristi djeci, malo je obrazovnih dječijih emisija. Evidentno je prisustvo sadržaja koji djeci i njihovom zdravom psihofizičkom razvoju, mogu naškoditi. Veliki broj programskih sadržaja redovno označava sadržaje u skladu sa godinama kojima nije primjeren, ali i pored toga, uočava se neprepoznavanje potencijalno štetnih sadržaja.

Za pohvalu je što su pojedini „riality“ programi, koji su se prikazivali na minimum tri frekvencije i koji obiluju scenama nasilja, vulgarnim riječima, psovka, simulacijama seksa, uvredama na nacionalnoj ili nekoj drugoj osnovi, prepoznati kao štetni za djecu i što je njihovo emitovanje zabranjeno do 23h.

Prikazivanje neprimjerenih sadržaja u vrijeme kada i djeca mogu da ih prate dovode do toga da djeca na taj način mogu biti izložena medijskom nasilju, pa gledajući nasilje, sami mogu postati i manje osjetljivi i mogu razviti pogrešne stavove o nasilju, izgubiti saosjećajnost prema mogućoj žrtvi nasilja. Takođe, djeca mogu postati i tolerantnija prema agresiji. Izloženi nasilju i sami sve više pokazuju agresivno ponašanje u školi, porodici na ulici. Istraživanja su takođe dokazala da izvještaji o kriminalu mogu predstavljati traumu za dijete. Djeci nedostaje pozitivne kreativnosti.

Prosječno dijete provede više od 20 časova nedeljno ispred televizora. Dodatno se vrijeme provodi u gledanju filmova, slušanju muzike, gledanju muzičkih spotova, igranju igrice na računaru. Ovaj porast vremena koje djeca troše na konzumaciju medija u nekim istraživanjima se pokazao kao ključan faktor u pojavi gojaznosti kod djece, s obzirom na asociranu fizičku neaktivnost.

Zaštitnik naglašava da roditelji treba da znaju da djeca, iako mogu znati više o naprednim i novim tehnologijama od njih samih, o životu sigurno ne znaju, te je dopušteno da im postave određena pravila i da traže njihovo poštovanje. Ovo prije svega iz razloga što su i roditelji velikim dijelom odgovorni kako bi svojoj djeci ukazali na dobre medijske sadržaje ili objasnili zašto nije dobro da gledaju neke, potencijalno loše, medijske sadržaje pa čak i ako nema upozorenja da prikazani sadržaj nije za mlađe gledaoce, jer redovno se događa da, u vrijeme kada djeca mogu gledati televiziju, određeni mediji, prikazuju, navodno, zabavne sadržaje, a koji su puni neskrivene golotinje, koja je više primjerena za kasne noćne sate ili neke zaštićene kanale.

Postoje određene emisije koje se prikazuju u kojima djeca pjevaju, i koje su zabavno-muzičkog i takmičarskog karaktera. Međutim, nameće se pitanje da li su na neki način radno angažovana, ili iskorišćena u svrhu sticanja novca i gledanosti. Emisije se po našem mišljenju snimaju/prikazuju u previše kasnim večernjim satima za djecu uzrasta od 5-6 godina koja takođe učestvuju u programu.

Pojedine studije koje se bave ovim pitanjima ukazuju i na moguće postojanje izvjesnog stepena radnog angažovanja maloljetne djece, a koji može biti štetan po njihovo zdravlje ili moral. Upitni su kriterijumi u odabiru muzike i estetike, koja nije reprezentativno kulturno dobro, a isto tako nije u skladu sa uzrastom djece. Dolazi do nametanja određenih stereotipa u mišljenju i vrednovanju kriterijuma koji su neprihvatljivi djetetu u najnižem stepenu razvoja i koji su takođe, neprihvatljivi sa raznih, posebno etičkih aspekata.

Djeca se postavljaju u veoma tešku i po njih stresnu situaciju očekujući da estradne ličnosti određuju njihov talenat. Atmosfera koja se pri tom stvara, prepuna je straha po djecu, koja iščekuju da li će se

---

<sup>65</sup> <http://www.ombudsman.co.me/article.5.news.html>

podići stolica ili upaliti taster. Prisutno je dosta traume za djecu, umjesto atmosfere kojom dominira smijeh, radost i igra, kakva je postojala u pojedinim muzičkim i dječijim emisijama koje su emitovane prije dvadesetak i više godina, kao što su "Muzički tobogan", "Branko kockica", "Veliki i mali" i sl.

Mediji su pratili rad Zaštitnika u oblasti prava djece tokom izvještajne godine, a što je, između ostalog, doprinijelo i većoj vidljivosti Institucije. Kako mediji imaju nesumnjivo ogroman uticaj na formiranje javnog mnjenja i mogu učestvovati u postavljanju standarda zaštite djece i njihovih prava, Zaštitnik ih prepoznaje kao saveznika u svom radu.

## 6.14. Druge aktivnosti

Tokom izvještajne godine, Zaštitnik je nastavio kontinuirani i intezivan neposredni rad sa djecom, sprovodeći aktivnosti ranije započetih kampanja "Obrati se Zaštitniku" i "Djeco pišite Ombudsmanu", kao i kroz aktivnosti Mreže Zlatnih savjetnika. Aktivnosti koje sprovodimo ogledaju se u obilascima obrazovnih ustanova, ustanova za brigu i smještaj djece i dnevnih centara, provjeravanjem uslova rada sa djecom i uslova njihovog boravka, kao i kvaliteta sprovođenja tretmana sa djecom. Osim toga, Zaštitnik, kontinuirano, putem kreativno edukativnih radionica, fokus grupa i tribina, održava direktnu komunikaciju sa djecom osnovno-školskog i srednjo-školskog uzrasta, što rezultira njihovim sve većim osvješćivanjem u vezi sa garantovanim pravima kao i ulogom Zaštitnika u procesu zaštite dječijih prava.

U okviru "Dana Zaštitnika" u 2016. godini, obavljena je posjeta obrazovnim ustanovama i ustanovama socijalne i dječje zaštite u Pljevljima i Bijelom Polju, a predstavnici Zaštitnika su u cilju sprovođenja aktivnosti sa djecom, obilazili vrtiće, osnovne i srednje škole, kao i dnevne boravke u Mojkovcu, Nikšiću, Žablaku, Baru, Bijeloj i dr. Održavanjem radionica i fokus grupa sa djecom, koje se sprovode u cilju upoznavanja djece sa garantovanim pravima, sakupljali smo mišljenja i stavove djece u vezi ostvarivanja prava na obrazovanje, socijalnu i zdravstvenu zaštitu i prava na participaciju, a što ćemo iskoristiti za pisanje Izvještaja o poštovanju Preporuka UN Komiteta za prava djeteta koji će, između ostalog, sadržati i mišljenja djece Crne Gore.

U cilju približavanja djeci i ostvarivanja direktne komunikacije sa njima, Zaštitnik, u okviru svoje aktuelne internet stranice ima poseban dio namjenjen djeci, kao i Blog putem kojeg mu se djeca direktno obraćaju, podnose pritužbe, postavljaju pitanja i dileme. Osim toga, na aktuelnoj društvenoj mreži *facebook* otvorena je grupa „Djeco pišite Ombudsmanu“ preko koje je unaprijeđena redovna i direktna komunikacija sa djecom. Takođe, u okviru zvanične internet stranice ranije je formiran i odeljak „Hrabro sanduče“ kao još jedan vid motivacije djece da nam se obraćaju.

I tokom izvještajne godine nastavljen je rad Mreže zlatnih savjetnika, koja je formirana krajem 2014. godine. Članovi/ce Mreže Zlatnih savjetnika/ca Zaštitnika su iz različitih gradova (Bara, Bijele, Cetinja, Danilovgrada, Kolašina, Kotor, Pljevalja, Podgorice).

Cilj Mreže Zlatnih savjetnika/ca Zaštitnika je stvaranje uslova za postizanje većeg stepena učešća djece u svim oblastima društvenog života, radi afirmacije i zaštite njihovih osnovnih prava i sloboda.

Djeca su direktno učestvovala u radu Institucije Zaštitnika i kroz direktnu komunikaciju svojim idejama, predlozima, sugestijama i stavovima doprinosila zaštiti i unaprijeđenju dječijih prava.

Osim neposrednih sastanaka, tokom 2016. godine interni forum je modifikovan i unaprijeđen kako bi bio prijemčiviji za korištenje svim članovima mreže, te se veći dio zajedničke komunikacije, obavljao putem interne grupe na aktuelnoj društvenoj mreži *facebook*.

U saradnji sa međunarodnom organizacijom "Save the Children", održane su dvije trodnevne Trening radionice o dječijim pravima u cilju pripreme djece (Zlatnih savjetnika i predstavnika Lokalnih dječijih parlamenata) u aprilu i decembru 2016. godine, za pribavljanje dječijih mišljenja/stavova o primjeni Konvencije o pravima djeteta u Crnoj Gori. Prikupljanje dječijih mišljenja o stepenu poštovanja Konvencije je neophodno za potrebe sačinjavanja nezavisnog Izvještaja o poštovanju preporuka UN Komiteta za prava djeteta, koji će Zaštitnik ljudskih prava i sloboda pripremati i dostaviti Komitetu po ustaljenoj proceduri. Trening radionici je prisustvovalo ukupno 10 djece iz različitih gradova Crne Gore (Podgorice, Danilovgrada, Herceg Novog, Nikšića, Kolašina i Pljevalja), od kojih je jedno dijete sa smetnjama u razvoju. Prije početka radionica Zlatni savjetnici su imali zadatak da prikupe mišljenja svojih vršnjaka na temu poštovanja prava na obrazovanje, prava na socijalnu i zdravstvenu zaštitu i prava na participaciju. Zlatni savjetnici su prezentovali ponaosob svoj rad na terenu: način prikupljanja materijala, izazove, prednosti, poteškoće prilikom sakupljanja mišljenja svojih vršnjaka. Zlatni savjetnici su mišljenja, na četiri mapirane teme, sakupljali na različite načine, i to: putem anketa (koje su sami pripremali uz pomoć i sugestije predstavnika Ombudsmana), organizovanjem grupnih intervjuja (uglavnom sa predstavnicima đачkih parlamenata), pojedinačnim intervjuima sa djecom, organizovanjem debata na određenu temu i sl.

Zlatni savjetnici su temu ostvarivanje prava na obrazovanje obradili sa više aspekata, i to: besplatnog školovanja, kvaliteta stečenog znanja, opremljenosti škola/obrazovnih ustanova, odnosa sa nastavnicima/profesorima i dr.

Kada je u pitanju ostvarivanje prava na participaciju, Zlatni savjetnici su se složili da djeci u Crnoj Gori jeste formalno pružena mogućnost da iskažu svoje mišljenje o stvarima koje ih se direktno tiču i učestvuju u odlučivanju, ali da se pravo na participaciju mora unaprijeđivati i djeca suštinski uključivati kako u društvene tako i u obrazovne tokove.

Ostvarivanje zdravstvene zaštite je tema koju su savjetnici detaljno obradili i došli do različitih zaključaka koji su odnosili na: dostupnost zdravstvene zaštite, stomatološke zaštite, obezbjeđenje sredstava za liječenje u inostranstvu i dr.

Socijalna zaštita djece je tema sa kojom su Zlatni savjetnici imali najviše problema u procesu sakupljanja mišljenja svojih vršnjaka. Prema njihovim saznanjima, problem je što djeca generalno nijesu upoznata sa pravima iz socijalne i dječje zaštite, ali zapažaju da u njihovim sredinama ima djece i porodica koje se nalaze u stanju socijalne potrebe.

U svakom momentu rada Zlatni savjetnici su pokazivali da su svjesni važnosti njihovog učešća u procesu izrade izvještaja za UN Komitet i ispunili su očekivanja Zaštitnika u vezi sa njihovim radom i djelovanjem na terenu.

Međunarodni Dan djeteta (20.11.2016. godine) Zaštitnik je sa Zlatnim savjetnicima obilježio organizovanjem konferencije "Reci ne nasilju" gdje su Zlatni savjetnici, svako iz svog ugla, prezentovali viđenje problema nasilja nad i među djecom u Crnoj Gori. Zlatni savjetnici su određeni period, u saradnji sa predstavnikom Zaštitnika razmatrali problem nasilja u Crnoj Gori i to iz ugla porodice, obrazovnog sistema i lokalne zajednice. Zlatni savjetnici su ispitivali stavove svojih vršnjaka na temu nasilja te su na osnovu toga formirali svoj stav koji su decidno prezentovali. Konferenciju je finansijski podržao UNICEF prepoznajući važnost učešća djece, kako u radu Institucije Zaštitnika, tako i u obilježavanju važnih datuma kao što je Međunarodni dan djeteta.



Konferenciji su prisustvovali predstavnici Vlade Crne Gore, obrazovnih ustanova, ustanova socijalne zaštite, nevladinih organizacija i međunarodnih organizacija, kao i predstavnici medija.<sup>66</sup>

## 6.15. Prava mladih

Skupština Crne Gore sredinom protekle godine usvojila je Zakon o mladima<sup>67</sup>, kojim je određeno da su mladi lica od navršениh 15 do 30 godina života. Nakon toga Vlada Crne Gore, donijela je Strategiju za mlade (2017-2021)<sup>68</sup> sa Akcionim planom za 2017. godinu. Time je obezbijeden strateški okvir kako bi se nadležni organi i službe na kvalitetniji način bavili mladima i politikom mladih. U cilju uključivanja mladih u donošenje odluka i sprovođenje javnih politika, Strategijom je postavljen formalni okvir za sistematično unaprjeđenje položaja mladih i utvrđene su nadležnosti subjekata omladinske politike, dugoročni ciljevi i aktivnosti, kao i finansijske, administrativne i druge mjere za njihovo ostvarivanje. Kao strateški ciljevi u oblasti razvoja omladinske politike definisani su: otklanjanje barijera za pristup tržištu rada, podrška razvoju preduzetništva mladih, smanjenje neaktivnosti mladih, podrška razvoju neformalnog učenja, povećanje mobilnosti mladih, unaprjeđenje kvaliteta kulturnih sadržaja za mlade, kao i unaprjeđenje okvira za sprovođenje Strategije.

Ministarstvo sporta je (od svog osnivanja), između ostalog, zaduženo za: promociju, razvoj i unaprjeđenje omladinske politike na nacionalnom i lokalnom nivou; saradnju sa nevladinim organizacijama, privrednim društvima, medijima, sindikatom i drugim subjektima u cilju planiranja, sprovođenja, evaluacije i unaprjeđenja omladinske politike; podsticanje neformalnog obrazovanja mladih; donošenje strategije i akcionih planova i programa za mlade; saradnju sa organizacijama mladih, kao i udruženjima pri organizovanju međunarodnih manifestacija i skupova u Crnoj Gori; pomoć i saradnju sa organizacijama i udruženjima mladih u njihovom radu i promovisanje njihove politike; stvaranje uslova organizacijama i udruženjima mladih iz Crne Gore da učestvuju na skupovima i manifestacijama u inostranstvu; podsticanje politike međunarodne saradnje koja se odnosi na mlade; podsticanje omladinske politike i saradnje, kao i podrška radu kancelarije za mlade na državnom i lokalnom nivou; upravni nadzor u oblastima za koje je ministarstvo osnovano.

Zahvaljujući ekonomskom i tehnološkom razvoju današnji mladi ljudi imaju na raspolaganju različite pogodnosti. Sa druge strane, oni se suočavaju s mnogo većim problemima i izazovima nego što su mladi u prošlosti.

Jedan od velikih izazova sa kojima se mlada generacija suočava je izbor fakulteta na kojem će steći visoko obrazovanje i zvanje za buduće zanimanje. Jedan predmet koji je bio u radu Zaštitnika odnosio se na postupak upisa na Univerzitet Crne Gore - Fakultet likovnih umjetnosti Cetinje, povodom kojeg je Zaštitnik dao Mišljenje<sup>69</sup>.

Velikih problema mladih je i nezaposlenost. Decembra 2016. godine, na evidenciji Zavoda za zapošljavanje Crne Gore, nalazilo se oko 49.000 nezaposlenih lica, a stopa nezaposlenosti je bila više od 20 %, od čega gotovo polovinu čine mladi. Prema podacima Zavoda za zapošljavanje, u septembru 2016. godine, na evidenciji se nalazilo 9.025 visokoškolaca. Među njima bilo je 276 magistara i mastera i 9 (devet) doktora nauka. Najviše nezaposlenih visokoškolaca je iz grupe zanimanja ekonomista (1.430), vaspitača i nastavnika društveno humanističkih oblasti (1.420), menadžera i organizatora (1.005), pravnika (927), društveno humanistička zanimanja (708), zanimanja turizma i ugostiteljstva (342) i medicinara (299).

<sup>66</sup> <http://www.ombudsman.co.me/page.php?id=39>

<sup>67</sup> ("Službeni list Crne Gore", br. 042/16 od 11.07.2016)

<sup>68</sup> <http://www.ms.gov.me/biblioteka/strategije>

<sup>69</sup> Mišljenje se može naći na sajtu [www.ombudsman.co.me](http://www.ombudsman.co.me)

U izvještajnoj godini nastavljena je realizacija Programa stručnog osposobljavanja. To je prilika da mladi ljudi sa stečenim visokim obrazovanjem, kroz koncept stručnog osposobljavanja u trajanju od devet mjeseci, koje će se računati kao 12 mjeseci radnog iskustva, osim sticanja praktičnih znanja, steknu uslov za polaganje stručnog ispita. Devetomjesečno stručno osposobljavanje, tokom koga korisnici imaju naknadu u neto iznosu 50% prosječne neto zarade u Crnoj Gori u prethodnoj godini, predstavlja podršku obrazovanju mladih i podsticaj da kroz dokazivanje u radnom okruženju lakše dođu do zaposlenja. Istovremeno, ovim se i poslodavci motivišu na otvaranje novih radnih mjesta.

### **Primjer:**

**Opis slučaja:** Kandidatkinja se pritužbom žalila na rad Fakulteta likovnih umjetnosti Cetinje, zbog navodne nepravilnosti u vezi polaganja prijemnog ispita, te odlučivanja o prigovoru na rang listu primljenih kandidata.

**Ishod postupka:** Zaštitnik je ustanovio da je pritužba osnovana i Fakultetu su date preporuke.

Zaštitnik smatra da je zaštita djece od potencijalno štetnih medijskih sadržaja u Crnoj Gori, još uvijek nejasna i nedovoljno stručno obrađena tema, te se zalaže za objavljivanje stručnih gledišta i javnu raspravu koja bi uključila sve zainteresovane učesnike.

Zaštitnik cijeni, da je neophodno da MONSTAT što prije otpočne sa objavljivanjem podataka koji se odnose na procjenu siromaštva, jer su oni dobra osnova za planiranje politika usmjerenih na zaštitu lica od socijalne isključenosti.

Zaštitnik zapaža, da je intencija uspostavljanja usluga socijalne i dječje zaštite, sve više orjentisana ka lokalnim samoupravama, što dovodi u pitanje njihovu održivost. Naime, Zaštitnik primjećuje da su usluge socijalne i dječje zaštite formirane u pojedinim lokalnim samoupravama neodržive iz razloga što lokalne samouprave nemaju finansijskih sredstava za njihovo finansiranje, te je potrebno uraditi cjelovitu analizu uspostavljanja usluga u sistemu socijalne i dječje zaštite sa posebnim osvrtom na njihovo finansiranje.

Zaštitnik ukazuje, kada je u pitanju razvoj usluga, na problem koji se odnosi na neuspostavljanje sistema licenciranja usluga i pružalaca usluga, a koji je propisan Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti.

Zaštitnik ukazuje na neophodnost usklađivanja obrazovne politike sa potrebama tržišta rada, te da je neophodno intezivirati aktivnosti na smanjenju stope nezaposlenosti, pogotovo mladih ljudi.

## VII ZAŠTITA OD DISKRIMINACIJE

### 7.1. Uvod

Sociološka istraživanja i drugi izvori informacija početkom i tokom 2016. godine, te naročito izvještaji civilnog sektora koji se bavi opštom zaštitom i pravima pojedinih ranjivih grupa<sup>70</sup>, ukazivali su na značajan stepen distance prema određenim društvenim grupama i kategorijama lica koja su u podređenom položaju u odnosu na preostali dio populacije. Organizacije civilnog sektora u svojim istraživanjima javnog mnjenja bilježe značajan broj anketiranih koji tvrde da je diskriminacija prisutna u društvu, a njihov broj se kreće od 65 i više procenata, zavisno od metodologije i cilja istraživanja, odnosno ličnih karakteristika ispitanika.

U okviru zvaničnih statističkih podataka kojima raspolaže institucija Zaštitnika, kao i podataka do kojih dolazi u skladu sa odredbama propisa kojima se reguliše obaveza vođenja i stavljanja na uvid evidencija u posjedu državnih i drugih organa koji vrše javna ovlašćenja, jasno je da se diskriminacija kao pojava reflektuje u skoro svim fazama društvenih procesa u Crnoj Gori. Pri tome postoje određeni indikatori kroz koje se može potvrditi teza o dva različita fenomena kada je diskriminacija u pitanju. To su percepcija, odnosno shvatanje diskriminacije u najširem društvenom kontekstu od strane prosječnog građanina/ke i diskriminacija kao pravni institut, sa svim pretpostavkama i posljedicama koje ga takvim čine i rezultatima koje proizvodi.

U ravni socioloških istraživanja<sup>71</sup> bilježi se kontinuitet kada su u pitanju osnovi diskriminacije, pa se u svim oblastima politička diskriminacija drži jako izraženom, naročito kada je u pitanju zapošljavanje. Osim toga, pojedine etničke grupe, a naročito Romi zadržavaju status najviše diskriminisanih, kako kroz objektivne pokazatelje (prihodi, zapošljavanje, stanovanje, obrazovanje), tako i kroz subjektivni doživljaj pripadnika ove populacije.

Od ostalih ranjivih grupa, još uvijek zabrinjava položaj osoba sa invaliditetom koje su na marginama društvenih promjena i vrlo često uskraćene za elementarna prava poput pristupa vitalnim društvenim resursima. Osim toga, čini se da se država i društvo u Crnoj Gori još uvijek teško prilagođavaju činjenici da invaliditet nije medicinski indikovano stanje nekog lica, već širok pojam koji medicinske indikatore vidi kao jednu od brojnih barijera u društvenom okruženju sprečavajući osobe sa invaliditetom da svoja prava uživaju na ravnopravnoj osnovi sa drugim članovima/članicama društva. Konačno, ovakav pristup nije izveden iz neformalnih pravila ili kodeksa ponašanja, već imperativnih pravnih normi koje proizvode direktno dejstvo bez obzira da li su proizvod domaćeg zakonodavstva ili se kao dio međunarodnog ugovornog prava neposredno primjenjuju u nacionalnom pravnom poretku. Zaštitnik u svom radu zapaža upravo takav ključni nedostatak shvatanja invaliditeta i posljedica nejednakog postupanja koje su vidljive na skoro svakom koraku - od pristupačnosti objektima, do stanja prava osoba sa invaliditetom u pojedinim oblastima kao što su zdravstvo, socijalne usluge, imovinska prava ili politička participacija.

Kontinuitet nejednakosti i socijalne isključivosti se izražava i u odnosu na LGBT populaciju, koja još uvijek slovi kao jedna od najdiskriminisanih u zajednici. Ovome u prilog, osim anketa i socioloških istraživanja, uvjerljivo svjedoče prijave nasilnih akata uperenih protiv ovih lica samo na osnovu njihovog

---

<sup>70</sup> NVO CEDEM, NVO Centar za građansko obrazovanje, NVO Građanska alijansa, NVO Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore, NVO KVIR Montenegro, LGBT Forum Progres i drugi

<sup>71</sup> Sve navedene organizacije civilnog sektora u anketama bilježe postojanje diskriminacije na skoro svim poljima društvenog djelovanja

ličnog svojstva, kao i nedostatak razumijevanja unutar porodice, užeg okruženja i na nivou društva kao cjeline. Osim toga, iako su evidentni pomaci na planu fizičke sigurnosti i saradnje na nivou organa bezbjednosti, čini se da još uvijek nedostaje odgovarajuća reakcija zasnovana, *pored ostalog*, na prepoznavanju delikata iz mržnje i primjeni tzv. kvalifikatorne klauzule (otežavajućih okolnosti) prilikom izricanja sankcija protiv počinitelaca ovih djela.

U posljednjoj godini Institucija bilježi jedan broj pritužbi u kojima se kao osnov nejednakosti navodi starosna dob lica koja zbog godina života postaju tehnološki višak, isključuju se sa tržišta rada, uskraćuje im se da koriste određene bankarske usluge (kreditne aranžmane), pojavljuju se kao žrtve nasilja porodici i na drugi način dovode u nepovoljan položaj u odnosu na uporedive osobe i ostatak populacije. U tom kontekstu javljaju se i lica koja zbog određenih zdravstvenih karakteristika i potencijalnih posljedica svog zdravstvenog stanja gube mogućnost na ostvarivanje temeljnih socijalnih prava (kakvo je npr. pravo na stanovanje i slično).

Imajući u vidu ekonomsku situaciju, kao i čitave grupe korisnika određenih materijalnih davanja i vidova socijalne pomoći, te učestalost zahtjeva za većom intervencijom države u ovom sektoru, razumljivo je što su se kroz percepciju stanovništva prvi put javili i „siromašni ljudi“ kao diskriminisana socijalna kategorija<sup>72</sup>.

Rodna ravnopravnost je jedna od oblasti u kojoj se kontinuirano vrše istraživanja i bilježe statistički trendovi u različitim oblastima djelovanja i državnim politikama. Evidentno je da se, osim djelimično u pravosuđu, rodni balans, odnosno ravnopravnost polova još uvijek drži problematičnom u mnogim oblastima kao što su političko djelovanje, administrativno rukovođenje, obrazovanje na najvišem nivou, itd. Osim toga, podaci govore o još uvijek značajnom broju predmeta nasilja u porodici koji za žrtve ima žene, a što prema međunarodnim standardima predstavlja poseban oblik diskriminacije<sup>73</sup>.

Saznanja u izvještajnoj godini ukazuju da se diskriminacija manifestuje na vrlo različite načine. Ukazuje se da su praktično svi slučajevi u kojima je postupao Zaštitnik vezani za koncept tzv. direktne diskriminacije, te da je posredna diskriminacija zabilježena samo u jednom slučaju. Ključni aspekti diskriminacije vezani su za neposredne dokaze utemeljene na činjenicama i izvedene na temelju tzv. podijeljenog ili obrnutog tereta dokazivanja. U takvim okolnostima potencijalnoj žrtvi diskriminacije omogućuje se koliko-toliko lakši položaj u postupku dokazivanja.

Uznemiravanje, seksualno uznemiravanje i govor mržnje takođe su bili osnov postupanja u kojem je položaj žrtava bio olakšan činjenicom da su to oblici u kojima se ne traži poređenje sa drugima u analogno istoj ili sličnoj situaciji, obzirom da iz same radnje, odnosno postupanja proizilazi akt usmjeren ka žrtvi samo zbog njenog ličnog svojstva.

Opšti podaci ukazuju na kontinuirani rast broja predmeta u radu po pritužbama. Takav trend se objašnjava sa više faktora. U okviru raspoloživih podataka evidentan je rast vidljivosti i povjerenja u Instituciju, koji se ne ogleda samo u broju pritužbi, već u intenziviranoj svakodnevnoj komunikaciji sa građanima/kama, što predstavlja specifičan vid pravne pomoći koja se pruža nezavisno od prirode i ishoda postupka po pritužbama. Instituciji se obraća veliki broj neukih stranaka i onih sa ograničenim sredstvima za vođenje drugih vrsta postupaka. Bez ulaženja u pojedinačne razloge iniciranja postupka pred Zaštitnikom, zaključuje se da jedan broj podnosilaca podnosi pritužbu sa ciljem osporavanja sudskih odluka nakon iscrpljivanja drugih pravnih sredstava. Imajući u vidu ograničenu nadležnost Institucije kada su u pitanju sudski postupci, Zaštitnik nalazi da se u ovakvim situacijama mora držati

<sup>72</sup> NVO Centar za građansko obrazovanje, *Istraživanje o diskriminaciji* - februar, 2016. godine - <http://media.cgo-cc.org/2016/02/istra%C5%BEivanje-javnog-mnjenja.pdf>

<sup>73</sup> Konvencija Savjeta Evrope o sprječavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i porodičnog nasilja (čl.3)

načela sopstvene, ali i nezavisnosti pravosudnih institucija. Praksa pokazuje da se u određenim situacijama dešava faktička komplementarnost ovih postupaka, naročito kod neposredne primjene standarda Evropskog suda za ljudska prava, što je sada primarno pravilo primjene materijalnog prava u radu Zaštitnika.

## 7.2. Pravni okvir

Ustrojstvo pravnog poretka Crne Gore definisano je njenim Ustavom koji u čl.9. propisuje da su „Potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni dio unutrašnjeg pravnog poretka, imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva”. Takođe, Ustav definiše da se zakonom uređuju i “način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje; način ostvarivanja posebnih manjinskih prava; način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje”. Konačno, Ustav proklamuje da se prava i slobode ostvaruju na osnovu Ustava i potvrđenih međunarodnih sporazuma.

Antidiskriminacioni ustavnopravni okvir temelji se na opštoj klauzuli zabrane diskriminacije, načelima jednakosti pred zakonom i pojedinačnim pravima zasnovanim na postojećem sistemu ljudskih prava i sloboda. Opšti je utisak da Ustavu Crne Gore manjka adekvatan katalog ljudskih prava i sloboda, te da su pojedine odredbe (uključujući i one o diskriminaciji, nacionalnim manjinama, jeziku i pismu) više načela nego prava koja je moguće efikasno štiti u odgovarajućim ustavnim, sudskim i upravnim procedurama. Tome u prilog ide i naziv pojedinih poglavlja kojima je u Ustavu na nekonzistentan način pokušano razgraničenje pojedinih prava i sloboda. To može predstavljati značajnu prepreku zaštiti ljudskih prava i sloboda, naročito tamo gdje se nejasna ustavna norma negativno odražava na stepen ostvarivanja ljudskih prava i sloboda (npr. odredbe o derogaciji ljudskih prava i sloboda u vanrednim okolnostima ili odredbe o službenoj upotrebi jezika pred organima vlasti). Obzirom da su antidiskriminacione norme akcesorne prirode, odnosno da se vezuju za ostvarivanje ljudskih prava garantovanih Ustavom, zakonom i međunarodnim pravom, to je potreba za ustavnom intervencijom još veća.

Crnogorski pravni okvir antidiskriminacije vezuje se za sistemske zakone o zabrani diskriminacije, zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom i Zakon o rodnoj ravnopravnosti. Međutim, daleko je od toga da se ovim propisima završava kodifikacija antidiskriminacionih normi, jer i drugi sistemski zakoni, u različitim oblastima prava, sadrže klauzule o zabrani diskriminacije. One uglavnom nijesu međusobno usaglašene. Tokom sumarne analize koja je rađena u okviru seminara sa učešćem međunarodnih eksperata sredinom 2016. godine, uočen je čitav niz nedostataka u postojećem zakonodavnom okviru u kojem se reflektuje sistem zaštite od diskriminacije. Na temelju takvih inputa, institucija Zaštitnika je kroz data mišljenja i preporuke i na drugi način (neposrednom komunikacijom sa donosiocima odluka, učešćem na tematskim skupovima, putem istupa u javnosti) inicirala raspravu o neophodnim promjenama u zakonodavstvu radi unutrašnjeg usaglašavanja propisa i harmonizacije sa dokumentima UN, EU i Savjeta Evrope.

Institucija podsjeća na nekoliko ključnih zakonskih novela koje je nužno sprovesti u postojećem zakonskom okviru. To se prvenstveno odnosi na izmjene i dopune Zakona o zabrani diskriminacije kojima se dodatno uređuje sistem, na način što će se jasno izdvojiti pravne i faktičke situacije kada se neki akt (činjenje ili propuštanje) neće smatrati diskriminacijom. Takođe, Zaštitnik je mišljenja da (*bez obzira na neposrednu primjenu međunarodnog prava*) treba ojačati zakonodavni okvir načelom obrnutog tereta dokazivanja u slučajevima diskriminacije, kao i ovlaštenjem Institucije da može pokrenuti i individualni spor (uz saglasnost nekog lica) kada to nalažu interesi pravičnosti i interes Zaštitnika za pokretanje samog sudskog spora.

Zaštitnik takođe polazi od činjenice da se mora izvršiti noveliranje zakonskih normi koje se tiču kaznenih odredbi u prekršajnom zakonodavstvu, uz uvođenje opšte otežavajuće okolnosti prilikom izricanja sankcije, kako je to već učinjeno u krivičnom zakonodavstvu, a što je preporuka i međunarodnih nadzornih tijela. Zaštitnik nalazi da se mora urediti postupak izvršenja zaštitnih mjera kod nasilja u porodici, koji obezbjeđuje njihovo praćenje i efikasno sprovođenje, a u domenu prekršajnih sankcija obezbijediti prostor za individualizaciju kazne i njenu srazmjernost težini i prirodi počinjenog prekršaja, što sadašnja kazna u fiksnom iznosu od 150 EUR za pojedine prekršaje ne omogućuje.

Zaštitnik upozorava na potpuno pogrešan i anahron pristup u ostvarivanju prava osoba sa mentalnim invaliditetom koji sada počiva u cjelosti na medicinskim indikatorima i tzv. *zamjenskom odlučivanju*. Ovi trendovi se bilježe u skoro svim oblastima životnih aktivnosti, a naročito pogađaju vitalne interese ovih lica kada ostvaruju imovinska prava, političku participaciju<sup>74</sup>, pravo na najbolji zdravstveni tretman i slično. To se naročito odnosi na činjenicu da se najveći broj ovih lica po inerciji proglašava potpuno poslovno nesposobnim, iako je to faktički nemoguće sprovesti u situaciji kada ovim licima nije ograničena sloboda ili kretanje (*npr. kod sitne kupovine kada se de facto zaključuje ugovor o kupoprodaji bez saglasnosti staratelja*). Suština novog pristupa je tzv. *odlučivanje uz podršku*, pri čemu se u najvećoj mogućoj mjeri poštuju želja i volja osobe sa invaliditetom koja koristi svoje pravo na odlučivanje. U tu svrhu potrebno je dodatno urediti odredbe pojedinih zakona koji propisuju procedure i materijalno pravo lica koja se lišavaju poslovne sposobnosti (Zakon o vanparničnom postupku, Zakon o zaštiti i ostvarivanju prava mentalno oboljelih lica, Porodični zakon u dijelu produženog starateljstva nad licima nakon sticanja punoljetstva, Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti, itd).

Obzirom da je više puta ponovljena zakonodavna inicijativa kojom je Zaštitnik ukazivao na obavezu rješavanja pitanja registrovanog partnerstva i donošenje posebnog zakona, sada upozoravamo na ključne odluke Evropskog suda za ljudska prava kojim su ove zajednice ovlašćene da zahtijevaju i dobiju određena imovinska prava ili ostvare građansko-pravni status (boravak u državi izvan zemlje porijekla<sup>75</sup>). Interesantno je da je novi *Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca* donijet na samom kraju 2016. godine usvojio ovaj koncept kod ostvarivanja prava lica po ovom zakonu.

Zaštitnik je u nekoliko slučajeva upozorio na diskriminatornu prirodu zakona kada je u pitanju osnov i cilj propisa koji se donosi, odnosno razlikovanje koje nema legitimno utemeljenje u ovim okolnostima. Tu se prvenstveno misli na odredbe Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, odnosno propise o finansiranju boračkih organizacija po inoviranom statusu u nevladine organizacije. Indikativno je da se u samom obrazloženju zakona ili tumačenju koja daju organi za izvršavanje zakona jasno prepoznaje sporni pristup i efekat koji ovi propisi proizvode. Pri takvom stanju stvari Zaštitnik i nije imao alternativu stavu da utvrdi diskriminatornu prirodu ovih propisa u odnosu na podnosiocce pritužbi po kojima je vršena konkretna kontrola datih slučajeva.

Sljedstveno različitim sektorima zakonodavstva, Zaštitnik nalazi da je potrebno intervenisati i u jednom dijelu krivičnog zakonodavstva radi obuhvatanja svih osnova diskriminacije u pojedinim krivičnim djelima (član 370 - izazivanje nacionalne, rasne i vjerske mržnje po osnovu jezika i državljanstva).

Konačno, Zaštitnik je u radu zapazio čestu pojavu da se diskriminatorne norme nalaze u podzakonskim aktima. U takvim okolnostima čest je slučaj da se na nivou pojedinih institucija arbitrerno primjenjuju

---

<sup>74</sup> O ovome posebno kroz predmete Evropskog suda za ljudska prava *Alajos Kiš* (2010) i *Harmati* (2014) protiv Mađarske, kada se licima opštom zakonskom klauzulom (kao i u Crnoj Gori kroz Zakon o biračkim spiskovima) oduzima aktivno biračko pravo.

<sup>75</sup> Evropski sud za ljudska prava, slučaj *Pajić protiv Hrvatske*, presuda od 23. februara, 2016. godine; *Oliari i drugi protiv Italije*, presuda od 21. jula, 2015. godine

norme, pa čak i da potpuno nedostaje pravni osnov postupanja u konkretnim slučajevima. Nije rijedak slučaj da se pojedinačni akti temelje na neobrazloženim odlukama, što je elementarni uslov valjanosti nekog pravnog akta, barem kada je diskriminacija u pitanju. Oblasti u kojima su registrovane ove pojave su po pravilu zapošljavanje/radno angažovanje/imenovanje na funkciju i jednakost u ostvarivanju prava na jednaku zaradu za rad jednake vrijednosti.

### **7.3. Postupci za zaštitu od diskriminacije**

Postojeća systemska rješenja ukazuju na više procesnih mogućnosti kada je zaštita od diskriminacije u pitanju. Obzirom da je u više izvještaja bilo riječi o različitim postupcima, u ovom izvještaju se naglašava da je u zaštiti od diskriminacije moguće posegnuti za krivično-pravnim, građansko-pravnim, prekršajno-pravnim, ustavno-sudskom i upravnim sredstvima sa više opcija i zahtjeva koji stoje na raspolaganju. Kako su sva ova sredstva na jasan i nedvosmislen način data u Zakonu o zabrani diskriminacije i drugim zakonima, to se u ovom poglavlju daje siže rada pravosudnih i upravnih institucija. Naravno, u njemu su iskazani i osnovni parametri rada institucije Zaštitnika.

#### **7.3.1. Podaci o postupcima pred Zaštitnikom**

U 2016. godini Zaštitnik je u radu imao 151 predmet iz oblasti zabrane diskriminacije, što je za 81,92 % više u odnosu na prethodnu godinu kada su u radu bile 83 pritužbe. Okončano je 146 predmeta, a pet (5) predmeta je prenijeto u 2017. godinu.

Od okončanih 146 predmeta u 32 predmeta date su 73 preporuke; u 24 predmeta podnosioci/teljke su upućeni/e na druga sredstva zaštite jer je ocijenjeno da su najdjelotvornija; u 13 predmeta postupak je okončan ukazivanjem; u 35 predmeta nije utvrđena diskriminacija niti povreda drugog prava; u 12 predmeta postupak je obustavljen zbog pokretanja sudskog postupka; u šest (6) slučajeva postupak je obustavljen zbog nesaradnje stranke; u pet (5) predmeta postupak je obustavljen jer je povreda otklonjena u toku postupka; u pet (5) slučajeva postupak je obustavljen zbog nedostatka saglasnosti za vođenje postupka; u dva (2) predmeta postupak je obustavljen zbog povlačenja pritužbe; u dva (2) predmeta postupak je obustavljen iz drugih procesnih razloga i u 10 predmeta Zaštitnik nije mogao postupati zbog procesnih smetnji.

Strukturirano po osnovima diskriminacije, odnosno ličnim svojstvima, u radu je bilo: 19 predmeta po osnovu materinstva; 14 predmeta po osnovu političke pripadnosti; 13 predmeta po osnovu radno-pravnog statusa; devet (9) predmeta po osnovu nacionalne pripadnosti; osam (8) predmeta po osnovu pripadnosti grupi; afirmativna akcija po osnovu pripadnosti romskoj i egipćanskoj manjinskoj zajednici sedam (7) predmeta; šest (6) predmeta po osnovu invaliditeta; četiri (4) rodno zasnovano nasilje; tri (3) po osnovu starosne dobi; tri (3) po osnovu zdravstvenog stanja; tri (3) po osnovu polne pripadnosti; tri (3) po osnovu vjerske pripadnosti; tri (3) po osnovu državljanstva; dva (2) po osnovu etničke pripadnosti; dva (2) po osnovu izraženog mišljenja; dva (2) po osnovu statusa „zviždača“; dva (2) po osnovu statusa stranca; tri (3) po osnovu seksualne orijentacije; dva (2) nasilje u porodici; jedan (1) po osnovu ranije osuđivanosti; jedan (1) po osnovu nacionalne i vjerske pripadnosti; jedan (1) po osnovu nošenja vjerskih simbola; jedan (1) po osnovu nacionalne/političke pripadnosti i pola; jedan (1) po osnovu pretpostavljenog roditeljstva; jedan (1) po osnovu pretpostavljenog svojstva maloljetničke delinkvencije indirektno žrtve; jedan (1) po osnovu nacionalne i političke pripadnosti; jedan (1) po osnovu finansijskog statusa NVO; jedan (1) po osnovu ličnog izgleda; jedan (1) po osnovu pripadnosti sportskoj organizaciji; jedan (1) po osnovu pripadnosti populaciji sa određene teritorije, tri (3) predmeta mobing i u 29 predmeta nije bilo moguće utvrditi osnov razlikovanja.

Od ukupnog broja, fizička lica su podnijela 141 pritužbu/ili su dala saglasnost za pokretanje postupka, od čega je 77 pritužbi podnijeto od strane muškaraca, a 64 pritužbe od strane žena. U radu je bila samo jedna (1) anonimna pritužba. Važno je podsjetiti da Zakon o zabrani diskriminacije<sup>76</sup> ne ograničava traženje zaštite samo na diskriminirano lice/grupu lica, zbog koje procesne olakšice je članom 22 i članom 30 Zakona propisano da pritužbu Zaštitniku odnosno tužbu parničnom sudu, uz pisani pristanak diskriminisanog lica, mogu podnijeti i organizacije ili pojedinci/ke koji/e se bave zaštitom ljudskih prava. U izvještajnoj godini organizacije civilnog društva koristile su ovu zakonsku mogućnost u obimu znatno većem u odnosu na prethodnu godinu. To je i razlog zbog kog Zaštitnik ukazuje, ohrabruje i podstiče saradnju sa nevladinim organizacijama, koje i kroz ovu posredničku poziciju<sup>77</sup> mogu značajno doprinijeti rasvjetljavanju uočenih problema i u krajnjem bržem, efikasnijem i olakšanom pristupu pravdi onih kojima je zaštita potrebna. Tim prije što organizacije koje se zalažu za prava ranjivih društvenih kategorija najčešće imaju direktan kontakt sa žrtvama povrede prava, raspoložu opipljivim podacima i indikatorima sa terena koji upućuju na najčešće oblasti i područja kršenja.

Struktura mišljenja Zaštitnika ukazuje da je u 32 predmeta dato ukupno 73 preporuke. Ovo strukturiranje je učinjeno zbog činjenice da su se preporuke odnosile na otklanjanje stanja nejednakosti ili drugih povreda i nakon što nije utvrđena diskriminacija u konkretnom slučaju. Razlog ovome je činjenica da je Zaštitnik jedinstveni organ koji ima ovlaštenje da ispituje i druge povrede kada se za to steknu procesno-pravni uslovi.

Od navedenog broja u cjelosti je ispoštovano 38 preporuka, **nije ispoštovana** 31 preporuka, a još uvijek **teče rok za implementaciju** 4 preporuke. Radi sagledavanja njihove prirode i svrhe treba reći da se najveći broj neispoštovanih preporuka odnosi na otklanjanje diskriminacije kada su u pitanju naknade za rođenje troje i više djece, u zavisnosti od zahtjeva, odnosno pravnih i činjeničnih okolnosti usljed kojih su pritužbe podnijete (9 preporuka Ministarstvu rada i socijalnog staranja i 8 preporuka Skupštini Crne Gore), dvije date nadležnim organima opštine Kolašin, te po jedna preporuka koja nije ispoštovana od strane fizičkog lica (govor mržnje), opštine Ulcinj, Centra za socijalni rad - Podgorica i Multidisciplinarnog tima za zaštitu od nasilja u porodici za opštinu Podgorica.

### 7.3.2. Podaci iz pravosudne nadležnosti

Zaštitnik podsjeća, što je činio i u prethodnim izvještajima, da još uvijek nije uspostavljena elektronski vođena baza podataka o podnijetim prijavama, pokrenutim postupcima i donijetim odlukama u vezi sa diskriminacijom pred sudovima, državnim tužilaštvima, organom uprave nadležnom za policijske poslove i inspekcijским organima. U odsustvu elektronski vođenog sistema, Zaštitnik se, u svrhe prikupljanja podataka za ovaj godišnji izvještaj, blagovremeno dopisom obratio sudovima i organima pojedinačno: Sudskom savjetu, Višem sudu za prekršaje, Upravi za inspekcijske poslove, Vrhovnom državnom tužilaštvu i Ministarstvu unutrašnjih poslova - Upravi policije, radi dobijanja konkretnih podataka iz njihove nadležnosti.

Nedostatak posebnih evidencija o slučajevima prijavljene diskriminacije u vidu elektronski vođene baze podataka, čije je uspostavljanje propisano odredbama člana 33 Zakona o zabrani diskriminacije i

---

<sup>76</sup>"Službeni list Crne Gore", br. 046/10, 040/11, 018/14

<sup>77</sup>Posrednik može biti svaki državni organ, organizacija ili osoba koja funkcioniše kao posrednik (medijator) između žrtava diskriminacije i pruža informacije i daje pravne savjete u pogledu njihovih prava, kao i na koji način mogu podnijeti tužbu, pružaju podršku žrtvama diskriminacije i stvaraju pozitivno raspoloženje u odnosu na jednakost i pravo na ne-diskriminaciju (npr. pravnici, predstavnici centara za građansko društvo, organizacije za pružanje podrške žrtvama diskriminacije, sindikati i drugi stručnjaci - medijatori, savjetnici i slično).



podzakonskim aktom<sup>78</sup> kojim se uređuje sadržaj i način vođenja evidencije, i u ovoj godini je uskratilo neposredan uvid i raspolaganje sa podacima koji se prema zakonu trebaju dostavljati Zaštitniku i nad kojima treba imati suštinsku kontrolu. To je i razlog zbog kojih su neke od dostavljenih informacija nepotpune i ne sadrže ključne indikatore za praćenje diskriminacije kao pojave.

Prema informaciji koju je dostavio **Sekretarijat Sudskog Savjeta Crne Gore**, u 2016. godini podnijeto je ukupno pet (5) tužbi za zaštitu od diskriminacije. Osnovnom sudu u Baru podnijete su tri (3) tužbe, i po jedna (1) tužba Osnovnom Sudu u Herceg Novom i Osnovnom Sudu u Pljevljima. Dva (2) postupka su u toku, dvije (2) tužbe su odbijene, dok je jedna (1) tužba povučena.

Iz predočenog da se zaključiti da karakter ovakve informacije nije detaljan, ne ukazuje na osnove i područja diskriminacije, niti daje podatak o postupcima koji su prenijeti iz prethodne godine, kada je pokrenuto ukupno osam (8) parničnih postupaka za zaštitu od diskriminacije.

**Vrhovno državno tužilaštvo Crne Gore** dostavilo je podatak da je u 2016. godini u državnim tužilaštvima primljeno 340 krivičnih prijava za krivična djela propisana Krivičnim zakonikom Crne Gore, a koja se po svojim elementima bića mogu smatrati diskriminatornim, obzirom da su počinjena na štetu lica prema nekom njegovom/njenom ličnom svojstvu.

Shodno dostavljenoj informaciji za krivično djelo: teško ubistvo na štetu bremenite žene, djeteta... (čl. 144 stav 1, tačka 6, 7 i 8 KZ) bilo je pet (5) krivičnih prijava; silovanje - šest (6) krivičnih prijava (čl. 204 KZ); obljava nad nemoćnim licem (čl. 205 KZ) - jedna (1); obljava sa djetetom (čl. 206 KZ) - jedna (1); nedavanje izdržavanja (čl. 221 KZ) - 137; nasilje u porodici ili porodičnoj zajednici (čl. 220 KZ) - 129; zapuštanje i zlostavljanje maloljetnog lica (čl. 219 KZ) - osam (8); posredovanje u vršenju prostitucije (čl. 210 KZ) - dvije (2); dječja pornografija, prikazivanje pornografskog materijala djeci i proizvodnja i posjedovanje dječje pornografije (čl. 211 KZ) - dvije (2); oduzimanje maloljetnog lica (čl. 217 KZ) - 43; povreda ravnopravnosti u zapošljavanju (čl. 225 KZ) - sedam (7); vanbračna zajednica sa maloljetnim licem (čl. 216 KZ) - devet (9), i ratni zločin protiv civilnog stanovništva (čl. 428 KZ) - jedna (1) krivična prijava.

U odnosu na navedena krivična djela državna tužilaštva su u 2016. godini nadležnim sudovima podnijela 213 optužnih akata; 116 krivičnih prijava je odbačeno; u jednom (1) predmetu je primijenjen institut odloženog krivičnog gonjenja; jedna (1) prijava je ustupljena Ministarstvu pravde, dok je devet (9) krivičnih prijava ostalo neriješeno.

**Viši sud za prekršaje Crne Gore**, kao i u prethodim izvještajnim godinama, dostavio je detaljan tabelarni prikaz o podnijetim prijavama, pokrenutim postupcima i donijetim odlukama iz svoje nadležnosti, a u vezi sa slučajevima diskriminacije. Iz dostavljenog prikaza proizilazi da su sudovi za prekršaje tokom 2016. godine primili u rad samo tri (3) zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka u vezi sa nasiljem i drugim oblicima napada na pripadnike LGBT populacije, koji su procesuirani kao prekršaji iz Zakona o javnom redu i miru. Osnov diskriminacije u sva tri predmeta je seksualna orijentacija, pri čemu je u jednom (1) predmetu donijeta oslobađajuća odluka, a postupak u dva (2) predmeta je u toku.

Pored podataka o primljenim zahtjevima u 2016. godini, Viši sud za prekršaje dostavio je i tabelarni prikaz predmeta po zahtjevima za pokretanje prekršajnog postupka podnijetim sudovima za prekršaje u toku 2014. i 2015. godine, a koji su bili u radu u toku 2016. godine (prenijeti predmeti). Prema ovom prikazu sudovi za prekršaje imali su u radu osam (8) predmeta iz ranijih godina u vezi sa slučajevima

---

<sup>78</sup>Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja posebne evidencije o slučajevima prijavljene diskriminacije ("Službeni list Crne Gore", br.50/14)

diskriminacije, nasilja i drugih oblika napada na pripadnike LGBT populacije. Svih osam (8) predmeta registrovani su iz Zakona o javnom redu i miru, osnov diskriminacije u svim predmetima je seksualna orijentacija, dok se u jednom predmetu pored seksualne orijentacije pojavljuje nacionalna pripadnost, a u jednom vjerska pripadnost. Od ovog broja u dva (2) predmeta je izrečena novčana kazna; u jednom (1) uslovna kazna zatvora; u jednom (1) je izrečena opomena; u jednom (1) zahtjev je odbačen; u jednom (1) je postupak obustavljen; u jednom (1) je donijeta oslobađajuća odluka, dok je postupak u jednom (1) predmetu u toku.

### 7.3.3. Podaci iz upravne nadležnosti

**Uprava policije Ministarstva unutrašnjih poslova Vlade Crne Gore** dostavila je podatak o evidentiranim slučajevima diskriminacije koji su prijavljeni za period od 01.01. do 31.12.2016. godine. Prema ovim podacima Uprava policije je registrovala 45 slučajeva u vezi sa diskriminacijom, *od kojih je 39 slučajeva po nepoznatom izvršiocu*. Od 45 prijava za diskriminaciju, jedna (1) je podnijeta po osnovu rasne, tri (3) po osnovu nacionalne, a ostalih 41 prijava po osnovu seksualne orijentacije. Od 45 podnosilaca/teljki prijava, samo su tri (3) ženskog pola, a nevladina organizacija LGBT „Forum Progres“ je u 35 slučajeva podnijela prijavu zbog diskriminacije po osnovu seksualne orijentacije.

Od ukupnog broja prijava podnijeto je 13 zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka, od kojih je jedna (1) po nacionalnoj osnovi, jedna (1) po vjerskoj osnovi i 11 prijava po osnovu seksualne orijentacije.

Pravna kvalifikacija prekršaja koja je stavljena na teret u četiri (4) slučaja odnosila se na čl. 7, u jednom (1) slučaju na čl. 8, u dva (2) slučaja na čl. 17, i u šest (6) slučajeva na čl. 19 Zakona o javnom redu i miru.

Podnijete su tri (3) krivične prijave, dvije za krivično djelo nasilničko ponašanje iz čl. 399 KZ i jedna za krivično djelo zlostavljanje iz čl. 166a KZ, od čega su dvije (2) prijave po rasnoj i jedna (1) po vjerskoj osnovi. Osnovnom državnim tužiocu dostavljeno je devet (9) predmeta na ocjenu i odlučivanje. Sektoru kriminalističke policije dostavljeno je osam (8) prijava radi identifikacije internet adrese, sa koje su upućene prijetnje po osnovu seksualne orijentacije. Jedan broj izvršilaca (12) nije bilo moguće identifikovati, jer su ugašeni *facebook* profili sa kojih je vrijeđano po osnovu seksualne orijentacije.

**Uprava za inspeksijske poslove** dostavila je podatak da je u periodu od 01.01. do 31.12.2016. godine Odsjek za inspekciju rada evidentirao tri (3) slučaja prijavljene diskriminacije, Odsjek za inspekciju socijalne i dječje zaštite dva (2) slučaja, a Odsjek za turističku inspekciju imao jedan (1) slučaj. Ni u jednom od šest (6) predmeta nije identifikovan jasan osnov nejednakog postupanja, pri čemu su u četiri (4) predmeta utvrđene nepravilnosti, dok u ostala dva (2) predmeta nepravilnosti nijesu konstatovane.

Samo šest registrovanih predmeta dovodi u pitanje primjenu Zakona o zabrani diskriminacije u dijelu inspeksijskog nadzora u oblasti rada i zapošljavanja, zaštite na radu, zdravstvene zaštite, obrazovanja, građevinarstva, saobraćaja, turizma i u drugim oblastima, gdje bi u principu trebao biti najveći broj prijavljenih slučajeva, obzirom na vidljivost propusta u obezbjeđenju pristupa objektima u javnoj upotrebi. Šest predmeta registrovanih kod inspeksijskih organa ukazuje na manjak inicijative, odnosno pokretanja postupaka po službenoj dužnosti kada imaju dovoljno činjenica koje ukazuju na potrebu sprovođenja inspeksijskog nadzora, ali i na deficite kod procesuiranja i preduzimanja mjera iz upravne nadležnosti koje stoje na raspolaganju inspeksijskim organima.

Upoređivanjem podataka iz više izvora (policija, inspeksijski organi, tužilaštvo, prekršaji, sudovi) može se izvesti zaključak o neskladu između broja prijavljenih i procesuiranih predmeta diskriminacije

(policija, sudovi za prekršaje), dok se u jednom dijelu zbog nedostatka bližih podataka teško može izvesti bilo kakav zaključak o efektima gonjenja i kažnjavanja diskriminacije i krivičnih djela u vezi sa njom, odnosno onih koji u svom biću sadrže diskriminatorne elemente (tužilaštvo, sudovi).

## **7.4. Posebni oblici diskriminacije**

### **7.4.1. Politička diskriminacija**

U 14 predmeta zatražena je zaštita od diskriminacije po osnovu političke orijentacije, i svi su registrovani u području rada i zapošljavanja. Slučajevi u kojima je utvrđeno neopravdano razlikovanje po osnovu političke pripadnosti/opredjeljenja dominantno su se odnosili na diskreciona ovlaštenja i arbitrerno odlučivanje starješina državnih organa/organa lokalne uprave u kojima se vršio prijem ili raspoređivanje/stavljanje na raspolaganje službenika/ca, odnosno namještenika/ca.

Nakon okončanih postupaka i cjelovito utvrđenog činjeničnog stanja stiče se utisak da su se pojedine odluke o izboru i raspoređivanju službenika/ca, odnosno namještenika/ca donosile arbitrerno, bez utemeljenja u objektivnim i mjerljivim kriterijumima, predviđenim zakonom. Ovakav trend posebno je primijećen usljed definisanja i sprovođenja mjera racionalizacije broja radnih mjesta kojima se žele prevazići budžetske poteškoće na nivou jedinica lokalne samouprave. Reorganizacije su vršene na način što su službenici/ce, odnosno namještenici/ce ostavljani/e na radu odnosno stavljeni/e na raspolaganje, a da prethodno nijesu razmatrani ključni zahtjevi sistematizovanih radnih mjesta i stručna osposobljenost službenika/ca, odnosno namještenika/ca koji bi najbolje odgovorili novonastalim potrebama i prosecu rada. Rješenja kojima su službenici/ce, odnosno namještenici/ce stavljeni/e na raspolaganje usljed sprovođenja mjera reorganizacije posebno su manjkava sa aspekta ponuđenih obrazloženja koja nemaju dosljednu vezu sa dispozitivom i razlozima konkretne upravne stvari.

Načelima dobre uprave dat je primat pravu na obrazloženu odluku, koja treba da bude tako koncipirana da ne ostavlja prostor za sumnju u ispravnost i zakonitost razloga kojima se rukovodio onaj ko je odluku i donio, što predstavlja garanciju i zaštitu od eventualnih proizvoljnih ocjena neutemeljenih u faktičkom stanju i okolnostima konkretne upravne stvari. U situacijama kada se aktom iz upravnog postupka direktno regulišu prava i obaveze onog o kom se odlučuje, apsolutno mora biti isključena mogućnost neobrazložene odluke ili odluke proizvoljnog karaktera.

Kada je u pitanju politička orijentacija kao osnov razlikovanja, Zaštitnik se u radu suočavao sa problemom nedovoljno jasnih pokazatelja o pripadnosti određenoj političkoj grupaciji, koja se formalno potvrđuje članskom kartom ili na drugi eksplicitan način, ali determiniše i drugim vidovima javnog angažovanja, izražavanja stavova, učešćem u srodnim interesnim i ideološkim organizacijama itd. Sloboda izražavanja političkog mišljenja i udruživanja zagwarantovana je Ustavom Crne Gore i drugim relevantnim propisima, zbog čega bi svako miješanje u prirodu političke opredijeljenosti, što uključuje i zahtjeve za izjašnjavanje o pripadnosti određenoj političkoj profilaciji, predstavljalo kršenje ovog zagwarantovanog prava. No, u okolnostima nedovoljno jasnih potvrda o političkoj opredijeljenosti lica za koja se ukazivalo da su povoljnije tretirani, teret dokazivanja da privilegovanje po tom osnovu nije učinjeno bio je na protivnoj strani, koja je često dovoljno čvrstim i jasnim dokazima mogla opovrgnuti prethodno vjerovatnom učinjenju diskriminaciju. To nadalje govori o problemima koji su karakteristični za sve države i organe u postupku kada je dokazivanje diskriminacije složen proces, zbog čega se više pažnje mora posvetiti preventivnim aktivnostima, odnosno studioznom pristupu problemu i načinu njegovog rješavanja. Nažalost, ponekad se kroz otvorene pozive na poštovanje čvrste partijske discipline i neposredne dokaze pozivanja na diskriminatorno postupanje u crnogorskom političkom životu čine povrede koje je i sam Zakon vrlo jasno prepoznao, obzirom da se diskriminacijom smatra i podsticanje, pomaganje, odnosno najavljena namjera da se neko lice diskriminiše.

## Primjer:

**1) Opis slučaja:** Zaštitniku su podnijeli pritužbu predstavnici sindikalnih organizacija organa lokalne uprave opštine Kolašin, i zatražili zaštitu od diskriminacije po osnovu političke pripadnosti u ime službenika/ca, odnosno namještenika/ca koji/e su dobili/e obavještenja o prestanku službe zbog faktičkog rada, rješenja o stavljanu na raspolaganje organu za upravljanje kadrovima i rješenja o otkazu ugovora o radu. Naknadno su podnijete pojedinačne pritužbe od strane određenog broja službenika/ca, odnosno namještenika/ca, koje su, zbog istovjetnosti subjekta protiv kojeg su podnijete, pravnog osnova i istog odnosno sličnog činjeničnog opisa, spojene u jedinstveni djelovodni broj koji je nosila najranije podnijeta pritužba.

**Ishod postupka:** Po okončanju postupka i opsežne analize pribavljenih akata, utvrđeno je da su pojedini namještenici/ce neopravdano stavljeni/ne na raspolaganje bez primjene objektivnih kriterijuma izbora zasnovanih na zakonu i razumnog opravdanja za učinjene razlike. Osim što je diskriminacija učinjena po osnovu političke pripadnosti, suprotne političkoj pripadnosti aktuelne predsjednice opštine, što odgovorni u organima lokalne uprave nijesu uspjeli da opovrgnu primjenom obrnutog tereta dokazivanja, utvrđeno je da su namještenici/ce dodatno razlikovani/ne po osnovu pretpostavljene disciplinske odgovornosti, psiho-fizičke sposobnosti i godina života (staža osiguranja). Preporuka je data nadležnim organima lokalne uprave u opštini Kolašin da uklone posljedice diskriminacije i vrše raspoređivanje namještenika/ca, na način koji neće privilegovati jedne, a isključivati druge bez utemeljenja u materijalnim dokazima i zakonom utvrđenim postupcima.<sup>79</sup>

### 7.4.2. Diskriminacija po osnovu pripadnosti grupi

U izvještajnom periodu Zaštitnik je postupao u osam (8) predmeta u kojima se pritužbenim zahtjevima tražila zaštita od diskriminacije po osnovu pripadnosti grupi, i to u područjima obrazovanja, rada, socijalne zaštite, pružanja usluga. U dva (2) predmeta je ustanovljena povreda prava, i to u jednom povreda nije bila zasnovana na diskriminatornom osnovu, a otklonjena je u toku samog postupka, dok je u drugom predmetu nađena diskriminacija po osnovu pripadnosti privatnoj univerzitetskoj jedinici. U ovom slučaju utvrđene su manjkavosti, nepravilna i nekonzistentna primjena materijalnih propisa iz oblasti visokog obrazovanja i upisne politike. Zaključci do kojih se došlo u radu po predmetu čiji će kratak sadržaj biti predstavljen u nastavku teksta, ukazuju na diskriminatoran tretman kandidata/kinja prijavljenih za postdiplomski nivo studija po osnovu prethodno stečenog obrazovanja na privatnoj univerzitetskoj jedinici, koje razlikovanje nije imalo objektivno opravdanje utemeljeno u materijalnim propisima i uslovima upisa.

## Primjer:

**1) Opis slučaja:** Pritužbu je podnio kandidat za upis na postdiplomske magistarske akademske studije u studijskoj 2016/2017. godini Ekonomskog fakulteta Univerziteta Crna Gora, kojom je tražio zaštitu od diskriminacije po osnovu prethodno stečenog obrazovanja na privatnoj univerzitetskoj jedinici.

**Ishod postupka:** Po okončanju ispitnog postupka data je preporuka Ekonomskom fakultetu Univerziteta Crna Gora da u svim budućim postupcima utvrđivanja rang liste kandidata/kinja za upis na postdiplomski akademski magistarski nivo studija ne isključuje kandidate/kinje koji/e su prethodni nivo studija završili/e na privatnim visoko-obrazovnim jedinicama, kada zadovoljavaju kriterijume upisa predviđene zakonom i podzakonskim aktima, odnosno obrazovanje stiču u oblastima koje su akreditovane od strane nadležnih organa u Crnoj Gori.<sup>80</sup>

### 7.4.3. Diskriminacija po osnovu starosne dobi

U postupku pred Zaštitnikom u tri (3) predmeta je ispitivana osnovanost pritužbenih zahtjeva kojima je tražena zaštita od diskriminacije po osnovu starosne dobi. Od dva (2) predmeta u kojima je nađeno

<sup>79</sup> Mišljenje sa Preporukom dostupno je na sajtu Zaštitnika <http://www.ombudsman.co.me/index.php>

<sup>80</sup> Mišljenje sa Preporukom dostupno je na sajtu Zaštitnika <http://www.ombudsman.co.me/index.php>

kršenje prava, u jednom je postupak obustavljen jer je povreda otklonjena u toku postupka, dok je u drugom data preporuka da se otklone posljedice diskriminacije po ovom osnovu. Broj podnijetih pritužbi ne može biti odraz stvarne ugroženosti prava ove kategorije lica, posebno imajući u vidu da Crna Gora spada u evropske zemlje sa visokim indeksom starenja, jer se kretanje broja starijih građana iznad 60 godina, u odnosu na ukupan broj stanovništva, kontinuirano povećava godinama unazad. Osobe starije životne dobi suočavaju se sa nizom izazova, među kojima su siromaštvo, pristup zdravstvenoj zaštiti, socijalnim uslugama kao i nedovoljna integrisanost u lokalnim zajednicama.

I pored toga što je značajno unaprijeđen zakonski okvir i donešena *Strategija razvoja socijalne zaštite starih lica za period 2013-2017 godina*<sup>81</sup> sa pratećim akcionim planovima, postojeći sistem zaštite starih nije u skladu sa ovim dokumentima i međunarodnim standardima. Ovo tim prije što nije obezbijedena zaštita svih starih lica, posebno onih kojima je pomoć neophodna (nemoćnih, samohranih, sa invaliditetom...). Takođe, zabrinjava odsustvo relevantnih statističkih podataka o broju starih lica, njihovom socijalnom i zdravstvenom stanju, te vrsti problema sa kojima se suočavaju i obimu njihovih potreba. Postojeći institucionalni sistem socijalne zaštite još uvijek je nedovoljno razvijen i deficitaran u materijalnim i kadrovskim resursima. Građani starije životne dobi koji žive u siromaštvu i bez redovnih prihoda, nemaju adekvatnu podršku svoje porodice, u kakvim okolnostima servisi socijalne zaštite i programi integrisanja ne bi smjeli da manjkaju. Položaj starih i nemoćnih lica, onih koji žive na ruralnom području, starih sa invaliditetom i beskućnika i dalje je jako težak, zbog čega država ima odgovornost da ih zaštiti i obezbijedi osnovne uslove dostojne za život čovjeka.

Rezultati poslednjeg istraživanja o položaju starih u Crnoj Gori, koje je sproveo Centar za društvena istraživanja Fakulteta političkih nauka Univerziteta Crne Gore, su razlog za zabrinutost. Istraživanje je sprovedeno na uzorku reprezentativnom za teritoriju Crne Gore i pokazuje da se jedna od četiri osobe brine neposredno o barem jednom starom licu, a to su najčešće članovi njihove uže porodice. Od ukupnog broja ispitanika, 77 % smatra da su stari zanemareni, skoro 60 % ispitanika smatra da postoji psihičko nasilje nad starima, dok njih 43 % smatra da postoji fizičko nasilje na starima. Takođe 63 % od reprezentativnog uzorka misli da postoji i neka vrsta finansijskog nasilja nad starima, na način da im se oduzima novac, da se zloupotrebljavaju za kreditna zaduženja i slično.<sup>82</sup>

Sa aspekta predmeta u kojem je nađena povreda prava na rad učinjena po osnovu starosne dobi, važno je podsjetiti da se važećom zakonskom regulativom smatra diskriminacijom svako onemogućavanje ili ograničavanje ostvarivanja prava ili bilo koje drugo neopravdano pravljenje razlike ili nejednako postupanje prema licu ili grupi lica, po osnovu starosne dobi. Izuzetak od ovog pravila dozvoljava davanje prvenstva zbog karakteristika određenog posla kod kojeg lično svojstvo lica predstavlja stvarni i odlučujući uslov odnosne profesije. Međutim, davanje prvenstva prilikom zapošljavanja licu mlađe životne dobi ne može se vršiti na proizvoljan i neutemeljen način, bez razumnog opravdanja i zakonitog cilja koji se mjerom zapošljavanja teži postići.

#### **Primjer:**

**1) Opis slučaja:** Pritužbu je podnio X.X., podnosilac prijave za radno mjesto sistem administrator, a povodom diskriminatornih uslova po osnovu godina života predviđenih tekstom oglasa za zasnivanje radnog odnosa.

**Ishod postupka:** Utvrđena je diskriminacija i date su preporuke odgovornom pravnom licu u privatnom sektoru da otkloni posljedice diskriminacije po osnovu starosne dobi i prilagodi sve buduće oglase raspisane za potrebe iste kompanije na način kojim se ne isključuje cijela kategorija lica po osnovu njihovih godina života i

<sup>81</sup>

<sup>82</sup> Publikacija dostupna na internet adresi [http://www.fpn.ucg.ac.me/fajlovi/fpn/attach\\_fajlovi/lat/strucni-projekti/2014/10/pdf/Nasilje\\_nad\\_starim\\_licima.pdf](http://www.fpn.ucg.ac.me/fajlovi/fpn/attach_fajlovi/lat/strucni-projekti/2014/10/pdf/Nasilje_nad_starim_licima.pdf)

kandidati/kinje ne uslovljavaju nekim ličnim svojstvom, ukoliko se takvo razlikovanje ne može opravdati samom prirodom posla, odnosno specifičnostima radnog mjesta čija se popuna traži oglasom.<sup>83</sup>

#### 7.4.4. Diskriminacija po osnovu zdravstvenog stanja

Zdravstveno stanje u vezi sa invaliditetom i starosnom dobi evidentno predstavlja osnov razlikovanja zbog čega se pojedinačno krše ili ograničavaju osnovna ljudska prava i slobode u različitim područjima društvenog života i djelovanja, uključujući rad, zapošljavanje, pristup uslugama, bavljenje rekreativnim aktivnostima, i sl. Iako broj od podnijete tri (3) pritužbe o kojima je odlučivano u postupku pred Zaštitnikom ne ukazuje na stvarnu zastupljenost ovog oblika diskriminacije, niti odražava faktičku prirodu problema, nesporna je pojava nejednakog postupanja po osnovu pretpostavljenog i/ili medicinski indikovanog zdravstvenog stanja.

Ova pojava zapažena je u oblasti rada i zapošljavanja, i to u situacijama kada se vrši prijem u radni odnos ili odlučuje o reorganizaciji radnih mjesta, u kakvim okolnostima su osobe sa zdravstvenim poteškoćama izložene mogućnosti marginalizacije i isključivanja, ali i dodatnom ekonomskom slabljenju usljed proglašenja tehnološkim viškom i smanjenja ukupne zdravstvene sposobnosti.

Sa aspekta Direktive Savjeta EU 2000/78 o uspostavljanju opšteg okvira za jednak tretman pri zapošljavanju i radu razlika u tretmanu na osnovu invaliditeta (zdravstvenog stanja) ne predstavlja diskriminaciju ako je, u kontekstu nacionalnog zakona, opravdana legitimnim ciljem, uključujući zvaničnu politiku zapošljavanja, karakteristike tržišta rada, ciljeve stručne obuke i profesionalnog usavršavanja. Ovakav standard jasno sugerije da samo u krajnje ograničenim okolnostima razlika u tretmanu može biti opravdana, i to isključivo ako karakteristika u vezi sa npr. vjerom, invaliditetom (zdravstvenim stanjem), seksualnom orijentacijom ili starosnom dobi predstavlja suštinski i odlučujući zahtjev odnosne profesije, pri čemu takav zahtjev mora biti srazmjeran i proporcionalan legitimnom cilju.<sup>84</sup>

Shodno važećim domaćim propisima i međunarodnim standardima država je dužna da pruži posebnu zaštitu licima smanjene zdravstvene (psihofizičke) sposobnosti. Obavezna je da lica, za koje je u adekvatnim postupcima provjere utvrđeno da nijesu sposobna za dalje obavljanje poslova, rasporedi na drugo radno mjesto koje odgovara njihovom nivou kvalifikacije obrazovanja i preostaloj zdravstvenoj sposobnosti. U slučaju da takvog radnog mjesta nema dužna je pružiti druge mjere podrške i finansijske olakšice.

Osobe sa zdravstvenim poteškoćama ili nekim vidom invaliditeta imaju jednako pravo da žive u zajednici, uživaju pravo izbora jednako sa drugim osobama, imaju pristup uslugama i mogućnost da se radno angažuju i ravnopravno doprinose zajednici, zbog čega je država obavezna da preduzme efektivne, odgovarajuće i dovoljne mjere.

#### Primjer:

**1) Opis slučaja:** Pritužbu je podnijela X.Y. iz Podgorice, na postupanje Podgoričke banke i osiguravajućih društava (GRAWE, UNIQA, WIENER STÄDTISCHE, LOVČEN i MERKUR), i zatražila zaštitu od diskriminacije po osnovu zdravstvenog stanja.

**Ishod postupka:** Utvrđeno je da je prema X.Y. primijenjena mjera koja za nju predstavlja nesrazmjeran teret i uslov za ostvarenje prava na stanovanje, zbog čega je postala žrtva neopravdanog postupanja po

<sup>83</sup> Mišljenje sa Preporukom dostupno je na sajtu Zaštitnika <http://www.ombudsman.co.me/index.php>

<sup>84</sup> European Court of Justice, Case C-229/08 Colin Wolf v. Stadt Frankfurt am Main

osnovu zdravstvenog stanja. Preporuka je data Ministarstvu održivog razvoja i turizma u Vladi Crne Gore da u okviru važećeg projekta 1000+, a zajedno sa komercijalnim bankama koje učestvuju u projektu, sačini model sa jasno postavljenim kriterijumima i manje restriktivnim sredstvima za obezbjeđenje kredita, na osnovu kojeg bi se program rješavanja stambenog pitanja realizovao na nediskriminatoran način i bio pristupačan kategoriji stanovništva sa određenim medicinski indikovanim zdravstvenim poteškoćama.<sup>85</sup>

#### 7.4.5. Diskriminacija lica sa invaliditetom

Osobe sa invaliditetom i dalje nailaze na brojne prepreke koje im stoje na putu za punu integraciju u sve oblasti društvenog života i djelovanja. Osim jednog dominantnog problema vezanog za nepristupačnost objekata i površina u javnoj upotrebi, prepreke u vezi sa ostvarivanjem prava ove ranjive kategorije lica registrovane su i u drugim oblastima, kao što je obrazovanje, dostupnost usluga zdravstvene i socijalne zaštite, učešće u javnom i političkom životu, zapošljavanje i rehabilitacija, životni standard, itd.

Iako je Akcionim planom prilagođavanja objekata u javnoj upotrebi za pristup, kretanje i upotrebu licima smanjene pokretljivosti i licima sa invaliditetom za 2014. godinu definisano 13 prioriternih objekata u javnoj upotrebi koje je potrebno prilagoditi, odnosno na kojima je potrebno izvršiti uklanjanje arhitektonskih barijera u cilju stvaranja pristupačnog okruženja, adaptacije nijesu dovršene, što govori da predstoji značajan posao na prilagođavanju prioriternih zdravstvenih, pravosudnih, obrazovnih i drugih institucija, uključujući i one koje nijesu obuhvaćene navedenim planom.

Uprkos normativnom okviru kojim je propisano da se prilikom projektovanja i izgradnje novih objekata, kao i rekonstrukcije postojećih, mora voditi računa o standardima pristupačnosti za osobe sa invaliditetom, stepen ostvarene pristupačnosti je još uvijek nezadovoljavajući, a preventivni i represivni mehanizam ne funkcioniše u mjeri i granicama zakonskih ovlašćenja, pa se zaštita od fizičke nepristupačnosti svodi na individualne sudske postupke radi naknade štete nastale diskriminatornom radnjom, odnosno propuštanjem da se ispune obaveze na adaptaciji i prilagođavanju objekata. Uočeni problemi nepristupačnosti, primarno se odnose na nedosljednu primjenu Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata<sup>86</sup>

Tokom 2016. godine, prema dostavljenim podacima Uprave za inspeksijske poslove, nije pokrenut nijedan postupak po službenoj dužnosti radi kontrole stepena poštovanja arhitektonskih standarda pristupačnosti za osobe sa invaliditetom i osobe smanjene pokretljivosti.

Proces visokoškolskog obrazovanja sa stanovišta efektivnog uključivanja osoba sa invaliditetom i primjene principa afirmativne akcije i pored ustavnih i zakonskih načela još uvijek nije zaživio u dovoljnoj mjeri.<sup>87</sup> Iako odredbe člana 132 Statuta Univerziteta Crne Gore propisuju da student sa invaliditetom bira način izvršavanja predispitnih obaveza i način polaganja ispita, a da je organizaciona jedinica Univerziteta dužna da obezbijedi uslove za realizaciju propisanih obaveza, većina fakulteta je djelimično, ili nije uopšte prilagođena potrebama osoba sa invaliditetom.<sup>88</sup> Ovdje se misli ne samo na fizičku nepristupačnost prostorija univerzitetske jedinice, već i na izraženi nedostatak prilagođenih sadržaja, asistivnih tehnologija u obrazovanju, kao što su udžbenici na Brajevom pismu, audio zapisi, angažovanje gestovnih tumača itd. Radi prevazilaženja ovog problema, posebnu pažnju treba posvetiti

<sup>85</sup> Mišljenje sa Preporukom dostupno je na sajtu Zaštitnika <http://www.ombudsman.co.me/index.php>

<sup>86</sup> "Službeni list Crne Gore", br. 051/08, 040/10, 034/11, 040/11, 047/1, 035/13, 039/13, 033/14

<sup>87</sup> UCG je prilikom raspisivanja konkursa za upis na osnovne i specijalističke studije odredio da će se 1% kandidata upisati po principu afirmativne akcije i to iz populacije osoba s invaliditetom, Roma i Egipćana.

<sup>88</sup> Prema analizi pristupačnosti ustanova visokog obrazovanja u Podgorici, koju je uradilo Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore, od obuhvaćenih 16 fakultetskih jedinica, 12 jedinica je djelimično pristupačno, a 4 jedinice su potpuno nepristupačne.

uvođenju posebnih mjera i dopunama standarda za akreditaciju visokoškolskih ustanova u pogledu pristupačnosti prostora, obezbjeđivanja asistivnih tehnologija i odgovarajućih servisa za podršku studentima.

*Konvencija UN-a o zaštiti prava osoba sa invaliditetom*<sup>89</sup> stavlja naglasak na deinstitucionalizaciju, u smislu podsticanja, uz adekvatnu procjenu, premještaja osoba sa invaliditetom iz psihijatrijskih bolnica i ustanova socijalne zaštite, u prirodnu porodičnu i društvenu sredinu (zajednicu), koja bi obezbijedila njihovo socijalno uključivanje i efektivno ostvarivanje garantovanih ljudskih prava. U tom smislu, treba raditi na preusmjeravanju sa boravka u institucijama na koncept kućne njege i alternativne javne usluge, što pretpostavlja razvijene servise podrške, kroz zakonodavno normiranje, jasno pozicioniranje pružalaca usluga i obezbjeđivanje stabilne finansijske podrške. U vezi sa tim, potrebno je ustanoviti pravno i psihološko savjetovanje za osobe sa invaliditetom, ali i raditi na finansijskim podsticajima kroz obezbjeđivanje sredstava iz projekata namijenjenih za realizaciju usluga za život u zajednici, kao što su personalna asistencija, tumačenje i prevođenje na znakovni jezik, dnevni boravak, pomoć u kući, stanovanje uz podršku, itd.

Konvencija nalaže državama da osobama sa invaliditetom garantuju ravnopravno uživanje političkih prava, što podrazumijeva aktivno i pasivno biračko pravo. Ostvarivanje ovih prava podrazumijeva i to da osobama sa invaliditetom, prilikom organizovanja i sprovođenje izbora, informacije moraju biti dostupne, a prostor u kojem se izjašnjavaju glasanjem na licu mjesta (biračko mjesto) pristupačan. U postojećim okolnostima uključenost osoba s invaliditetom u politički i javni život zajednice veoma je niska. Političke partije u svojim politikama i praksama, sa vrlo rijetkim izuzecima, još uvijek ne uključuju osobe sa invaliditetom.

Zaštitnik i u ovom izvještaju ukazuje na problem nepristupačnih plaža za osobe sa invaliditetom, pri čemu postoje ozbiljne indicije da nijedna plaža nije prilagođena. Ovaj problem mora se rješavati u saradnji između Javnog preduzeća za upravljanje morskim dobrom, Ministarstva održivog razvoja i turizma i drugih aktera na nivou jedinica lokalne samouprave, kako bi se radilo na sprovođenju postupka za nabavku i izvođenje radova na postavljanju rampi za ulaz u more, sa pristupnim stazama, i drugim pomagalicama koja bi olakšala korišćenje morskog dobra za osobe sa invaliditetom i osobe smanjene pokretljivosti. Institucija se na zahtjev *Saveza udruženja paraplegičara Crne Gore* aktivno uključila u konsultacije sa resornim ministarstvom i predstavnicima JP Morsko dobro za pojedinačno određene slučajeve postavljanja rampi radi pristupa plažama za lica sa invaliditetom.

Nadalje, iako je Zakonom o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom sveobuhvatno regulisano pitanje zapošljavanja OSI, kojim je, između ostalog, propisan kvotni sistem zapošljavanja, ali i veoma podsticajne subvencije za poslodavce koji zaposle lica sa invaliditetom, najveći broj njih je zaposlen u organizacijama i udruženjima koja štite prava osoba sa invaliditetom.

U domenu zdravstvene zaštite još uvijek postoji čitav niz problema koji se tiču nabavke i korišćenja pomagala, ali i „problematičnih“ odredbi Zakona o zdravstvenom osiguranju koje u više članova sadrže diskriminatorne elemente uslovljavajući ostvarivanje niza prava iz oblasti zdravstvenog osiguranja i zaštite (finansijsko pokriće zdravstvene zaštite na sekundarnom i tercijalnom nivou, prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja u smislu pokrića troškova smještaja i ishrane za pratioca djeteta kome se pruža zdravstvena zaštita, stomatološka zdravstvena zaštita kao pravo iz obaveznog zdravstvenog osiguranja na primarnom nivou zdravstvene zaštite, itd.) godinama starosti, vrstom i stepenom invaliditeta, čime se ne doprinosi suštinskoj zaštiti osoba sa invaliditetom.

---

<sup>89</sup> Zakon o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima lica sa invaliditetom sa Opcionim protokolom ("Službeni list Crne Gore - Međunarodni ugovori", br. 002/09 od 27.07.2009)



Kada je u pitanju stambeno zbrinjavanje osoba sa invaliditetom, Vlada Crne Gore je, na osnovu Zakona o socijalnom stanovanju<sup>90</sup>, donijela Odluku o kriterijumima i postupku dodjele dugoročnih kredita fizičkim licima radi obezbjeđenja stambenih objekata za socijalno stanovanje.<sup>91</sup> Ovom Odlukom utvrđene su prioritete ciljne grupe u ostvarivanju prava na rješavanje stambene potrebe dodjelom dugoročnog kredita za kupovinu individualnog stambenog objekta, među kojim prioritnim grupama su prepoznate i osobe sa invaliditetom. No, čini se da bi radi efikasnijeg i djelotvornijeg obezbjeđivanja stambenih potreba za osobe sa invaliditetom valjalo donijeti posebnu strategiju stambenog zbrinjavanja OSI.

Prema Informaciji Udruženja mladih sa hendikepom Crne Gore (UMHCG) dostavljenoj za potrebe izrade ovog Izveštaja<sup>92</sup>, ovo Udruženje je prilikom upisnih rokova slalo inicijative Komisijama za upis, upravama fakulteta i Upravnom odboru Univerziteta Crna Gora, tako da je na inicijativu Udruženja u toku I-og i III-eg upisnog roka studije upisalo 18 bruća sa invaliditetom.

U toku 2016. godine, prema istoj Informaciji, nastavljena su tri parnična postupka za zaštitu od diskriminacije po osnovu invaliditeta, i to: postupak protiv Skupštine Crne Gore i postupak protiv Glavnog grada- Podgorice pred Osnovnim sudom u Podgorici i postupak protiv Glavnog grada- Podgorice pred Vrhovnim sudom Crne Gore.

Postupak protiv Hypo Alpe Adria Banke je okončan Presudom Vrhovnog suda Crne Gore od 19. januara, a postupak protiv države Crne Gore i Uprave za mlade i sport Presudom Višeg suda u Podgorici od 15. decembra 2015. godine. U oba slučaja, drugostepenom i revizijskom presudom, potvrđene su prvostepene presude, tj. izrečena je zabrana ponavljanja diskriminacije, odnosno Hypo Alpe Adria banci, državi Crnoj Gori i Upravi za mlade i sport je naloženo da preduzmu sve potrebne mjere kako se diskriminacija više ne bi ponovila (uklone arhitektonske barijere, odnosno ne organizuju javne rasprave i druge događaje važne za osobe s invaliditetom u nepristupačnim prostorijama), dok su iznosi za naknadu nematerijalne štete 1.000€ u postupku protiv Hypo Alpe Adria banke i 1.500€ u postupku protiv države Crne Gore i Uprave za mlade i sport.

Vrhovni sud Crne Gore je 17. marta donio presudu po reviziji u postupku protiv Glavnog Grada - Podgorice, u kome je naložio tuženom da preduzme sve potrebne mjere kako se izvršena diskriminacija više ne bi ponovila, dok je u pogledu iznosa naknade nematerijalne štete potvrdio odluke nižih sudova, te dosudio iznos od 1.500€.

Takođe, UMHCG navodi da su tokom 2016. godine pokrenuta dva sudska postupka za zaštitu od diskriminacije i to pred Osnovnim sudom u Kotoru zbog diskriminacije od strane Centra za socijalni rad za opštine Kotor, Tivat i Budva i pred Osnovnim sudom u Podgorici zbog diskriminacije od strane Centra za socijalni rad za Glavni grad Podgorica i opštine u okviru Glavnog grada Golubovci i Tuzi-Područna jedinica Tuzi.

Prema Informaciji Saveza udruženja paraplegičara Crne Gore<sup>93</sup> osobe sa invaliditetom se u svim društvenim oblastima susreću sa brojnim izazovima, a naročito u praksi, jer se i dobra zakonska rješenja adekvatno ne primjenjuju. Jednim od ključnih problema smatraju neefikasnu procjenu invaliditeta, ukazujući da je ovu procjenu potrebno sistematski riješiti, kroz formiranje jedinstvenog tijela vještačenja za utvrđivanje invaliditeta. Zbog nepostojanja ovakvog tijela, Savez ističe da mnoge osobe sa invaliditetom ne mogu da ostvare prava koja im shodno zakonskim propisima pripadaju.

---

<sup>90</sup> „Sl. list Crne Gore“, broj 35/13

<sup>91</sup> „Sl. list Crne Gore“, broj 72/2015

<sup>92</sup> Dostavljena Zaštitniku 12. 02. 2017. godine

<sup>93</sup> Dostavljena Zaštitniku 06.02. 2017. godine

Podržavajući inicijative ovog Saveza, Zaštitnik ukazuje na nužnost formiranja Komisije koja će primjenjivati jedinstvene kriterijume pri utvrđivanju stepena i vrste invaliditeta, na koji način bi se stvorila i bazična osnova za formiranje i vođenje baze podataka o broju osoba sa invaliditetom, odnosno zastupljenosti pojedinih vrsta invaliditeta, i pravima iz socijalne, zdravstvene i druge zaštite koja osobe sa invaliditetom ostvaruju.

Zaštitnik je u 2016. godini u radu imao šest (6) predmeta zbog diskriminacije po osnovu invaliditeta. U jednom (1) predmetu data je preporuka/ nije utvrđena diskriminacija, ali jesu nepravilnosti u vođenju biračkih spiskova; u dva (2) predmeta nije nađena diskriminacija, niti povreda drugog prava; u jednom (1) je povreda otklonjena u toku postupka pred Zaštitnikom, pa je postupak obustavljen, u jednom (1) predmetu postupak je obustavljen zbog drugih procesnih smetnji; i u jednom (1) predmetu Zaštitnik nije mogao postupati (preuranjena pritužba).

#### **Primjer<sup>94</sup>:**

**1) Opis slučaja:** Pritužbu je podnijela X.Y. iz Podgorice, na postupanje Podgoričke banke i osiguravajućih društava (GRAWE, UNIQA, WIENER STÄDTISCHE, LOVČEN i MERKUR), i zatražila zaštitu od diskriminacije po osnovu zdravstvenog stanja/ pretpostavljenog invaliditeta. U pritužbi je u bitnom navela da je Podgorička banka odbila njen zahtjev za ostvarivanje stambenog kredita zbog neposjedovanja ugovora o životnom osiguranju kao vida sredstva obezbjeđenja kredita.

**Ishod postupka:** Zaštitnik je, nesporeći pravo banaka da vrše procjenu kreditne sposobnosti i kreditnog rizika u svakom pojedinačnom slučaju, jer imaju legitiman i na zakonu zasnovan interes da plasiranjem sredstava obezbijede odgovarajuću dobit, ukazao da isto ne podrazumijeva pravo banaka da isključuje, odnosno, onemogućava pristup bankarskim uslugama, u ovom slučaju zbog pretpostavljenog invaliditeta po osnovu medicinski indikovanog zdravstvenog stanja. Nalazeći nesrazmjernu između primijenjenih sredstava i cilja kojem se težilo, Zaštitnik je utvrdio diskriminatoran tretman i preporučio Ministarstvu održivog razvoja i turizma u Vladi Crne Gore da u okviru važećeg projekta 1000+, a zajedno sa komercijalnim bankama koje učestvuju u projektu, sačini model sa jasno postavljenim kriterijumima i manje restriktivnim sredstvima za obezbjeđenje kredita, na osnovu kojeg bi se program rješavanja stambenog pitanja realizovao na nediskriminatoran način i bio pristupačan kategoriji stanovništva sa određenim medicinski indikovanim zdravstvenim poteškoćama.

#### **7.4.6. Diskriminacija po osnovu rodnog identiteta i seksualne orijentacije**

Tokom 2016. godine Zaštitnik je u radu imao tri (3) predmeta koji su za osnov imali seksualnu orijentaciju. U dva (2) predmeta postupak je obustavljen zbog nesaradnje stranke, a u jednom (1) predmetu utvrđen je govor mržnje zasnovan na diskriminatornom osnovu.

Podaci ukazuju da su u ovoj godini pripadnici LGBT<sup>95</sup> populacije podnijeli mali broj pritužbi za zaštitu od diskriminacije u poređenju sa prethodnom godinom, u kojoj je dato više preporuka nadležnim organima radi otklanjanja posljedica razlikovanja po ovom osnovu. Mali broj pritužbi LGBT populacije implicira da se fokus zaštite i ravnopravnosti u ostvarivanju prava pomjerio ka normativnom i preventivnom djelovanju, odnosno podizanju društvene svijesti, čemu u prilog ide i uspješno organizovana četvrta Parada ponosa u Podgorici, rad na izradi opsežne pravne analize kao podloge za donošenje Zakona o registrovanom partnerstvu, kao i značajan broj aktivnosti koje su imale za cilj promociju prava LGBT osoba, ali i edukaciju službenika/ca na nivou jedinica lokalne samouprave. Svim panel diskusijama

---

<sup>94</sup> Ponovo ćemo prikazati slučaj diskriminacije po osnovu zdravstvenog stanja, a cijeneći da je neopravdano razlikovanje učinjeno ne samo po osnovu medicinski indikovanog zdravstvenog stanja, već i po osnovu pretpostavljenog stepena i vrste invaliditeta.

<sup>95</sup> Termin LGBT prihvaćen je u izvještajima i publikacijama Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije, Evropske agencije za fundamentalna prava, Savjeta Evrope, kakav se koristi i u nacionalnim izvještajima.

organizovanim u deset crnogorskih opština sa kojima je Ministarstvo za ljudska i manjinska prava potpisalo Memorandum o saradnji u borbi protiv diskriminacije po osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta prisustvovao/la je i predstavnik/ca Zaštitnika, kojim prilikama je službenicima/ama na lokalnom nivou, policijskim službenicima/ama i NVO aktivistima/kinjama predstavljen rad Zaštitnika, karakteristični primjeri u kojima su utvrđene povrede prava LGBT populacije, kao i standardi međunarodnog i evropskog prava kojima se garantuje puna jednakost i djelotvornost institucija sistema u zaštiti od bilo kojeg oblika nejednakog tretmana po osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta.

Međutim, Zaštitnik i u ovom izvještaju ukazuje na problem nepostojanja adekvatnih/ sigurnih mjesta okupljanja za pripadnike LGBT populacije na lokalnom nivou, te još uvijek izraženu homofobiju, pa i slučajeve nasilja prema pripadnicima drugačije seksualne orijentacije i rodnog identiteta. Posljednja dostupna istraživanja i dalje upućuju da većina građana Crne Gore vjeruje da je homoseksualnost bolest, što je u krajnjem posljedica nedovoljne informisanosti građana, nedovoljnog razumijevanja i prihvatanja polnih, rodni i/ili seksualnih manjina. Poseban problem ogleda se u nedostatku pravnih standarda privatnog i porodičnog života LGBT osoba, usljed čega ne uživaju niz prava koja bi proistekla iz registrovanog partnerstva.

Zaključivanje istopolnog partnerstva proizvelo bi pravna dejstva na nivou ličnih i imovinskih prava istopolnih partnera, na koju obavezu je Zaštitnik ukazao još 2012. godine, podnošenjem inicijative Skupštini Crne Gore za donošenje Zakona o istopolnoj zajednici. NVO *Institut za pravne studije* nosilac je aktivnosti na izradi predloga Zakona o registrovanom partnerstvu i zakonskih rješenja pravnih akata koji moraju biti izmijenjeni ili dopunjeni u dijelu koji tretira istopolne zajednice. Zaštitnik kontinuirano prati i aktivno učestvuje u izradi pomenutih predloga čijim usvajanjem će se istopolnim parovima osigurati formalni mehanizmi priznanja prava po međunarodnim standardima.

U Izvještaju za Crnu Goru, međunarodna organizacija *Amnesty International* je u okviru pet ključnih segmenata razmatrala zapaženu pojavu diskriminacije LGBT osoba, u vezi sa čim je u bitnom konstatovala da su dvije LGBT organizacije pokrenule postupak pred Upravnim sudom, protiv Ministarstva unutrašnjih poslova, a zbog nemogućnosti uživanja prava na mirno javno okupljanje, odnosno zabrane, treći put zaredom, Akademske šetnje ponosa u Nikšiću.<sup>96</sup>

Prilikom sačinjavanja godišnjeg izvještaja o radu, Zaštitnik praktikuje da ostvari kontakt sa predstavnicima referentnih nevladinih organizacija kako bi kroz formu kratkog izvještaja ili informacije dostavili svoja zapažanja, komentare i sugestije o stanju ljudskih prava određene kategorije lica u Crnoj Gori. U tom cilju, NVO „LGBT Forum Progres“ dostavio je godišnji izvještaj za 2016. godinu u kojem su prikazani pozitivni i negativni aspekti stanja ljudskih prava pripadnika ove populacije.

Izvještajem se ističe da nije dovoljno učinjeno na ostvarivanju konkretnih društvenih promjena definisanih *Strategijom o unapređenju kvaliteta života LGBT osoba u Crnoj Gori*, donijetom za period od 2013. do 2018. godine. Uočeno je da se povodom poglavlja 2 Strategije, koje se bavi konkretnim zakonodavnim okvirom, radi na donošenju zakona i zakonskih izmjena i dopuna, ali da edukacija državnih službenika/ca i predstavnika/ca nije adekvatno sprovedena. U pogledu poglavlja 3, navedeno je da je implementiran dio koji se odnosi na kreiranje izbornih predmeta u osnovnim i srednjim školama, ali da Vlada i nadležna ministarstva nijesu pristupila daljoj reformi u obrazovanju koja bi dovela do inkluzije, razumijevanja i prihvatanja polnih, rodni, romantičnih i/ili seksualnih manjina. Povodom realizacije poglavlja 4 koje se bavi kulturom, bezbjednošću i društvenim prihvatanjem, zapaža se da je napravljen korak unazad u odnosu na 2014. i 2015. godinu, i to iz razloga što je Ministarstvo rada i socijalnog staranja odbilo da za 2016/17. godinu finansira program LGBT skloništa. Istim izvještajem

<sup>96</sup> Izvještaj dostupan na <https://www.amnesty.org/en/countries/europe-and-central-asia/montenegro/report-montenegro/>

izražava se nezadovoljstvo povodom implementacije poglavlja 5 i 6 Strategije koje je uzrokovano nedovoljnom povezanošću organizacija nevladinog i civilnog sektora uopšte, zbog čega je onemogućeno donošenje koherentnih i smislenih krajnjih rješenja. Povodom poglavlja 7 NVO "LGBT Forum Progres" ističe da mediji tematiku LGBT populacije primarno koriste kako bi uvećali svoj tiraž i gledanost, a ne radi povećanja svijesti građana o statusu LGBT osoba kao seksualne manjine. Ova nevladina organizacija ukazala je da u protekloj godini nijesu sprovedene mjere iz poglavlja 8, a da su pokrenuli inicijativu za realizaciju poglavlja 9 u saradnji sa Institutom za razvoj LGBT turizma. Konačno, izvještajem se konstatuje da je poglavlje 10 najvećim dijelom realizovano, angažmanom Ministarstva vanjskih poslova i crnogorskih konzularnih predstavnika i ambasada.

U izvještaju se takođe navodi: da su tokom 2016. godine zabilježeni slučajevi fizičkog i psihičkog nasilja, te nasilja počinjenog iz mržnje i govora mržnje; da su se dogodila dva javna napada, jedan na bivšeg izvršnog direktora NVO "LGBT Forum Progres", a drugi na maloljetno lice; da je prijavljeno preko 50 lica zbog govora mržnje i nasilja preko interneta upućenog LGBT osobama, od čega se vode dva prekršajna postupka; da je NVO "LGBT Forum Progres" prijavljeno 14 slučajeva nasilja, ali da zbog straha od dodatne diskriminacije i netrpeljivosti, nijedna žrtva nije prijavila svoj slučaj nadležnom organu.

Izvještajem je apostrofirano da je LGBT zajednica pretrpjela značajan gubitak kada je u junu 2016. godine SOGI centar (LGBT socijalni i društveni centar) zatvoren zbog gašenja međunarodnih fondova podrške i nezainteresovanosti institucija sistema da nastave njegovo finansiranje, zbog čega je ukinuto jedino mjesto u Crnoj Gori gdje su LGBT zajednici pružani psihosociološki, obrazovni, kulturni, edukativni i slični servisi. Za posebno važan podatak NVO LGBT Forum Progres navodi da je u maju 2016. godine održano prvo saslušanje pred Upravnim sudom Crne Gore povodom slučaja zabrane Akademske šetnje ponosa u Nikšiću - „Nikšić Prajda“, kojom prilikom je ponovljen nalaz i mišljenje do kojih je došao Zaštitnik, kada je utvrdio povredu prava na mirno javno okupljanje. NVO Akcija za ljudska prava je, u ime NVO LGBT Forum Progres i NVO Hiperion kao organizatora Akademske šetnje ponosa u Nikšiću, podnijela ustavnu žalbu protiv presude Vrhovnog suda kojom je potvrđena odluka Uprave policije i Ministarstva unutrašnjih poslova o privremenoj zabrani skupa.

Iako je četvrti Montenegro Prajd koji je organizovan pod sloganom "Podrška- porodična vrijednost", protekao bez ijednog incidenta i sa manjim prisustvom policije, NVO "LGBT Forum Progres" naglašava da je ovom događaju prisustvovalo samo 25 LGBT osoba iz Crne Gore, zbog čega nije uspio da okupi domaću LGBT zajednicu i njihove porodice.

#### **7.4.7. Govor mržnje**

Noveliranim zakonskim rješenjima, uključujući i krivično- pravna, Crna Gora je unaprijedila i značajno uskladila materijalne propise koji zabranjuju govor mržnje sa Okvirnom konvencijom za zaštitu nacionalnih manjina, Međunarodnom konvencijom o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije, Konvencijom o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena, Konvencijom Savjeta Evrope o računarskom kriminalu<sup>97</sup> i njenim Dodatnim protokolom koji se odnosi na kažnjavanje akata rasizma i ksenofobije učinjenih putem računarskih sistema<sup>98</sup>, ali i Okvirnom Odlukom Savjeta EU 2008/913/JHA o suzbijanju određenih oblika i načina izražavanja rasizma i ksenofobije krivično- pravnim sredstvima.

---

<sup>97</sup>Zakon o potvrđivanju *Konvencije o računarskom kriminalu* ("Službeni list Crne Gore - Međunarodni ugovori", br. 4/2009 od 20.10.2009.)

<sup>98</sup>Zakon o potvrđivanju *Dodatnog protokola uz Konvenciju o računarskom kriminalu koji se odnosi na kažnjavanje akata rasizma i ksenofobije učinjenih putem računarskih sistema* ("Službeni list Crne Gore - Međunarodni ugovori", br. 4/2009 od 20.10.2009.)

Izmjenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije iz 2014. godine<sup>99</sup> govor mržnje je uvršten u posebne oblike diskriminacije i definisan kao "svaki oblik izražavanja ideja, tvrdnji, informacija i mišljenja koji širi, raspiruje, podstiče ili pravda diskriminaciju, mržnju ili nasilje protiv lica ili grupe lica zbog njihovog ličnog svojstva, ksenofobiju, rasnu mržnju, antisemitizam ili ostale oblike mržnje zasnovane na netoleranciji, uključujući i netoleranciju izraženu u formi nacionalizma, diskriminacije i neprijateljstva protiv manjina."

Članom 42a Krivičnog zakonika propisana je kvalifikatorna (otežavajuća) okolnost koju sudovi imaju cijeniti prilikom odmjerenja kazne za *krivično djelo učinjeno iz mržnje zbog pripadnosti rasi, vjeroispovijesti, nacionalne ili etničke pripadnosti, pola, seksualne orijentacije ili rodnog identiteta drugog lica*. Na ovaj način zakonodavac je obezbijedio strožije kažnjavanje, a time i pojačanu krivičnoppravnu zaštitu u odnosu na pojedine posebno ranjive društvene grupe čiji su pripadnici žrtve različitih krivičnih djela koja se vrše iz mržnje zbog te pripadnosti. Iako je u članu 42 Krivičnog zakonika, u okviru opštih pravila o odmjerenju kazne, predviđeno da će sud prilikom odmjerenja kazne u obzir uzeti i pobude iz kojih je djelo učinjeno (što je uključivalo i mržnju), ova odredba je uopštenog karaktera, ne govori eksplicitno o mržnji kao otežavajućoj okolnosti, niti je propisuje kao obaveznu otežavajuću okolnost. Manjkavosti odredbe člana 42 otklonjene su dodatim članom 42a, na koji način je mržnja po osnovu pripadnosti rasi, vjeroispovijesti, nacionalne ili etničke pripadnosti, pola, seksualne orijentacije ili rodnog identiteta drugog lica eksplicitno uvedena kao obavezna otežavajuća okolnost prilikom odmjerenja kazne.

No, i pored ovakvog krivično pravnog rješenja, prema informaciji Vrhovnog suda Crne Gore u 2016. godini ni u jednom predmetu prilikom odmjerenja kazne nije primijenjen čl. 42a Krivičnog zakonika, jer, kako su sudovi istakli, nije bilo predmeta za krivična djela gdje se mogla primijeniti odredba o posebnoj okolnosti za odmjerenje kazne za krivično djelo učinjeno iz mržnje.

Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije (ECRI) objavila je Generalnu preporuku o suzbijanju govora mržnje,<sup>100</sup> koja predstavlja važan dokument ovog nadzornog tijela Savjeta Evrope, koji bi države članice morale cijeniti prilikom preduzimanja mjera i radnji na njegovom suzbijanju, prevenciji i kažnjavanju počinitelaca. U preporukama se, između ostalog, podstiču javne ličnosti/ nosioci javnih ovlašćenja da odlučno i brzo reaguju na pojave govora mržnje, a države članice Savjeta Evrope na promociju samoregulacije javnih i privatnih institucija, uključujući medije, izabrana tijela, političke partije, obrazovne institucije, kulturne i sportske organizacije, kao i na podizanje svijesti o posljedicama govora mržnje, krivično gonjenje ekstremnih primjera, te uskraćivanje finansijske i druge podrške političkim i drugim organizacijama koje se u svom diskursu služe govorom mržnje. Preporukama je ukazano na važnost uloge političara, vjerskih i društvenih vođa, koji ne samo da bi se morali suzdržavati od govora mržnje, već je njihova društvena odgovornost da mu se proaktivno i javno suprotstavljaju. Na državi je obaveza pružanja konkretne pomoći onima prema kojima je govor mržnje usmjeren, a uz pomoć tijela za ravnopravnost, nacionalnih mehanizama za zaštitu od diskriminacije i zainteresovanih nevladinih organizacija. Posebno važan aspekt preporuka podstiče države da sprovedu adekvatne i efikasne mjere protiv javne upotrebe govora mržnje, a za koji se osnovano očekuje da može podstaći na akte nasilja ili diskriminacije, i to kroz krivično pravo ukoliko se nijedna druga, manje restriktivna mjera, nije pokazala kao efikasna.

Zaštitnik je u izvještajnoj godini u mišljenju upućenom svešteniku Srpske pravoslavne crkve utvrdio govor mržnje usmjeren prema pripadnicima LGBT populacije i organizacijama koje štite njihova prava. Prilikom sačinjavanja ovog mišljenja, rukovodio se ECRI-jevom preporukom opšte javne politike br. 15,

<sup>99</sup> Ukaz o proglašenju Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije ("Službeni list Crne Gore", br. 018/14 od 11.04.2014.)

<sup>100</sup> ECRI, General policy recommendation no. 15 on combating hate speech, adopted on 8 december 2015

posebno cijenio skalu kriterijuma za utvrđivanje govora mržnje, ali i otežavajuću okolnost što je neprimjereni govor imao za cilj da vrijeđa osobe drugačije seksualne orijentacije i rodnog identiteta.

Dodatno, Zaštitnik je saopštenjima reagovao na događaje u Skupštini Crne Gore i druge aktuelne događaje, i tim prilikama jasno ukazivao na neprimjerenu upotrebu govora mržnje upućenu pojedinim poslanicima i poslanicama, naročito kada se to ticalo njihovog etničkog porijekla, invaliditeta i drugih ličnih svojstava. Ovim i sličnim povodima ukazivao je na nužnost reagovanja na slučajeve govora mržnje i druge oblike netolerancije i agresije zasnovane na diskriminatornom osnovu, kao i na efikasno sankcionisanje ovih nedozvoljenih ponašanja, bez obzira na motive koji su do njih doveli.

### Primjer:

**1) Opis slučaja:** *Pritužbu je podnijela nevladina organizacija koja štiti prava LGBT osoba zbog govora mržnje po osnovu seksualne orijentacije izraženog u govoru sveštenika Srpske pravoslavne crkve.*

**Ishod postupka:** *Zasnivajući svoje nalaze na međunarodnim pravnim standardima primjenljivim pri utvrđivanju govora mržnje, Zaštitnik je zauzeo stav da je govorom „u Crnoj Gori vlada demonokratija umjesto demokratije“ učinjena povrede prava uznemiravanjem, a da je govorom „da li brci njima rastu tamo gdje ih nose“ došlo do diskriminatornog postupanja učinjenog govorom mržnje. Preporuka je data svešteniku Srpske pravoslavne crkve da se uzdržava od govora mržnje prema osobama koje pripadaju LGBT populaciji ili se zalažu za njihova prava, ali i da uputi javno izvinjenje pripadnicima LGBT zajednice, na koji način bi eliminisao posljedice nastale nakon upućenih homofobnih poruka na njihov račun.<sup>101</sup>*

## 7.5. Rodna ravnopravnost

Nacionalno zakonodavstvo Crne Gore u značajnoj mjeri je usklađeno sa dokumentima donijetim u okviru sistema Ujedinjenih nacija, Evropske unije i Savjeta Evrope kojima se uređuje rodna ravnopravnost i podstiče primjena principa jednakog tretmana za žene i muškarce. Najznačajniji međunarodni ugovor kom je pristupila Crna Gora je Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW) sa njenim Opcionim protokolom.<sup>102</sup>

Načelna ustavna odredba kojom se jemči ravnopravnost žene i muškarca i razvijanje politika jednakih mogućnosti, razrađena je zakonima kojima su uređeni: radni odnosi, zapošljavanje, penzijsko i invalidsko osiguranje, obrazovanje, zdravstvena zaštita, zaštita na radu, porodični odnosi i druga područja društvenog života i djelovanja.

U skladu sa zabranom diskriminacije proklamovanom Ustavom Crne Gore, Zakon o rodnoj ravnopravnosti<sup>103</sup> uređuje način obezbjeđivanja i ostvarivanja prava po osnovu rodne ravnopravnosti, kao i mjere za eliminisanje diskriminacije po osnovu pola i stvaranje jednakih mogućnosti za učešće žena i muškaraca, kao i lica drukčijih rodničkih identiteta u svim oblastima društvenog života. Isti Zakon propisuje da se pravo žena na zaštitu materinstva, kao i posebna zaštita na radu zbog bioloških karakteristika, ne smatra diskriminacijom (član 4), kao ni opšte i posebne mjere, donijete ili preduzete radi otklanjanja i sprečavanja nejednakog tretmana žena i muškaraca, otklanjanja posljedica nejednakog tretmana i promovisanja rodne ravnopravnosti (član 5).

Posljednjim izmjenama Zakona o rodnoj ravnopravnosti iz 2015. godine uspostavljena je puna nadležnost Zaštitnika u postupanju po pritužbama zbog mogućeg kršenja principa rodne ravnopravnosti

<sup>101</sup> Mišljenje sa Preporukom dostupno je na sajtu Zaštitnika <http://www.ombudsman.co.me/index.php>

<sup>102</sup> Ukaz o proglašenju Zakona o potvrđivanju Opcionog protokola uz Konvenciju o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena ("Službeni list SRJ - Međunarodni ugovori", br. 013/02 od 20.12.2002.)

<sup>103</sup> "Službeni list Republike Crne Gore", br. 046/07, Službeni list Crne Gore", br. 073/10, 040/11, 035/15

i prava na jednak tretman, koji to čini kroz mehanizam zaštite ustanovljen Zakonom o zabrani diskriminacije.

Izmjenama izbornog zakonodavstva<sup>104</sup> napravljen je korak naprijed u afirmaciji zastupljenosti žena u političkom i parlamentarnom životu. Proglašenje i verifikacija kandidatskih listi uslovljena je kvotnom zastupljenošću žena, na kojoj među svaka četiri kandidata prema redosljedu na listi mora biti najmanje po jedan kandidat pripadnik manje zastupljenog pola.<sup>105</sup> Dodatnom odredbom Zakona kojom je propisano da se u slučaju prestanka mandata odborniku, odnosno poslaniku iz reda manje zastupljenog pola umjesto njega bira prvi sljedeći kandidat na izbornoj listi iz reda manje zastupljenog pola, podstaknuta je stvarna participacija žena u predstavničkim tijelima na nacionalnom i lokalnom nivou.

Vlada Crne Gore je usvojila i niz razvojnih dokumenata, strategija i politika radi jačanja položaja žena u crnogorskom društvu i postizanja pune rodne ravnopravnosti. Poseban značaj ima Plan aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori za period od 2013.-2017. godine, koji definiše devet strateških ciljeva za uspostavljanje društva jednakih mogućnosti i uklanjanje svih oblika diskriminacije po osnovu pola.

Po uvažavanju sugestija Evropske komisije, a realizujući mjere iz Plana aktivnosti, Vlada i njeno resorno ministarstvo formirali su Savjet za praćenje implementacije politika rodne ravnopravnosti, sa zadatkom da analizira i prati sprovođenje propisa i strateških dokumenata koji se donose radi unapređenja rodne ravnopravnosti na nacionalnom i lokalnom nivou. Savjet čine predstavnici/ce ministarstava i drugih organa državne uprave, Zajednice opština, Univerziteta Crne Gore, Sudskog i Tužilačkog savjeta, nevladinih organizacija, uključujući i predstavnicu Zaštitnika.

No, i pored unaprijeđenih zakonodavnih i strateških rješenja, žene u crnogorskom društvu se još uvijek susrijeću sa značajnim brojem problema u različitim domenima privatnog i javnog života. Zapošljavanja u ženskoj populaciji karakterišu se češćim prihvatanjem poslova koji su slabije plaćeni, privremeni, i sa lošijim radnim uslovima. Problem rodne neravnopravnosti još uvijek postoji i na nivou obrazovanja- muškarci su još uvijek u prosjeku obrazovaniji, iako se razlika svake godine smanjuje. Takođe, diskriminacija žena postoji kako na mjestima odlučivanja, tako i u bavljenju samostalnom preduzetničkom aktivnošću. Rodna neravnopravnost se ispoljava kroz još uvijek nedovoljnu političku participaciju žena, ekonomsku nejednakost, neravnomjernu podjelu obaveza u porodici, razlike u imovini koja dovodi žene u nepovoljan položaj za započinjanje sopstvenog posla, itd.

U izvještajnoj godini od ukupno 894 pritužbe prispjele ovoj Instituciji, žene su podnijele 279 pritužbi ili 31,20%, što je više u odnosu na prošlu godinu kada su podnijete 222 pritužbe. Pritužbe su se odnosile na: prava djeteta - 71; zabranu diskriminacije - 64; pravo na pravično i nepristrasno suđenje - 30; pravo iz radnog odnosa i pravo na rad - 20; pravo iz socijalne zaštite - 13; pravo na zdravstvenu zaštitu i zdravstveno osiguranje - 13; pravo na pravnu zaštitu - 10; druga prava lica lišenih slobode - 9; očigledne zloupotrebe procesnih ovlašćenja - 7; pravo iz penzijskog i invalidskog osiguranja - 6; pravo na mirno uživanje imovine - 6; pravo na lična dokumenta - 4; pravo na slobodan pristup informacijama - 4; pravo na ljudsko dostojanstvo - 3; odugovlačenje sudskog postupka - 3; zabranu mučenja i

<sup>104</sup> Zakon o izboru odbornika i poslanika ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 004/98, 005/98, 017/98, 014/00, 018/00, Službeni list Savezne Republike Jugoslavije", br. 073/00, 009/01, 041/02, 046/02, 045/04, 048/06, 056/06, Službeni list Crne Gore", br. 046/11, 014/14, 047/14, 012/16)

<sup>105</sup> Zaštitnik je inicijativom upućenoj Skupštini Crne Gore predlagao donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika i poslanika kojim bi se obezbijedilo da u svakoj grupi od tri kandidata na izbornim listama političkih partija bude najmanje jedan kandidat manje zastupljenog pola. Istom inicijativom predložio je mogućnost dopunjavanja sistema kvota kroz zahtjev da žene budu kotirane na višim pozicijama na izbornim listama ili kroz naizmjenično navođenje jednog muškarca i jedne žene. Ova inicijativa nije prihvaćena u cjelosti.

surovog, neljudskog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja - 2; pravo na obrazovanje - 2; neizvršavanje sudskih odluka - 2; pravo građana/ki da neposredno ili posredno učestvuju u upravljanju javnim poslovima - 2; pravo na zdravu životnu sredinu - 2; pravo na državljanstvo - 1; pravo na djelotvoran pravni lijek - 1; pravo na pretpostavljenu nevinost u krivičnom postupku - 1; pravo na slobodu i ličnu bezbjednost - 1; pravo na stanovanje - 1, i pravo po osnovu eksproprijacije - 1.

Žene su podnosile pritužbe na rad sledećih organa: javnih službi - 80, državnih organa - 76, sudova - 39, organa lokalne samouprave - 31, policije - 12, tužilaštva - 3, i ostalih organa - 38.

U pogledu ishoda postupka u 38 predmeta utvrđena je povreda prava i date su preporuke; u 55 predmeta povreda je otklonjena u toku postupka; u 39 slučajeva podnositeljke su upućene na druga pravna sredstva; sedam (7) predmeta okončano je ukazivanjem, u 56 slučajeva nije utvrđena povreda prava; u 20 nije postupano jer pritužbe nijesu dopunjene u ostavljenom roku, a ni nakon isteka; u 15 nije postupano jer su se pritužbe odnosile na preispitivanje zakonitosti sudskih odluka; u 10 postupak je obustavljen jer su podnositeljke povukle pritužbu; u šest (6) postupak je obustavljen zbog nesaradnje podnositeljki; u šest (6) Zaštitnik nije bio nadležan za postupanje; u pet (5) postupak je obustavljen jer su nakon podnošenja pritužbi pokrenuti sudski postupci; u četiri (4) nije postupano jer su se pritužbe odnosile na pružanje materijalne i druge slične pomoći; u četiri (4) nije postupano jer nijesu bila iscrpljena druga pravna sredstva; u dva (2) nije postupano jer se radilo o ponovljenoj pritužbi uz koju nijesu podnijeti novi dokazi; dva (2) predmeta okončana su spajanjem; u jednom (1) predmetu nije postupano jer se pritužba odnosila na povredu prava u drugoj državi; u jednom (1) predmetu se radilo o očiglednoj zloupotrebi prava podnošenja pritužbe; u jednom (1) predmetu Zaštitnik se oglasio nenadležnim za zastupanje i preduzimanje radnji u postupku, i sedam (7) predmeta je u radu.

### 7.5.1. Diskriminacija po osnovu pola i materinstva

Tokom izvještajne godine Zaštitnik je u radu imao tri (3) pritužbe zbog diskriminacije po osnovu pola. Ni u jednom od ovih predmeta nije utvrđena povreda prava. Međutim, Zaštitnik je imao 34 obraćanja i prijema stranaka, korespondencije sa zainteresovanim licima i konačno 19 formalno podnijetih pritužbi zbog diskriminacije po osnovu materinstva, koje su podnošene po usvajanju Zakona o dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti<sup>106</sup>, odnosno odredbi člana 54a i 54b o ostvarivanju doživotne novčane naknade po osnovu rođenja troje ili više djece.

Imajući u vidu da je 11 od ukupno 19 pritužbi podnijeto od strane NVO „Centar za ženska prava“, Zaštitnik ukazuje na kontinuitet dobre saradnje sa organizacijama civilnog društva koje se posvećeno bave zaštitom i unaprjeđenjem prava žena. U svih 11 predmeta ova nevladina organizacija inicirala je pokretanje postupka, ukazujući na poteškoće određenog broja žena da dokažu ispunjenost uslova za ostvarenje naknade u pogledu broja rođene djece, godina staža, odnosno godina provedenih u statusu nezaposlenih lica na evidenciji Zavoda za zapošljavanje.

U vrijeme donošenja pomenutog Zakona, Zaštitnik nije imao priliku da da mišljenje, odnosno da sa aspekta djelokruga svog rada i antidiskriminacionih propisa izvrši analizu, stavi primjedbe i eventualno spriječi nastali nejednak/ diskriminatoran tretman. Osim toga, prema saznanjima Zaštitnika, ni samo resorno ministarstvo nije dalo mišljenje na Zakon, niti je izvršena potrebna procjena broja žena sa troje ili više djece. Mediji su navodili da u Crnoj Gori ima oko 4. 000 žena<sup>107</sup> sa troje ili više djece, dok su

<sup>106</sup> "Službeni list Crne Gore", br. 042/15 od 29.07.2015.

<sup>107</sup>[http://www.monitor.co.me/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6552:nadoknade-za-majke-sa-troje-i-vie-djece-u-praksi-kako-se-ko-roditi&catid=4505:broj-1315-16&Itemid=5842](http://www.monitor.co.me/index.php?option=com_content&view=article&id=6552:nadoknade-za-majke-sa-troje-i-vie-djece-u-praksi-kako-se-ko-roditi&catid=4505:broj-1315-16&Itemid=5842)



pojedini od njih koristili podatak o znatno (višestruko) više žena koje imaju troje ili više djece, ali sa znatno manje utemeljenja u zvaničnim statističkim podacima.

Podsjećamo da se jedan broj pritužbi i u 2015. godini odnosio na naknade majkama po osnovu rođenja troje ili više djece, a kako su u to vrijeme pojedine političke partije i pojedinci najavili ili podnijeli inicijativu za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbi čl. 54a i 54b Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, to je Zaštitnik zauzeo stav da je najcjelishodnije uputiti stranke na to pravno sredstvo. Međutim, kako ni nakon dužeg vremena nije iniciran postupak ustavnopravne kontrole, a predmeti pred Zaštitnikom stajali su već duže vrijeme, sredinom 2016. godine Institucija je primijenila Zakon i sa aspekta antidiskriminacionih propisa sačinila analizu, te donijela mišljenje o spornom zakonskom rješenju.

Podnositeljke su pritužbama ukazivale na nejednak tretman u poređenju sa majkama sa jednim ili dvoje djece, ali i na nemogućnost ostvarivanja same naknade jer su se susrele sa problemom dokazivanja radnog staža. Usljed neredovnog plaćanja doprinosa od strane poslodavaca i time ostvarivanja staža osiguranja, podnositeljke pritužbi nijesu mogle da ostvare pravo na doživotnu naknadu i pored toga što su ispunjavale zakonom propisani uslov u pogledu broja rođene djece i godina radnog staža. Sa druge strane, manji broj pritužbi odnosio se na poteškoće u dokazivanju mrtvorođenog djeteta, pri čemu su u tim predmetima, u toku postupka, otklonjene nepravilnosti u postupanju nadležnih organa.

Na osnovu analize spornog zakonskog rješenja, i primjene međunarodnog anti-diskriminacionog prava i testa za dokazivanje neopravdano nejednakog tretmana, Zaštitnik je mišljenjem ukazao na one kategorije žena kojima nije priznato pravo na naknadu, zbog čega su pretrpjele diskriminatoran tretman po osnovu materinstva.

Iako među navedenim kategorijama uskraćenih žena postoje razlike, svaku kategoriju isključenih čine žene koje su rodile jedno ili više djece. Uzimajući u obzir činjenicu da je cilj priznavanja prava na doživotnu mjesečnu naknadu po osnovu rođenja djece zaštita materinstva i podsticanje fertiliteta (u samom obrazloženju Predloga Zakona navedeno da se „Ovim zakonom objezbeđuje [...] i materijalna naknada [...] ženama koje rode troje i više djece u cilju zaštite materinstva i obezbjeđivanja pozitivnih demografskih trendova“), može se zaključiti da se sve isključene žene iz gore navedenih kategorija nalaze u situaciji analognoj onoj u kojoj se nalaze i žene kojima zakon priznaje pravo na doživotnu mjesečnu naknadu, odnosno doprinose demografskim trendovima kao i korisnice naknada.

### **Primjer:**

**1) Opis slučaja:** Podnositeljka pritužbe je ispunjavala uslove za ostvarivanje doživotne naknade, i u pogledu broja djece i u pogledu godina radnog staža, ali u postupku ostvarivanja ovog prava od nje je traženo da kao dokaz dostavi "potvrdu staža osiguranja". Pritužbom je ukazala da se nalazi u podređenoj situaciji, jer je navršila 25 godina radnog staža kod istog poslodavca, koji joj od 2012. godine nije uplaćivao poreze i doprinose za penzijsko i invalidsko osiguranje.

**Ishod postupka:** Analizom uslova i posljedica koje mjere propisane čl. 54a i 54b Zakona o dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti proizvode u odnosu na žene koje ne ispunjavaju zakonske uslove za ostvarivanje prava na doživotnu naknadu po osnovu rođenja djece, Zaštitnik je zaključio da su sporna zakonska rješenja suprotna principu nediskriminacije, utvrđenom u čl. 8 Ustava, i Zakonu o zabrani diskriminacije. U skladu sa takvim nalazom dao je preporuku resornom ministarstvu i Skupštini Crne Gore da otklone suštinsku nejednakost između različitih kategorija žena i da pri donošenju propisa koriste anti-diskriminatorni pristup i test zaštite od diskriminacije. Dodatno, analizirajući odredbu 32a Pravilnika<sup>108</sup> kojom je propisano da se uz zahtjev prilaže "(...) dokaz o radnom stažu kod Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore, (...)" Zaštitnik je zaključio da se

<sup>108</sup> Pravilnik o dopunama pravilnika o bližim uslovima za ostvarivanje osnovnih materijalnih davanja iz socijalne i dječje zaštite ("Službeni list Crne Gore", br. 068/15 od 08.12.2015.)

ovakvim uslovom "radni staž" poistovjetio sa "stažom osiguranja", zbog čega je i u ovom dijelu utvrdio povredu prava i dao preporuku resornom ministarstvu.<sup>109</sup>

## 7.5.2. Nasilje u porodici kao rodno zasnovano nasilje

Crna Gora je ratifikovala međunarodna dokumenta koja se odnose na prevenciju, suzbijanje i zaštitu od nasilja nad ženama i nasilja u porodici, među kojima je najvažnija *Konvencija Savjeta Evrope o sprječavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija)*.<sup>110</sup> Ratifikacijom ovog ugovora obavezala se na preduzimanje neophodnih zakonodavnih i drugih mjera radi stvaranja djelotvornog, sveobuhvatnog i koordinisanog sistema prevencije i zaštite od nasilja u porodici i nasilja nad ženama, uključujući i zaštitu od diskriminacije po osnovu pola.

U domenu domaćih materijalnih propisa, ovu oblast uređuje Zakon o zaštiti od nasilja u porodici<sup>111</sup> sa Protokolom o postupanju, prevenciji i zaštiti od nasilja u porodici. Donijeta je i Strategija zaštite od nasilja u porodici 2016- 2020, koja sadrži niz aktivnosti i mjera koje trebaju preduzimati nadležni organi u cilju obezbjeđenja sveobuhvatnog sistema djelotvorne zaštite i podrške žrtvama nasilja. Dosljednom realizacijom definisanih mjera i aktivnosti značajno bi se poboljšali stručni kapaciteti postupajućih službenika/ca, unaprijedio multidisciplinarni pristup u sprovođenju propisa iz oblasti zaštite od nasilja u porodici, ali i ojačali opšti i specijalizovani servisi podrške žrtvama, pristup pravdi i pravna zaštita žrtava.

U prethodnoj godini nevladine organizacije<sup>112</sup> su inicirale izmjene i dopune Porodičnog zakona radi njegovog dosljednog usklađivanja sa *Istanbulskom konvencijom*, pa su usvojeni komentari kojima je predloženo da se prilikom donošenja odluke o vršenju roditeljskog prava i uređenja načina održavanja ličnog kontakta između učinioca nasilja i djeteta uzimaju u obzir slučajevi nasilja u konkretnoj porodici (bilo da je dijete žrtva ili svjedok nasilja). Istom inicijativom nevladinog sektora bila bi derogirana odredba Porodičnog zakona koja predviđa obavezno sprovođenje postupka mirenja po tužbi jednog bračnog druga i to u svim situacijama gdje okolnosti ukazuju na postojanje bilo kojeg oblika nasilja u porodici.

Inicirane su i izmjene Krivičnog zakonika, pa je predložena inkriminacija krivičnog djela *proganjanje*, obavezno propisivanje *hitne mjere zaštite za žrtve krivičnog djela nasilja u porodici*; *ograničavanje primjene instituta odloženog gonjenja i sporazuma o priznanju krivice za krivična djela nasilje u porodici*, kao i *proširenje kruga zaštićenih lica* u okviru krivičnopravne i prekršajne zaštite na partnere i bivše partnere, bivše tazbinske srodnike, lica koja su bila ili su u emotivnoj ili seksualnoj vezi, bez obzira na to da li su živjela u istom domaćinstvu.<sup>113</sup>

Prema podacima Sudskog savjeta, sudovi u Crnoj Gori su tokom 2016. godine imali u radu 249 predmeta zbog krivičnog djela nasilje u porodici ili porodičnoj zajednici iz čl. 220 KZ, što je nešto više u odnosu na prošlu godinu, kada je u radu bilo 228 predmeta. Okončan je 181 predmet, od čega su u 167 predmeta donijete osuđujuće presude, u šest (6) slučajeva donijete su oslobađajuće presude, a u četiri (4) predmeta postupak je prekinut ili obustavljen.

<sup>109</sup> Mišljenje sa Preporukom dostupno na [http://www.ombudsman.co.me/docs/1472201593\\_diskriminacija-sk.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1472201593_diskriminacija-sk.pdf)

<sup>110</sup> Ukaz o proglašenju Zakona o potvrđivanju Konvencije Savjeta Evrope o sprječavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici ("Službeni list Crne Gore - Međunarodni ugovori", br. 004/13 od 20.03.2013.)

<sup>111</sup> "Službeni list Crne Gore", br. 46/2010 i 40/2011-1

<sup>112</sup> Sigurna ženska kuća, Akcija za ljudska prava, Centar za ženska prava, SOS Telefon Nikšić

<sup>113</sup> Inicijative dostupne na sajtu [www.potpisujem.org](http://www.potpisujem.org)

Zbog krivičnog djela nedavanje izdržavanja iz čl. 221 KZ u radu je bilo 298 predmeta, a okončano je 209 predmeta. U 188 predmeta postupak je završen osuđujućom presudom, u četiri (4) predmeta donijete su oslobađajuće presude, a u jednom (1) predmetu postupak je prekinut ili obustavljen.

Prema podacima Višeg suda za prekršaje Crne Gore sudovi za prekršaje su u toku 2016. godine imali ukupno u radu 2.073 predmeta zbog prekršaja iz *Zakona o zaštiti od nasilja u porodici*, od čega 1.226 Sud za prekršaje u Podgorici, 420 Sud za prekršaje u Budvi i 427 predmeta Sud za prekršaje u Bijelom Polju. Ukupno je okončano 1.573 predmeta ili 75,88%. Predmeti su završeni na način što je izrečeno: 489 novčanih kazni; 107 kazni zatvora; 177 uslovnih osuda; 94 opomene; 9 vaspitnih mjera; u 33 predmeta je odbačen zahtjev; u 104 je obustavljen postupak; u 489 donijeta je oslobađajuća odluka, dok je 71 riješen na drugi način.

Izrečene su 252 zaštitne mjere i to: zabrana uznemiravanja i uhođenja - 117; zabrana približavanja - 45; udaljenje iz stana ili drugog prostora za stanovanje - 31; obavezno liječenje alkoholičara od zavisnosti - 23; obavezno liječenje zavisnosti od droga - 13; obavezno psihijatrijsko liječenje u zdravstvenoj ustanovi - 13; obavezno psihijatrijsko liječenje na slobodi - 7; obavezni psihosocijalni tretman - 3.

U 1.573 završena predmeta postupci su vođeni protiv 1.788 okrivljenih, od čega 1.767 punoljetnih i 21 maloljetno lice. Ukupno je bilo 1.863 žrtava nasilja, od čega 1.700 ili 91,25% punoljetnih i 163 ili 8,74% maloljetnih. Od ukupno 1.700 punoljetnih žrtava nasilja u 1.143 slučaja ili 67,23% su to bile žene i u 557 slučajeva muškarci. Od ukupno 163 maloljetne žrtve nasilja u 98 slučajeva su žrtve bile muškog pola i u 65 slučajeva ženskog pola.

Viši sud za prekršaje Crne Gore u toku 2016. godine imao je ukupno u radu 115 predmeta po žalbi zbog prekršaja iz *Zakona o zaštiti od nasilja u porodici*. Od ovog broja u 84 slučaja potvrđene su odluke prvostepenog suda; u 21 ukinute su odluke prvostepenog suda; u šest (6) predmeta odluke su preinačene, i u četiri (4) predmeta žalba je odbačena.

U izvještajnom periodu Zaštitnik je u radu imao četiri (4) pritužbe koje su se odnosile na rodno zasnovano nasilje. U tri (3) predmeta utvrđena je povreda prava i date su preporuke, dok je jedan (1) predmet okončan ukazivanjem.

Zapažanja više analiza i studija, zvaničnih i nezavisnih izvještaja, ukazuju da je nasilje nad ženama i nasilje u porodici zabrinjavajuće prisutno, a da je odgovor države neodgovarajući<sup>114</sup>. Porast broja prijavljenih slučajeva<sup>115</sup>, osim što indikuje da su počinjena djela nasilja u porastu, može biti i pokazatelj da su žrtve dodatno osnažene i pravno poučene da nasilje prijave nadležnim organima. Iako su Protokolom o postupanju, prevenciji i zaštiti od nasilja u porodici precizno definisane nadležnosti postupajućih organa (policije, centara za socijalni rad, pravosuđa, zdravstva, vaspitno- obrazovnih ustanova) i podstaknuto uspostavljanje multidisciplinarnе saradnje između svakog pojedinačnog organa, sistem zaštite i dalje karakteriše odsustvo blagovremene i efikasne reakcije, manjkavost u razmjeni informacija i međuresornoj saradnji, zbog čega je u izvještajnoj godini bilo slučajeva partnerskog nasilja u kojima je žrtva izgubila život. Zbog zakašnjelih, neblagovremenih i sporadičnih reagovanja postupajućih službenika/ca, nevladine organizacije, Sigurna ženska kuća, SOS telefon

---

<sup>114</sup>U Studiji o nasilju u porodici i nasilju nad ženama, iz 2012. godine, rađene za potrebe Programa rodne ravnopravnosti UNDP-a i Ministarstva za ljudska i manjinska prava, dat je pregled rezultata kvalitativnog istraživanja sa 100 žrtava nasilja, od kojih je 89% doživjelo nasilje od strane sadašnjeg ili bivšeg bračnog partnera. Trećina njih su već bile izložene nasilju u primarnoj porodici, a svaka druga žrtva je ekonomski zavisna od nasilnog partnera.

<sup>115</sup>Sudovi za prekršaje su u toku 2016. godine imali u radu ukupno 2.073 predmeta iz oblasti nasilja u porodici, dok je u 2015. godini ukupno u radu bilo 1.717 predmeta iz oblasti nasilja u porodici.

Nikšić i Centar za ženska prava, podnijele su 10 krivičnih prijava protiv državnih službenika/ca koji/e nijesu koristili/e svoja zakonska ovlaštenja kako bi zaštitili temeljno pravo na život žrtava nasilja u porodici<sup>116</sup>.

Na osnovu raspoloživih statističkih podataka dostavljenih od postupajućih sudova i organa, civilni sektor primjećuje da se počinocima nasilja najčešće izriču uslovne osude i novčane kazne, sa znatno manjim brojem izrečenih zatvorskih kazni. Takođe, uočavaju disproporciju između broja prijavljenih slučajeva nasilja i broja i vrste izrečenih zaštitnih mjera. Procenat zaštitnih mjera koje obezbjeđuju fizičku zaštitu žrtava (udaljenje iz stana, zabrana približavanja, zabrana uznemiravanja i uhođenja) čini se još uvijek nizak u odnosu na ukupan broj pravosnažnih sudskih odluka.

Imajući u vidu određene manjkavosti sistema zaštite u Crnoj Gori, osnov djelotvornog postupanja nadležnih organa mora se zasnivati na usklađenom preventivnom djelovanju, kontinuiranoj edukaciji i obuci postupajućih službenika/ca, razvijanju usluga podrške, sprovođenju efektivnih mjera zaštite i podrške žrtvama i svjedocima u postupcima pred istražnim i pravosudnim organima, ali i na odvratajućim kaznenim mjerama. Pri tome se mora imati u vidu fiksni iznos kazne predviđen *Zakonom o zaštiti od nasilja u porodici* kada su prekršajni postupci u pitanju, što odstupa od kaznenih odredbi kada su u pitanju drugi zakoni kojima su propisani diskriminatorni delikti (kazna je značajno manja). Posebnu pažnju treba usmjeriti na kaznenu politiku i primjenu instituta odloženog krivičnog gonjenja, koje mjere su se pokazale kao neefikasne i predstavljaju veliki rizik za povratnička djela. Potrebno je dodatno raditi na razvijanju i unapređenju servisa podrške žrtvama nasilja, uključujući finansijsku pomoć, stanovanje, obrazovanje, obuke i pomoć prilikom zapošljavanja, ali i raditi na uspostavljanju dovoljnog broja sigurnih kuća za žene i djecu žrtve nasilja. Konačno, u cilju povećanja djelotvornosti zaštitnih mjera, mora se obezbijediti redovan nadzor nad njihovim izvršenjem, ali i izvršenjem uslovnih osuda, i u slučajevima nepoštovanja izrečenih zaštitnih mjera pribjegavati pokretanju krivičnog postupka, odnosno postupka za opoziv uslovne osude.

### Primjeri:

**1) Opis slučaja:** *Zaštitnik je pokrenuo postupak po sopstvenoj inicijativi nakon upoznavanja sa sadržinom tekstova objavljenih u dnevnim novinama „Dan“ pod naslovom „Pretukli majku i babu zbog 200€“, i na portalu „Cafe Del Montenegro“ pod naslovom „Podgorica: Sin sa djecom udarao majku, htjeli da joj otmu penziju“.*

**Ishod postupka:** *Utvrđeno je da je X.Y. prijavila nasilje u porodici Upravi policije i Centru za socijalni rad u Podgorici, prvi put 21.05.2015. godine, a da je Služba za odrasla i stara lica tog Centra tek 04.07.2016. godine u postupanju po narednoj prijavi, podnešenoj od strane Uprave policije, uputila poziv za saslušanje. Zbog evidentnih propusta u postupanju, neažurnosti i neblagovremenog preduzimanja radnji iz svojih ovlaštenja, data je preporuka multidisciplinarnom timu i Centru za socijalni rad Podgorica da se donese Plan postupanja, a prije svega u odnosu na: određivanje konkretnih aktivnosti koje će se preduzeti; osobe koje su uključene, odnosno koje su odgovorne za (ne)ispunjenje određenih aktivnosti (zadataka); vremenski okvir kojim se definišu datumi za početak i za završetak aktivnosti (zadataka); opis postupaka i pokazatelja kojima osoba ili služba dokazuje da su zadaci ispunjeni i dostignuti ciljevi rada, kao i u odnosu na načine i vremenske rokove za redefinisane plana ukoliko je to potrebno.*

**2) Opis slučaja:** *Nakon uvida u medijski članak pod naslovom „NVO: Ubistvo B. koja je majka petoro djece je pucanj u pravdu i sistem“, Zaštitnik je pokrenuo postupak po sopstvenoj inicijativi radi utvrđivanja okolnosti od značaja za ocjenu postupanja nadležnih državnih organa i ovlašćenih ustanova.*

**Ishod postupka:** *Po okončanju ispitnog postupka, a uzimajući u obzir ishod slučaja, prirodu zagarantovanog prava na život i obavezu države da preduzme sve odgovarajuće mjere kako bi zaštitila živote osoba i otklonila*

<sup>116</sup> <http://szk.org.me/wp-content/uploads/2017/03/SZK-izvjestaj-2017-4Prnt-.pdf>

*stvarnu i neposredu opasnost po život, Zaštitnik je dao mišljenje postupajućim organima i ustanovama da u svim slučajevima gdje postoje osnovani rizici za nasilje u porodici, preduzmu sve mjere i radnje predviđene Protokolom i međunarodnim ugovorima, kako bi se identifikovana žrtva nasilja zaštitila i pripremila kroz različite vrste psiho-socijalnih tretmana na samostalan život i osnažila da svaku sumnju o ponavljanju nasilja prijavi nadležnim organima sistema.<sup>117</sup>*

## **7.6. Prava manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica i vjerska prava**

Crna Gora je stvorila potrebne normativne i institucionalne pretpostavke za zaštitu prava manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, a ratifikovala je i dva strateška dokumenta Savjeta Evrope, Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina<sup>118</sup> i Evropsku povelju o regionalnim i manjinskim jezicima<sup>119</sup>, čije odredbe je u značajnoj mjeri implementirala u nacionalne propise.

Ustavom Crne Gore (čl. 79) garantovana su posebna manjinska prava radi zaštite identiteta, odnosno nacionalne, etničke, kulturne i vjerske posebnosti manjinskih zajednica. Zakonom o manjinskim pravima i slobodama<sup>120</sup> i Zakonom o zabrani diskriminacije razrađene su načelne ustavne garancije i definisan način ostvarenja prava manjinskih naroda i drugih manjinskih zajednica, na osnovima nediskriminacije i jednakih mogućnosti.

Vlada Crne Gore je u julu 2016. godine utvrdila Predlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o manjinskim pravima i slobodama, koji se nalazi u skupštinskoj proceduri, kao i Nacrt Zakona o izboru, korišćenju i javnom isticanju nacionalnih simbola, čije usvajanje je, Programom rada Vlade, planirano za treći kvartal 2017. godine. U cilju osnaživanja položaja romske i egipćanske manjinske zajednice donijeta je Strategija za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana u Crnoj Gori za period 2016. - 2020. godine.

Zaštitnik podsjeća i u ovom izvještaju da se pojedina zakonska rješenja u ovoj oblasti moraju izmijeniti, usaglasiti sa stavovima Venecijanske komisije, i u potpunosti prilagoditi zahtjevima postavljenim u Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina. Inicijativu za reformu zakonodavstva Zaštitnik je podnio još 2013. godine, kojom je ukazano da je neophodno preispitati odredbe o sastavu i broju članova nacionalnih savjeta po funkciji koji se biraju po automatizmu, jer ovakav način izbora nije slobodan i neposredan i daje primat predstavnicima političkih partija, nasuprot primjeni opšteg principa transparentnosti na opštim, slobodnim i neposrednim izborima u okviru manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica. Ukazano je i na potrebu preispitivanja odredbi koje se odnose na Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava, odnosno preispitivanja statusa, nadležnosti (ovlašćenja), organizacije, načina rada i odlučivanja, finansiranja, kontrole rada i drugih pitanja od značaja za njegov rad.

Podsjećamo, iako se Ustavom i Zakonom o manjinskim pravima i slobodama garantuje upotreba manjinskog jezika i pisma u privatnoj, javnoj i službenoj upotrebi, radi očuvanja identiteta i posebnosti manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, Zaštitnik napominje da nijedan nadzorni organ nije nadležan da prati primjenu službene upotrebe manjinskih jezika, kao ni upotrebe ćirilicnog pisma, u sačinjavanju službenih akata i drugim oblicima komuniciranja organa zakonodavne, izvršne i

---

<sup>117</sup> Mišljenja sa Preporukom dostupna su na sajtu Zaštitnika <http://www.ombudsman.co.me/index.php>

<sup>118</sup> Ukaz o proglašenju Zakona o potvrđivanju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina ("Službeni list SRJ - Međunarodni ugovori", br. 006/98 od 04.12.1998.)

<sup>119</sup> Ukaz o proglašenju Zakona o ratifikaciji Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima ("Službeni list SCG - Međunarodni ugovori", br. 018/05 od 23.12.2005.)

<sup>120</sup> "Službeni list Republike Crne Gore", br. 031/06, 051/06, 038/07, Službeni list Crne Gore", br. 002/11, 008/11

sudske grane vlasti. Načelnom ustavnom odredbom propisano je da je službeni jezik crnogorski, a da su u službenoj upotrebi srpski, bosanski, albanski i hrvatski jezik, te da su ćirilčno i latinično pismo ravnopravni. Ovakva odredba zahtijeva dodatnu razradu i precizno definisanje načina ostvarivanja prava na službenu upotrebu jezika i pisma manjinskih naroda, kao i ravnopravne upotrebe ćirilčnog i latiničnog pisma, što se može urediti posebnim zakonom na jedinstvenim i cjelovit način. Ovo je i razlog što je Zaštitnik u 2014. godini podnio inicijativu Skupštini Crne Gore za donošenje Zakona o upotrebi službenog jezika i pisma u jezika i pisma u službenoj upotrebi, koja nije prihvaćena.

U izvještajnoj godini Zaštitnik je imao u radu 18 pritužbi po osnovi nacionalne ili etničke pripadnosti. Pritužbe su registrovane u sljedećim oblastima: penzijsko- invalidsko osiguranje (1), u kom predmetu je data preporuka; zdravstvena zaštita i zdravstveno osiguranje (1), data je opšta preporuka; mediji i javno izražavanje (1), stranka je upućena na druga pravna sredstva zaštite; pružanje javnih usluga (1), predmet je okončan obustavom zbog pokretanja sudskog postupka; postupci pred pravosudnim organima (1), Zaštitnik nije mogao postupati zbog procesnih smetnji; postupci pred drugim organima javne vlasti (1), stranka je upućena na druga pravna sredstva zaštite; učenički i studentski standard - afirmativna akcija po osnovu pripadnosti romskoj i egipćanskoj populaciji (7), podnosioci upućeni na druga pravna sredstva/ sproveden postupak posredovanja, i dr. Dodatno, u radu su bile tri (3) pritužbe kojima je tražena zaštita od diskriminacije po osnovu vjerske pripadnosti. Ni u jednom predmetu nije utvrđena povreda prava na nediskriminatoran tretman.

U radu po pritužbama zapažen je problem nedovoljnog razumijevanja instituta afirmativne akcije, a njegova primjena je problematična čak i u situacijama kada u organu u kojem se vrši angažovanje kadra, dostupni statistički podaci pokazuju očiglednu nesrazmjernu u predstavljanju određene manjinske zajednice. Zaštitnik je kroz mišljenja podsjećao i ukazivao na zakonom ustanovljenu obavezu starješina organa u kojima se vrši zaposlenje da prilikom izbora prijavljenih kandidata/kinja, koji/e zadovoljavaju uslove za obavljanje poslova oglašenog radnog mjesta, posebno vode računa o srazmjernoj zastupljenosti pripadnika manjinskih naroda ili drugih manjinskih nacionalnih zajednica. Ovom institutu data je i ustavna vrijednost kroz dvije posebne odredbe,<sup>121</sup> koji se, da bi rezultirao smanjenjem/ukidanjem odavno stvorenog nepovoljnog položaja, mora primjenjivati pojedinačnim odlukama o zasnivanju radnog odnosa, kako se ne bi svodio na apstraktnu garanciju, što nije bio cilj, niti je u duhu ustavne garancije. U svakom slučaju, ova garancija se ne može spovoditi ukidanjem ili ograničavanjem prava već angažovanih službenika/ca, već mora biti shvaćena kao proces koji daje rezultate na duži rok i kroz sistemski rješenja.

Na dosljednu primjenu pozitivnih mjera Crna Gora se obavezala ratifikujući Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina, na koji način je manjinskim narodima i drugim manjinskim nacionalnim zajednicama garantovala ravnopravnost pred zakonom i jednaku zakonsku zaštitu, ali i usvajanje i sprovođenje, gdje je potrebno, odgovarajućih mjera kako bi u svim oblastima društvenog života pripadnici nacionalne manjine uživali punu i stvarnu jednakost. Mjere radi postizanja srazmjerne zastupljenosti u javnim službama, organima državne vlasti i lokalne samouprave, i pored toga što su definisane zakonom, ne primjenjuju se sistematski, dosljedno i na osnovu evidencija o nacionalnoj pripadnosti zaposlenih u javnoj administraciji. Uvezana koordinacija organa/službi sa organom nadležnim za upravljanje kadrovima koji vodi evidenciju o nacionalnoj strukturi zaposlenih, predstavlja

---

<sup>121</sup>Pripadnicima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica jemče se prava i slobode koja mogu koristiti pojedinačno i u zajednici sa drugima:

...10) na srazmjernu zastupljenost u javnim službama, organima državne vlasti i lokalne samouprave... (čl. 79)

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

Neće se smatrati diskriminacijom propisi i uvođenje posebnih mjera koji su usmjereni na stvaranje uslova za ostvarivanje nacionalne, rodne i ukupne ravnopravnosti i zaštite lica koja su po bilo kom osnovu u nejednakom položaju. Posebne mjere se mogu primjenjivati samo dok se ne ostvare ciljevi zbog kojih su preduzete. (čl. 8)

preduslov za primjenu afirmativnih mjera i davanje prednosti pripadnicima nacionalnih manjina pri zapošljavanju/otpuštanju u slučaju istih uslova, a do postizanja odgovarajuće strukture zaposlenih u javnom sektoru na svim nivoima teritorijalne organizacije.

U izvještajnoj godini Zaštitnik se bavio i pitanjem zakašnjelih i neisplaćenih stipendija romskih srednjoškolaca i studenata, na koja novčana sredstva su imali pravo po osnovu sprovođenja mjera afirmativne akcije predviđenih Strategijom za poboljšanje položaja Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2012.-2016. Sredstva za ovu namjenu bila su obezbijedena od strane Ministarstva za ljudska i manjinska prava, a preusmjerena su nevladinoj organizaciji radi realizovanja programa, koja je sa korisnicima sklopila pojedinačne ugovore o stipendiranju.

Kako se neisplaćene stipendije nijesu mogle vezati za diskriminatorno postupanje, jer je mjera imala za cilj sprovođenje afirmativne akcije po osnovu pripadnosti romskoj i egipćanskoj populaciji, Zaštitnik je u okviru nadležnosti zaštite i praćenja ostvarivanja manjinskih prava posredničkim djelovanjem ukazivao na problem i zakašnjele reakcije odgovornih institucija. Aktivno legitimisani su upućeni na druga pravna sredstva jer je povreda prava bila predmet privatno-pravnog ugovornog odnosa (ugovori o stipendijama), a po ukazivanju na preduzimanje mjera i radnji radi utvrđivanja faktičkog stanja i isplate sredstava oštećenim korisnicima, započet je postupak vansudskog rješavanja spora uz posredovanje Ministarstva za ljudska i manjinska prava.

Mjerama nove *Strategije za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2016 - 2020* podspiješeno je inkluzivno obrazovanje kroz uvođenje kvota za upis u četvorogodišnje srednje škole i ustanove visokog obrazovanja, što je pomak u odnosu na prethodni strateški dokument. Zaštitnik očekuje da će u narednom periodu mjere zagarantovanih mjesta za upis uz dodjelu stipendija radi snaženja učeničkog i studentskog standarda doprinijeti jačanju obrazovnih kapaciteta Roma i Egipćana i u konačnom njihovoj uključenosti u proces kreiranja javnih politika i donošenja odluka, naročito u onim oblastima koje su od suštinskog značaja za njihovu inkluziju.

Kada su u pitanju vjerska prava i slobode, Ustavom Crne Gore utemeljen je princip sekularnog uređenja države i njene odvojenosti od vjerskih zajednica, garantovana je ravnopravnost i sloboda vjerskih zajednica u vršenju vjerskih obreda i vjerskih poslova (član 14), pravo na slobodu misli, savjesti i vjeroispovijesti, pravo na promjenu vjere ili uvjerenja, ali i sloboda svakog da sam ili u zajednici sa drugima, javno i privatno, ispoljava vjeru ili uvjerenje, molitvom, propovijedima, običajima ili obredom. Sloboda ispoljavanja vjerskih uvjerenja može se ograničiti samo iz razloga neophodnih u demokratskom društvu, i to radi zaštite života i zdravlja ljudi, javnog reda i mira, i ostalih prava zajamčenih Ustavom (član 47).

Vlada je utvrdila Nacrt Zakona o slobodi vjeroispovijesti u julu 2015. godine, nakon čega su sprovedene javne rasprave na kojima je iznijet značajan broj primjedbi i sugestija i dati predlozi za njegove izmjene i dopune. Iz tog razloga Vlada je isti povukla iz dalje procedure, kako bi Ministarstvo za ljudska i manjinska prava pripremlilo novi Nacrt Zakona o slobodi vjeroispovijesti, uvažavajući zaključke sa javnih rasprava i primjedbe nacionalnih savjeta. Programom rada Vlade za 2017. godinu predviđeno je utvrđivanje Predloga Zakona o slobodi vjeroispovijesti za četvrti kvartal.

S tim u vezi, Zaštitnik je više puta ukazivao na potrebu sačinjavanja sveobuhvatnog i kvalitetnog Predloga Zakona o slobodi vjeroispovijesti uz uvažavanje pune ravnopravnosti pripadnika svih vjerskih uvjerenja i vjerskih zajednica, garantujući im vjerska prava u skladu sa Ustavom Crne Gore i međunarodnim pravom. Zaštitnik očekuje da će novi Zakon doprinijeti punom razvoju vjerskog pluralizma i tolerancije, ali i autonomiji vjerskih zajednica.

Konačno, krajem 2016.godine Zaštitnik je upoznat sa problemom vezanim za nedostatak adekvatnog prostora i dugoročnog rješenja za potrebe pogreba pripadnika islamske vjeroispovijesti na području četiri opštine– Herceg Novi, Tivat, Kotor i Budva. Prema ocjeni vjerskih velikodostojnika, na prostoru gdje živi veći broj pripadnika islamske vjeroispovijesti ne postoji prikladno mjesto, niti je u sklopu već postojećih do sada nađeno rješenje koje bi bilo u skladu sa ceremonijom sahranjivanja pripadnika ove vjeroispovijesti, zbog čega su prinuđeni da tijelo transportuju na veću udaljenost i sahrane na vjerskoj osnovi prilagođen način. Takođe, vjerski poslenici ove konfesije ističu izuzetno korektan međureligijski odnos i korektnu saradnju koja rezultira međusobnom pomoći i rješavanjem brojnih pitanja koja opterećuju građanstvo na ovom području.

Zaštitnik se u pristupu ovom predmetu pozicionirao prema uporednoj praksi i konstatovao da je *Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije Savjeta Evrope (ECRI)* zaključila da se u ovakvim slučajevima radi o izuzetno važnom i osjetljivom pitanju za svaku etničku i vjersku grupu, te sugerisala da države moraju pristupiti uklanjanju svih barijera na praktičan i djelotvoran način, čime se ispunjava jedan od značajnih elemenata poštovanja vjerskih prava u zajednici<sup>122</sup>. U skladu sa ovim, Zaštitnik nalazi da se državni i organi lokalne samouprave moraju mnogo djelotvornije i ažurnije uključiti u rješavanje ovog pitanja i problem koji traje duže vrijeme, što čini moralnu i civilizacijsku obavezu svakog multikonfesionalnog i multietničkog društva i države, bez obzira o kojoj etničkoj i/ili vjerskoj grupi se radi.

#### **Primjeri:**

**1) Opis slučaja:** *Pritužbu je podnijela X.Y. zbog diskriminacije po osnovu pripadnosti srpskoj nacionalnosti, u postupku prijema pripravnika/ca u Osnovnom sudu u Bijelom Polju.*

**Ishod slučaja:** *Zaštitnik je dao mišljenje sa preporukom da se postupak prijema u radni odnos ne može vršiti arbitrerno, jer nije dokazana opravdanost prednosti prijema kandidata/kinja druge nacionalne pripadnosti, u situacijama kada statistički i drugi pokazatelji ukazuju na nezastupljenost određene manjinske zajednice. Takođe je preporučeno da se odluke o izboru temelje na jasnim i mjerljivim indikatorima kvaliteta kandidata/kinja kroz koje se vrši poređenje sa drugim kandidatima/kinjama u analogno istoj ili sličnoj pravnoj i činjeničnoj situaciji. Preporuka je upućena i Komisiji za žalbe Crne Gore da prilikom postupanja po žalbi kojom se ukazuje na nejednak tretman po osnovu nacionalne pripadnosti ili pripadnosti manjinskoj grupi, uzme u obzir ustavno i zakonsko načelo srazmjerne zastupljenosti kandidata/tkinja u državnim organima i drugim javnim službama.<sup>123</sup>*

**2) Opis slučaja:** *Povodom objavljenog teksta u dnevnom listu "Dan", sa naslovom: "Zbog neposjedovanja lične dokumentacije i neriješenog statusa, Romi traže pomoć Ombudsmana", Zaštitnik je pokrenuo postupak po sopstvenoj inicijativi radi ispitivanja mogućnosti za regulisanje pravnog statusa određenog broja domicilnih, ali i raseljenih i interno raseljenih Roma koji su propustili zakonski rok za podnošenje zahtjeva za regulisanje pravnog statusa. Po pokretanju postupka po sopstvenoj inicijativi Zaštitniku se obratila NVO "Romska Nada", sa zahtjevom za pružanje pomoći pripadnicima romske populacije koji nemaju lična dokumenta i nijesu riješili pravni status.*

**Ishod slučaja:** *Zaštitnik je uspostavio posredničku komunikaciju sa NVO „Pravni centar“, koji je član kombinovanih biometrijskih timova MUP-a Crne Gore, MUP-a Agencije za civilnu registraciju Kosova i UNHCR-a, a koji su intenzivno pružali pravnu i praktičnu pomoć IRL sa Kosova pri regulisanju njihovog statusa, državljanstva, privremenog boravka ili stalnog nastanjenja. Kako je NVO „Pravni centar“ prilikom izjašnjavanja na akte Zaštitnika iskazao potpunu spremnost za saradnju sa romskim nevladinim organizacijama i drugim subjektima političkog sistema u cilju prevazilaženja problema nereguliranih pravnih statusa, to je postupak*

<sup>122</sup> Izvještaj i preporuka ECRI Danskoj od 22.05.2012.godine, stav 94; Izvještaj ECRI o Lihtenštajnu od 19.02.2013.godine, stav 69; Izvještaj ECRI o Rumuniji od 03.06.2014.godine, stav 164

<sup>123</sup> Mišljenje sa Preporukom dostupno na sajtu Zaštitnika <http://www.ombudsman.co.me/index.php>



okončan upućivanjem na druga sredstva zaštite, za koja je u konkretnoj situaciji ocijenjeno da su najefikasnija. Zaštitnik prati postupak prikupljanja dokumentacije i regulisanja pravnog statusa.

### **7.6.1. Informacije savjeta manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica**

Za potrebe izrade ovog izvještaja, Zaštitnik se obratio svim nacionalnim savjetima radi dobijanja informacija o stanju prava pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u Crnoj Gori. Ključna zapažanja prispjelih informacija prenijeta su u ovaj izvještaj, uvažavajući autentičnost i izvornost sadržaja, ali i autorsko pravo Zaštitnika da godišnjim izvještajem o radu ukaže na suštinske probleme, eventualna kršenja prava i ostvarene napretke koji su obilježili godinu izvještavanja i u bitnom predočili stanje u konkretnoj oblasti.<sup>124</sup>

#### **Hrvatsko nacionalno vijeće Crne Gore**

U Informaciji Hrvatskog nacionalnog vijeća<sup>125</sup> navodi se da pripadnici hrvatske nacionalne zajednice načelno mogu biti zadovoljni dostignućima u prethodnoj godini. Posebno se ističe da je hrvatski narod prepoznat Ustavom Crne Gore, da je hrvatski jezik u službenoj upotrebi, da se lična dokumenta mogu izdavati i na hrvatskom jeziku, da su zastupljeni u Skupštini Crne Gore preko Hrvatske građanske inicijative, ali i u Vladi Crne Gore mjestom ministarke i mjestom pomoćnice ministra za ljudska i manjinska prava. Na lokalnom nivou zastupljeni su sa tri odbornika u Skupštini Opštine Tivat, mjestom potpredsjednika Opštine, kao i sa jednim odbornikom u Skupštini Opštine Kotor. Kao manjinska nacionalna zajednica zastupljeni su u Upravnom odboru Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava Crne Gore i u Upravnom odboru Centra za očuvanje kulture manjina Crne Gore.

Ističu značaj djelovanja većeg broja hrvatskih nevladinih udruženja, od kojih se posebno ističe rad Hrvatske krovne zajednice „Dux Croatorum“, koja je ujedno vlasnik i osnivač prvog elektronskog medija u Crnoj Gori- Radija Dux, koji je protekle godine dobio frekvenciju na nacionalnom nivou. Posebno ukazuju na važnost „Hrvatskog glasnika“, jedinog štampanog medija na hrvatskom jeziku.

Predstavnici hrvatske nacionalne zajednice učestvovali su u pripremi četiri važna nacrtu zakona: Zakona o manjinskim pravima i slobodama, Zakona o slobodi vjeroispovijesti, Zakona o izboru, upotrebi i javnom isticanju nacionalnih simbola, te Zakona o obrazovanju i vaspitanju. Na inicijativu Ministarstva prosvjete Crne Gore, uključili su se u projekat pripreme nastavnog sadržaja iz istorije, tradicije, kulture i književnosti manjinskih naroda u Crnoj Gori koji bi bili uvršteni u udžbenike redovne nastave u osnovnim i srednjim školama. Preko svojih predstavnika, uključivali su se u sastanke Savjeta RTCG-a, koji se bavio i pitanjem osnivanja redakcije na ostalim manjinskim jezicima, kao i mogućnostima predstavljanja manjinskih zajednica kroz programe elektronskih medija.

#### **Nacionalni savjet Roma**

U Informaciji Nacionalnog savjeta Roma<sup>126</sup> navodi se da državni organi preduzimaju određene mjere i radnje u cilju poboljšanja položaja Roma u Crnoj Gori. Ističu pozitivne rezultate u oblasti obrazovanja, čemu u prilog ide porast broja djece uključene u redovno školsko obrazovanje, kao i broja srednjoškolaca i upisanih na Univerzitet Crne Gore. Savjet zapaža da su za realizaciju Strategije za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana u Crnoj Gori odvajana značajna sredstva.

---

<sup>124</sup> Izvještaji savjeta su navedeni po redosljedu prispjeća

<sup>125</sup> Informacija od 19.01.2017. godine

<sup>126</sup> Informacija od 20.01.2017. godine

Međutim, ističu nezadovoljstvo stanjem romske i egipćanske populacije u oblasti stanovanja, zapošljavanja, regulisanja pravnog statusa, podsjećajući da mnogi Romi i dalje žive u ne higijenskim uslovima, često bez struje i vode, na lokacijama izvan oka javnosti. Navode da, iako je Strategija o poboljšanju položaja Roma predviđena za domicilne Rome, sva sredstva bivaju usmjerena na rješavanje stambenog pitanja raseljenih lica.

Po pitanju zapošljavanja pripadnika romske populacije Savjet ističe da nije evidentiran napredak, jer pripadnici ove manjinske zajednice dominantno rade u komunalnom sektoru, održavaju higijenu, sakupljaju sekundarne sirovine i obavljaju teške fizičke poslove. Navode da je u organima državne uprave zaposleno svega nekoliko Roma, dok u organima lokalne uprave romska zajednica još uvijek nema svojih predstavnika. Izvještajem se posebno ukazuje na neophodnost vršenja kvalitetnog i sveobuhvatnog monitoringa o realizaciji Strategije za poboljšanje položaja Roma i Egipćana, jer je stečen utisak da se finansijska sredstva koja Vlada odvaja za realizaciju njenih ciljeva, uglavnom usmjeravaju prema raseljenim Romima, dok su domicilni Romi zanemareni. Konačno, Savjet ponavlja zahtjev da se romskoj manjinskoj zajednici po sistemu afirmativne akcije obezbijedi pravni mehanizam za autentičnu zastupljenost u Skupštini Crne Gore, kroz model zagarantovanih mandata.

### **Nacionalni savjet Albanaca u Crnoj Gori**

Prema Informaciji Nacionalnog Savjeta Albanaca u Crnoj Gori<sup>127</sup> u 2016. godini je ostvarena saradnja sa pojedinim držanim organima Crne Gore (Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, Ministarstvo prosvjete, Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija), usljed koje je, između ostalog, Savjet delegirao svog predstavnika u Radnoj grupi za obrazovanje na albanskom jeziku, formirane od Ministarstva prosvjete s ciljem otklanjanja greški u školskim programima i udžbenicima na albanskom jeziku. U vezi sa angažovanjem u radnoj grupi, sačinjen je predlog i zaključci koji su upućeni ministru prosvjete.

Savjet je delegirao svog predstavnika u Odbor za saradnju sa dijasporom i predstavnike u Komisiji za programske sadržaje na manjinskim jezicima RTCG-a. Predstavnicima Savjeta su učestvovali u radnim grupama, komisijama, okruglim stolovima i konferencijama koje su se bavile statusom Albanaca u Crnoj Gori. Uspostavljena je saradnja i sa pojedinim državnim organima Albanije i Kosova, kao što su: Ministarstvo prosvjete i sporta Republike Albanije, Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije Republike Kosova, a u vezi sa kvotama za upis albanskih kandidata iz Crne Gore na univerzitetima Albanije i Kosova i informisanjem zainteresovanih kandidata o procedurama i rokovima upisa. Takođe, uspostavljena je saradnja sa Ministarstvom rada i socijalne zaštite Republike Kosova, a u vezi realizacije međudržavnog sporazuma o penzijama, koji je od velikog značaja za Albance u Crnoj Gori koji su dugo godina radili na Kosovu. Takođe je istaknuto da Savjet u kontinuitetu posreduje u postupku priznavanja diploma albanskih studenata iz Crne Gore koji su diplomirali na univerzitetima Republike Albanije i Republike Kosova.

Savjet je reagovao povodom napada na albansku nacionalnu zastavu, osuđujući ovaj akt, ali je reagovao i na kažnjavanje državljanina Republike Albanije koji je kažnjen od strane policije jer je na svom automobilu imao iscrtanu albansku nacionalnu zastavu, zbog čega je traženo brisanje člana Zakona o javnom redu i miru koji omogućava nadležnim organima da kazne lica zbog isticanja simbola druge države ili verbalne propagande.

---

<sup>127</sup> Informacija br. 12/17 od 10.02.2017. godine

## Srpski nacionalni savjet

U Informaciji Srpskog nacionalnog savjeta<sup>128</sup> istaknuto je da su u 2016. godini ostvareni značajni rezultati na polju očuvanja i unaprijeđenja nacionalnog, kulturnog, jezičkog i vjerskog identiteta ovog manjinskog naroda. U vezi sa tim navode da su aplicirani projekti zaživjeli, da su srpske elektronske novine postale jedan od najčitanijih elektronskih medija u Crnoj Gori, na kom portalu su pohranjena gotova sva izdanja Književne zadruge. Pored srpskog radija i dnevnih novina, srpska televizija se može pratiti na kablovskim operaterima Extra TV i Mtel. Međutim, Savjet je ukazao na diskriminaciju srpskih medija u slučaju novih kablovskog operatera koji su bez ikakvog obrazloženja prestali sa emitovanjem programa Srpske televizije.

Ističu da je nastavljena produkcija časopisa "Srpske novine", koji izlazi jednom mjesečno i sadrži najznačajnije informacije iz Crne Gore, regiona i svijeta, ali i da je Književna zadruga Srpskog nacionalnog savjeta nastavila sa izdavačkom djelatnošću, čiji kvalitet je potvrđen nagradama na podgoričkom, novosadskom i beogradskom sajmu. Posebno se ističe priznanje od strane Udruženja književnika Crne Gore "Nemanjin žig", koje je po prvi put dodijeljeno za izuzetni doprinos Književne zadruge koja je štampala više od 130 naslova članovima Udruženja književnika Crne Gore.

Posebno naglašavaju da je Srpski nacionalni savjet na prepoznatljiv način obilježio božićne svečanosti, stogodišnjicu Mojkovačke bitke, svetosavske i sretenjske svečanosti, ali i da je uspostavljena saradnja sa kulturnim i nacionalnim organizacijama Srba iz regiona u cilju unapređenja kvaliteta književnog, umjetničkog i obrazovnog rada. Dodijeljen je značajan broj pojedinačnih pomoći najboljim učenicima i studentima srpske nacionalnosti radi nastavljanja školovanja, kao i sredstva materijalno ugroženim.

No, i pored ostvarenih dostignuća, Srpski nacionalni savjet smatra da se položaj srpskog naroda u Crnoj Gori nije ozbiljnije popravio. U vezi sa tim ističu da u državnim institucijama Crne Gore nema pripadnika srpske nacionalnosti, a da su zvanični podaci o zastupljenosti Srba netačni. Smatraju da javno deklarirani Srbi nemaju mogućnost da planiraju svoju budućnost u Crnoj Gori. Srpski nacionalni savjet je raskinuo sporazum o saradnji sa Upravom za kadrove Crne Gore, kojim se težilo postizanje ravnomjerne zastupljenosti predstavnika nacionalnih zajednica u državnoj upravi. Savjet ukazuje da se putem medija i donošenjem novih zakonskih rješenja pokušava smanjiti uticaj Srpske pravoslavne crkve na pravoslavni narod u Crnoj Gori. Posebno izražava zabrinutost zbog izopštavanja Ustavom garantovane ravnopravnosti ćirilnog pisma iz državnog i administrativnog komuniciranja i tvrdi da su u obrazovnim programima eliminisani sadržaji vezani za srpsku književnost i istoriju.

## Bošnjački Savjet u Crnoj Gori

U Informaciji Bošnjačkog savjeta u Crnoj Gori<sup>129</sup> ističe se da se položaj Bošnjaka u Crnoj Gori u poslednjih desetak godina popravlja, ali da stanje još uvijek nije zadovoljavajuće. Zabrinutost izražavaju u odnosu na činjenicu da najviše Bošnjaka živi na sjeveru Crne Gore koji je, zbog loših ekonomskih uslova, izrazito nerazvijeniji u odnosu na ostala područja Crne Gore, a što za posledicu ima konstantne migracije stanovništva prema zemljama zapadne Evrope.

Savjet smatra da treba unaprijediti primjenu materijalnih propisa koji uređuju prava manjinskih naroda, ali sugeriše na identifikaciju i mijenjanje zakonskih odredbi koje nijesu zaživjele ili su prevaziđene, kako bi se normativno pravna regulativa prilagodila društvenoj realnosti.

<sup>128</sup> Informacija br. 13-02/17 od 13.02.2017. godine

<sup>129</sup> Informacija od 15.02.2017. godine

Kao primjer lošeg odnosa prema nacionalnim savjetima ističu ignorisanje stavova i prijedloga tokom javne rasprave o Zakonu o nacionalnim simbolima i izmjenama i dopunama Zakona o manjinskim pravima i slobodama. Tvrde da je prisustvo Bošnjaka na rukovodećim mjestima zabrinjavajuće nisko, a da obrazovanju treba posvetiti posebnu pažnju, u kojoj oblasti nalaze nedosljednosti u primjeni zakonskih normi. U vezi sa tim, Bošnjački savjet je, u saradnji sa Fondom za manjine, realizovao projekat o bosanskom jeziku, okrugli sto i edukaciju nastavnika i profesora, kada su usvojeni zaključci: da se osnuje Katedra za bosanski jezik; da se napiše standardizovan plan i program za bosanski jezik; da se pripremi i realizuje pisanje novog pravopisa i gramatike; da se priprema uvođenje izbornog predmeta Bosanski jezik sa elementima nacionalne kulture, kao i da se osnuje Bošnjačka nacionalna biblioteka.

Savjet ističe nezadovoljstvo programskom i uređivačkom politikom RTCG- a, smatrajući da nije posvećeno dovoljno vremena promociji kulture, tradicije, običaja, spomenika kulture i drugih sadržaja koji promovišu Bošnjake u Crnoj Gori. Sugeriraju da je potrebno formirati redakciju na bosanskom jeziku, te da se izvrši prijem pripravnika iz reda manjinskih naroda, kako bi se školovali i osposobljavali za rad u javnom servisu, sa posjedovanjem znanja za posebne oblasti. Savjet navodi da se u prethodnom periodu gotovo ništa nije uradilo na afirmaciji upotrebe maternjeg jezika, kao vrlo značajnog aspekta u ostvarivanju prava manje brojnih naroda. Konačno ukazuju na manjak finansijskih sredstava, ali i na potrebu znatno veće pomoći od države, radi uspostavljanja tješnje saradnje sa dijasporom i njene edukacije iz oblasti kulture, tradicije, običaja, istorije i jezika.

### **Savjet Muslimanskog naroda Crne Gore**

U Informaciji Savjeta Muslimanskog naroda Crne Gore<sup>130</sup> navodi se da je ovaj Savjet i u 2016. godini unaprjeđivao i štiti posebna prava pripadnika muslimanskog naroda Crne Gore, afirmišući njihov kulturni i nacionalni identitet, promovišući i doprinoseći multikulturalnom i multietničkom karakteru Crne Gore.

Od ključnih aktivnosti, navodi se da je Savjet održao dvije redovne sjednice i tri sjednice Izvršnog odbora. Na prvoj sjednici održanoj 27.03. usvojen je Izvještaj o radu za 2015. godinu, Finansijski izvještaj za 2015. godinu, Prijedlog plana i programa rada za 2016. godinu i Prijedlog finansijskog plana za 2016. godinu. Na drugoj sjednici održanoj 24.12. usvojen je Izvještaj o radu između dva sastanka i Prijedlog programa rada za 2017. godinu.

Dalje je navedeno da su predstavnici Savjeta održali nekoliko sastanaka sa predstavnicima Ministarstva za ljudska i manjinska prava u Vladi Crne Gore i iskazali punu kooperativnost i zainteresovanost oko pitanja vezanih za donošenje novog Zakona o manjinskim pravima i slobodama. Savjet je aktivno uključen u rad Savjeta za dijasporu Crne Gore, a svojim donacijama je pomogao socijalno ugroženim pojedincima i porodicama iz reda muslimanskog naroda Crne Gore, kao i uspješnim studentima.

Savjet izražava nezadovoljstvo što u Skupštini Crne Gore nema svog izvornog predstavnika, odnosno izvorne političke partije, ali i što u Fondu za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava Crne Gore nema niti jednog zaposlenog Muslimana. Takođe, izraženo je nezadovoljstvo zbog prekrivanja historijskih činjenica u crnogorskim udžbenicima i preimenovanja Muslimana u Bošnjake, na šta ukazuju da se ubuduće vodi računa. Savjet posebno insistira da se riješi problem infrastrukturnih uslova obrazovnih ustanova na teritoriji Crne Gore gdje Muslimani predstavljaju većinsko stanovništvo (Mrkojevići u opštini Bar i škola u Pečuricama). U vezi sa nezadovoljavajućim uslovima obrazovnih ustanova, navodi se da

---

<sup>130</sup> Informacija od 24.03.2017. godine

učenici nemaju prostor za obavljanje kulturno- zabavnih i sportskih aktivnosti, te da je zbog loših infrastrukturnih uslova arhivska i bibliotečka građa izložena propadanju. Konačno, Savjet insistira da se privede kraju rad na putnoj infrastrukturi kroz Mrkojeviće, koji predstavlja glavnu dionicu puta kojom godišnje prođe na stotine hiljada vozila na pravcu Bar- Skadar, na kom dijelu je većinsko muslimansko stanovništvo.

## **7.6.2. Raseljena i interno raseljena lica**

Trajno rješavanje pravnog statusa raseljenih lica iz bivših jugoslovenskih republika i interno raseljenih lica sa Kosova koja borave u Crnoj Gori omogućeno je priznavanjem prava na stalno nastanjenje ili privremeni boravak, kroz donošenje Zakona o dopunama Zakona o strancima, koji je stupio na snagu 7. novembra 2009. godine. Rok za podnošenje zahtjeva za regulisanje statusa, propisan ovim zakonom, bio je dvije godine, odnosno do 07.11.2011. godine. Odgovarajući na potrebu regulisanja pravnog statusa ne malog broja onih koji to nijesu učinili u naznačenom periodu, krajnji rok u kojem su interno raseljena lica sa Kosova mogla podnijeti zahtjev za odobravanje stalnog nastanjenja i privremenog boravka do tri godine, produžen je do 31.12.2014. godine.

Raseljena/interno raseljena lica da bi mogla ostvariti pravo na stalno nastanjenje dužna su da pribave od države porijekla i nadležnom organu u Crnoj Gori prilože pasoš, izvod iz registra rođenih i uvjerenje o državljanstvu. Ova dokumenta su neophodna, pored ostalog, i za utvrđivanje identiteta, jer je njihovo evidentiranje prilikom dolaska u Crnu Goru pretežno obavljano na osnovu usmene izjave lica, zbog čega je postojao rizik da dođe do zamjene identiteta, odnosno prikazivanja lažnog identiteta lica. Ovim licima se u postupku po rješavanju zahtjeva ne traži dokaz o sredstvima za izdržavanje, smještaju i zdravstvenom osiguranju.

Dobijanjem statusa stalno nastanjenog stranca, raseljeno lice, pored ostalog, ima pravo na ličnu kartu za strance, kao lični identifikacioni dokument, kojim se dokazuje njegov identitet i status stranca sa stalnim nastanjenjem u Crnoj Gori.

Raseljenim i interno raseljenim licima, dobijanjem statusa stranca sa stalnim nastanjenjem, omogućava se integracija u crnogorsko društvo, ostvarivanje prava na rad i zapošljavanje, obrazovanje, stručno usavršavanje, priznavanje diploma i sertifikata, socijalna pomoć, zdravstveno i penzijsko osiguranje, poreske olakšice, pristup tržištu rada i usluga, sloboda udruživanja, povezivanja i članstva u organizacijama koje zastupaju interese radnika ili poslodavaca.

Iako su obezbijeđene olakšane procedure i pristup pravima, uključujući i višestruko smanjenje administrativnih taksu, registrovana su lica koja su imala poteškoće u matičnim državama, u postupku pribavljanja traženih dokumenata.

Novi Zakon o strancima<sup>131</sup> ne tretira pitanja raseljenih i interno raseljenih lica, izuzev što je propisano da će se postupci započeti prije početka primjene novog Zakona okončati po prethodnom Zakonu o strancima („Službeni list Crne Gore“, br. 82/08, 72/09, 32/11, 53/11, 27/13 i 61/13).

Sva lica koja nijesu iskoristila pravo da podnesu zahtjev za regulisanje stalnog nastanjenja i privremenog boravka do tri godine, od 01.01.2015. godine nezakonito borave u Crnoj Gori.

Prema Informaciji Direktorata za upravne unutrašnje poslove Ministarstva unutrašnjih poslova<sup>132</sup>, u periodu od 07.11.2009. godine zaključno sa 31.12.2016. godine, raseljena lica i interno raseljena lica

---

<sup>131</sup> „Službeni list Crne Gore“, br. 56/14, 28/15 i 16/16

su podnijela ukupno 14.243 zahtjeva za odobravanje stalnog nastanjenja i privremenog boravka do tri godine. Od ovog broja riješeno je 13.614 zahtjeva, dok je po 629 zahtjeva postupak u toku.

Od ukupnog broja zahtjeva, raseljena lica su podnijela 4.696 zahtjeva za odobravanje stalnog nastanjenja, od čega je riješeno 4.622 zahtjeva, dok je po 74 zahtjeva postupak u toku. Interno raseljena lica podnijela su 8.104 zahtjeva za odobravanje stalnog nastanjenja, od čega je riješeno 7.554 zahtjeva, dok je po 550 zahtjeva postupak u toku. Raseljena lica su podnijela 299 zahtjeva za odobravanje privremenog boravka do tri godine, od čega je riješeno 296 zahtjeva, dok je po tri (3) zahtjeva postupak u toku. Interno raseljena lica podnijela su 1.144 zahtjeva za odobravanje privremenog boravka do tri godine, od čega je riješeno 1.142 zahtjeva, dok je po dva (2) zahtjeva postupak u toku.

Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo rada i socijalnog staranja i Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbjeglice (UNHCR), potpisali su 06.03.2014. godine Memorandum o saradnji i utvrdili set mjera koje treba preduzeti kako bi se pružila pomoć pri podnošenju zahtjeva za rješavanje statusa RL i IRL koji žive u Crnoj Gori. Memorandumom je formiran Operativni tim, koji je kontinuirano pratio stanje i preduzimao odgovarajuće mjere.

Kombinovani mobilni biometrijski timovi MUP-a Crne Gore, MUP-a Agencije za civilnu registraciju Kosova, UNHCR i NVO „Pravni Centar“ intenzivno su pružali pravnu i praktičnu pomoć interno raseljenima sa Kosova, koja od kraja 90-tih borave u Crnoj Gori.

Prema istoj Informaciji Direktorata za upravne unutrašnje poslove, na sastanku članova kombinovanih biometrijskih mobilnih timova održanom 21. septembra 2016. godine analizirani su rezultati rada u periodu od druge polovine 2014. do 21. septembra 2016. godine, (tretirano ukupno 1.339 lica ) i utvrđeno sledeće:

867 lica je dobilo dokument Kosova (završeni slučajevi); za 132 lica su spremna dokumenta; 35 lica je u proceduri kod nadležnih organa Kosova; 58 lica je u fazi intervjua i otvorenih procedura; 69 lica ima specifičan status u Crnoj Gori (ova lica su rođena u Crnoj Gori a nijesu upisana u registre rođenih/upisana su sa netačnim podacima/nalaze se u sudskoj proceduri); 16 lica ima specifičan status na Kosovu (ova lica su rođena na Kosovu a nijesu upisana u registre rođenih/upisana su sa netačnim podacima/nalaze se u sudskoj proceduri); 51 lice je sa nekompletnom dokumentacijom (ova lica se pojavljuju na intervju ali ne mogu da pribave dokumenta); 109 lica predstavljaju tzv. pasivne slučajeve (ova lica se nalaze na spisku i na listama ali se ne pojavljuju na intervju i ne postoje o njima bilo kakve informacije), i za 25 lica treba pribaviti dokumentaciju u Crnoj Gori, da bi izvršila upis na Kosovu.

Aktivnosti kombinovanih mobilnih biometrijskih timova MUP-a Crne Gore, MUP-a-Agencije za civilnu registraciju Kosova, UNHCR i NVO „Pravni centar“ nastaviće se i u narednom periodu, odnosno tokom 2017. godine kako bi se pružila potrebna pravna i praktična pomoć IRL sa Kosova koja od kraja 90-tih borave u Crnoj Gori. Takođe, UNHCR kontinuirano pruža podršku licima koja žele da regulišu svoj status u Crnoj Gori, kroz pribavljanje dokumentacije, podizanje javne svijesti, organizovanje javnih kampanji, i na druge načine.

Prema Informaciji Uprave za zbrinjavanje izbjeglica<sup>133</sup> u Crnoj Gori je 1.213 lica sa statusom interno raseljenih. Najviše interno raseljenih lica sa Kosova je iz Peći (343), Dečana (244) i Đakovice (170). Od ukupnog broja IRL, najviše ih ima u Podgorici, 676 ili 55,73%, a zatim u Beranama, 196 ili 15,66%. Prema nacionalnoj strukturi IRL u Crnoj Gori, 292 lica, ili 24% su Crnogorci, 168 lica ili 13% su Srbi,

---

<sup>132</sup> Njihov akt br. 050/17-1452/2 od 17.01.2017. godine

<sup>133</sup> Njihov akt br. 0201-18/1 od 24.01.2017. godine

681 lice ili 56,14% su Romi i Egipćani, 36 lica ili 2,96% su Muslimani i Bošnjaci, i 19 lica ili 1,6% su Albanci.

Prema istoj Informaciji Uprave za zbrinjavanje izbjeglica u prvoj polovini 1999. godini u Crnoj Gori je boravilo oko 130.000 raseljenih i interno raseljenih lica, a za proteklih 16 godina broj lica ove populacije je promijenjen kroz razne mogućnosti koje su bile na raspolaganju. Značajan broj je iskoristio mogućnost povratka, što je posebno bilo izraženo u drugoj polovini 1999. godine, nakon potpisivanja dokumenta o obustavi ratnih sukoba na teritoriji Kosova. Povratak lica je stalno otvorena mogućnost za sve koji izraze spremnost za takvo rješenje i ukoliko postoje bezbjednosni uslovi povratka. Odlazak u treće zemlje kao trajno rješenje se realizovao prema kriterijumima koje su ustanovile zemlje koje su prihvatile ova lica, posebno zemlje zapadne Evrope, SAD-a, Australije i Kanade.

Lica koja su ostvarila pravo na crnogorsko državljanstvo su trajno pravno definisala svoj boravak u Crnoj Gori. Lica sa statusom stranca sa stalnim nastanjenjem su pravno izjednačena sa građanima Crne Gore, osim što nemaju crnogorski pasoš i ne mogu ostvariti pravo glasa. Imaju izjednačena prava sa građanima Crne Gore u obrazovanju, zapošljavanju, pravu na primarnu i sekundarnu zdravstvenu zaštitu, pravu na pravnu zaštitu, pravo izbora mjesta stanovanja, pravo na socijalnu i dječju zaštitu i sva ostala prava koja su na raspolaganju građanima Crne Gore.

Jedno od značajnijih uslova integracije, pored definisanja pravnog statusa, predstavlja i kvalitetno rješavanje stambenih pitanja. U tom smislu kontinuirano se ulažu naponi za rješavanje stambenih problema, sa postignutim vidnim rezultatima. U rješavanju problema stanovanja uključene su lokalne zajednice kroz obezbjeđenje lokacije i infrastrukture, međunarodne organizacije i donatorska sredstva međunarodne zajednice. U toku je izgradnja nekoliko objekata za stanovanje i socijalno zbrinjavanje ugroženih lica u više opština iz IPA sredstava i sredstava Regionalnog programa stambenog zbrinjavanja raseljenih i interno raseljenih lica (Podgorica, Berane, Pljevlja, Nikšić).

### 7.6.3. Azil i migracije

Sistem azila<sup>134</sup> normativno je uređen u Crnoj Gori usvajanjem Zakona o azilu<sup>135</sup>, kojim su propisani principi, uslovi i postupak za davanje azila, priznavanje statusa izbjeglice i odobravanje dodatne i privremene zaštite. Zbog svog položaja na tzv. "balkanskoj ruti", Crna Gora se od 2011. godine našla na udaru pojačanih mješovitih migracijskih tokova, a većina tražilaca azila dolazila je iz Sirije, Iraka, Avganistana, Eritreje i Somalije.

Od 01.01.2018. godine primjenjivaće se novi Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca<sup>136</sup>, do kada će važiti postojeći Zakon o azilu. Novim Zakonom propisana su načela, uslovi i postupak za odobravanje međunarodne i privremene zaštite stranca koji traži međunarodnu zaštitu, prava i obaveze stranca koji traži međunarodnu zaštitu, azilanta, stranca pod supsidijarnom zaštitom, stranca pod privremenom zaštitom, kao i uslovi i postupak za poništenje i prestanak azila, supsidijarne i privremene zaštite.

---

<sup>134</sup> Azil predstavlja zaštitu koju neka država pruža pojedincu koji traži utočište na njenoj teritoriji ili na mjestu van njene teritorije koje je pod kontrolom organa te države. Azil se može dati individualnom licu koje je bilo prinuđeno da napusti zemlju ili je prinudno izgnano iz nje, a može biti dat i kolektivnoj grupi koja je u svojoj zemlji izložena progonu na vjerskoj, rasnoj ili političkoj osnovi.

<sup>135</sup> Zakon o azilu ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 045/06, Službeni list Crne Gore", br. 073/10, 040/11)

<sup>136</sup> "Službeni list Crne Gore", br. 002/17

U prvom periodu migracionih kretanja koja su zahvatila Crnu Goru, funkcionalnost sistema azila bila je ugrožena nedostatkom specijalizovanih ljudskih resursa i tehničkih kapaciteta, kao i posebnih mehanizama za lokalnu integraciju lica sa statusom izbjeglice. Problem mogućeg nesnalaženja bio je izazvan i dodatnom potrebom za jačanjem kapaciteta za smještaj, zaštitu i rehabilitaciju ugroženih kategorija migranata (maloljetnika bez pratnje, samohranih majki, osoba sa invaliditetom, žrtava torture i trgovine ljudima). Adekvatnu zaštitu i zbrinjavanje dodatno je otežavala i činjenica da je trgovina ljudima čest pratilac migracionih procesa, posebno u zemljama u političkoj i ekonomskoj tranziciji, bilo da se pojavljuju kao zemlje porijekla i tranzita žrtava ili kao zemlje destinacije. Tražioci azila najčešće su doživljavali Crnu Goru kao zemlju tranzita, jer je njihova krajnja destinacija bila neka od zemalja zapadne Evrope.

Direkcija za azil je u najvećem broju slučajeva (oko 99%) donosila zaključke o obustavi postupka, što je, uz nedovoljno razvijene kapacitete za integraciju, uticalo na nizak procenat odobrenih zaštita u odnosu na ukupan broj podnijetih zahtjeva za azil, na koji podatak je ukazivala i Evropska komisija u izvještajima o napretku za Crnu Goru.

Crna Gora spada u red država sa visokom stopom tražilaca azila u odnosu na broj stanovnika, što potvrđuju podaci da je u 2011. godini primljeno 239 zahtjeva za odobravanje azila, u 2012. godini 1529 zahtjeva, u 2013. godini 3554 zahtjeva, u 2014. godini 2312 zahtjeva, u 2015. godini 1611, dok je prema postojećim podacima tokom 2016. godine primljeno svega 355 zahtjeva za odobravanje azila, koji podatak se mora posmatrati u kontekstu značajno smanjenog priliva migranata. Od navedenog broja zahtjeva za prethodnu godinu, 12 lica je dobilo status izbjeglice, a 11 lica dodatnu zaštitu. Na snazi su 24 odobrene zaštite, od čega 15 statusa izbjeglice i devet (9) dodatnih zaštita. Status izbjeglice dobilo je šest (6) migranata iz Jemena, dva (2) migranta iz Sirije i sedam (7) migranata iz Kube, dok su dodatnu zaštitu dobila četiri (4) migranta iz Jemena, jedan (1) migrant iz Bjelorusije, jedan (1) migrant iz Maroka, dva (2) migranta iz Ukrajine i jedan (1) migrant iz Gane.

## **7.7. Aktivnosti na promociji ljudskih prava i jačanju kadrovskih kapaciteta sektora za zaštitu od diskriminacije**

Tokom 2016. godine institucija Zaštitnika se posvećeno bavila aktivnostima na promociji ljudskih prava i osnovnih sloboda, u okvirima svojih budžetskih mogućnosti i finansijskih sredstava opredijeljenih u ove svrhe. Fokus aktivnosti može se podijeliti na učešće u međunarodnim konferencijama, ostvarivanje saradnje sa organizacijama civilnog društva, zalaganje za prava marginalizovanih grupa, obraćanje putem saopštenja za javnost, reagovanja na kršenja ljudskih prava i sloboda, i u vezi sa tim na medijsku vidljivost Institucije u cilju jačanja njene prepoznatljivosti i podizanja svijesti o stanju ljudskih prava u Crnoj Gori.

U izvještajnoj godini, a u sklopu planiranih aktivnosti radi promocije jednakosti, institucija Zaštitnika je organizovala konferenciju "*Zakon, politika, društvo i diskriminacija*", uz finansijsku i organizacionu podršku Fondacije Konrad Adenauer iz Njemačke, Organizacije za evropsku bezbjednost i saradnju i Savjeta Evrope. Konferencija je imala za cilj da otvori i podstakne na široku društvenu kampanju u borbi protiv svih oblika diskriminacije. U tu svrhu raspravljano je o najvažnijim pitanjima koja determinišu ovu oblast, uz korišćenje različitih iskustava koja u svom radu stižu državni organi, civilni sektor i druge institucije koje se bave zaštitom od diskriminacije.

U martu 2016. godine obilježen je početak rada na projektu Podrška nacionalnim institucijama u prevenciji diskriminacije (PREDIM), čiji su korisnici institucija Zaštitnika, Ministarstvo pravde, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu. PREDIM je svojevrsni nastavak uspješno realizovanog SOCCER projekta, koji finansira Evropska unija, a



implementira Savjet Evrope. Projektom je predviđeno angažovanje eksperata u oblasti ljudskih prava i antidiskriminacije, kao i održavanje treninga uključujući i strateško planiranje. Sprovođenje projekta zasnovano je na kombinaciji konkretnih aktivnosti prilagođenih potrebama partnera na projektu, koje uključuju pružanje direktne ekspertske pomoći prilikom izrade strateških i normativnih dokumenata, internih organizacionih smjernica, kao i komunikacionih strategija.

Realizacija aktivnosti predviđenih PREDIM projektom omogućila je predstavnicima/ama institucije Zaštitnika i Ministarstva za ljudska i manjinska prava da posjete tijela Savjeta Evrope i Evropski sud za ljudska prava u Strazburu. Posjeta je imala za cilj da na neposredan način pomogne administraciji dviju institucija u sticanju novih iskustava radi zaštite građana/ki od diskriminacije. Učesnici/ce ove inicijative imali su priliku da posjete tijela koja se bave zaštitom različitih kategorija od diskriminacije i netolerancije, a bilo je obezbijedeno i prisustvo zasjedanju Velike porote Evropskog suda za ljudska prava.

Delegacija slovenačkog Varuha (Ombudsmana) boravila je 25. i 26. maja u posjeti instituciji Zaštitnika, s ciljem prenošenja i razmjene iskustava za gotovo sve oblasti i sektore rada. Posjeta je takođe organizovana zahvaljujući projektu Podrška nacionalnim institucijama u prevenciji diskriminacije (PREDIM).

Posebno značajna aktivnost, kojom je realizovan dio PREDIM projekta, obezbijedila je učešće zamjenika i savjetnika koji se bave poslovima zaštite od diskriminacije, manjinskim pravima i rodnom ravnopravnošću na seminaru posvećenom analizi usklađenosti nacionalnog zakonodavstva sa evropskim antidiskriminacionim standardima (direktivama EU i jurisprudencijom Evropskog suda za ljudska prava i Suda pravde EU). Seminar je održan od 27. do 29. jula u Kolašinu, a stručnu pomoć dala je međunarodna ekspertkinja i prof. dr Nevena Petrušić, bivša Povjerenica za ravnopravnost Republike Srbije.

U okviru istoimenog projekta konsultatkinja Savjeta Evrope dr Dagmara Rajska je priredila prvih pet publikacija o najčešćim oblicima diskriminacije u Crnoj Gori, koje su odabrane u saradnji sa institucijom Zaštitnika i zasnovane na strateškim predmetima u kojima je primjena međunarodnih standarda bila okosnica njihovog rješavanja. Fokus publikacija baziran je na standardima u antidiskriminaciji, odnosno oblastima političkih prava, zapošljavanja, rodne ravnopravnosti, seksualne orijentacije i prava osoba sa invaliditetom, a njihov osnov čini praksa Evropskog suda za ljudska prava i Suda pravde Evropske unije.

Učešća na skupovima, konferencijama i seminarima na međunarodnom nivou u najvećem broju slučajeva finansirana su od strane organizatora skupa, na kojima su predstavnici Institucije imali svoje referate, aktivno učestvovali i doprinosili kreiranju zajedničkih predloga za unapređenje uloge tijela za jednakost na politike nacionalnih država. Prisustvom na skupovima koji su okupljali referentne predstavnike tijela za jednakost na nivou zemalja članica Evropske unije i Savjeta Evrope i kroz neposredan pristup publikacijama i dokumentima, značajno su ojačani kapaciteti službenika/ca angažovanih u radu po pritužbama, unaprijeđeno je poznavanje međunarodnih standarda u oblasti ljudskih prava i anti-diskriminacije, ali i primjenljivost prakse međunarodnih sudova i nadzornih tijela.

Podsjećamo da je institucija Zaštitnika oktobra mjeseca 2015. godine postala punopravna članica EQUINET-a (Evropske mreže tijela za jednakost), koja okuplja institucije za jednakost iz 33 evropske države. Članstvom u ovu renomiranu asocijaciju obezbijedeno je kontinuirano prisustvo u evropskom institucionalnom okruženju u kojem se kreiraju i analiziraju standardi anti-diskriminacije, sa ciljem podrške evropskim i nacionalnim institucijama u ostvarivanju njihovih funkcija.

Po uclanjenju u EQUINET mrežu uslijedio je poziv za učešće na konferenciji „Pristupačnost i prilagođavanje u razumnom roku“, održanoj 04. i 05. aprila 2016. godine u Beču. Fokus konferencije bio je na predstavljanju djelokruga rada tijela za jednakost i njihovih mogućnosti u unapređenju poštovanja koncepta pristupačnosti i razumnog prilagođavanja potrebama osoba sa invaliditetom. Zaključeno je da rad tijela za jednakost daje najefikasnije rezultate u saradnji sa poslodavcima, pružaocima usluga i drugim akterima u oblastima od ključnog značaja za život i rad osoba sa invaliditetom.

Predstavnik institucije Zaštitnika je prisustvovao konferenciji “Jačanje i efikasnost evropske legislative u vezi jednakog postupanja“, takođe u organizaciji EQUINET - a. Konferencija je održana u Briselu, u trajanju od 15. do 17. juna 2016. godine. Na pomenutom događaju razgovaralo se o iskustvima tijela za ravnopravnost i drugih zainteresovanih aktera u primjeni evropskih anti-diskriminatornih standarda, odnosno evropskim zakonodavnim instrumentima koji su prenešeni na pravne sisteme država članica Evropske unije i Savjeta Evrope.

Nastavljajući sa aktivnostima na promociji i zaštiti prava pripadnika romske populacije savjetnica Zaštitnika je učestvovala na konferenciji vođenoj na temu "Diskriminacija Roma u obrazovanju - Uloga tijela za jednakost" u organizaciji EQUINET-a i ERIO kancelarije. Konferencija je održana 13. oktobra 2016. godine u Briselu, a fokus rasprave ticao se inkluzivnog obrazovanja i jačanja obrazovnih kapaciteta ove populacije kao neophodnog uslova za učešće u tokove društvenog djelovanja i odlučivanja.

Na poziv Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije (ECRI), Zamjenik Zaštitnika učestvovao je na skupu tijela za jednakost evropskih država. Tema skupa, koji je održan u Strazburu 26. i 27. maja 2016. godine, odnosila se na “Savjetodavnu ulogu specijalizovanih nacionalnih tijela u odnosu prema zakonodavnoj i izvršnoj vlasti i drugim donosiocima odluka”. Ovom prilikom definisani su ciljevi, strategije, sredstva i mjere koje trebaju preduzimati tijela za jednakost u podršci nacionalnim institucijama kada donose odluke iz svoje nadležnosti.

Značaj institucije Zaštitnika priznat je i kroz izbor zamjenika Zaštitnika za oblast anti-diskriminacije za člana Biroa - izvršnog tijela Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije (ECRI). Zamjenik je po drugi put zaredom izabran na sjednici održanoj 12. decembra 2016. godine, sa mandatom od dvije godine. Podsjećamo, ECRI je nadzorno tijelo Savjeta Evrope sa najširim mandatom, kojem je povjeren zadatak borbe protiv rasizma, rasne diskriminacije, ksenofobije, antisemitizma, netolerancije i homofobije iz perspektive zaštite ljudskih prava, standarda Evropske konvencije o ljudskim pravima, dodatnih protokola i drugih instrumenata Savjeta Evrope.

U cilju jačanja regionalnih međuinstitucionalnih odnosa, predstavnik institucije Zaštitnika je, zajedno sa predstavnicima tijela za jednakost jugoistočne Evrope, potpisao *Izjavu o saradnji* kojom su se potpisnici obavezali na posvećenost zajedničkom radu na zaštiti i afirmaciji principa ravnopravnosti, zabrani diskriminacije, ostvarivanju principa jednakih mogućnosti i tolerancije. Događaj je upriličen na konferenciji „Prvi regionalni forum tijela za ravnopravnost jugoistočne Evrope“, održanoj povodom Međunarodnog dana tolerancije u Beogradu.

Savjetnice Zaštitnika su na regionalnoj konferenciji „Pravna zaštita od diskriminacije u Jugoistočnoj Evropi“ predstavile Izveštaj za Crnu Goru - “Rezultati pravne zaštite od diskriminacije za period od 2011. do 2015. godine”. Ova aktivnost je proizašla iz aktivnog učršća u izradi istoimenog izvještaja, naročito u onim djelovima gdje je predstavljen rad Zaštitnika, njegove nadležnosti, podaci o broju i prirodi predmeta po pritužbama, stanje ljudskih prava i rezultati raspoloživih mehanizama zaštite od diskriminacije.

U sklopu aktivnosti namijenjenih jačanju poznavanja međunarodnih standarda i prakse, instituciju Zaštitnika posjetio je sudija Evropskog suda za ljudska prava, Nebojša Vučinić i održao predavanje savjetnicima/ama iz svih sektora Institucije, u cilju prenošenja znanja i iskustva o postupanju ESLJP. Teme razgovora, između ostalih, odnosile su se na primjenu standarda Evropske konvencije, procedure pred ESLJP, rokove za suđenje u razumnom roku, ali i na slučajeve dobro utvrđene sudske prakse. Takođe je upriličena posjeta američkog advokata specijalizovanog za prava osoba sa invaliditetom, kojom prilikom je održao predavanje o iskustvima američkog društva u vezi sa ostvarivanjem prava OSI, sa posebnim akcentom na inkluzivno obrazovanje i direktan rad sa OSI.

Posvećujući dužnu pažnju snaženju kadrovskih kapaciteta predstavnici/ce Zaštitnika učestvovali/le su na dvodnevnom seminaru, održanom 10-12. novembra 2016. godine, u okviru HELP-ovih obuka za predavače (*Training of trainers - ToT*). Obuka je imala za cilj da stvori grupu HELP-ovih sertifikovanih predavača koji će se upoznati sa HELP-ovom metodologijom, HELP-ovom platformom za učenje i temama vezanim za zaštitu ljudskih prava i sloboda, uključujući zaštitu od diskriminacije i međunarodne standarde koji tretiraju ovu oblast.

Uočavajući važnost kontinuiranog praćenja prakse Evropskog suda za ljudska prava i njene primjenljivosti u postupcima zaštite na nacionalnom nivou, predstavnici/ce Zaštitnika učestvovali/e su na seminaru *“Dijalog među pravnicima profesionalcima: kriterijumi dopuštenosti kod podnošenja predstavke Evropskom sudu za ljudska prava (ESLJP) i zaštiti ljudskih prava u nacionalnom pravnom poretku”*, koji je organizovala Advokatska komora.

Radi snaženja saradnje na osnovama partnerstva i povjerenja, Zaštitnik je inicirao ili se odazvao na predloge za organizovanje niza sastanaka sa relevantnim nevladinim organizacijama, čiji rad obuhvata zaštitu i unapređenje ljudskih prava. Cilj sastanaka bila je razmjena mišljenja o dosadašnjim oblicima saradnje i razmatranje modaliteta za njeno unapređenje. Konstruktivni susreti, praćeni argumentovanim predlozima i konkretnim modalitetima zajedničkog rada, između ostalih, organizovani su sa: NVO Centar za građansko obrazovanje (CGO); NVO Centar za demokratsku tranziciju (CDT); NVO Juventas; NVO Mreža za afirmaciju nevladinog sektora (MANS); NVO Centar za razvoj nevladinih organizacija (CRVNO); NVO Akcija za ljudska prava; NVO „35 mm“; NVO “Mladi Romi”; NVO “Koračajte sa nama - Phiren amenca” i drugim organizacijama.

Cijeneći značaj saradnje sa organizacijama civilnog društva koje su ozbiljno posvećene zaštiti i promociji ljudskih prava i sloboda, predstavnici institucije Zaštitnika su kontinuirano učestvovali u brojnim promotivnim aktivnostima na planu podizanja svijesti o značaju zaštite od diskriminacije. U okvirima raspoloživih kapaciteta težilo se odgovoriti svim pozivima za učešće u javnim skupovima, panel diskusijama, kampanjama i manifestacijama na kojima je data podrška ranjivim grupama i njihovoj borbi za ravnopravnost (osobe sa invaliditetom, zaštita prava žena i žrtava porodičnog/rodno zasnovanog nasilja, pripadnici manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, LGBT populacija, migrantska populacija, i sl.).

Kontinuirano je pružana podrška borbi protiv nasilja nad ženama, učešćem na manifestacijama i okupljanjima gdje je javno iskazivan otpor ovom nedozvoljenom činjenju, na koji način je poslata poruka da Zaštitnik snažno osuđuje svaki oblik nasilja i diskriminacije prema ženama i ukazano na zajedništvo svih relevantnih društvenih aktera i građana u borbi protiv ove pojave.

Promociji međuetničke tolerancije i podršci borbi protiv rasizma Institucija je doprinijela učešćem u kampanji Evropska sedmica akcije protiv rasizma (European Action Week against Racism), koja se svake godine organizuje na globalnom nivou radi obilježavanja 21. marta - Međunarodnog dana eliminacije svih oblika rasne diskriminacije. Zaštitnik je u sedmici uoči 21. marta organizovao više

aktivnosti sa fokusom na razmatranje pripremljenosti države i nadležnih institucija za eventualni priliv migranata.

Svakom pogodnom prilikom ukazivano je na marginalizovan položaj romske manjinske zajednice, na još uvijek jako izraženu socijalnu isključenost i etničku distancu, zbog čega je ova populacija jedna od najdiskriminisanijih u društvu (uz osobe sa invaliditetom i LGBT populaciju). Zbog posebno ranjivog položaja, ekonomske nemoći i nedovoljnih obrazovnih kapaciteta, romska zajednica je u stalnom fokusu pažnje Zaštitnika, zbog čega je u izvještajnoj godini organizovano niz sastanaka sa predstavnicima nevladinih organizacija koje se zalažu i doprinose zaštiti njihovih prava.

Zaštitnik je ostvario uspješnu saradnju sa nevladinim organizacijama koje se posvećeno bave zaštitom prava osoba sa invaliditetom i pružao kontinuiranu podršku u borbi za ostvarivanje i unapređenje njihovih ljudskih prava i sloboda. Učešćem na javnim skupovima i manifestacijama ukazivao je na nužnost snaženja samostalnog života OSI kroz razvijanje servisa podrške i punog uvažavanja njihovog prava na donošenje odluka o sopstvenom životu, ali i na neophodnost otklanjanja fizičkih, arhitektonskih i komunikacionih barijera koje mogu otežati puno i efektivno učešće ovih lica u društvo na osnovu jednakosti sa drugima.

Utemeljena saradnja ostvarena je i sa nevladinim organizacijama koje štite prava LGBT populacije, a Zaštitnik je svim pogodnim prilikama ukazivao na snažniju borbu protiv homofobije i transfobije, na nužnost pravnog prepoznavanja registrovanih partnerstava i priznavanja niza prava koja proizilaze iz takvog statusa. Kao rezultat zajedničkog rada organizovan je seminar na temu "Procesuiranje, materijalnopravni okvir i preveniranje govora mržnje". Na seminaru je predstavljen prevod Generalne preporuke o suzbijanju govora mržnje, koju je donijela Evropska Komisija protiv rasizma i netolerancije (ECRI). U cilju približavanja problema sa kojima se suočava LGBT populacija u lokalnim zajednicama i načina njihovog prevazilaženja, predstavnici Institucije učestvovali su u svim panel diskusijama koje su organizovane u deset crnogorskih opština sa kojima je Ministarstvo za ljudska i manjinska prava potpisalo Memorandume o saradnji u borbi protiv diskriminacije po osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta. Panel diskusije organizovalo je Ministarstvo za ljudska i manjinska prava u saradnji sa NVO Juventas i NVO Queer Montenegro.

Zaštitnik je u više navrata reagovao na kršenja ljudskih prava putem saopštenja za javnost, osuđujući napade na advokate, novinare i druge osobe koje obavljaju profesije od javnog značaja, pozivajući da se ovi i slični slučajevi brzo i efikasno rasvijetle u cilju obezbjeđivanja njihove adekvatne zaštite i sigurnosti. Reagovao je na neprimjerenu upotrebu govora mržnje i nasilja upućenu pojedinim poslanicima i poslanicama Skupštine Crne Gore, naročito kada se to ticalo njihovog etničkog porijekla, invaliditeta i drugih ličnih svojstava, na paljenja nacionalnih obilježja, pozivao na multietnički sklad i ukazivao nadležnim organa da efikasno procesuiraju počinioce ovih događaja. Oštro je osuđivao fizičke napade na pripadnike romske manjinske nacionalne zajednice i pozivao nadležne organe da adekvatno procesuiraju slučajeve, otkriju i sankcionišu počinioce kako to nalažu važeći propisi i standardi zaštite od svih oblika rasizma i netolerancije.

Konačno, povodom 10. decembra, *Međunarodnog dana ljudskih prava*, institucija Zaštitnika, Delegacija Evropske unije, Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju, Pravni fakultet UCG i Građanska alijansa, organizovali su konferenciju posvećenu „Zaštiti i pravima starih i nemoćnih lica“, sa koje je poručeno da stare osobe nijesu teret, već vrijedan resurs društva, snažno osuđena diskriminacija po osnovu starosne dobi i svaki oblik nasilja nad starim licima.

## VIII PROBLEMI, IZAZOVI I KLJUČNA DOSTIGNUĆA

Nadamo se da smo kroz dosadašnji dio Izvješata uspješno sadržajno, sistematično i zanimljivo predstavili rezultate rada Zaštitnika. Međutim, smatramo da za formiranje kompletne slike, Izvještaj treba da sadrži i informaciju o problemima sa kojima se suočavamo u radu kao i planove i izazove za budući period.

Prošlogodišnje mapiranje ovih segmenata, dalo nam je dobar orijentir, bilo je pokazatelj i motiv u radu. Zato nastavljamo sa tom praksom i u ovoj godini.

Kao probleme/prepreke u radu za 2016. godinu izdvajamo:

- podzakonskim aktima i naknadnim rješenjima Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru službenicima Institucije uglavnom je dat status najnižeg ranga državnih službenika, bez mogućnosti uvećanja zarade;
- u nedostatku odgovarajućih finansijskih sredstava nije bilo moguće precizno planiranje aktivnosti i rada Institucije na srednji i duži rok, pa ni na kraće rokove. To takođe može uticati na realizaciju aktivnosti na međunarodnom planu i izvršavanje obaveza po osnovu članstva u mrežama;
- nedostatak jasnih razgraničenja nadležnosti i saradnje između organa, odnosno odgovornosti u vršenju njihovih ovlašćenja utiče na duže trajanje postupka kod Zaštitnika;
- pojedini organi samo formalno odgovaraju na zahtjeve za izjašnjenje koje im uputi Zaštitnik, bez suštinskih informacija;
- neodgovoran odnos pojedinih organa zaduženih za sprovođenje preporuka;
- nedostatak koordinacije u prikupljanju, analizi i objedinjavanju statističkih podataka koji se evidentiraju kod različitih državnih organa;
- nedostaci u internim elektronskim procedurama i pristupu evidencijama koje se tiču pojedinih oblasti rada institucije;
- nameće se potreba za povećanjem kadra na poslovima zaštite prava djeteta i prevencije torture, s obzirom na obim poslova – obilasci škola, predškolskih ustanova kao i drugih ustanova (zatvori, policijske stanice, domovi za stare, psihijatrijske bolnice, azilantske centre, prihvatilišta za strance i mnoga druga mjesta gdje se mogu naći lica kojima je ograničeno kretanje) i potrebu izrade o svakom pojedinačnom tematskom obilasku;

U 2016. godini među najvažnijim dostignućima smatramo:

- Institucija je dobila status –akreditovana od strane GANHRI;
- zadržan trend visokog procenta riješenih predmeta (96,47%) i meritorno riješenih, uz primjenu prakse međunarodnih i evropskih nadzornih tijela;
- obezbijeđeni tehnički i prostorni uslovi za rad NPM-a;
- tim NPM-a je svoje postupanje proširio i kroz tematske obilaske, (analiza dostupnosti sekundarne i tercijarne zdravstvene zaštite licima lišenim slobode, analiza penološkog tretmana i sl.);
- izražen trend rasta broja predmeta koji se tiču diskriminacije i veliki stepen okončanja postupaka, uključujući meritorno riješene predmete u kojima je dato više značajnih mišljenja i preporuka za promociju i zaštitu od diskriminacije;
- nastavljeno kadrovska jačanje Institucije kao i obuke zaposlenih. Značajne aktivnosti realizovane su kroz PREDIM projekat;
- povećan broj otklonjenih povreda prava ili nepravilnosti u toku postupka, u oblasti zaštite prava lica lišenih slobode;

- povećana vidljivost Institucije, što je uticalo na povećanje podnijetih pritužbi (28%);
- unaprijeđena saradnja sa organizacijama civilnog društva i medija;
- redizajniran sajt Institucije, sa većim brojem objava i posjeta;
- međunarodna saradnja uslovlila je i veće prisustvo Institucije u stručnoj i opštoj javnosti na nacionalnom i međunarodnom nivou, uključujući i velike regionalne konferencije na kojima je prezentovan naš rad i postupanje;
- organizovanje kao i učešće na velikom broju događaja i konferencija;

Za 2017. godinu kao planove i izazove izdvajamo:

- budžetskom raspodjelom za 2017.godinu za konsultativne usluge, projekte i studije, što uključuje i promociju, opredijeljeno je svega 2.000 EUR za sve sektore Institucije. Da li u takvim okolnostima institucija Zaštitnika može da vrši sve promotivne i edukativne aktivnosti, koje se od nje traže i očekuju?
- unapređivati znanja, vještine i prakse naših zaposlenih kako bi snažili njihove potencijale i motivaciju;
- dalje razvijati metodologiju rada, održavati ažurnost u postupanju po pritužbama i skraćivati trajanje ispitnog postupka;
- ulagati u tehnološku modernizaciju naših sistema;
- jačati sredstva komunikacije sa opštom i stručnom javnošću i dostupnost Institucije, posebno za ranjive grupe i mjesta van Glavnog grada;
- unapređenje promocije ostvarenih rezultata, uz razmatranje mogućnosti korišćenja neke od društvenih mreža u te svrhe, kao i razvoj komunikacijske strategije;
- ojačati medijsku vidljivost NPM-a;
- nastaviti sa praksom dubinske i sveobuhvatne analize (tematske posjete ) tokom obilazaka NPM-a;
- uspostavljanje efikasnijih mehanizama praćenja primjene preporuka Zaštitnika upućenih organima javne vlasti i drugim subjektima;
- nastavak istraživanja i analize specifičnih problema u zatvorskom i policijskom sistemu;
- unaprjeđenje saradnje sa nacionalnim institucijama i strateškim partnerima, u primjeni međunarodnih standarda ljudskih prava i ujednačavanju praksi;

Na osnovu svega navedenog, u nastavku su definisani ocjene i zaključci.

## IX OCJENE I ZAKLJUČCI

Građani su se i u 2016. godini žalili Zaštitniku zbog nezadovoljstva radom organa javne uprave.

U postupanjima po pritužbama Zaštitnik je zapazio da su i dalje prisutne slabosti u radu javne uprave, koje se nepovoljno odražavaju na ostvarivanje prava građana i drugih subjekata. Organi javne uprave nerijetko ne poštuju zakonom utvrđene rokove za odlučivanje. U nekim slučajevima donose više puta istu ili sličnu odluku o određenom zahtjevu (tzv. "ping pong" odlučivanje), iako je neposredno viši organ po žalbi ili sud po tužbi u upravnom sporu utvrdio određene nepravilnosti ili nezakonitosti i naložio njihovo otklanjanje.

Poseban oblik nezakonitog ponašanja organa javne uprave predstavlja tzv. "ćutanje uprave". Radi se o nepostupanju organa po zahtjevima građana i ignorisanju njihovih zahtjeva.

Zaštitnik i u ovom izvještaju ukazuje da javna uprava kao "servis građana" treba da obavlja upravne poslove u skladu sa pravilima o dobrom i urednom vršenju uprave (pravila dobre uprave), a nepravilnosti koje su suprotne tim pravilima, kao što su neblagovremeno postupanje i sporost, nepostupanje po odlukama drugostepenog organa ili pravnim shvatanjima Upravnog suda, neizvršavanje pravosnažnih i konačnih odluka od strane organa uprave, odsustvo međusobne saradnje između organa u postupku ostvarivanja ili zaštite prava građana, moraju biti spriječene i eliminisane.

Ponašanje javne uprave treba da bude transparentno i otvoreno. Transparentnost i otvorenost štite javni interes i smanjuju mogućnost zloupotrebe.

Moderna javna uprava mora biti oblikovana kao institucija koja od svojih članova zahtijeva određeni nivo profesionalnosti i integriteta, koji moraju da zadovolje izvjesne zakonske uslove koji im omogućavaju da djelotvorno izvršavaju svoje funkcije i nadležnosti na odgovarajući i zakonit način. Zapošljavanje i unaprjeđenje koje je zasnovano na zaslugama znači odabir najboljih odgovarajućih kandidata kao i eliminisanju protekcije i pristrasnosti u kadrovskom popunjavanju javne uprave.

Razdvajanje javne od privatne sfere, razdvajanje politike od uprave, razvijanje pojedinačne odgovornosti državnih službenika, dovoljna sigurnost u pogledu stalnosti zaposlenja, stabilnost i nivo zarada, kao i jasno definisana prava i obaveze državnih službenika, zapošljavanje i napredovanje na osnovu zasluga su uslovi koji doprinose vrijednostima na kojima se zasniva profesionalna javna služba.

Iako su se kroz ukazivanja Zaštitnika na određene probleme u pogledu efikasnosti i kvaliteta rada organa javne uprave desili određeni pozitivni pomaci od značaja za ostvarivanje ljudskih prava građana, Zaštitnik smatra da još nije ostvarena suštinska promjena načina rada javne uprave i njenog odnosa prema građanima. Ona je i dalje spora, nedovoljno odgovorna i nedovoljno motivisana.

Zaštitnik smatra da je neophodno nastaviti sa reformom javne uprave i sa usklađivanjem zakonodavnog okvira sa standardima EU i raditi na njenoj dobroj organizaciji, kako bi se obezbijedilo da organi javne uprave u postupanjima u upravnim stvarima striktno poštuju načela dobre uprave i da postane stvarni servis građana.

∞

Dugo trajanje sudskih postupaka i zahtjevi za preispitivanje sudskih odluka bili su najčešći razlozi zbog kojih su se građani obraćali Zaštitniku. Broj primljenih pritužbi na rad sudova uvećan je za 24%.

I u izvještajnoj godini nastavljen je trend rasta ažurnosti sudova i smanjenja broja zaostalih ( starih) predmeta. Međutim, u njihovom radu još uvijek ima predmeta u kojima postupci traju više godina, zbog višestrukog ukidanja odluka i drugih razloga, što nije u skladu sa pravom na suđenje u razumnom roku i stavovima Evropskog suda za ljudska prava. Zato je potrebno da sudovi ovim predmetima i predmetima za koje je zakonom propisano hitno postupanje ( radnopravni i porodičnopravni sporovi) posvete posebnu pažnju.

Imajući u vidu stav Evropskog suda za ljudska prava da se kontrolni zahtjev i tužba za pravično zadovoljenje mogu smatrati djelotvornim pravnim sredstvima u Crnoj Gori, neophodno je raditi na boljoj informisanosti građana, kako bi kao učesnici u sudskim postupcima više koristili ova pravna sredstva, u zaštiti prava na suđenje u razumnom roku.

Zaštitnik smatra da je u cilju stvaranja efikasnog pravosuđa potrebno nastaviti sa organizacionim, kadrovskim i materijalnim jačanjem sudova i jačanjem sistema odgovornosti nosilaca sudijske funkcije.

∞

U izvještajnoj godini zabilježen je značajan porast broja pritužbi od strane lica lišenih slobode, gotovo trostruko više nego u prethodnoj godini. Ovaj porast je pokazatelj povećanja svijesti zatvorenika o njihovim pravima i jačanja povjerenja u Instituciju.

Zaštitnik konstatuje dalji napredak u saradnji sa Upravom ZIKS-a, što je rezultiralo značajnim povećanjem slučajeva u kojima su povrede prava i konstatovane nepravilnosti otklonjene u toku postupka, u 60% slučajeva.

Unaprijeđeni su materijalni uslovi u ZIKS-u, ali još uvijek postoji potreba za dalja unapređenja ovih uslova u Istražnom zatvoru u Bijelom Polju i u KPD-omu Podgorica u paviljonu "A", dok je problem prenaseljenosti, uglavnom prevaziđen.

Analizirajući stanje zdravstvene zaštite pritvorenika i zatvorenika utvrđeno je da ova lica imaju pristup zdravstvenim uslugama, na istom nivou kao i svi građani.

Iako su u ranijem periodu utvrđeni pojedinačni slučajevi mučenja i nečovječnog postupanja, u izvještajnoj godini je ostvaren određeni napredak. Opasnost od ovakvih dešavanja je još uvijek prisutna, te su neophodne kontinuirane aktivnosti na prevenciji torture.

Svoje postupanje tim NPM je unaprijedio i kroz tematske obilaske čiji je cilj uža i specifična analiza određene problematike (dostupnost sekundarne i tercijarne zdravstvene zaštite licima lišenim slobode, analiza penološkog tretmana is l.).

Zapažen je izostanak postpenalne pomoći osuđenim osobama nakon izdržane zatvorske kazne, što je značajna prepreka za njihovu integraciju u društvo, a to je osnovni cilj resocijalizacije i rehabilitacije.

∞

U ostvarivanju prava djeteta i u izvještajnoj godini zapaža se određeni napredak. Međutim, potrebno je nastaviti unapređenje zakonodavnog okvira i osigurati materijalne i kadrovske pretpostavke za njegovu dosljednu primjenu.



Djeca u porodično-pravnim postupcima i dalje ostaju nevidljiva. Sudovi nerijetko na pravi način ne prepoznaju važnost uloge koju dijete ima u ovim sporovima. Takođe, organi starateljstva ne koriste svoja ovlašćenja u slučajevima zanemarivanja roditeljskih prava, zloupotrebe djece i manipulativnog ponašanja roditelja. Zato je neophodna kontinuirana edukacija sudija, advokata, zaposlenih u centrima za socijalni rad i drugih učesnika u svim postupcima o primjeni konvencijskog prava – prava djeteta na iznošenje njegovog mišljenja i prava na zaštitu najboljeg interesa djeteta. Potrebno je i ujednačavanje sudske prakse prilikom izvršenja pravosnažnih odluka, koje se odnose na ostvarivanje kontakta između djece i roditelja sa kojima ne žive.

Problem niskog obuhvata djece predškolskim vaspitanjem i obrazovanjem i pored preduzetih mjera i kampanja i dalje je prisutan. Postojeća mreža predškolskih ustanova u Crnoj Gori ne obezbjeđuje dostupno i kvalitetno predškolsko obrazovanje i vaspitanje svoj djeci. Evidentno je da u mnogim opštinama nije organizovano obrazovanje i vaspitanje za djecu jasličnog uzrasta, a preopterećenost ustanova prisutna je, osim u Podgorici i u drugim većim gradovima.

Uslovi za ostvarivanje inkluzije djece sa posebnim obrazovnim potrebama u redovni obrazovni sistem su unaprijeđeni. Sve veći broj djece je uključen u redovni obrazovni sistem, ali i dalje postoje određeni problemi na koje pojedini roditelji ukazuju. Upitan je kvalitet određivanja i sprovođenja individualnih programa, praćenja jednom određenog programa i stepen obrazovanja koje dijete zaista stiže. Zato je potrebno izvršiti cjelovitu analizu kako bi se sagledao kvalitet rada svih institucija uključenih u ovaj proces i napravila procjena uspješnosti. Takođe, podsjećamo da je u cilju ostvarivanja bolje zaštite djece sa smetnjama u razvoju neophodno unaprijediti međusektorsku saradnju.

Vršnjačko nasilje postaje sve učestalija pojava pa je neophodno jačanje psihološko-pedagoških službi u školama, koje bi pružale svu potrebnu podršku djeci, roditeljima i nastavnom osoblju.

Ponovo podsjećamo da je neophodno jačanje kapaciteta zdravstvenih ustanova radi obezbjeđenja adekvatne i dostupne zdravstvene zaštite za djecu.

Zaštita djece od potencijalno štetnih medijskih sadržaja u Crnoj Gori, još uvijek je nejasna i nedovoljno stručno obrađena. Potrebno je dalje unapređenje zakonodavnog okvira, njegova dosljedna primjena, kao i stalna edukacija o medijskoj pismenosti i potencijalnim zloupotrebama.

Zaštitnik smatra da je neophodno da MONSTAT počne sa objavljivanjem podataka koji se odnose na procjenu siromaštva, jer su oni pokazatelj stanja i osnova za planiranje politika usmjerenih na zaštitu lica od siromaštva i socijalne isključenosti.

Zaštitnik zapaža, da je uspostavljanje usluga socijalne i dječje zaštite sve više usmjereno na lokalne samouprave, ali se pri tome nedovoljno vodi računa o njihovoj održivosti. Neke usluge socijalne i dječje zaštite formirane u pojedinim lokalnim samoupravama, prema sadašnjem stanju stvari, neodržive su jer lokalne samouprave nemaju sredstava za njihovo finansiranje. Zato je potrebno uraditi cjelovitu analizu uspostavljanja usluga u sistemu socijalne i dječje zaštite sa posebnim osvrtom na njihovo finansiranje. Zaštitnik ukazuje, na problem koji se odnosi na neuspostavljanje sistema licenciranja usluga i pružalaca usluga, a u skladu sa Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti.

Zaštitnik posebno ukazuje na neophodnost usklađivanja obrazovne politike sa potrebama tržišta rada kao i inteziviranja aktivnosti na smanjenju stope nezaposlenosti kod mladih ljudi.



Stanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, kao i mjere koje se preduzimaju od strane nadležnih organa u cilju njihovog obezbjeđivanja i dalje je ispod standarda koje propisuju potvrđeni i objavljeni međunarodni dokumenti u ovoj oblasti.

Još uvijek nijesu bitnije unaprijeđeni uslovi i mogućnosti za zapošljavanje, za povećanje zarada, rješavanje stambenih potreba građana, a što se negativno odražava na opštu ekonomsku i socijalnu sigurnost. Posebno je težak položaj nezaposlenih lica, ranjivih grupa i pojedinaca, kao što su stara lica, lica sa invaliditetom, Romi i raseljena lica.

Zaštitnik razumije da ostvarivanje ovih prava zavisi od ekonomske razvijenosti države i da se većina ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava može potpuno realizovati samo postepeno, ali to ne umanjuje obavezu i odgovornost države da stalno preduzima mjere za obezbjeđivanje potrebnog nivoa ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava.

Zaštitnik i u ovom izvještaju ukazuje da je neophodno intenzivirati aktivnosti na smanjenju stope nezaposlenosti kroz efikasne mjere aktivne politike zapošljavanja, na povećanju iznosa minimalne zarade utvrđene na nacionalnom nivou, kako bi se obezbijedio pristojan životni standard za sve radnike i njihove porodice. Potrebno je preduzeti efikasne mjere kako bi privredna društva poštovala svoje obaveze obezbjeđujući zaposlenima pravo na redovnu isplatu zarada, zarada za prekovremeni rad, za rad u vrijeme državnih i vjerskih praznika, socijalnih i zdravstvenih doprinosa, kao i poštovanje drugih prava.



Povrede prava na imovinu i mirno uživanje imovine, posljedica su različitih oblika ometanja građana u mirnom uživanju imovine, kao što su: dugo trajanje postupaka i nedonošenje odluka u zakonskom roku od strane organa državne uprave, organa lokalne uprave i lokalne samouprave, izgradnja objekata bez građevinske dozvole ili prekoračenje građevinske dozvole, neefikasno postupanje urbanističke i građevinske inspekcije, protiv pravno zauzeće zemljišta i dr.

Zaštitnik ukazuje da organi državne uprave, lokalne uprave i jedinice lokalne samouprave u svom radu treba više da posvete pažnju efikasnijem i ekonomičnijem postupanju po zahtjevima građana, da preduzimaju sve potrebne mjere i radnje kako bi se otklonile prepreke i obezbijedili uslovi za zakonito, blagovremeno, efikasno i ekonomično sprovođenje izvršenja sopstvenih odluka, da organizuju svoj rad na način koji bi predupredio ponavljanje istih ili sličnih problema u svom radu i da se nedostaci u radu koji dovode do povrede ili uskraćivanja prava otklanjaju blagovremeno čim im na to ukažu građani.

Zaštitnik takođe ukazuje da je u cilju jačanja preventivne funkcije nadležnih inspekcija u oblasti uređenja prostora i izgradnje objekata, neophodno da organi državne uprave kroz svoju nadzornu ulogu sprovode pojačani nadzor, zapošljavanje dovoljnog broja službenika i kroz stručno usavršavanje zaposlenih doprinose povećanju nivoa stručnosti i efikasnosti u suzbijanju "divlje" gradnje i njenih negativnih posljedica.



I pored blagog rasta broja okončanih postupaka po zahtjevima za povraćaj imovinskih prava i obeštećenje, evidentno je da Regionalne komisije imaju u radu veliki broj predmeta po kojima postupak nije okončan. Polazeći od toga i činjenice da je od početka primjene Zakona o povraćaju imovinskih

prava i obeštećenju, zaključno sa 31.12.2016. godine, riješeno 67,75 % zahtjeva, Zaštitnik i u ovom izvještaju ukazuje da je neophodno da Komisije ubrzaju svoj rad po preostalim predmetima, a posebno Komisija u Bijelom Polju kojoj je ostalo u radu 46,34% nezavršenih predmeta.

Zaštitnik i u ovom izvještaju podsjeća na potrebu i obavezu normativnog regulisanja povraćaja imovine koja je svojevremeno oduzeta vjerskim zajednicama, s obzirom na to da pitanje povraćaja te imovine još uvijek nije normativno uređeno.

oo

Crna Gora je unaprijedila normativni i institucionalni okvir u oblasti zaštite životne sredine, kojim su u značajnoj mjeri stvoreni uslovi za potpunije ostvarivanje prava na zdravu životnu sredinu, uz primjenu visokih standarda i nastavila na usklađivanju zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU. Međutim, ekološka svijest građana još uvijek nije dovoljno razvijena. Povrede prava na zdravu životnu sredinu su uglavnom posljedica nedosljedne primjene propisa iz oblasti urbanizma, građevinarstva i prostornog planiranja, odlaganja komunalnog otpada, zagađivanja vazduha i prekomjerne komunalne buke.

I u 2016. godini Zaštitnik je posebnu pažnju posvetio praćenju stanja životne sredine u pojedinim gradovima (Pljevlja, Podgorica, Nikšić i Bar) i aktivnostima i mjerama koje su nadležni organi preduzimali za zaštitu zdravlja i zaštitu životne sredine u tim gradovima. Prema podacima o prekoračenjima srednjih dnevnih dozvoljenih koncentracija zagađujućih materija, tokom zimskih mjeseci kvalitet vazduha je bio veoma loš. U Pljevljima je u januaru, februaru, martu, septembru, oktobru, novembru i decembru mjesecu srednja dnevna koncentracija PM10 čestica u vazduhu bila iznad dozvoljene vrijednosti (u decembru mjesecu 28 dan). Kvalitet vazduha u decembru u Pljevaljskoj kotlini dodatno su pogoršavala i povremena prekoračenja srednjih satnih i srednjih dnevnih koncentracija sumpora (IV) oksida, visoke koncentracije MP2,5 na svim mjernim mjestima, takođe je evidentiran i visoki sadržaj benzo(a)pirena u M10 česticama na svim mjernim mjestima. Prekoračenje srednje dnevne koncentracije M10 čestica u vazduhu zabilježeno je u Podgorici i Nikšiću, i to 20 do 23 dana u januaru i 25 dana u decembru, dok je koncentracija MP10 čestica u vazduhu iznad propisane vrijednosti zabilježena u Baru i to u januaru 10 dana, a decembru u 14 dana.

S obzirom na to da se radi o dugogodišnjem problemu Zaštitnik i u ovom izvještaju ukazuje da je za njegovo rješavanje neophodno bez odlaganja pristupiti sprovođenju zajedničkih mjera državnih i lokalnih organa, u skladu sa svojim nadležnostima. Neophodno je donijeti Plan zaštite sa mjerama sanacije stanja životne sredine u navedenim opštinama i redovno obavještavati javnost o realizaciji mjera smanjenja negativnog uticaja na životnu sredinu i analizi sprovedenog monitoringa svih segmenata životne sredine. Takođe je neophodno ojačati administrativne kapacitete na državnom i lokalnom nivou, a naročito u oblasti ekološke inspekcije.

U cilju zaštite zdravlja građana i zaštite životne sredine, nadležni inspekcijски organi trebaju da kontinuirano vrše inspekcijски nadzor svih registrovanih zagađivača u opštini Pljevlja i drugim opštinama, preduzimaju mjere u skladu sa zakonom, a naročito mjere odgovornosti u cilju sprječavanja akcidentnog stanja i preduzimanju neophodnih mjera za unaprjeđenje kvaliteta vazduha i vode za piće u tim opštinama.

U izvještajnoj godini bio je izražen problem komunalne buke u Podgorici, Nikšiću, Kotoru i Pljevljima, kao i u drugim gradovima, a naročito na primorju za vrijeme turističke sezone. Stanje zaštite od komunalne buke je i dalje nezadovoljavajuće.

Zaštitnik smatra da je neophodno da nadležne inspekcije, u skladu sa domaćim i međunarodnim prihvaćenim standardima, preduzimaju sve neophodne mjere i radnje u cilju stalnog i permenetnog

nadzora, praćenja i kontrole stanja ekvivalentnog nivoa komunalne buke, kako se ne bi prelazile granične vrijednosti nivoa komunalne buke i ugrožavalo zdravlje ljudi.

∞

Izveštajnu godinu karakteriše značajan rast broja pritužbi u području zaštite od diskriminacije. Zaštita zbog neopravdanog razlikovanja tražena je u gotovo svim područjima društvenog života i djelovanja, s tim da se najveći broj pritužbi odnosio na područje rada i zapošljavanja, zdravstvene zaštite, socijalne zaštite i stanovanja, pružanja javnih usluga, medija i javnog izražavanja, te područja unutrašnjih poslova i postupanja policije. Najviše predmeta u oblasti diskriminacije odnosilo se na materinstvo, političku pripadnost, nacionalnu pripadnost, pripadnost grupi i radno-pravni status.

∞

Zaštitnik podsjeća da je u oblasti zaštite od diskriminacije zakonodavni okvir većim dijelom usaglašen sa anti-diskriminacionim standardima i ugovorima koje je ratifikovala Crna Gora i direktivama Evropske unije iz ove oblasti. Međutim, rad na usaglašavanju nije dovršen. U narednom periodu posebna pažnja se mora posvetiti noveliranju zakonskih normi koje se tiču kaznenih odredbi u prekršajnom pravu, uz uvođenje opšte otežavajuće okolnosti prilikom izricanja sankcije, kako je to već učinjeno u krivičnom zakonodavstvu. Dodatno, krivičnopravni aspekt mora biti ojačan jer su očigledne manjkavosti u otkrivanju i procesuiranju govora mržnje i zločina iz mržnje kao osnova zaštite od diskriminacije i kvalifikatornih okolnosti za sve vrste krivičnih djela.

∞

I pored niza zakonodavnih i strateških dokumenata usvojenih radi jačanja položaja žena i postizanja pune rodne ravnopravnosti, neravnopravnost se ispoljava i dalje je izražena kroz nedovoljnu političku i društvenu participaciju žena, ekonomsku nejednakost, neravnopravnu podjelu obaveza u porodici, razlike u pristupu i imovinskim pravima koji dovodi žene u nepovoljan položaj, uključujući i prepreke za započinjanje poslovnih aktivnosti, itd. Unapređenje efikasnog, djelotvornog i pravovremenog sistema zaštite od nasilja u porodici (rodno zasnovanog nasilja) mora se uzeti kao prioritetna obaveza države i nadležnih organa, kako se ne bi dozvolile teže posljedice, odnosno gubitak života zbog nedjelotvorne zaštite i manjkave preventivne kaznene politike. U tom smislu mora se pojačati rad multidisciplinarnih timova kao osnov za sistemsko djelovanje i prevenciju, ali i unaprijediti primjena i praćenje izvršavanja zaštitnih mjera/mjera bezbjednosti i uslovnih osuda, koje se najčešće i izriču počiniocima krivičnog djela nasilje u porodici ili porodičnoj zajednici.

∞

Položaj manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, odnosno manjinska prava treba da budu dodatno ojačana primjenom instituta afirmativne akcije, dosljednim praćenjem realizacije mjera i aktivnosti iz strateških dokumenata donijetih radi unapređenja njihovog ukupnog statusa u društvu, te srazmjernom/autentičnom zastupljenošću u javnim službama, organima državne vlasti i lokalne samouprave i predstavničkim tijelima na državnom i lokalnom nivou. Posebno se mora osnažiti uloga nacionalnih savjeta, njihova konsultativna i predlagačka funkcija u svim pitanjima od interesa za manjinsku zajednicu i podstaći dodatna finansijska podrška radi realizacije projektnih i drugih aktivnosti.



Položaj osoba sa invaliditetom mora se unaprijediti, kroz obezbjeđivanje fizički pristupačnog okruženja, prevazilaženje komunikacionih barijera, jačanje servisa podrške i asistivnih tehnologija, te u konačnom razvijanje radnog ambijenta i prostora prilagođenog za njihov rad. Država je dužna da putem ustanova socijalne zaštite (centri za socijalni rad, centri za pružanje usluga u zajednici, porodični centri) i na drugi način obezbijedi širok opseg usluga usmjerenih ka poboljšanju kvaliteta života porodice, što uključuje i pružanje savjetodavne i stručne pomoći porodicama osoba sa invaliditetom. Poseban aspekt zaštite nužno je pružiti osobama sa mentalnim invaliditetom u postupku lišenja poslovne sposobnosti, primjenjujući koncept tzv. odlučivanja uz podršku umjesto zamjenskog odlučivanja, kakvo sada preovladava kao dominantno pravilo u svim sferama društvenih odnosa. Zakonodavnim intervencijama mora se ukinuti praksa zamjenskog donošenja odluka u skladu sa širokim spektrom mjera kojima se poštuje autonomija, volja i želje osobe sa invaliditetom. U tom cilju, primjena novih zakonskih rješenja treba biti praćena preduzimanjem konkretnih mjera za uvođenje sistema odlučivanja uz podršku i edukacijom socijalnih radnika, pravnih stručnjaka i nadležnih organa o pravima i standardima predviđenim UN Konvencijom o zaštiti prava osoba sa invaliditetom.



LGBT populacija je još uvijek izložena visokom stepenu rizika od različitih oblika kršenja prava i sloboda, uključujući i specifične oblike nasilja prema ovoj grupi. Osim toga, njihovo lično svojstvo često biva nepremostiva socijalna prepreka za uključivanje u sva društvena zbivanja, otežan pristup tržištu rada, sportskim i drugim aktivnostima. Građansko-pravni status i prava koja proizilaze iz istopolnih zajednica sprečavaju punu integraciju u društvu, a svi zahtjevi koje ova grupa upućuje društvu i državi nerijetko se kvalifikuju kao "višak demokratije" i neosnovani.



Primjena posebnih mjera radi prevazilaženja nejednakog položaja marginalizovanih kategorija stanovništva mora rezultirati konkretnim napretkom potkrijepljenim statističkim pokazateljima i de facto većom vidljivošću ovih kategorija u svim područjima društvenih odnosa, posebno grupa kao što su pripadnici romske i egipćanske zajednice, osobe sa invaliditetom, osobe starije životne dobi, pripadnici LGBT zajednice i socijalno ugroženi. U tom smislu Zaštitnik upozorava da se u kontinuitetu ne izvršava zakon u dijelu evidencija koje se vode kao elektronska baza podataka pred državnim organima u Crnoj Gori, a u funkciji su sagledavanja diskriminacije kao pojave u fazama izvršavanja, odnosno primjene anti-diskriminacionih zakona.



Izveštajni period obilježen je sa nekoliko značajnih karakteristika na području rada institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crna Gore i u odnosu na njen administrativni potencijal. Statistički pokazatelji ukazuju na povećan broj predmeta u radu tokom 2016.godine, uz neznatno prenijeti broj predmeta iz prethodnog perioda. U tom smislu mora se naglasiti rezultat od 96,47% završenih predmeta od ukupnog broja predmeta u radu u istoj godini.

Isto tako, ostvaren je značajan napredak na planu vidljivosti institucije, njenog prisustva u javnosti i naročito intenziviranoj međunarodnoj saradnji, koja je ishodovala očiglednim podizanjem nivoa administrativnih kapaciteta, kvaliteta rada i povjerenja građana. Takav pristup obebijeđio je sticanje odgovarajućeg statusa pri Ujedinjenim nacijama, što u narednom periodu treba učiniti održivim i

dokazati kroz konkretne aktivnosti i rezultate rada. Istovremeno, napredovanje Institucije nije praćeno odgovarajućom budžetskom podrškom kada je u pitanju međunarodna saradnja i finansiranje promotivnih aktivnosti, istraživanja i analiza, kao dijela preporuka koje upućuju državne i druge institucije koje prate rad Zaštitnika.

Kada je u pitanju sistem ljudskih prava i sloboda praćen u svim oblastima iz nadležnosti Institucije, primjećuje se određeni napredak, naročito kada je u pitanju unapređenje zakonskog okvira i njegovo usaglašavanje sa međunarodnim standardima. Opšti je utisak da nijesu postojala brojna i sistemska kršenja ljudskih prava i sloboda, čemu je značajno doprinijela aktivnost svih društvenih činilaca, kako zbog nesumnjivog napretka u radu pojedinih resora u državnim organima, tako i zbog uloge civilnog sektora, čiji značaj se ne može zanemariti ni u jednoj od politika koje se donose i sprovode na nivou države, uključujući proces evropskih integracija u kontinuitetu.

Međutim, Zaštitnik zapaža određene pokazatelje koji zabrinjavaju i kojima se mora posvetiti dužna pažnja radi očuvanja dostignutog nivoa i unapređenja ljudskih prava i sloboda. To se prvenstveno odnosi na rad jednog dijela državne uprave i lokalne (samo)uprave, koji svojom inertnošću i nedostatkom kapaciteta ugrožavaju prava i slobode građana, a time direktno utiču na status i napredak države u međunarodnim i regionalnim okvirima. Sudska kontrola upravnih akata nesumnjivo pokazuje da se nedostaci u upravnoj sferi moraju rješavati profesionalizacijom i unapređenjem kapaciteta unutar državne administracije, jednako kao i eliminacijom pojava kao što je ćutanje administracije i višestruko poništavanje, odnosno ukidanje upravnih akata, čime se proizvodi pravna nesigurnost i stvara nepovjerenje u rad organa vlasti na svim nivoima. Osim toga, efikasnost i blagovremenost procedura pred organima javne vlasti ključni je uslov za ostvarivanje ljudskih prava i sloboda uopšte. U ovom domenu Zaštitnik posebno ukazuje na nedostatke u oblasti inspekcijskog i upravnog nadzora, odnosno u onim sektorima koje su prvi u kontaktu sa zahtjevima građana/ki za ostvarivanje njihovih subjektivnih prava.

Ekonomska i socijalna kriza, globalna kretanja i pronalaženje balansa između razvojnih i socijalnih potreba društva, negativno se odražavaju na najranjivije društvene grupe kojima se mora obezbijediti minimum egzistencijalnih prava, odnosno zadovoljenje osnovnih životnih potreba. Pri tome posebno treba imati u vidu najviše ugrožene grupe kao što su RE populacija, lica sa invaliditetom, starije osobe i staračka domaćinstva, LGBT populacija, osobe isključene sa tržišta rada i drugi koji žive na marginama društva.

Na pojedine od navedenih nedostataka ukazivano je i u ranijim izvještajima, ali je to ostalo bez očekivanih reakcija od strane adresata. Zaštitnik takođe podsjeća da se sa znatno više odgovornosti mora odnositi i prema preporukama koje daje Institucija, jer su – sada već izvjesno – neke od njih postale sastavni dio obrazloženja odluka ili izvještaja međunarodnih nadzornih tijela (obrazloženje presuda Evropskog suda za ljudska prava u odnosu na Crnu Goru i izvještaji drugih međunarodnih nadzornih tijela).

## X O INSTITUCIJI I FINANSIJSKIM SREDSTVIMA

U Službi Zaštitnika vrši se stručno-istraživački, administrativno-tehnički i pomoćni poslovi. Stručno-istraživački poslovi obuhvataju: razmatranje pritužbi, pripremu mišljenja, inicijativa, predloga i preporuka, preduzimanje mjera za prevenciju-sprječavanje mučenja i drugih oblika nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, zaštitu od diskriminacije, promociju ljudskih prava i sloboda, preduzimanje preventivnih mjera u oblasti ljudskih prava i sloboda, analizu zakona i drugih propisa radi njihovog usklađivanja sa međunarodno priznatim standardima u oblasti ljudskih prava i sloboda, pripremu mišljenja na nacrt zakona, drugog propisa ili opšteg akta ukoliko je to potrebno radi zaštite ljudskih prava i sloboda, pripremu mišljenja o zaštiti i unaprjeđenju ljudskih prava i sloboda na zahtjev organa koji o tim pravima odlučuje, pripremu predloga za ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom, poslove odnosa sa javnošću i međunarodne saradnje, izradu posebnih i godišnjih izvještaja, organizacione, pravne i druge poslove u skladu sa zakonom i Pravilima o radu Zaštitnika.

Administrativno-tehnički i pomoćni poslovi obuhvataju: opšte, administrativno-tehničke, statističko-analiitičke, informaciono-dokumentacione poslove, javne nabavke, finansijsko-računovodstveno i materijalno poslovanje, izradu finansijskog plana, pripremu budžeta, utvrđivanje, sređivanje i stručno-tehničku obradu dobijenih podataka, kancelarijske i pomoćne poslove.

Stručno-istraživački poslovi vrše se u okviru osnovnih grupa poslova (oblasti specijalizovanosti) Zaštitnika, i to:

Prva osnovna grupa poslova – opšta nadležnost, koja obuhvata zaštitu ljudskih prava i sloboda u oblasti: sistema državne uprave, lokalne samouprave, rada i zapošljavanja, penzijskog i invalidskog osiguranja, boračke i invalidske zaštite, unutrašnjih poslova, odbrane i bezbjednosti, finansija, prosvjete i sporta, nauke, kulture, ekonomije, saobraćaja i pomorstva, poljoprivrede i ruralnog razvoja, uređenja prostora, zaštite životne sredine, stanovanja, turizma, zdravlja, informatike, telekomunikacija i drugih oblasti koje nijesu obuhvaćene ostalim osnovnim grupama poslova;

Druga osnovna grupa poslova - oblast dječjih prava, prava mladih i socijalnog staranja, koja obuhvata zaštitu ljudskih prava i sloboda u oblastima prava djeteta, prava mladih, socijalne zaštite i srodnim oblastima;

Treća osnovna grupa poslova - nacionalni preventivni mehanizam, zaštita od torture i pravo na suđenje u razumnom roku, koja obuhvata zaštitu ljudskih prava i sloboda: lica lišenih slobode i lica kojima je ograničeno kretanje, u cilju prevencije-sprječavanja mučenja i drugih oblika nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja, zaštitu od mučenja i drugih oblika nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja od strane policije, službenika u organima za izvršenje krivičnih sankcija ili organima, organizacijama i ustanovama u kojima su smještena lica kojima je ograničeno kretanje i zaštitu u slučaju odugovlačenja sudskog postupka, očigledne zloupotrebe procesnih ovlašćenja ili neizvršenja sudskih odluka; i

Četvrta osnovna grupa poslova - institucionalni mehanizam za zaštitu od diskriminacije, manjinska prava i rodna ravnopravnost, koja obuhvata zaštitu ljudskih prava i sloboda u oblastima zaštite od diskriminacije, prava pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, prava starih lica, vjerskih prava, prava lica sa invaliditetom, rodne ravnopravnosti, rodnog identiteta i seksualne orijentacije i drugim srodnim oblastima.

Stručno-istraživačke poslove vrše savjetnici Zaštitnika i drugi državni službenici u Službi. Savjetnici Zaštitnika su glavni savjetnici i savjetnici Zaštitnika. Savjetnici Zaštitnika i drugi državni službenici, u vršenju stručnih poslova iz nadležnosti Zaštitnika postupaju po nalogima i uputstvima Zaštitnika i

zamjenika Zaštitnika koji je određen za određenu grupu poslova. Administrativno-tehnički i pomoćni poslovi obavljaju se u okviru finansijske, administrativno-tehničke i pomoćne grupe poslova.

U Službi Zaštitnika sistematizovana su 33 službenička i namještenička radna mjesta. Zaposleno je 27 službenika i namještenika.

U periodu od 01.01.2016. do 31.12.2016. godine u Službi Zaštitnika, nakon sprovedenog postupka oglašavanja zaposlene su, na neodređeno vrijeme, četiri nove službenice i to:

- 1) Samostalna Savjetnica III, za odnose sa javnošću i međunarodnu saradnju, od 12.01.2016. godine;
- 2) Savjetnica Zaštitnika, u osnovnoj grupi poslova za oblast zaštite od torture i pravo na suđenje u razumnom roku, od 04.05.2016. godine;
- 3) Savjetnica Zaštitnika u osnovnoj grupi poslova za zaštitu od diskriminacije, od 01.06. 2016. godine i
- 4) Savjetnica Zaštitnika za NPM, koja je počela sa radom 01.07.2016. godine.

Sve navedene službenici/e su sa VSS - VII1 stepen.

Akcionim planom za Poglavlje 23 - Pravosuđe i temeljna prava, mjerom 3.1.6, bilo je planirano zapošljavanje 4 (četiri) službenika/ce u 2016. godini.

U 2017. godini, treba zaposliti 5 (pet) službenika, koliko je još predviđeno zaposliti u skladu sa Akcionim planom za poglavlje 23 Pravosuđe i temeljna prava.

Na ovaj način jačaju se kadrovski kapaciteti Institucije zapošljavanjem novih službenika.

Postupak Akreditacije Zaštitnika kod Međunarodnog koordinacionog komiteta nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava - ICC započeo je u 2015. godini. Na zahtjev ICC-a, Aplikacioni dokument - Izjavu o usklađenosti sa Pariškim principima, sa obimnom pratećom dokumentacijom o sveukupnom mandatu Institucije, Zaštitnik je dostavio u januaru 2016. godine. U toku procedure, održana je sredinom 2016. godine i elektronska audio komunikacija (telefonska višečasovna konferencija). Nakon sastanka ICC, od 9. - 13. maja 2016. godine u Ženevi, u konačnom je razmotrena Aplikacija Zaštitnika i donijet je akt o statusu - akreditaciji, koji je objavljen na web portalu GANHRI (Global Alliance National Human Rights Institutions), 05. avgusta 2016. godine - ocjena statusa "B".

Povodom toga date su preporuke i mišljenja SCA (Potkomiteta Global Alliance National Human Rights Institutions) radi poboljšanja statusa u dijelu koji se odnosi na mandat Zaštitnika, izbor i imenovanje, adekvatna sredstva za rad, finansijsku autonomiju, položaj stručnog osoblja, autonomiju u zapošljavanju, kao i interakciju sa međunarodnim sistemom ljudskih prava.

Smještajni i radni prostor Institucije je u potpunosti iskorišćen. Zahtjev za obezbjeđenjem dodatnog radnog prostora za rad novih mehanizama Ministarstvu finansija - Upravi za državnu imovinu, je realizovan. Ispoštovan je standard da Zaštitnik, kao Nacionalni mehanizam za prevenciju torture ima fizički odvojen radni prostor u okviru Institucije.

Zakonom o budžetu Crne Gore za 2016. godinu, u razdjelu Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, opredijeljena su sredstva u ukupnom iznosu od 685.782,25 €, što je za 154.327,71 € više nego za prethodnu godinu. Uvećanja se uglavnom odnose na bruto zarade i doprinose na teret poslodavca, saglasno Zakonu o zaradama zaposlenih u javnom sektoru.

Ministartvo finansija otpustilo je ukupno 607.716,96 €, a ukupno utrošena sredstva za funkcionisanje institucije Zaštitnika u 2016. godini iznosila su 585.219,63 €, od toga za:



411	Bruto zarade i doprinose na teret poslodavca	502.258,17
412	Ostala lična primanja	8.953,31
413	Rashodi za materijal i usluge	61.811,17
414	Tekuće održavanje	1.972,67
419	Ostali izdaci	10.224,31
Ukupno:		585.219,63

Planirana sredstva za bruto zarade i doprinose na teret poslodavca nijesu iskorišćena u punom iznosu što je uzrokovano činjenicom da su tri planirana službenička mjesta popunjena sredinom 2016. godine, iako je oglas raspisan početkom godine. Dva radna mjesta Zaštitnik nije uspio popuniti. Za ta dva nepopunjena radna mjesta - Samostalnog/e Savjetnika/ce i za oblast zaštite od diskriminacije i Savjetnika/ce Zaštitnika za oblast zaštite dječjih prava, Zaštitnik je posredstvom Uprave za kadrove sproveo četiri postupka javnog oglašavanja (po dva za svako pojedino mjesto). Oglasi nijesu uspjeli. Nije bilo prijavljenih kandidata ili su kandidati odustali prije postupka provjere sposobnosti.

U novembru 2016. godine Zaštitnik je ponovo raspisao javni oglas (treći javni oglas) radi zapošljavanja Samostalnog/e Savjetnika/ce I za oblast zaštite od diskriminacije.

Napomene radi, od jula do novembra 2016. godine nije bilo moguće sprovesti postupak novog zapošljavanja jer su zakonski propisi zabranjivali sprovođenje tih procedura u javnom sektoru, za vrijeme dok traju izborne kampanje i izborni ciklus.

Iz svih navedenih razloga Zaštitnik nije mogao utrošiti sva budžetska sredstva predviđena za zarade u 2016. godini, jer se radi o strogo namjenskim sredstvima.

Zaštitnik je uspostavio i razvio sistem finansijskog upravljanja i kontrola. Prethodno je donijet Plan uspostavljanja i razvoja finansijskog upravljanja i kontrola Zaštitnika sa rasporedom aktivnosti na uspostavljanju i razvoju tog upravljanja i kontrola, Strategija upravljanja rizicima Zaštitnika, Registar rizika i Metodologija za praćenje Registra rizika. Određen je FMC menadžer i lice zaduženo za vođenje Registra rizika. Unutrašnja revizija povjerena je Ministarstvu finansija. Donijeta je Knjiga internih procedura.

U izvještajnoj godini Zaštitniku je podnijeto 78 zahtjeva za slobodan pristup informacijama. Po svim zahtjevima je postupljeno. Postupak odlučivanja kod drugostepenog organa u toku je u dva predmeta. Zahtjev za pristup informacijama podnijeli su, NVO "Mreža za afirmaciju nevladinog sektora MANS - 67, Institut Alternativa - 4, Centar za građansko obrazovanje - 3, Udruženje mladih sa hendikepom - 2 i Akcija za ljudska prava HRA - 2 zahtjeva. Zahtjevi su se odnosili uglavnom na izvještavanje o realizaciji mjera predviđenih rokovima sadržanim u AP 23 Pravosuđe i temeljna prava, koje su u nadležnosti Zaštitnika. Iako su izvještaji o realizaciji tih mjera javno dostupni na web portalu resornog ministarstva za vanjske/ evropske poslove, Zaštitnik je po svakom pojedinačnom zahtjevu postupio i dao raspoložive podatke i informacije. Ostali zahtjevi odnosili su se na isplatu određenih naknada, realizaciju pojedinih preporuka naročito u oblasti zaštite od torture i zaštitu od diskriminacije i pružanje statističkih i drugih podataka o radu u pojedinim oblastima zaštite.

Obuka zaposlenih u Instituciji realizovana je u okviru međunarodnih projekata i u organizaciji i saradnji sa Upravom za kadrove. Nakon završetka SOCCER projekata (SE i EU), obuke za zaposlene u Instituciji Zaštitnika nastavljene su u toku 2016. godine u okviru dvogodišnjeg projekta pod nazivom: "Podrška nacionalnim institucijama u prevenciji diskriminacije (PREDIM)", koji takođe sprovodi Savjet Evrope, a finansirane su od strane EU. Projektom su, između ostalog, obuhvaćeni zaposleni u instituciji Zaštitnika koji rade na poslovima zaštite od diskriminacije, prevencije torture, dječjih prava ali i

zaposleni na drugim poslovima zaštite ljudskih prava. U okviru ovog projekta biće unaprijeđene i informacione tehnologije za postupanje po pritužbama građana, uključujući obuke zaposlenih na ovim poslovima.

Obuka zaposlenih u Instituciji u 2016. godini sprovedena je i u saradnji sa Upravom za kadrove, za sticanje pojedinih znanja i vještina, u skladu sa Planom obuka tog organa uprave.