

ZAPISNIK

sa 15. sjednice Odbora za ljudska prava i slobode Skupštine Crne Gore, održane 21. decembra 2017. godine

Sjednica je počela u 10 sati i 30 minuta.

Sjednici je predsjedavao dr Halil Duković, predsjednik Odbora.

Sjednici su prisustvovali sljedeći članovi/ce Odbora: Mirsad Murić, dr Suad Numanović, Nada Drobnjak, dr Nedžad Drešević i poslanik Miloš Nikolić, zamjena člana Odbora mr Mihaila Anđušića, u skladu sa članom 65 Poslovnika Skupštine Crne Gore.

Sjednici je, u skladu sa članom 67 stav 1 Poslovnika Skupštine Crne Gore, prisustvovao mr Siniša Bjeković, zamjenik Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore.

Sjednici je, u skladu sa članom 67 stav 2 Poslovnika Skupštine Crne Gore, prisustvovao Milan Radović, koordinator Programa ljudskih prava u NVO „Građanska alijansa“.

Sjednicu nijesu pratili predstavnici medija.

Za sjednicu je utvrđen sljedeći

DNEVNI RED:

- 1. INFORMACIJA O ZAŠTITI OD DISKRIMINACIJE SA STANOVIŠTA DJELOVANJA INSTITUCIJE ZAŠTITNIKA LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE ZA PERIOD 1.01.-30.06.2017. GODINE** (član 68 Poslovnika Skupštine Crne Gore) i
- 2. TEKUĆA PITANJA.**

PRVA TAČKA- INFORMACIJA O ZAŠTITI OD DISKRIMINACIJE SA STANOVIŠTA DJELOVANJA INSTITUCIJE ZAŠTITNIKA LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE ZA PERIOD 1.01.-30.06.2017. GODINE (član 68 Poslovnika Skupštine Crne Gore)

Uvodno obrazloženje o Informaciji o zaštiti od diskriminacije sa stanovišta djelovanja institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za period 1.01.-30.06.2017. godine dao je zamjenik Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore mr Siniša Bjeković.

Saopštio je da Informacija na analitičan način prikazuje rad institucije Zaštitnika i način postupanja po pritužbama građana. Takođe, željeli su da ukažu na bitne pretpostavke na kojima se temelji rad Institucije i da prikažu percepciju Institucije od strane građana, kao i dosadašnja iskustva zabilježena u radu koja su prepoznata i od strane međunarodnih organizacija.

Predstavljajući statističke podatke, saopštio je da su u radu imali 64 predmeta, od čega pet iz prethodne godine. Jedan od razloga umanjavanja predmeta u odnosu na isti period prošle godine je u činjenici da je povećanje broja predmeta u prvoj polovini 2016. bilo prouzrokovano tzv. naknadama majki za rođenje troje i više djece. Ocijenio je da predmeti po kojima postupaju postaju sve složeniji. Evidentan je povećan broj pritužbi u oblasti rada i zapošljavanja kojih je više od trećine ukupnog broja predmeta u ovom izvještajnom periodu. Pojasnio je da su rad i

zapošljavanje dominantno područje diskriminacije i u drugim državama što je zaključeno na Konferenciji „Diskriminacija na radu i u zapošljavanju“, održanoj u Baru u maju 2017.

U 13 predmeta su utvrdili povredu prava, a kako je institucija Zaštitnika jedinstvena u tri predmeta su utvrdili povrede drugih prava. U osam predmeta su obustavili postupak ili nijesu postupali. Zamjenik Zaštitnika je pojasnio da im se vrlo često obraćaju neuke stranke sa jednim zahtjevom da su diskriminirane. Još jednom je ukazao na „nevidljivi“ dio rada institucije Zaštitnika navodeći da se građani zbog svake nepravde počinjene od državnih organa, pojedinaca ili privrednih subjekata obraćaju Zaštitniku, jer smatraju da su diskriminirani. Iz tih razloga ogromno vrijeme i strpljenje posvećuju građanima, čija očekivanja od Institucije rastu sa porastom povjerenja u njen rad. Informisao je da Zaštitnik nije postupao u situacijama kada je pokrenut sudski postupak, jer tada shodno odredbama Zakona, Zaštitnik ne može da postupa, osim ako se radi o zloupotrebi procesnih ovlašćenja, odugovlačenju sudskog postupka ili neizvršavanju sudskih odluka. Vrijeme za postupanje u predmetima diskriminacije je relativno kratko zbog čega nijesu mogli da koriste ni ova ovlašćenja. Ukazujući da je termin „zloupotreba procesnih ovlašćenja“ vrlo diskutabilan, jer na nju pazi i sud po službenoj dužnosti ukoliko se radi o bitnim povredama postupka, Bjeković smatra da je diskutabilno koje su to vrste zloupotrebe procesnih ovlašćenja po kojima bi Zaštitnik mogao da postupa. Jedna od takvih mogućnosti bi bila ako je tužba podnesena i ako postoji dokaz o tome, a ne zakazuje se pripremno ročište, niti se tužba dostavlja na odgovor strankama. Naglasio je da Zaštitnik ne može da se upušta u ocjenu postupanja sudova, a kada je donešena meritorna sudska odluka, Zaštitnik nema pravo da je koriguje, jer nema pravo da mijenja, poništava i ukida odluke drugih organa. Ocijenio je da je fenomen diskriminacije relativno nov pojam i stranke ga ne poznaju dovoljno, a i stručna lica ga veoma teško prepoznaju. Iz tog razloga, planirali su da u narednoj godini izrade Studiju „Istine i zablude o diskriminaciji“ kojom će pokušati da ukažu gdje stranke griješe prilikom obraćanja sa zahtjevom za zaštitu od diskriminacije, što će koristiti i stručnoj javnosti.

Za razliku od ranijeg perioda kada su stranke upućivane na korišćenje drugih pravnih sredstava bez obrazloženja, sada Zaštitnik prije nego uputi stranku na korišćenje drugih pravnih sredstava, obradi cijeli predmet, ukaže na tačke neslaganja ili nerazumijevanja i nakon toga upućuje stranku na druga pravna sredstva kako ne bi bili u nedoumici šta da rade. Ukazao je da je od tog problema „patio“ i Evropski sud za ljudska prava. Naglasio je da je diskriminacija teško dokaziva, koriste minimum standarda o prebacivanju tereta dokaza i stranka treba da učini samo vjerovatnim da je bilo diskriminacije. To znači da stranka u konkretnoj situaciji treba da pojasni da je bila u određenoj pravnoj ili faktičkoj situaciji i da je različito tretirana u odnosu na druge osobe, pri čemu razlikovanje mora imati određeni stepen ozbiljnosti i ukazati na uporednik, odnosno osobe ili grupu u odnosu na koju je bila u nejednakom položaju.

Ukazao je da postoji određeni stepen arogancije pravnih i fizičkih lica protiv kojih su podnijete pritužbe, što je za državne organe posebno neprihvatljivo. Ignorisanje izjašnjenja na zahtjev Zaštitnika ili ponavljanje istog stava po kojem je već dat odgovor, a da Zaštitnik to nije tražio je nerijetka pojava, zbog čega se suočavaju sa problemom u pribavljanju informacija odgovarajućeg kvaliteta neophodnih za upuštanje u postupak. U praksi najbolje saraduju sa Ministarstvom unutrašnjih poslova i službama bezbjednosti koji odgovaraju na svaki zahtjev Zaštitnika, a problem su finansijske institucije.

Zamjenik Zaštitnika je ukazao na govor mržnje koji je sve više prisutan u Crnoj Gori. Naglasio je da nema apsolutne slobode izražavanja o kojoj se u Crnoj Gori dugo govorilo, nemamo jedinstvene regulatore koji bi postupali u odnosu na rad svih medija u Crnoj Gori zbog čega postojeći mehanizmi za ispitivanje povreda slobode izražavanja treba da se homogenizuju i uspostave jedinstvene standarde. Uputio je i na nedavnu presudu Evropskog suda za ljudska prava u slučaju Medžlis Islamske zajednice Brčko i drugi protiv Bosne i Hercegovine. Kada je

riječ o govoru mržnje treba imati u vidu ko i kada govori, u kom kontekstu i kome se obraća, kao i kakav efekat proizvodi.

Povodom pritiska kojim se ukazivalo da institucija Zaštitnika donosi mali broj preporuka, Bjeković je upoznao članove Odbora da sada bilježe svaku preporuku koju upute organima dok su ranije brojali predmete. Ovu praksu su uveli shodno iskustvima tijela za jednakost iz Srbije i Hrvatske. U prvih 6 mjeseci 2017. uputili su 63 preporuke, a značajan broj se odnosi na zakonodavstvo, odnosno na podzakonske akte koji vrlo često derogiraju zakonske odredbe, što je posebno vidljivo kod propisa za osobe sa invaliditetom. Nedostaje jedinstveno tijelo za utvrđivanje procenta invaliditeta, osim u sektoru socijalne zaštite, rada, zapošljavanja i penzijsko-invalidskog osiguranja. Takođe, u tumačenju odredbi podzakonskih akata dolazi do povreda ljudskih prava i sloboda. U samoj Instituciji vrlo često se konsultuju i preispituju određene stavove, jer se i praksa Evropskog suda za ljudska prava relativno često mijenja.

Bjeković je naglasio da je saradnja Zaštitnika sa drugim institucijama i organizacijama izuzetno napredovala, naročito sa Centrom za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu i Ministarstvom za ljudska i manjinska prava sa kojima sprovode zajedničke obuke u koje su po prvi put uključili i Advokatsku komoru.

Podsjetio je da su ukazivali na nedosljednosti u izvještajima Evropske komisije i saopštio da je poslednji Izvještaj EK prikazao suštinu. Nijesu puno promijenili odnos prema strankama i postupanje po pritužbama u odnosu na prethodni period, ali su više prisutni u javnosti i uključeni u međunarodnu saradnju, sa čime je upoznata i Evropska komisija. Mišljenja je da je poslednji Izvještaj EK za oblast antidiskriminacije izuzetno povoljan za instituciju Zaštitnika. Takođe, veoma povoljna ocjena za Instituciju je sadržana u Izvještaju ECRI-ja o Crnoj Gori. Postojeći povoljan vjetar u leđa smatra mačem sa dvije oštrice. Imaju vrlo dobru saradnju sa tijelima za jednakost iz regiona, a u februaru 2018. učestvovali su na Regionalnoj konferenciji tijela za jednakost u Sarajevu.

Imajući u vidu da je Zaštitnik centralni mehanizam za zaštitu od diskriminacije, svjesni su da treba da se bave i promocijom, za šta su u Sektoru za zaštitu od diskriminacije imali samo 500 eura. Smatra da bi, prilikom razmatranja Predloga zakona o Budžetu Crne Gore za 2018. godinu u Skupštini, veoma važno bilo da se razumije značaj učešća Zaštitnika u mrežama. Godišnja članarina za Evropsku mrežu tijela za promovisanje jednakosti (EQUINET) je 1000 eura, a po osnovu učešća u njoj zaposleni u instituciji Zaštitnika obavili su studijske posjete i učestvovali na brojnim konferencijama. Zaključio je da im je članstvo u ovim mrežama veoma važno, jer su benefiti koje dobijaju ogromni, a u okviru njih planiraju da uključe i Odbor za ljudska prava i slobode i druge nadležne institucije.

Na samom kraju, mr Siniša Bjeković je pozvao predsjednika i članove Odbora da posjete instituciju Zaštitnika, navodeći da su pozvani i članovi Odbora za rodnu ravnopravnost.

Predsjednik Odbora dr Halil Duković je saopštio da će Odbor sa zadovoljstvom posjetiti Instituciju. Smatra da je u zaštiti ljudskih prava i sloboda najvažnija borba protiv diskriminacije, a želja svih nas je da se, koliko je to moguće, stvori društvo bez diskriminacije. Bitno je da imamo razvijene institucije koje će znati da prepoznaju svaki vid diskriminacije, a posebno je važna uloga Zaštitnika. Raduje činjenica što je institucija Zaštitnika sve više prepoznata od strane građana, prisutnija u javnosti i što raste povjerenje građana u ovu Instituciju. S druge strane, zabrinjava sve veće prisustvo govora mržnje u Crnoj Gori, čemu su doprinijeli i političari. Predsjednik Duković smatra da je to trenutak u političkom životu koji će se prevazići kao što su riješeni i mnogi veći problemi.

Povodom razmatranja Informacije o zaštiti od diskriminacije sa stanovišta djelovanja institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za period 1.01.-30.06. 2017. godine, Odbor za ljudska prava i slobode sa 15. sjednice, održane 21. decembra 2017. godine podnosi

I Z V J E Š T A J

O RAZMATRANJU INFORMACIJE O ZAŠTITI OD DISKRIMINACIJE SA STANOVIŠTA DJELOVANJA INSTITUCIJE ZAŠTITNIKA LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE ZA PERIOD 1.01.- 30.06.2017. GODINE

Odbor za ljudska prava i slobode je u okviru kontrolne uloge Parlamenta, u skladu sa članom 68 Poslovnika Skupštine Crne Gore, na 15. sjednici, održanoj 21. decembra 2017. godine, na kojoj su, pored poslanika, članova Odbora, u skladu sa članom 67 Poslovnika Skupštine Crne Gore, učestvovali:

- mr Siniša Bjeković, zamjenik Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore i
- Milan Radović, koordinator Programa ljudskih prava u NVO „Građanska alijansa“,

polazeći od navoda iz Izvještaja Evropske komisije o Crnoj Gori za 2016. godinu:

„Crna Gora izvršila je nekoliko zakonodavnih reformi kako bi se dalje usaglasila sa standardima EU i međunarodnim standardima u oblasti ljudskih prava i obezbijedila da postoje adekvatni mehanizmi za zaštitu posebno osjetljivih grupa kada je riječ o diskriminaciji. Implementacija zakona i dalje je slaba. Još nisu donesene izmjene i dopune cjelokupnog zakonodavnog okvira, kojima bi se obezbijedila koherentna politika sankcionisanja povreda ljudskih prava. Institucionalni kapacitet mora dalje da se poveća. Romska manjina i dalje je najugroženija i najviše izložena diskriminaciji u zajednici u raznim sferama života. Prošlogodišnje preporuke dijelom su ispunjene.

Nedostaci naročito pogađaju sljedeće oblasti:

- *Institucije za ljudska prava, uključujući Zaštitnika ljudskih prava i sloboda i Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, treba dalje da ojačaju i da se poveća njihovo poznavanje međunarodnih i evropskih propisa i standarda u oblasti ljudskih prava. Kapacitet Ministarstva da vodi i nadzire trošenje sredstava za manjine i vjerske zajednice i dalje je ograničen.*
- *Implementacija okvira za borbu protiv diskriminacije treba da bude djelotvornija, a svijest o potrebama građana treba da se poveća; nedostatak jednoobraznog pristupa i male kazne za povrede ljudskih prava i dalje su uzrok pravne nesigurnosti.*
- *Nekažnjivost je i dalje pitanje koje izaziva zabrinutost kada je riječ o zloupotrebama u zatvoru i ponašanju policije. Treba poboljšati znanje sudija i službenika za sprovođenje zakona o evropskim standardima i sudskoj praksi. Treba razmotriti zakonodavne mjere da bi se povećala odgovornost policije.“ (str. 25 Previda Izvještaja)*

Što se tiče unapređivanja i sprovođenja ljudskih prava, kapacitet Ministarstva za ljudska i manjinska prava i Zaštitnika ljudskih prava i sloboda ojačani su i njihovi zaposleni nastavili su da dobijaju obuke. Zaštitnik ljudskih prava i sloboda treba da obezbijedi da se mehanizmi za upućivanje u oblasti rodne ravnopravnosti u potpunosti sprovode i da generalna distribucija zaposlenih odražava obim posla sektora. Kapacitet institucije da djelotvorno rješava po pritužbama se poboljšao, kao i kvalitet datih mišljenja. Povjerenje građana u nezavisnost institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda treba graditi. Proces akreditacije u Međunarodnom koordinacionom odboru nacionalnih institucija u oblasti ljudskih prava je u toku.“ (str. 74 Previda Izvještaja)

*„U oblasti **zabrane diskriminacije** zakon mora dalje da se usklađuje sa pravnom tekovinom EU, a osnovana je radna grupa koja će se baviti nedostacima. Broj sudskih predmeta i dalje je veoma mali, i treba riješiti nedostatak srazmjernih i odvraćajućih kazni. Kapacitet Zaštitnika ljudskih prava i sloboda za rješavanje po pritužbama se popravio; međutim, potrebna su dalja poboljšanja da bi se obezbijedilo blagovremeno i kvalitetno praćenje prijavljenih predmeta diskriminacije.“ (str. 76 Previda Izvještaja)*

i navoda u Rezoluciji Evropskog parlamenta o Crnoj Gori, od 16. marta 2017. godine u kojoj Evropski parlament, između ostalog:

- *pozdravlja izmjene Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda; zabrinut je zbog toga što je sposobnost Kancelarije Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda da djelotvorno obrađuje pritužbe i dalje ograničena i*
- *poziva Vladu da dodatno ojača institucije za ljudska prava, kao što su Ombudsman i Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, te da dodijeli odgovarajuća sredstva za sprovođenje ljudskih prava.”*

razmotrio Informaciju o zaštiti od diskriminacije sa stanovišta djelovanja institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za period 1.01.-30.06. 2017. godine.

Uvodno obrazloženje Informacije o zaštiti od diskriminacije sa stanovišta djelovanja institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za period 1.01.-30.06.2017. godine dao je zamjenik Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, mr Siniša Bjeković.

Povodom razmatranja Informacije o zaštiti od diskriminacije sa stanovišta djelovanja institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za period 1.01.-30.06.2017. godine, Odbor za ljudska prava i slobode je jednoglasno (sa šest glasova "za") donio sledeći

ZAKLJUČAK:

1. Odbor za ljudska prava i slobode konstatuje da Informacija o zaštiti od diskriminacije sa stanovišta djelovanja institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za period 1.01-30.06.2017. godine sadrži osnovne podatke o Sektoru za zaštitu od diskriminacije, ključna zapažanja i statistički pregled predmeta, intervencije u zakonodavstvu, aktivnosti na promociji ljudskih prava i jačanju kadrovskih kapaciteta ovog Sektora, kao i konkretne preporuke za poboljšanje stanja u oblasti zaštite od diskriminacije.
2. Od ukupno 64 pritužbe koje su se odnosile na diskriminaciju, Zaštitnik je u ovom izvještajnom periodu riješio 45, od čega je u 13 predmeta utvrđena povreda i date preporuke, a u tri je utvrđena povreda drugog prava i date su preporuke. Procenat riješenih predmeta i 63 preporuke u 18 predmeta ukazuju na poboljšanje efikasnosti i postupanja institucije Zaštitnika po pritužbama građana i pravnih lica.
3. Odbor za ljudska prava i slobode izražava zabrinutost zbog neodgovornog odnosa pojedinih organa, prvenstveno onih zaduženih za finansije, prema zahtjevima Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za dostavljanjem izjašnjenja i potrebne dokumentacije u postupanju po pritužbama, kao i zbog njihovog odnosa prema preporukama Zaštitnika.
4. Odbor za ljudska prava i slobode još jednom izražava zabrinutost što i pored velikog broja sugestija ovog Odbora i Zaključaka Skupštine Crne Gore donesenih povodom Izvještaja o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za 2014, 2015. i 2016. godinu, objavljenih u „Službenom listu CG“, br. 3/16, 2/17 i 30/17 još uvijek ne funkcioniše elektronska evidencija slučajeva diskriminacije propisana članom 33 Zakona o zabrani diskriminacije, usvojenim 2010. godine.
Odbor ponovo apeluje na nadležne organe da bez odlaganja sprovedu aktivnosti na uspostavljanju elektronske evidencije i stvaranju uslova za efikasnu primjenu Zakona, jer je vođenje posebnih evidencija o slučajevima diskriminacije kao zakonska obaveza nužno, ne samo radi kreiranja politika u određenoj oblasti u kojoj se diskriminacija ispoljava, već i radi djelotvornosti vođenja postupaka za utvrđivanje diskriminacije u kojima statistički podaci mogu predstavljati vrijedno dokazno sredstvo.
5. Odbor pozdravlja aktivnosti preduzete na obukama službenika institucije Zaštitnika i inteziviranje međunarodne saradnje kroz učešće zaposlenih na brojnim seminarima, obukama, konferencijama, kao i saradnju u okviru Evropske mreže tijela za jednakost, što doprinosi unapređenju znanja i iskustva zaposlenih i jačanju kapaciteta.
6. Odbor ukazuje na potrebu produblivanja saradnje između svih nadležnih subjekata u oblasti zaštite od diskriminacije i na neophodnost zajedničkog i djelotvornijeg djelovanja u cilju afirmacije, promocije i zaštite ljudskih prava i sloboda, sa posebnim akcentom na zaštitu od

diskriminacije, izražavajući spremnost da i ubuduće učestvuje u ovom procesu, u skladu sa svojim nadležnostima.

7. Imajući u vidu informaciju saopštenu na sjednici Odbora da stranke nedovoljno poznaju fenomen diskriminacije, kao i da ga stručna lica veoma teško prepoznaju, Odbor podržava planiranu izradu Studije „Istine i zablude o diskriminaciji“ kojom bi trebalo da se doprinese jačanju svijesti građana o ovoj pojavi i lakšem prepoznavanju iste.
Takođe, Odbor poziva Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore da promocijom zakonodavnog okvira kojim je regulisana oblast antidiskriminacije, u saradnji sa nadležnim subjektima, uloži dodatne napore u cilju približavanja ove značajne oblasti nadležnim subjektima, ali i cjelokupnoj javnosti.
8. Odbor izražava zabrinutost zbog sve prisutnijeg govora mržnje u Crnoj Gori i smatra da na svaki pojedinačni ili kolektivni govor mržnje mora uslijediti institucionalna reakcija, jer se bez političke volje, spremnosti institucija i administrativnih kapaciteta ne mogu očekivati vidljivi učinci u ovoj oblasti. S obzirom da nemamo jedinstvene regulatore koji bi postupali u odnosu na rad svih medija u Crnoj Gori, postojeći mehanizmi za ispitivanje povreda slobode izražavanja trebalo bi da se homogenizuju i uspostave jedinstvene standarde.
9. Odbor za ljudska prava i slobode Skupštine Crne Gore će dostaviti Zaključak Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore i Ministarstvu za ljudska i manjinska prava, na dalji postupak i Kolegijumu Predsjednika Skupštine Crne Gore, Ministarstvu evropskih poslova i Delegaciji Evropske unije u Crnoj Gori, na upoznavanje.

Sjednica je završena u 11 sati i 5 minuta.

ZAPISNIK SAČINILA
SEKRETAR ODBORA
Slava Burić

PREDSJEDNIK ODBORA
dr Halil Duković