

CRNA GORA  
SKUPŠTINA

Odbor za ljudska prava i slobode

Broj: 00-63-8/20-

Podgorica, 25. decembar 2020. godine

Povodom razmatranja Izvještaja o zaštiti od diskriminacije sa stanovišta djelovanja institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za period od 1. januara do 31. jula 2020. godine, Odbor za ljudska prava i slobode sa Prve sjednice, održane 23. decembra 2020. godine podnosi

**IZVJEŠTAJ**  
**O RAZMATRANJU IZVJEŠTAJA O ZAŠTITI OD DISKRIMINACIJE SA**  
**STANOVIŠTA DJELOVANJA INSTITUCIJE ZAŠTITNIKA LJUDSKIH PRAVA I**  
**SLOBODA CRNE GORE ZA PERIOD OD 1. JANUARA DO 31. JULA 2020. GODINE**

Odbor za ljudska prava i slobode, u okviru kontrolne uloge Parlamenta, u skladu sa članom 68 Poslovnika Skupštine Crne Gore, na Prvoj sjednici održanoj 23. decembra 2020. godine, na kojoj su, pored poslanika, članova Odbora, u skladu sa članom 67 Poslovnika Skupštine Crne Gore, učestvovali: mr Siniša Bjeković, zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, Zdenka Perović, zamjenica Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, Nerma Dobardžić, zamjenica Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, Valentina Pavličić, zastupnica Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava, Milanka Baković, generalna direktorica Direktorata za građanska stanja i lične isprave u Ministarstvu unutrašnjih poslova, Anjet Lanting, savjetnica UN za ljudska prava i Milan Radović, programski direktor NVO "Građanska alijansa",

polazeći od navoda iz Izvještaja Evropske komisije za Crnu Goru za 2020. godinu:

„U **temeljnim pravima**, Crna Gora je postigla određeni napredak. Zakonodavni i institucionalni okvir u oblasti temeljnih prava sada je većim dijelom uspostavljen. U julu 2020. godine Skupština je donijela zakon o životnom partnerstvu lica istog pola, čime je Crna Gora postala prva zemlja u regionu koja je regulisala status istopolnih parova. Osaženi su kapaciteti institucija za ljudska prava i Ministarstva za ljudska i manjinska prava, a povjerenje u kancelariju Zaštitnika ljudskih prava i sloboda je sve veće. Međutim, ostaju važni izazovi u obezbjeđivanju efikasne primjene nacionalnog zakonodavstva o ljudskim pravima. Izveštaji o prekomjernoj upotrebi sile u policiji i navodi o mučenju zahtijevaju brze i efikasne istrage. Etnički i vjerski motivisani napadi u kontekstu izbora u avgustu 2020. godine ozbiljno zabrinjavaju. Potrebni su dalji naponi da se ljudska prava integrišu u sva područja rada, javne politike i sektore. Ugrožene grupe, uključujući Rome i Egipćane, kao i osobe s invaliditetom i dalje se suočavaju s višestrukom diskriminacijom i poteškoćama da ostvare svoja prava u upravnim i sudskim postupcima. Rodno zasnovano nasilje i nasilje nad djecom i dalje su pitanja koja ozbiljno zabrinjavaju.“ (str. 5 i 6 Radnog prevoda Izvještaja Evropske komisije o Crnoj Gori koji je prevela Kancelarija za evropske integracije Vlade Crne Gore) integracije Vlade Crne Gore).

**"Temeljna prava**

Zakonodavni i institucionalni okvir u oblasti osnovnih prava sada je uglavnom uspostavljen. U julu 2020. godine, Skupština je usvojila Zakon o životnom partnerstvu lica istog pola, čime je Crna Gora postala prva zemlja u regionu koja je regulisala status istopolnih parova. Ojačani su kapaciteti institucija za ljudska prava i Ministarstva za ljudska i manjinska prava, a povjerenje u kancelariju Zaštitnika ljudskih prava i sloboda i kvalitet njegovog rada raste. Odluke Ustavnog suda dalje se usklađuju s evropskim i međunarodnim standardima. Međutim, važni izazovi ostaju u obezbjeđivanju efikasnog sprovođenja nacionalnog zakonodavstva o ljudskim pravima. Izveštaji o prekomjernoj upotrebi sile u policiji i navodi o mučenju zahtijevaju brze i efikasne istrage. Etnički i vjerski motivisani napadi u kontekstu izbora u avgustu 2020. godine izazivaju ozbiljnu zabrinutost. Potrebni su dalji naponi da se ljudska prava integrišu u sva područja rada, javne politike i sektore. Ranjive grupe, uključujući Rome i Egipćane, i osobe s invaliditetom i dalje se suočavaju s više vrsta diskriminacije i poteškoća u sprovođenju svojih prava u upravnim i sudskim postupcima. Žene u

Crnoj Gori i dalje se suočavaju s nejednakošću u pristupu zapošljavanju, ekonomskim prilikama, a u zemlji ostaje jasan jaz u platama. Rodno nasilje i nasilje nad djecom i dalje su pitanja koja izazivaju ozbiljnu zabrinutost. Iako je postignut napredak u pogledu prava lezbejki, homoseksualaca, biseksualaca, transrodnih i interseksualnih osoba (LGBTI), i dalje se događaju incidenti, govor mržnje i homofobični izrazi protiv ove zajednice.

U narednoj godini Crna Gora treba naročito da:

- osigura bolji i sistematičniji pristup pravdi, žalbenim sistemima i besplatnoj pravnoj pomoći za žrtve kršenja ljudskih prava i žrtve krivičnih djela, kao i ranjive grupe, kao što su osobe s invaliditetom; manjine, uključujući Rome i Egipćane; i žene i djeca žrtve nasilja;
- osigura brzu, efikasnu i nezavisnu istragu navoda o prekomjernoj upotrebi sile, mučenju i zlostavljanju od strane policije, zločinima iz mržnje i etničkim i vjerskim motivima u skladu sa sudskom praksom ESLJP-a;
- osigura istinski dijalog o Zakonu o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica i da Zakon i njegovo sprovođenje u potpunosti uvaži preporuke Venecijanske komisije.” (strana 28 Radnog prevoda Izvještaja Evropske komisije o Crnoj Gori koji je prevela Kancelarija za evropske integracije Vlade Crne Gore)

“Što se tiče **međunarodnih instrumenata o ljudskim pravima**, nije došlo do novih ratifikacija u 2019. godini. Crna Gora još nije ratifikovala Međunarodnu konvenciju o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica (ICRMW) potpisanu u oktobru 2006. godine i Protokol iz 2014. godine uz Konvenciju o prisilnom radu iz 1930. godine. Crna Gora je nastavila dijalog s međunarodnim organizacijama za ljudska prava i nadzornim tijelima, Ujedinjenim nacijama i Savjetom Evrope. Ministarstvo vanjskih poslova izradilo je 2019. godine bazu podataka za praćenje sprovođenja obaveza i preporuka iz međunarodnih mehanizama za ljudska prava. U martu 2019. Savjetodavni odbor za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina usvojio je Treće mišljenje o Crnoj Gori. U junu 2019. godine Crna Gora je izvjestila o sprovođenju preporuka UN-ovog Odbora za uklanjanje svih oblika diskriminacije žena (CEDAW) iz 2017. godine. U aprilu 2020. godine, specijalni izvjestilac UN-a za trgovinu ljudima, posebno ženama i djecom, objavio je svoj izvještaj o posjeti Crnoj Gori 2019. godine. U aprilu 2020. godine, Crna Gora je izvjestila o sprovođenju preporuka Komiteta Ujedinjenih nacija za eliminaciju svih oblika rasne diskriminacije (CERD).

Crna Gora nastavlja da osigurava dobar nivo saradnje s **Evropskim sudom za ljudska prava (ESLJP)**. U 2019. godini, 427 novih predavki protiv Crne Gore dodijeljeno je pravosudnoj formaciji Savjeta Evrope, a 98 predavki bilo je na čekanju pred Sudom krajem godine. U 2019. i prvoj polovini 2020. ESLJP je utvrdio kršenja Evropske konvencije o ljudskim pravima u osam predmeta u vezi s nehumanim postupanjem tokom pritvora, nezakonitim pritvorom, neopravdanim trajanjem pritvora, trajanjem sudskog postupka, pravom na privatni i porodični život, kao i pravom svojine. Nije prijavljeno nijedno pitanje u vezi s izvršenjem presude ESLJP-a i nijedan predmet protiv Crne Gore nije pod pojačanim nadzorom izvršenja od strane Komiteta ministara. Crna Gora još nije posmatrač Agencije za osnovna prava.

Što se tiče **promovisanja i sprovođenja ljudskih prava**, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava (MLJMP) nastavilo je da jača svoje administrativne kapacitete kroz otvaranje novih radnih mjesta i internih programa obuke, ali je ukupni kapacitet MLJMP-a i dalje slab. Organizacije civilnog društva redovno se konsultuju o zakonodavnim inicijativama. Međutim, saradnju između institucija i organizacija civilnog društva treba dodatno poboljšati, uključujući i na lokalnom nivou.

Kvalitet odluka Ustavnog suda se i dalje poboljšava u smislu primjene standarda o ljudskim pravima i prakse ESLJP-a. Međutim, činjenica da redovni sudovi ne slijede uvijek njegove odluke izaziva zabrinutost. Sveukupna svijest javnih institucija o standardima ljudskih prava neznatno se popravila u 2019. godini. Edukacija o ljudskim pravima koja se obezbjeđuje za službenike javne uprave, organe za sprovođenje zakona i pravne profesionalce još uvijek nije dovoljna. Potrebno je povećati senzibilitet za pitanja ljudskih prava u svim socijalnim sektorima.

Uspostavljen je regulatorni i institucionalni okvir za funkcionisanje Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, akreditovanog sa statusom B od strane Globalne alijanse nacionalnih institucija ljudskih prava (GANHRI). Uprkos stalnom nedostatku zaposlenih i relativno ograničenim resursima (budžet od 695.322 eura u 2019. i 725.227 eura u 2020. godini), kancelarija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda i dalje ima dobru vidljivost, doseg i produktivnost. U decembru 2019. godine, Skupština je potvrdila, uz široku političku podršku, imenovanje novog Zaštitnika. Nastavljene su aktivnosti i inicijative za osposobljavanje zaposlenih za promovisanje ljudskih prava najosjetljivijih grupa, posebno djece, zajedno sa saradnjom s UNHCR-om u održavanju zaštite ljudskih prava migranata i tražilaca azila. Poboljšana

*je nacionalna elektronska baza podataka za upravljanje žalbama. Saradnja s medijima i civilnim društvom i dalje je sveukupno dobra, ali potrebni su dodatni naponi kako bi se dalje povećalo povjerenje među zainteresovanim stranama. U 2019. godini, Kancelarija je primila 840 žalbi (2018: 889). Preliminarni podaci za 2020. godinu ukazuju na ukupan porast žalbi.” (str. 28 i 29 Radnog prevoda Izvještaja Evropske komisije o Crnoj Gori koji je pripremila Kancelarija za evropske integracije Vlade Crne Gore)*

*„Što se tiče **nediskriminacije**, broj žalbi na diskriminaciju podnesenih kancelariji Zaštitnika ljudskih prava i sloboda u 2019. godini (141), koji je takođe zakonom ovlašćen organ za ravnopravnost, ostao je na nivou 2018. godine (146). Povjerenje u doprinos kancelarije u borbi protiv diskriminacije i dalje raste. Međutim, sredstva dodijeljena kancelariji i dalje su nedovoljna. Zadatak Zaštitnika ljudskih prava i sloboda u pogledu prikupljanja podataka o diskriminaciji takođe ostaje izazov jer se sva ministarstva i državni organi ne pridržavaju pravilnika iz 2014. godine o objedinjavanju podataka o slučajevima diskriminacije. Sudski predmeti i dalje su rijetki, a novi predmeti nijesu otvoreni u 2019. godini. U decembru 2019. godine, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava osnovalo je radnu grupu za reviziju Zakona o zabrani diskriminacije radi daljeg usklađivanja s pravnom tekovinom EU. Finalizacija nacрта koji je bio predmet javnih rasprava odložena je zbog izbijanja pandemije izazvane virusom Covid-19.” (strana 35 Radnog prevoda Izvještaja Evropske komisije o Crnoj Gori koji je prevela Kancelarija za evropske integracije Vlade Crne Gore),*

razmotrio je Izvještaj o zaštiti od diskriminacije sa stanovišta djelovanja institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za period od 1. januara do 31. jula 2020. godine.

Uvodno obrazloženje o Izvještaju o zaštiti od diskriminacije sa stanovišta djelovanja institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za period od 1. januara do 31. jula 2020. godine dao je zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore mr Siniša Bjeković.

\*\*\*\*

Povodom razmatranja Izvještaja o zaštiti od diskriminacije sa stanovišta djelovanja institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za period od 1. januara do 31. jula 2020. godine, Odbor za ljudska prava i slobode je jednoglasno (sa sedam glasova “za”), donio sledeći

## ZAKLJUČAK

1. Odbor za ljudska prava i slobode konstatuje da Izvještaj o zaštiti od diskriminacije sa stanovišta djelovanja institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za period od 1. januara do 31. jula 2020. godine, čija izrada je rezultat dobre i opravdane prakse nastale saradnjom i zajedničkom inicijativom Zaštitnika i Odbora, sadrži statističke podatke o predmetima u postupku pred Zaštitnikom, podatke iz pravosudne i upravne nadležnosti, aktivnosti na promociji ljudskih prava i jačanju kadrovske kapaciteta Sektora za zaštitu od diskriminacije, ključna zapažanja o stanju ljudskih prava i sloboda ranjivih društvenih grupa i zaključne ocjene i planove za naredni period, što poslanicima omogućava da se kvalitetno upoznaju sa stanjem u oblasti zaštite od diskriminacije.
2. Odbor za ljudska prava i slobode zaključuje da je u izvještajnom periodu zabilježen trend rasta pritužbi, o čemu svjedoči podatak da je u cijeloj 2019. godini u oblasti zaštite od diskriminacije podnešena 141 pritužba, a u sedam mjeseci 2020. godine čak 140 pritužbi. Takođe, evidentan je veći broj pokrenutih postupaka po sopstvenoj inicijativi Zaštitnika, kao i organizovanje promotivnih aktivnosti, skupova i obuka, uz značajno prisustvo u medijima, što je uticalo na povećanje vidljivosti Institucije.  
Ocjenuje se da su razlozi povećanja broja pritužbi višestruki i međusobno povezani. Osim što obraćanja ukazuju da povjerenje u instituciju Zaštitnika raste, isto može biti povezano sa trendom rasta diskriminacije u društvu, kao i sa osnaženošću lica u riziku od diskriminacije da ovu pojavu prijavljuju i protiv nje se bore svim raspoloživim sredstvima i mehanizmima. Ne smije se zanemariti ni uzročno-posljedična veza između diskriminacije i još uvijek aktuelne pandemije

virusa COVID-19 koja je značajno izmijenila politike i obrasce ponašanja koji su nastali kao odgovor na nju, noseći stvarni i/ili potencijalni rizik kršenja načela jednakosti i nediskriminacije.

3. Odbor za ljudska prava i slobode ocjenjuje da je postojećim antidiskriminacionim zakonodavstvom u Crnoj Gori, koji uključuje Zakon o zabrani diskriminacije, ali i druge propise sa antidiskriminacionim klauzulama, postavljen temelj za unapređenje ravnopravnosti i suzbijanje diskriminacije. Međutim, pravni okvir je potrebno i dalje usklađivati sa pravnom tekovinom Evropske unije i međunarodnim standardima u skladu sa razvojem ovih pravila koje se dešava na svakodnevnoj osnovi.
4. Odbor za ljudska prava i slobode zaključuje da je za ostvarivanje ravnopravnosti neophodno efikasnije funkcionisanje mehanizama za zaštitu od diskriminacije, kao i puna primjena antidiskriminacionog pravnog okvira od strane svih organa javne vlasti, vođenje jedinstvene evidencije o slučajevima diskriminacije u svim oblastima društvenog života i sprovođenje i praćenje relevantnih istraživanja.
5. S obzirom da je period od marta 2020. godine obilježen pandemijom virusa COVID-19, Odbor pozdravlja proaktivno djelovanje institucije Zaštitnika koja je bila veoma prisutna, kako u javnosti, tako i neposredno na mjestima od značaja za ostvarivanje ljudskih prava i sloboda, o čemu govore podaci da su Mišljenja Zaštitnika, apeli i saopštenja povodom tema u vezi sa ljudskim pravima u doba pandemije COVID-19 bili medijski veoma zastupljeni i redovno objavljivani na web stranici Institucije.
6. Odbor pozdravlja kontinuiranu efikasnost u postupanju Zaštitnika po pritužbama građana i pravnih lica s obzirom da je od 140 predmeta u ovom izvještajnom periodu Zaštitnik riješio 103 (73,57%), od čega je u 21 predmetu utvrđena diskriminacija i/ili povreda drugog prava i date su preporuke jednom ili više organa.
7. Odbor izražava zabrinutost što i pored svih konstatacija Zaštitnika, apela Odbora za ljudska prava i slobode i Zaključaka Skupštine Crne Gore donesenih povodom razmatranja Izvještaja o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za 2014, 2015, 2016, 2017. i 2018. godinu, zakonska obaveza uspostavljanja odgovarajuće evidencije o podnijetim prijavama, pokrenutim postupcima i donijetim odlukama u vezi sa diskriminacijom nije realizovana punih deset godina.
8. S obzirom da se društveno ranjive grupe, među kojima su lica sa invaliditetom, Romi, pripadnici LGBTIQ populacije, starije osobe, osobe u stanju socijalne potrebe i osobe iz ruralnih područja i dalje suočavaju sa nejednakošću i problemima u ostvarivanju prava, koji su složeniji i izraženiji u periodu pandemije COVID-19, Odbor smatra da su neophodni koordinirani i intenzivirani naponi nadležnih organa u doslednoj implementaciji zakonodavstva, što bi trebalo da doprinese unapređenju njihovog položaja.
9. Imajući u vidu da je u medijima i javnom prostoru, uključujući društvene mreže, sve prisutniji govor koji karakterišu senzacionalizam, diskriminatorni stavovi i uvredljivo izvještavanje prema pojedinim grupama u riziku od diskriminacije, Odbor za ljudska prava i slobode pozdravlja namjeru Zaštitnika da posebnu pažnju posveti ovoj vrsti predmeta i da organizuje edukacije na temu prepoznavanja i suzbijanja govora mržnje kako bi se stručna, ali i laička javnost upoznala sa temama koje razvijaju kulturu tolerancije, razumijevanja i uvažavanja različitosti, međusobnog poštovanja, rodne ravnopravnosti i nediskriminacije u medijima i na društvenim mrežama.

10. Odbor za ljudska prava i slobode ocjenjuje da u narednom periodu posebnu pažnju treba posvetiti nasilju u porodici, jer je samo u prvoj polovini 2020. godine zabilježeno 1.314 predmeta pred sudovima za prekršaje, dok je za isti period 2019. godine bilo 1.759 predmeta, pri čemu civilni sektor upozorava da taj broj nije ni približan stvarnom, jer određeni slučajevi nijesu ni registrovani. Radi rješavanja problema u ovoj oblasti, potrebno je razmotriti i neophodnost izmjena Zakona o zaštiti od nasilja u porodici u dijelu kaznene politike i procijeniti da li je novčana kazna za prekršaj koja iznosi 150 eura dovoljno odvraćajuća, proporcionalna, efikasna i djelotvorna kazna, jer u sličnim okolnostima za pojedine prekršaje, kada je u pitanju diskriminacija, kazna iznosi do 2.000 eura.
11. Odbor za ljudska prava i slobode Skupštine Crne Gore će dostaviti Zaključak Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore i Ministarstvu pravde, ljudskih i manjinskih prava, na dalji postupak i Kolegijumu Predsjednika Skupštine Crne Gore, Kancelariji za evropske integracije i Delegaciji Evropske unije u Crnoj Gori, na upoznavanje.

**PREDSJEDNIK ODBORA**

Jovan Jole Vučurović