

Kabinet Zaštitnika 020/241-642  
Savjetnici 020/225-395  
Centrala 020/225-395  
Fax: 020/241-642  
E-mail: ombudsman@t-com.me  
www.ombudsman.co.me



Broj: 03-496/16  
Podgorica, 11. april 2016. godine

CRNA GORA SKUPŠTINA CRNE GORE	
PRIMLJENO:	11. IV 20 16 GOD.
KLASIFIKACIONI BROJ:	00-72/16-6/1
VEZA:	
EPA:	1064 XXV
SKRAĆENICA:	PRILOG:

## SKUPŠTINA CRNE GORE

Podgorica

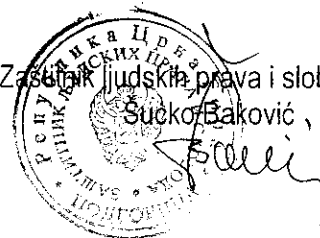
Poštovani,

U skladu sa odredbom člana 47. Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore („ Službeni list CG“, broj 42/11 i 32/14), 31. marta tekuće godine, dostavili smo Vam dva primjerka Izvještaja o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za 2015. godinu i elektronsku verziju.

Sada Vam u prilogu dostavljamo 97 primjeraka Izvještaja.

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore

Sučok Baković,



CRNA GORA  
ZAŠTITNIK LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA

**IZVJEŠTAJ O RADU  
ZA 2015. GODINU**

Podgorica, mart 2016. godina



# SADRŽAJ

I UVOD .....	7
II OBLICI RADA ZAŠTITNIKA .....	9
2.1. Prijem građana i „Dani Zaštitnika“ .....	9
2.2. Saradnja sa javnošću i institucijama .....	9
2.2.2. Saradnja sa NVO .....	12
2.3. Međunarodna saradnja .....	13
2.3.1. Posjete predstavnika Međunarodnih organizacija .....	15
III POSTUPANJE ZAŠTITNIKA PO PRITUŽBAMA I SOPSTVENIM INICIJATIVAMA .....	17
3.1. Statistički pokazatelji o radu Zaštitnika .....	17
3.1.1. Organi na koje su se pritužbe odnosile .....	18
3.1.2. Broj pritužbi prema teritorijalnoj pripadnosti podnosioca .....	23
3.1.3. Urgencije .....	26
3.2. Način okončanja postupka po pritužbama .....	27
3.2.1. Pritužbe okončane zbog nepostojanja procesnih pretpostavki za postupanje i upućivanja na druga pravna sredstva .....	28
3.2.2. Pritužbe okončane nakon sprovedenog ispitnog postupka .....	29
3.3. Pregled okončanih pritužbi po organima .....	30
3.3.1. Pritužbe na rad Ustavnog suda, redovnih sudova, Državnog tužilaštva i organa za vođenje prekršajnog postupka .....	31
3.3.1.1. Pritužbe na rad Ustavnog i redovnih sudova .....	31
3.3.1.2. Pritužbe na rad Državnog tužilaštva .....	33
3.3.1.3. Pritužbe na rad Organa za prekršaje .....	35
3.3.2. Pritužbe na rad državnih organa, organa državne uprave, upravnih i drugih organizacija ...	35
3.3.2.1. Pritužbe na rad Uprave policije .....	38
3.3.2.2. Pritužbe na rad javnih službi i drugih nosioca javnih ovlašćenja .....	39
3.3.2.3. Pritužbe na rad lokalne samouprave i lokalne uprave .....	42
3.4. Prava na čiju su povredu podnosioci ukazivali u pritužbama .....	43
3.5. Mišljenja sa preporukama .....	44
IV MIŠLJENJA NA NACRTE I PREDLOGE ZAKONA .....	49
4.1. Mišljenje na Predlog Zakona o dopunama Zakona o eksproprijaciji .....	49
4.2. Mišljenje na Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku .....	51
4.3. Mišljenje na Predlog Zakona o izmjenama i dopunama porodičnog zakona .....	53
4.4. Mišljenje na Predlog Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru .....	55
4.5. Mišljenje na Predlog zakona o javnim okupljanjima .....	57
4.6. Učešće na javnim raspravama .....	58

V RAD I DJELOVANJE ZAŠTITNIKA U POJEDINIM OBLASTIMA, ZAPAŽANJA, KONSTATACIJE I PREPORUKE .....	59
5.1. Građanska i politička prava.....	59
5.1.1. Pravo na suđenje u razumnom roku .....	59
5.1.2. Pravo na pravično i nepristrasno odlučivanje u pravnim postupcima pred organima vlasti..	64
5.1.3. Pravo na slobodan pristup informacijama .....	69
5.1.4. Pravo na slobodu izražavanja.....	71
5.1.5. Prava lica lišenih slobode .....	74
5.1.6. Prevencija torture.....	81
5.1.6.1. Postupanje policije za vrijeme javnih okupljanja u oktobru 2015.godine .....	84
5.2. Ekonomska, socijalna i kulturna prava.....	85
5.2.1. Pravo na rad i prava iz radnog odnosa .....	86
5.2.2. Pravo na imovinu i mirno uživanje imovine .....	89
5.2.3. Povraćaj imovinskih prava i obeštećenje .....	93
5.2.4. Pravo na zdravstvenu zaštitu i zdravstveno osiguranje .....	94
5.2.5. Pravo iz penzijskog i invalidskog osiguranja .....	95
5.2.6. Pravo na socijalnu zaštitu .....	97
5.2.6.1. Stambeno zbrinjavanje ugroženih kategorija društva.....	101
5.3. Pravo na zdravu životnu sredinu.....	102
VI PRAVA DJETETA .....	107
6.1. Pravo djeteta na usluge socijalne zaštite .....	107
6.2. Pravo na obrazovanje .....	112
6.3. Pravo na zdravstvenu zaštitu.....	116
6.4. Pravo djeteta pred pravosudnim organima .....	120
6.5. Pravo na participaciju .....	125
6.6. Statusna prava i ostvarivanje prava na državljanstvo .....	126
6.7. Djeca i mediji .....	127
6.8. Druge aktivnosti u dječijim pravima .....	128
VII ZAŠTITA OD DISKRIMINACIJE.....	131
7.1. Uvod .....	131
7.2. Pravni okvir zaštite od diskriminacije .....	133
7.3. Institucionalni okvir za zaštitu od diskriminacije .....	135
7.4. Postupci za zaštitu od diskriminacije .....	137
7.4.1. Podaci o postupcima pred Zaštitnikom .....	138
7.4.2. Podaci iz pravosudne nadležnosti .....	139
7.4.3. Podaci iz Upravne nadležnosti.....	141
7.5. Aktivnosti na promociji ljudskih prava .....	142

7.6. Pojedini osnovi i područja diskriminacije.....	144
7.6.1. Diskriminacija po osnovu invaliditeta .....	145
7.6.2. Diskriminacija roditelja djece sa invaliditetom .....	148
7.6.3. Diskriminacija po osnovu zdravstvenog stanja i starosne dobi .....	149
7.7. Rodna ravnopravnost .....	151
7.7.1. Diskriminacija po osnovu pola i materinstva .....	152
7.7.2. Diskriminacija po osnovu seksualne orijentacije .....	154
7.7.3. Nasilje u porodici kao rodno zasnovano nasilje .....	157
7.8. Prava manjinskih naroda i drugih manjinskih zajednica i vjerska prava.....	161
7.8.1. Diskriminacija po osnovu nacionalne pripadnosti .....	162
7.8.2. Vjerska prava i zaštita od diskriminacije .....	163
7.8.3. Informacije savjeta nacionalnih manjina i drugih manjinskih nacionalnih zajednica .....	164
7.8.4. Raseljena i interno raseljena lica, azil i migracije .....	169
VIII PROBLEMI, IZAZOVI I KLJUČNA DOSTIGNUĆA .....	173
IX OCJENE I ZAKLJUČCI .....	175
X O INSTITUCIJI I FINANSIJSKIM SREDSTVIMA .....	181



# 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 sloboda i prava 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 i

Izvještaj je svojevrsan dokaz otvorenosti Institucije u namjeri da na objektivan i detaljan način prikaže presjek aktivnosti na godišnjem nivou.

Izvještaj sadrži statističke pokazatelje (podatke koji se tiču broja i strukture primljenih pritužbi kao i bilans ostvarenih rezultata u postupanju po njima), detaljan prikaz rada po sektorima, odnosno oblastima rada Zaštitnika (opšta zaštita, prava djeteta, nacionalni mehanizam za prevenciju i zaštitu od torture i zaštitu od diskriminacije), opisnu analizu pojedinih segmenata sistema, kao mjere i radnje preduzete u cilju zaštite i unapređenja ljudskih prava i sloboda.

U Izvještaju su navedene i druge aktivnosti Institucije, primarno one koje su u funkciji podizanja svijesti građana i njene vidljivosti, kao što su saradnja sa različitim organizacijama i institucijama u zemlji i inostranstvu, učešće na seminarima, edukacijama, konferencijama i drugim vidovima podrške, usavršavanja, medijsko predstavljanje, finansijski aspekt rada i Dani Zaštitnika kao sui generis forma većeg približavanja institucije građanima/građankama <sup>1</sup>.

Takođe, u Izvještaju su izdvojena i u okviru posebnih cjelina predstavljena neka od mišljenja Zaštitnika i preporuke date organima javne vlasti. Kroz izdvojene primjere iz prakse učinjen je pokušaj stvaranja objektivne slike i uvida u svakodnevne zadatke koje ispunjavaju službenici Institucije, a koji su fokusirani na realne životne probleme građana.

Analiza i ocjena stanja ljudskih prava i sloboda u Crnoj Gori temelji se na pritužbama građana, sprovedenim postupcima, razgovorima sa građanima kao i drugim izvorima informacija, kao što su sprovedena istraživanja, izvještaji nadležnih državnih organa, međunarodnih tijela i nevladinih organizacija.

U 2015. godini Zaštitnik je imao u radu 679 pritužbi (38 prenešenih iz prethodne godine). U poređenju sa 2014. godinom bilježi se porast od oko deset (10) %. Od ukupnog broja predmeta u radu završeno je 666 ili 98,1%, a ostalo je nezavršeno 13 predmeta (1,9 %). U radu po pritužbama skraćeno je vrijeme postupanja i postignuta je najveća ažurnost od osnivanja Institucije.

---

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



Iako su neka pitanja i problemi na koje su građani u pritužbama ukazivali već bili predmet obrade u ranijim izvještajima, i u ovom Izvještaju ponovo ćemo ukazati na neka od njih, jer se stanje u pojedinim oblastima nije značajnije promijenilo.

U nekim oblastima ostvaren je određen napredak u poštovanju ljudskih prava. Međutim, u nekim stanje nije zadovoljavajuće, naročito u pogledu: poštovanja principa "dobre uprave", organizacije i kapaciteta administracije, primjene zakona, dugog trajanja postupka pred nadležnim organima i sl, a što je prikazano u nastavku Izvještaja.

Krajem izvještajne godine, na predlog predsjednika Crne Gore, Skupština Crne Gore je reimenovala Šućka Bakovića i povjerila mu mandat Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore.

Takođe, u izvještajnoj godini nastavljeno je jačanje administrativnih i kadrovskih kapaciteta - izabran je generalni sekretar Institucije i zaposleno je pet novih službenika. Shodno obavezama i u skladu sa nastojanjima da zaposleni postupaju na najbolji i najefikasniji način, nastavljeno je unapređivanje znanja i vještina, kroz različite vidove edukacija koji će se nastaviti i u narednom periodu.

U okviru predstojećih obaveza Zaštitnik je posebnu pažnju fokusirao na informatičku osnovu i strategiju planiranja, zbog čega su ove dvije aktivnosti predmet implementacije projekta PREDIM, koji se temelji na podršci Savjeta Evrope i Evropske komisije, kao i radu na podkomponentama već postojećih programskih aktivnosti (npr. HELP program, za obuku pravnika profesionalaca). Ovi instrumenti, iako predviđeni za pojedine oblasti (anti-diskriminaciju i nacionalni mehanizam za prevenciju torture), zahvaljujući određenim prilagođavanjima unutar Institucije primjenljivi su i na ostale oblasti i područja rada.

Dodatne informacije o aktivnostima institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore dostupne su na sajtu Institucije, koji je redizajniran tokom 2015.godine, a u punoj funkciji biće početkom drugog kvartala 2016. godine.

## II OBLICI RADA ZAŠTITNIKA

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

Tokom 2015.godine građani su se Zaštitniku obraćali lično, putem telefona, pisma, faksa, mejla ili preko zastupnika. U prostorijama Institucije na razgovor je primljeno 455 građana, a dnevno se telefonom obraćalo 10 do 15 građana. Nastavljajući dobru praksu u Instituciji je i u izvještajnoj godini organizovan rad prijemne kancelarije, u kojoj građane prima dežurni savjetnik, svakog radnog dana. Služba Zaštitnika redovno je komunicirala sa građanima po čijim pritužbama je pokrenut postupak, i informisala ih o toku postupka pismeno, telefonski i lično. Kontaktirani su i oni građani za koje smo bili u saznanju da imaju probleme u ostvarivanju prava. Po tom osnovu, Zaštitnik je po sopstvenoj inicijativi formirao 30 predmeta.

Pored pritužbi koje su u nadležnosti Zaštitnika, predstavnici Institucije svakodnevno su u kontaktu sa građanima koji traže pravne savjete, informacije ili drugu vrstu pomoći koja nije u nadležnosti Institucije. Svima njima je pružena potrebna pomoć i pouka kako da ostvare svoja prava. Ovaj dio rada često je daleko od očiju javnosti pa i dobro upoznatih medija, imajući u vidu procesnu obavezu Institucije da je postupak pred Zaštitnikom povjerljiv. Broj ovih intervencija, kao i dužina njihovog trajanja ne može se objektivno mjeriti/sagledati, jer varira u zavisnosti od broja stranaka, razloga obraćanja, predmeta pritužbe, sposobnosti shvatanja načela postupka i materijalnog prava koje se primjenjuje.

Organizovanje Dana Zaštitnika u određenoj lokalnoj zajednici prilika je da se promoviše naš mandat i rad kao i da se približi Institucija građanima. Tokom 2015.godine, Zaštitnik je sa saradnicima boravio u tri crnogorske opštine: Nikšić, Cetinje i Bar. Dolazak u ove opštine blagovremeno je najavljivan preko medija – lokalnih štampanih i elektronskih i prigodnih postera.

Zaštitnik i saradnici su za vrijeme održavanja „Dana Zaštitnika“, razgovarali sa građanima u prostorijama koje su im tim povodom opštine stavljale na raspolaganje. U neposrednom razgovoru sa građanima, primane su njihove pritužbe, koje su se uglavnom odnosile na rad državnih organa, organa lokalne samouprave i javnih službi ili drugih nosilaca javnih ovlašćenja. Pored razgovora sa strankama i primanja njihovih pritužbi Zaštitnik se sastao i sa najvišim predstavnicima organa lokalne samouprave i upoznao ih sa problemima i poteškoćama u ostvarivanju ljudskih prava i sloboda pred organima te lokalne samouprave na koje su građani ukazali, o realizaciji preporuka i dostavljanju izjašnjenja. Prilikom boravka u opštinama Zaštitnik je bio gost na lokalnim televizijama i radio stanicama, što je bila prilika da se građani iz lokalnih zajednica bliže upoznaju sa mandatom Institucije.

Istovremeno, predstavnici Institucije su u okviru nadležnosti u oblasti prava djeteta obišli osnovne i srednje škole u Nikšiću, Cetinju i Baru. Održane su radionice sa učenicima o pravima djeteta, o Instituciji i kako im Zaštitnik može pomoći. Tom prilikom, djeci su podijeljeni flajeri: „Obrati se Zaštitniku“, Djeco pišite Ombudsmanu i Konvencija o pravima djeteta na jeziku prilagođenom djeci. Takođe je razgovarano sa upravama škola o participaciji učenika, o vršnjačkom nasilju, inkluzivnom obrazovanju i ostalim aktuelnim temama.

### 2.2. Saradnja sa javnošću i institucijama

Tokom 2015. godine nastavili smo raditi na jačanju vidljivosti Institucije obavještavanjem javnosti i drugih nadležnih subjekata o aktivnostima putem web-sajta, štampanih i elektronskih medija.

U cilju podizanja svijesti o ljudskim pravima i veće vidljivosti Institucije, Zaštitnik je redovno odgovarao na novinarska pitanja i odazivao se na pozive za učestvovanje u radio i TV emisijama. Na web portalu institucije Zaštitnika objavljena su 43 saopštenja koja su se odnosila na učešća na brojnim domaćim i međunarodnim skupovima, stavove povodom aktuelnih društvenih tema, na međunarodne dane važne za ljudska prava, na organizovanje „Dana Zaštitnika“, na kontakte Zaštitnika i njegovih saradnika sa različitim ciljnim grupama, najave i obavještenja; učešća Zaštitnika, Zamjenika i njihovih saradnika u radio i TV emisijama; na aktivna učešća na konferencijama, seminarima i okruglim stolovima, predavanjima.

Na internet stranici Institucije aktivno je „Hrabro sanduče“ koje ima za cilj da motiviše djecu da se obraćaju Zaštitniku. U saradnji sa Ministarstvom za informaciono društvo i telekomunikacije, otvorena je elektronska linija za prijavu nelegalnog sadržaja kojim se, na bilo koji način, putem Interneta, ugrožavaju dječja prava.

U 2015.godini Zaštitnik je više puta reagovao saopštenjima za javnost i objavama na sajtu Institucije, izražavajući osudu i apel povodom aktuelnih događaja koji su izazvali povećanu pažnju javnosti, a kojima su ugrožavana ljudska prava i slobode.

Naime, Zaštitnik je reagovao povodom napada na vjerske objekte i ugrožavanja prava vjerskih službenika; vandalskog ponašanja i napada na LGBT aktivistu u Podgorici i njegove goste; povodom kolumne objavljene u jednom dnevnom listu; sprečavanja održavanja javnih rasprava o Nacrtu zakona o slobodi vjeroispovijesti.

Zaštitnik je saopštenjima reagovao i povodom dešavanja na javnim okupljanjima u oktobru, kao i povodom ometanja novinarku u obavljanju svog posla <sup>2</sup>.

Predstavnici Institucije (Zamjenik i svi savjetnici iz sektora za zaštitu od diskriminacije), promovišući ideju jednakosti LGBT osoba i u izvještajnoj godini, prisustvovali su na povorci ponosa "Montenegro Pride 2015.

Zaštitnik je organizovao je konferenciju za novinare, u maju, na kojoj je prezentovan Godišnji izvještaj o radu za 2014.godinu. Na konferenciji su bili pozvani predstavnici medija, državnih organa, civilnog sektora i svi oni organi, institucije i drugi subjekti na koje se Izvještaj odnosio.

U saradnji sa Skupštinom Crne Gore, Britanskom ambasadam, Ustavnim sudom Crne Gore i NVO "Građanska alijansa", Zaštitnik je, 14.juna, organizovao konferenciju pod nazivom " 800 godina Magna Carte", koja se održala u Skupštini Crne Gore.

Zaštitnik je povodom Dječije nedelje, osim saopštenja koje je uputio medijima, posjetio i Dom "Mladost" u Bijeloj. Tom prilikom su djeca razgovarala sa Zaštitnikom i sa njim podijelila stavove i dileme u vezi sa stepenom ostvarivanja dječijih prava kao i predlagala načine za unapređivanje svog položaja u Domu, školi, lokalnoj zajednici ili društvu.

Povodom obilježavanja 20.novembra - Međunarodnog dana djeteta, dana donošenja UN Konvencije o pravima djeteta, Zaštitnik je organizovao konferenciju „Neka se čuje i naš glas!“. Obilježavanje je organizovano zajedno sa Zlatnim savjetnicima Ombudsmana uz podršku kancelarije UNICEF-a u Podgorici.

---

<sup>2</sup> Sva reagovanja i saopštenja dostupna su na sajtu [www.ombudsman.co.me](http://www.ombudsman.co.me)

Tradicija obilježavanja 10.decembra - Međunarodnog dana ljudskih prava nastavljena je i u 2015.godini. Tema Konferencije, koja je organizovana zajedno sa Delegacijom Evropske unije u Crnoj Gori, Misijom OEBS u Crnoj Gori i NVO Građanska alijansa, bila je "Migracije i izbjeglička kriza". Nakon Konferencije organizatori su posjetili Centar za tražioce azila u Spuzu. U popodnevnim časovima održana je humanitarna fudbalska utakmica, a sredstva prikupljena tokom fudbalske utakmice donirana su djeci sa teškoćama u razvoju. Takođe, istog dana organizovano je i donatorsko veče posvećeno promociji prava žena. Sredstva prikupljena na taj način namijenjena su snaženju kapaciteta organizacija koje se bave pravima žena.

U izvještajnoj godini mediji su u značajnoj mjeri pratili aktivnosti Zaštitnika kroz pisane tekstove, TV i radio priloge. Zaštitnik i zamjenici su na zahtjeve medija neposredno učestvovali u TV i radio emisijama i davali odgovore na postavljena pitanja (usmeno ili pisanim putem).

Navodimo neke od novinskih naslova:

"Ombudsmanu 576 pritužbi" -Dnevne novine, 26.januar;  
"Baković zabrinut zbog stanja u medijima", - Portal RTCG. 25.januar;  
"Pomoć Ombudsmana tražilo 48 zatvorenika" - Dnevne novine, 09. februar;  
"Govor mržnje Informera" - ND Vijesti,6.februar;  
"Nije bilo slučajeva torture u ZIKS-u" - Pobjeda, 06. mart;  
"Najviše žalbi na državnu upravu", - Dan, 21. april;  
"Najviše žalbi na birokratiju" – Dnevne novine, 21. april;  
"Prezentovan Izvještaj o radu Ombudsmana za 2014." godinu – Pink M, 20. april;  
"Ombudsman Šučko Baković tvrdi da dopuna Zakona o eksproprijaciji nije saglasna sa Ustavom i Evropskom Konvencijom" - Dan, 06. maj;  
"Policija pažljivije postupa prema djeci" - Pobjeda, 15. maj;  
"Evidentirani pojedinačni slučajevi torture" - Portal RTCG, 25. jun;  
"Pritvoreni u ZIKS-u prekinuli štrajk glađu nakon deset dana" - Portal CDM , 05. avgust;  
"Ombudsman osudio incidente u Bijelom Polju" - Vijesti Televizija, 08. septembar;  
"Ombudsman: Kolumna Pravila bordela diskriminišu novinarski profesionalizam" - Televizija Crne Gore, prvi program , 01. septembar;  
"Baković: Mediji da se uzdrže od uvredljivih informacija" - Portal Analitika, 01. septembar;  
"Baković pozvao na toleranciju, nenasilje i poštovanje ljudskih prava" - Portal Analitika, 18. oktobar;  
"Ombudsman: Uprkos upozorenjima, nasilje preovladalo nad razumom" - Portal Vijesti, 18. oktobar;  
"Prestati sa uvredama žena" - Pobjeda, 14. novembar;  
"Ombudsman: Institucije imaju dosta propusta u rješavanju nasilja nad ženama "Crna.gora.me, 24. novembar;  
"Komandiri zlostavljali zatvorenike" - Dan, 01. decembar;  
"Ombudsman: OSI jedna od najdiskriminisanih društvenih grupa" - Vijesti Televizija, 03. decembar;  
"U Podgorici odigrana humanitarna utakmica povodom Dana ljudskih prava" -Televizija Crne Gore, prvi program , 11. decembar;  
„Ombudsman utvrdio da je MUP postupao suprotno Evropskim standardima: Džomiću prekršili prava“ – 15.12.“Dan“;

Prema našoj ocjeni, saradnja Zaštitnika sa štampanim i elektronskim medijima u izvještajnoj godini je bila dobra, ali smatramo da ima prostora za njeno dalje unapređivanje.

U 2015.godini nastavljena je saradnja sa Odborom za ljudska prava, Odborom za rodnu ravnopravnost, Odborom za evropske integracije Skupštine Crne Gore, Savjetom za vladavinu prava, Savjetom za građansku kontrolu rada policije, pravosudnim i drugim državnim organima.

Zaštitnik je u toku 2015.godine prisustvovao na više sjednica Odbora za ljudska prava i slobode povodom Godišnjeg i posebnih izvještaja, razmatranja budžeta Institucije i drugih tema. Takođe zamjenica Zaštitnika prisustvovala je Javnoj tribini na temu „Prava djeteta – hraniteljstvo“, koju je Odbor organizovao sa kancelarijom UNICEF-a u Crnoj Gori, 2.marta u Skupštini Opštine Herceg Novi.

U okviru saradnje sa Odborom za rodnu ravnopravnost Zaštitnik i saradnici prisustvovali su sjednicama Odbora, Sjednici Ženskog parlamenta, kao i tematskoj sjednici „Nasilje u porodici u romskoj i egipćanskoj zajednici u Crnoj Gori“.

Sjednici Odbora za evropske integracije prisustvovali su Zaštitnik i saradnik. Sjednica je bila posvećena razmatranju preporuka usvojenih na sastanku Parlamentarnog odbora Evropske Unije i Crne Gore za stabilizaciju i pridruživanje (POSP).

Zaštitnik sa saradnikom prisustvovao je sjednicama Savjeta za vladavinu prava na kojima se raspravljalo o ispunjenosti mjerila iz pregovaračkih poglavlja 23 i 24 akcionih planova.

U okviru saradnje sa Savjetom za građansku kontrolu rada policije Zaštitnik i zamjenica održali su sastanak sa predsjednikom Savjeta. Povod za sastanak je razmjena iskustava o policijskoj praksi u kontekstu poštovanja ljudskih i manjinskih prava, primjeni policijskih ovlašćenja prema građanima, pristupima policije prema pitanjima porodičnog nasilja i osjetljivim grupama, posebno osobama sa invaliditetom, ženama, nacionalnim manjinama, zavisnicima od droga i LGBT populaciji. Zaštitnik je učestvovao u radu okruglog stola koji je bio posvećen primjeni policijskih ovlašćenja tokom oktobarskih protestnih okupljanja u Podgorici, u organizaciji Savjeta za građansku kontrolu rada policije, NVO Građanska alijansa i NVO Akcija za ljudska prava.

Na predlog Univerziteta Crne Gore, studenti završne godine Fakulteta političkih nauka sa prof.dr Milanom Markovićem dva puta su posjetili Zaštitnika koji je studentima govorio o radu Institucije, njenom mandatu kao i načinu postupanja u individualnim predmetima. Takođe, studenti su se upoznali i sa aktivnostima koje Zaštitnik preduzima u promovisanju ljudskih prava. Vođen je otvoren razgovor, a studenti su pokazali veliko interesovanje na temu - Ombudsman i javna uprava.

Takođe, na poziv Crnogorskog udruženja studenata političkih nauka, Zamjenik Zaštitnika je održao predavanje na Fakultetu političkih nauka Univerziteta Crne Gore na temu: „Migracije u Evropi - proces inkluzije i ekskluzije“, sa aspekta ugrožavanja osnovnih prava i sloboda migranata.

Zamjenik Zaštitnika održao je predavanje o ljudskim pravima, s akcentom na prava osoba sa invaliditetom članovima Udruženja mladih sa hendikepom Crne Gore.

Zamjenica Zaštitnika održala je predavanje studentima završne godine Pravnog fakulteta, u organizaciji NVO Građanska alijansa, na temu „Prevenција torture, NPM i CPT standardi“.

## **2.2.2. Saradnja sa NVO**

U 2015.godini nastavljena je saradnja Zaštitnika sa civilnim sektorom kao važnim segmentom rada Institucije. Predstavnici Institucije su i pored brojnih obaveza uspjeli da odgovore na mnogobrojne pozive civilnog sektora, te uzmu učešće u radu skupova. Saradnja se ogledala kroz učešća u zajedničkim projektnim aktivnostima, učešćem predstavnika Institucije na raznim skupovima, okruglim stolovima, konferencijama, seminarima, obukama, predavanjima i dr. Nastavljena je dobra saradnja sa NVO „Građanska alijansa“, NVO „Naša inicijativa“, NVO „Centar za prava djeteta“, NVO „Inicijativa mladih za ljudska prava“, NVO „Akcija za ljudska prava“, NVO „Udruženje mladih sa hendikepom“,

Savez udruženja paraplegičara Crne Gore, NVO „Sigurna ženska kuća“, NVO „Djeca prije svega“, NVO „Savez slijepih Crne Gore“, NVO „Querr of Montenegro“, NVO „LGBT Forum Progres“, NVO „Centar za ženska prava“, NVO „Juventas“, NVO „Centar za građansko obrazovanje“...

U nastavku navodimo samo neke od skupova na koje su prisustvovali Zaštitnik, zamjenici ili savjetnici:

- Zaštitnik je na poziv sekretara Unije Balkanskih Egipćana prof. dr Rubin Zemona učestvovao u radu III Kongresa Unije Balkanskih Egipćana, koji je održan u Ulcinju. Jedna od tema Kongresa bila je „Ljudska prava i pozicija Egipćanskog naroda u zemljama Zapadnog Balkana“;
- Saradnica Zaštitnika prisustvovala je na okruglom stolu na kojem su predstavljeni rezultati projekta „Pravo osoba s invaliditetom na roditeljstvo“ s akcentom na unapređenju zaštite seksualnog i reproduktivnog zdravlja osoba s invaliditetom i njihovog ostvarivanja u roditeljstvu. Projekat „Pravo osoba s invaliditetom na roditeljstvo“ finansirala je Evropska unija posredstvom Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori;
- Predstavnicima Institucije i Centra za prava djeteta Crne Gore u saradnji sa međunarodnom organizacijom Save the Children, održali su trodnevni trening radionicu o dječijim pravima u cilju pripreme djece (Zlatnih savjetnika Ombudsmana i predstavnika Lokalnih dječijih parlamenata) za pribavljanje dječijih mišljenja/stavova o primjeni UN Konvencije o pravima djeteta u Crnoj Gori;
- Zaštitnik je na poziv CEDEM-a bio uvodničar na regionalnoj konferenciji „Izbjeglička kriza u Evropskoj Uniji i region EU plan, Vladine Strategije i odgovori civilnog društva, povodom Međunarodnog dana osoba sa invaliditetom“;
- Zaštitnik i zamjenik Zaštitnika učestvovali su na VII-om zasjedanju Dječjeg parlamenta koji je organizovao Centar za prava djeteta u saradnji sa Skupštinom Crne Gore, povodom 20. novembra, Dana usvajanja UN Konvencije o pravima djeteta;
- Predstavnicima institucije Zaštitnika učestvovala su u radu radionice na temu „Konvencija Savjeta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici – Instanbulska konvencija“, koju je organizovalo Ministarstvo za ljudska i manjinska prava;
- Zaštitnik i saradnica su povodom Međunarodnog dana osoba sa invaliditetom – 3.decembar, prisustvovali konferenciji „Lica sa invaliditetom u Crnoj Gori - stanje i izazovi“, koju su organizovala lica sa invaliditetom u Crnoj Gori;
- Predstavnicima Zaštitnika prisustvovali su radionici na temu „Konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije žena – CEDAW“, u organizaciji Ministarstva za ljudska i manjinska prava;
- Zaštitnik je prisustvovao Regionalnoj konferenciji „Civilno društvo odlučuje“ u organizaciji Centra za razvoj nevladinih organizacija;
- Zaštitnik je na poziv NVO „Inicijativa mladih za ljudska prava“, u saradnji sa Univerzitetom Donja Gorica, učestvovao u radu treninga za buduće mlade pravnike „Dokumentovanje torture“, koji je održan na Univerzitetu Donja Gorica. Zaštitnik je održao studentima predavanje na temu „Nadležnosti i rezultati institucije Ombudsmana u oblasti prevencije i zaštite od torture“.

### **2.3. Međunarodna saradnja**

U 2015.godini nastavljene su aktivnosti u okviru ranije formiranih mreža, Regionalne mreže Ombudsmana Zapadnog Balkana, AOM (Asocijacija Mediteranskih Ombudsmana), EOI (Evropska Institucija Ombudsmana), CRONSEE (Mreži Ombudsmana za djecu Jugoistočne Evrope), ENOC (Evropska mreža Ombudsmana za djecu). Institucija Zastitnika postala je članica Evropske mreže tijela za jednakost (EQUINET), uz već postojeću participaciju u mreži tijela za jednakost, koja se realizuje u okviru djelovanja Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije (ECRI).

Nastavljena je saradnja sa Savjetom Evrope, Delegacijom Evropske unije u Crnoj Gori, OEBS-om, UNICEF-om, UNHCR-om, UNDP-om i dr. Prisustvo Zaštitnika, zamjenika i savjetnika na raznim konferencijama, seminarima, radionicama, okruglim stolovima, studijskim putovanjima i sastancima doprinijeli su da se saradnja podigne na veći nivo.

U organizaciji Savjeta Evrope u 2015.godini, realizovane su završne aktivnosti u okviru ranije započetog projekta " Podrška Instituciji Ombudsmana i Ustavnom sudu Crne Gore u primjeni evropskih standarda u oblasti ljudskih prava (SOCCER)". U tom smislu posebno su za zaposlene bile važne obuke koje su sprovodili međunarodni eksperti. U sledećoj godini u okviru novog projekta Institucija očekuje dodatno jačanje administrativnih kapaciteta i saradnju sa državnim organima, primarno pravosuđem i državnom upravom.

U 2015.godini nastavljena je uspješna saradnja sa UNICEF- om, sprovedeno je istraživanje o postupanju sudova u porodično pravnim sporovima, takođe ovim istraživanjem obuhvaćeno je i postupanje Centra za socijalni rad u procesima, koji se direktno tiču djeteta pred sudom, imajući u vidu ulogu centara za socijalni rad u ovoj oblasti.

Uz finansijsku podršku OEBS-a preveden je Izvještaj o radu Institucije za 2014.godinu na engleski jezik.

Tokom 2015.godine Zaštitnik i njegovi saradnici imali su više razgovora i susreta sa predstavnicima ambasada u Crnoj Gori: njenom ekselencijom ambasadorom Njemačke, sa predstavnicima Ambasade Kraljevine Holandije, Nj.E.ambasadorom Republike Turske, Nj.E. ambasadorom SAD-a. Zaštitnik je održao i dva vrlo značajna sastanka i to sa Specijalnim savjetnikom State Departmenta za pitanja osoba sa invaliditetom gospodjom Judith Heumann i sa Specijalnim izaslanikom za prava LGBT osoba Sate Departmenta gospodinom Rendy Berijem, koji su izrazili zadovoljstvo susretom i rezultatima rada Zaštitnika u ovim oblastima.

U cilju upoznavanja zainteresovanih subjekata društva sa aktivnostima koje je institucija Zaštitnika u 2015. godini imala ističemo samo neke:

- Zaštitnik i saradnici posjetili su Danskog Ombudsmana u okviru projekta SOCCER koji se finansira od strane Evropske Unije i Savjeta Evrope, a implementira Savjet Evrope;
- Saradnici Zaštitnika učestvovali su u radu regionalne konferencije o primjeni i sprovođenju zakona i propisa o nediskriminaciji na Zapadnom Balkanu, u organizaciji Misije Organizacije za evropsku bezbjednost i saradnju (OEBS) na Kosovu. Konferencija je održana u Prištini. Na konferenciji se govorilo pozitivnim primjerima i izazovima u primjeni zakona i propisa o nediskriminaciji u regionu Zapadnog Balkana;
- Saradnica Zaštitnika je u organizaciji Ombudsmana Poljske i Ministarstva za inostrane poslove Poljske prisustvovala seminaru u Varšavi;
- Zaštitnik sa saradnicom prisustvovao je „III Internacionalnom Simpozijumu Institucija Ombudsmana“ u Ankari;
- U organizaciji Komesara Ukrajinskog parlamenta za ljudska prava u kancelarije UNDP-a, Zaštitnik je učestvovao u radu „Međunarodne konferencije o ulozi nacionalnih institucija za ljudska prava u sukobu i post-konfliktnim situacijama“;
- Zaštitnik je prisustvovao Interparlamentarnom seminaru „Uloga Ombudsmana u modernoj parlamentarnoj demokratiji: regionalna perspektiva“, u Briselu. Seminar je organizovao Evropski parlament - Jedinica za pretprijetne aktivnosti EU, u saradnji sa Evropskim Ombudsmanom. Teme o kojima se raspravljalo na seminaru su: odgovornost institucija EU i uloga Ombudsmana, Parlamentarni nadzor nad sprovođenjem zakona i Ombudsman, istraživanje neregularnosti, različite institucije i jednake uloge, razvoj dobrog administrativnog

- ponašanja u procesu reformi i EU integracijama, kapaciteti i resursi za efikasan rad institucije Ombudsmana, razvoj i budućnost Mreže Evropskih Ombudsmana;
- Zaštitnik i zamjenik Zaštitnika učestvovali su u radu međunarodne konferencije „Ombudsmani/nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava – Izazovi u ostvarivanju ljudskih prava u izbjegličkoj/ migrantskoj krizi“, u Beogradu. Kao rezultati rada na konferenciji je usvojena „Deklaracija o zaštiti i promovisanju prava izbjeglica i migranata“, tzv.Beogradska Deklaracija;
  - Povodom Međunarodnog dana ljudskih prava – 10.decembra, u organizaciji Sistema ujedinjenih nacija u Crnoj Gori i Ministarstva vanjskih poslova i evropskih integracija Vlade Crne Gore, Zaštitnik je bio jedan od panelista na panel diskusiju o ljudskim pravima. Zaštitnik je održao predavanje na temu: „ Građani i ljudska prava - poznavanje ljudskih prava i pristupa zaštiti, mehanizmi i građani - praksa“;
  - Saradnik Zaštitnika prisustvovao je konferenciji Equinet-a “Direktiva o slobodi kretanja”- u Parizu. Povod za konferenciju je upoznavanje tijela za ravnopravnost sa primjenom Direktive 2014/54 EU (sloboda kretanja radne snage u Evropskoj uniji) kao i razmjena iskustava i dobre prakse kao i izazovi sa kojima se mogu sresti prilikom primjene nove direktive.

### **2.3.1. Posjete predstavnika Međunarodnih organizacija**

Tokom 2015.godine Zaštitnik i zamjenici sa saradnicima održali su više sastanaka sa predstavnicima međunarodnih organizacija. U nastavku ističemo samo neke od njih:

- Zaštitnik sa Zamjenicom i saradnicima sastao se sa g-dinom Thorsten Geissler-om, predstavnikom Programa Vladavine prava Jugoistočne Evrope - Konrad-Adenauer-Stiftung;
- Zaštitnik sa saradnicima primio je delegaciju Human Rights Watch-a g-đu Veroniku Szente Goldston I g-đu Lydia Gall. Povod za sastanak bio je Izvještaj HRW-a, mišljenje i stav Zaštitnika po pitanju stanja medija u Crnoj Gori;
- Zamjenica sa saradnicima sastala se sa koozvjestiocima Komiteta za pravna pitanja Parlamentarne Skupštine Savjeta Evrope (PSSE). Tema sastanka bili su pritvorenici sa teškim zdravstvenim stanjem;
- Zaštitnik sa Zamjenicom održao sastanak sa šefom Delegacije Evropske Unije u Crnoj Gori N.J.E. Mitjom Drobničem;
- Zamjenik Zaštitnika sastao se sa predstavnikom Ombudsmana Grčke;
- Zamjenica Zaštitnika održala je sastanak sa delegacijom Ombudsmana Kosova;
- Zaštitnik i Zamjenik primili su delegaciju Kongresa Lokalnih i regionalnih Vlasti Savjeta Evrope, koju je predvodio predsjednik Jean – Claude Frecon;
- Zamjenica sa saradnicom održala je sastanak sa međunarodnim ekspertom za kvalitet predškolskog vaspitanja koje je od strane UNICEF-a angažovan da uradi analizu situacije u predškolskom obrazovanju i predloži okvir za unapređenje kvaliteta;
- Zaštitnik sa saradnicima primio je delegaciju UNHCR-a u Crnoj Gori, koju je predvodio Mustafa Server Caylan. Teme sastanka bili su raseljena i interno raseljena lica, lica u riziku od apatridije, azilanti i stanje po pitanju izbjegličke krize u regionu.



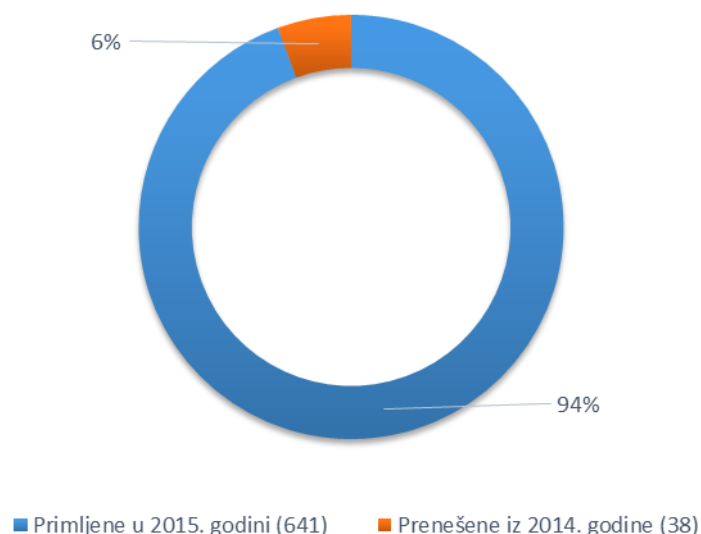


# III POSTUPANJE ZAŠTITNIKA PO PRITUŽBAMA I SOPSTVENIM INICIJATIVAMA

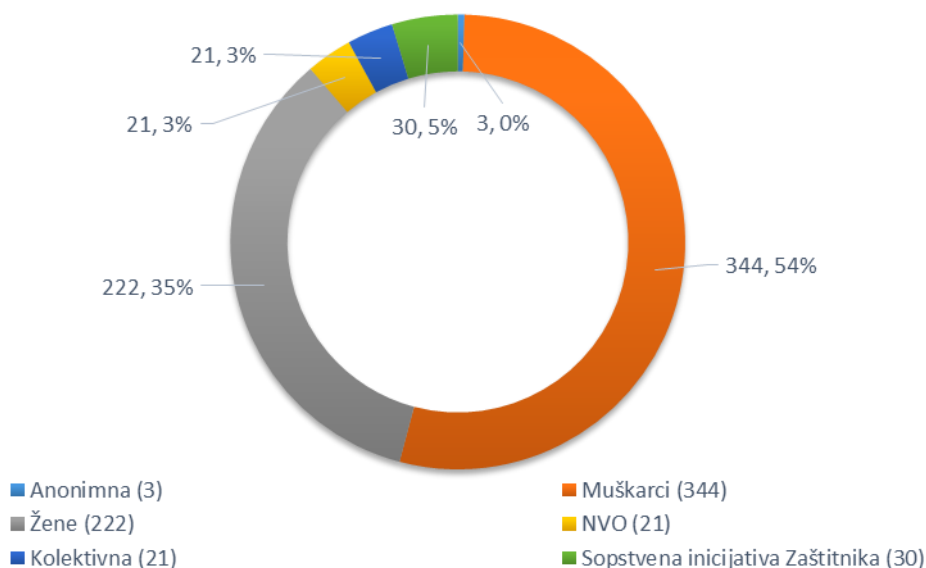
## 3.1. Statistički pokazatelji o radu Zaštitnika

U 2015. godini, institucija Zaštitnika je imala u radu **679** pritužbi, od kojih je:

- a) 641 primljeno u 2015. godini i
- b) 38 prenešene iz 2014. godine



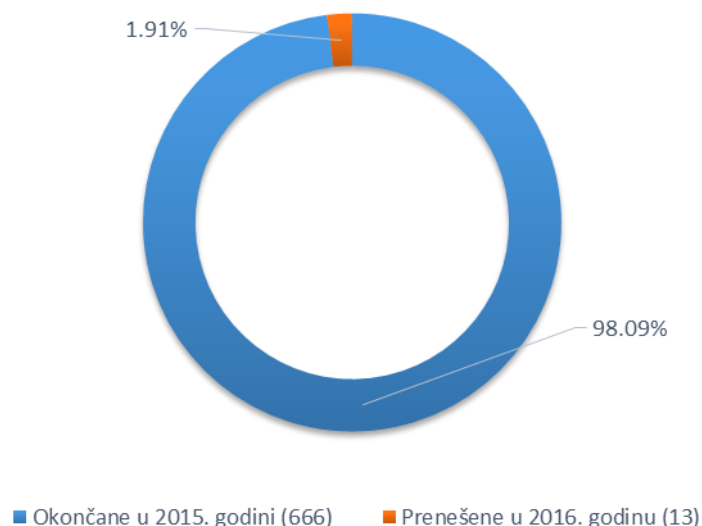
U poređenju sa prethodnom godinom Zaštitnik je u tekućoj godini primio 65 pritužbi više. Od 641 predmeta u 2015. godini, 566 predmeta je formirano po individualnim pritužbama (muškarci 344 i žene 222), 21 po pritužbama grupe građana i pravnih lica (kolektivne), 21 po pritužbama nevladinih organizacija, 30 predmeta je formirano po sopstvenoj inicijativi i jedan (3) po anonimnoj pritužbi.



Od 679 predmeta koji su bili u radu u 2015. godini, postupak je okončan u 666 predmeta (98,1%) i to 629 iz 2015. godine i 37 predmeta iz prethodne godine.

U 2016. godinu prenešeno je 13 predmeta (1,9 %), od kojih je većina formirana u drugoj polovini decembra 2015. godine, po kojima objektivno nije mogao biti završen postupak.

U poređenju sa prethodnom godinom (u kojoj je okončano 649 predmeta) evidentan je porast okončanih predmeta i to za 2,61%.



**Tabela - Pritužbe u radu u 2015. godini**

<b>Pritužbe</b>	<b>679</b>
Primljene u 2015.	641
Prenešene iz 2014.	38
<b>Pritužbe prema podnosiocima - primljene u 2015. godini</b>	<b>641</b>
Anonimne	3
Muškarci	344
Žene	222
Nevladine organizacije	21
Kolektivna	21
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	30
<b>Okončane (ukupno)</b>	<b>666</b>
Okončane iz 2015. godine	629
Okončane iz 2014. godine	37
<b>Prenešene u 2016. godinu</b>	<b>13</b>

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

Od ukupnog broja pritužbi primljenih u izvještajnoj godini, na rad državnih organa, organa državne uprave, upravnih i drugih organizacija odnosilo se 222 pritužbi, na rad sudova 92, na rad javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlaštenja 150, na rad Uprave policije 46, na rad organa lokalne samouprave i lokalne uprave 38, na rad Državnog tužilaštva 16, na rad organa za vođenje prekršajnog postupka 12 i

na rad organa, službi i nosioca javnih ovlaštenja u drugim državama, privrednih društava, drugih pravnih lica, preduzetnika, fizičkih lica i dr. 65 pritužba.

**Tabela – Zbirni pregled primljenih pritužbi u 2015. godini, po subjektima na čiji rad su se odnosile**

<b>Državni organi, organi državne uprave, upravne i druge organizacije</b>	<b>222</b>
Skupština CG	7
Vlada CG	1
Ministarstvo pravde	3
Ministarstvo ekonomije	3
Ministarstvo finansija	9
Ministarstvo kulture sporta i medija	1
Ministarstvo odbrane	4
Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja	1
Ministarstvo prosvjete	3
Ministarstvo rada i socijalnog staranja	13
Ministarstvo saobraćaja i pomorstva	10
Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija	1
Ministarstvo za evropske integracije	2
Ministarstvo zdravlja	4
Ministarstvo unutrašnjih poslova	48
Ministarstvo unutrašnjih poslova Filijala za upravne unutrašnje poslove u Kotoru	3
Ministarstvo unutrašnjih poslova - PJ za upravne unutrašnje poslove Nikšić	6
Ministarstvo unutrašnjih poslova - PJ za upravne unutrašnje poslove Podgorica	6
Ministarstvo unutrašnjih poslova - Područna jedinica Herceg Novi	1
Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore	4
Poreska uprava	1
Inspekcija rada	1
Komisija za povraćaj i obestecenje u Baru	1
Komisija za povraćaj i obestecenje u Bijelom Polju	1
Komisija za povraćaj i obeštećenje u Podgorici	1
Komisija za procjenu stete nastale od elementarnih nepogoda	1
Komisija za žalbe	2
Uprava carina	1
Uprava za inspekcijske poslove	2
Uprava za kadrove	1
Uprava za nekretnine	2
Uprava za nekretnine - Područna jedinica Bar	1
Uprava za nekretnine - Područna jedinica Berane	1
Uprava za nekretnine - Područna jedinica Kotor	1
Uprava za nekretnine - Područna jedinica Podgorica	1
Uprava za nekretnine - Podrucno odjeljenje Herceg Novi	5
Uprava za šume	3
Javni izvršitelj	7
Savjet za privatizaciju i kapitalne projekte	1
Agencija za zaštitu ličnih podataka	2

Centralna Depozitarna Agencija	1
Zastitnik imovinsko pravnih interesa	1
Zaštitnik ljudskih prava i sloboda	1
ZIKS Bijelo Polje	3
ZIKS Podgorica	50
<b>Ustavni sud</b>	<b>2</b>
<b>Redovni sudovi</b>	<b>90</b>
Vrhovni sud CG	2
Privredni sud u Podgorici	2
Upravni sud Crne Gore	1
Viši sud u Bijelom Polju	6
Viši sud u Podgorici	15
Osnovni sud u Baru	6
Osnovni sud u Beranama	3
Osnovni sud u Bijelom Polju	1
Osnovni sud u Cetinju	3
Osnovni sud u Herceg Novom	4
Osnovni sud u Kolašinu	2
Osnovni sud u Kotoru	5
Osnovni sud u Nikšiću	6
Osnovni sud u Plavu	3
Osnovni sud u Podgorici	20
Osnovni sud u Rožajama	2
Osnovni sud u Ulcinju	6
Osnovni sud u Žabljaku	3
<b>Državno tužilaštvo</b>	<b>16</b>
Vrhovni državni tužilac Crne Gore	4
Više državno tužilaštvo Podgorica	3
Osnovno državno tužilaštvo u Bijelom Polju	2
Osnovno državno tužilaštvo u Herceg Novom	1
Osnovno državno tužilaštvo u Nikšiću	1
Osnovno državno tužilaštvo u Pljevljima	1
Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici	3
Osnovno državno tužilaštvo u Ulcinju	1
<b>Organi za vođenje prekršajnog postupka</b>	<b>12</b>
Područni organ za prekršaje Budva	1
Područni organ za prekršaje Podgorica	11
<b>Uprava policije</b>	<b>46</b>
Uprava policije	4
Uprava policije - Centar bezbednosti Bijelo Polje	1
Uprava policije - Centar bezbjednosti NIKŠIĆ	2
Uprava policije - Centar bezbjednosti Podgorica	35
Uprava policije - Odeljenje bezbednosti Kotor	1

Uprava policije - Odeljenje bezbednosti Plav	2
Uprava policije - Odeljenje bezbednosti Rožaje	1
<b>Javne službe i drugi nosioci javnih ovlašćenja</b>	<b>150</b>
Centar za socijalni rad Bar	1
Centar za socijalni rad Berane	1
Centar za socijalni rad Bijelo Polje	4
Centar za socijalni rad Budva	2
Centar za socijalni rad Cetinje	1
Centar za socijalni rad Herceg Novi	4
Centar za socijalni rad Kotor	1
Centar za socijalni rad Nikšić, Plužine i Šavnik	4
Centar za socijalni rad Plav	4
Centar za socijalni rad Pljevlja i Žabljak	1
Centar za socijalni rad Podgorica	20
Centar za socijalni rad Rožaje	6
Pravni Fakultet	1
Univerzitet Crne Gore	3
Nacionalna biblioteka Crne Gore "Durde Crnojevic" Cetinje	1
Klinički centar Crne Gore	6
Fakultet za turizam i hotelijerstvo	1
Filozofski fakultet - Niksic	2
Fond PIO - Crne Gore	11
Fond PIO - Područno odjeljenje Nikšić	1
Fond PIO - Podrucno odjeljenje Podgorica	2
Fond rada Crne Gore	4
Fond Zdravstva CG	1
Gimnazija Tuzi	1
JPU "Đina Vrbica"	2
JPU "Ljubica popović"	1
JU Bolnica Nikšić	1
JU Centar za kulturu Žabljak	1
JU Gimnazija "Niko Rolovic" Bar	2
JU Gimnazija "Slobdan Škerović"	2
JU Muzeji i galerije Podgorica	1
JU Obrazovni centar Šavnik	1
JU Osnovna škola "Boško Strugar" u Ulcinju	1
JU Osnovna škola "Dragiša Ivanović"	3
JU Osnovna škola "Drago Malović "	1
JU Osnovna škola "Dusan Korac" Bijelo Polje	2
JU Osnovna škola "Dušan Obradović"	1
JU Osnovna škola "Ilija Kišić" Zelenika	1
JU Osnovna škola "Jugoslavija"	1
JU Osnovna škola "Luka Simonović" Nikšić	1
JU Osnovna škola "Maksim Gorki"	2
JU Osnovna škola "Marko Miljanov"	2
JU Osnovna škola "Milan Vukotić" Golubovci	1

JU Osnovna škola "Milovan Jelić" - Bijelo Polje	1
JU Osnovna škola "Musa Burzan"	1
JU Osnovna škola "Mustafa Pećanin"	1
JU Osnovna škola "Narodni heroj Savo Ilić" Kotor	2
JU Osnovna škola "Nedakusi"	1
JU Osnovna škola "Njegoš"	3
JU Osnovna škola "Radomir Mitrović" u Berane	1
JU Osnovna škola "Risto Ratković"	2
JU Osnovna škola "Salko Aljković" Pljevlja	2
JU Osnovna škola "Šutjeska"	1
JU Osnovna škola "Vuk Karadžić"	1
JU Osnovna škola "Vuko Jovović"	1
JU Škola za osnovno muzičko obrazovanje	2
JU Srednja pomorska škola Kotor	1
JU Srednja škola "Vaso Aligrudić"	3
JU Srednja stručna škola "Ivan Uskoković" u Podgorici	1
JU Srednja Stručna škola "Spasoje Raspopović"	1
JU SŠ "Vukadin Vukadinović"	1
JU Stručna medicinska škola Podgorica	1
JU Zavod "Komanski most"	1
JZU Opšta bolnica Bar	1
JZU Specijalna Bolnica za plućne bolesti "Dr Jovan Bulajić" Brezovik	1
Opšta bolnica u Bijelom Polju	1
Bolnica Danilo I - Cetinje	1
Dom zdravlja - Podgorica	2
Pošta CG Podgorica	3
JP Vodovod - Danilovgrad	1
JP Vodovod i kanalizacija - Bar	1
JP Vodovod i kanalizacija - Podgorica	1
<b>Lokalna samouprava i lokalna uprava</b>	<b>38</b>
Glavni grad Podgorica	2
Prijestonica Cetinje	1
Opština Bar	1
Opština Berane	2
Opština Bijelo Polje	1
Opština Budva	2
Opština Herceg Novi	2
Opština Kolašin	1
Opština Kotor	1
Opština Nikšić	3
Opština Plav	1
Opština Pljevlja	1
Opština Podgorica	1
Opština Rožaje	3
Opština Tivat	5
Komunalna inspekcija Opštine Kotor	2

Komunalna policija Glavnog grada Podgorice	3
Komunalna policija Opštine Bar	1
Komunalna policija Opštine Herceg Novi	1
Komunalna policija Opštine Nikšić	2
Sekretarijat za planiranje i zaštitu životne sredine Podgorica	1
Sekretarijat za stambeno inspeksijske poslove - Herceg Novi	1
<b>Drugi organi, organizacije, fizička i pravna lica i drugi slučajevi</b>	<b>65</b>
Druga pravna lica ( Banke, OS društva, Mediji, Usluzne djelatnosti)	7
Fizička lica	3
Organi, sluzbe i nosioci javnih ovlasćenja u drugim drzavama	6
Organ nije određen	10
Ostalo (Pravni savjet)	3
Privredna društva (AD, DD i slicno)	26
Zahtjevi (za Informacije, pravnu, finansijsku i drugu pomoc)	10
<b>Ukupno</b>	<b>641</b>

### 3.1.2. Broj pritužbi prema teritorijalnoj pripadnosti podnosilaca

U toku 2015. godine, pritužbe su podnijeli građani iz Glavnog grada, Prijestonice i opština Crne Gore, i to iz: Podgorice (298), Cetinja (6), Andrijevice (4), Bara (32), Berana (16), Bijelog Polja (38), Budve (19), Danilovgrada (20), Gusinja (5) Herceg Novog (22), Kolašina (4), Kotora (23), Mojkovaca (1), Nikšića (63), Petnjica (2), Plava (10), Pljevalja (11), Rožaja (13), Tivata (11), Ulcinja (11) i Žabljaka (7).

Zaštitniku su se obraćali i pojedini građani iz drugih država, i to iz: Srbije (17), Hrvatske (2), Bosna i Hercegovina (3), Albanija (2), Češka (1).

#### Tabela - Pritužbe prema teritorijalnoj pripadnosti podnosilaca

I Glavni grad, Prijestonica i opštine u Crnoj Gori	Broj
Podgorica	298
Cetinje	6
Andrijevica	4
Bar	32
Berane	16
Bijelo Polje	38
Budva	19
Danilovgrad	20
Gusinje	5
Herceg Novi	22
Kolašin	4
Kotor	23
Mojkovac	1
Nikšić	63
Petnjica	2
Plav	10
Pljevlja	11



Rožaje	13
Tivat	11
Ulcinj	11
Žabljak	7
<b>Ukupno</b>	<b>616</b>

<b>II Strane države</b>	<b>Broj</b>
Srbija	17
Hrvatska	2
Bosna i Hercegovina	3
Albanija	2
Češka	1
<b>Ukupno</b>	<b>25</b>
<b>Ukupno I+II</b>	<b>641</b>

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

<b>Muškarci</b>	<b>344</b>
Andrijevica	4
Bar	16
Berane	10
Bijelo Polje	16
Budva	8
Cetinje	4
Danilovgrad	14
Gusinje	4
Herceg Novi	13
Kolašin	3
Kotor	9
Mojkovac	1
Nikšić	34
Petnjica	1
Plav	6
Pijavlja	6
Podgorica	151
Rožaje	10
Tivat	6
Ulcinj	10
Žabljak	7
Srbija	8
Hrvatska	1
Bosna i Hercegovina	1
Češka	1
<b>Žene</b>	<b>222</b>
Bar	16
Berane	5

Bijelo Polje	19
Budva	9
Cetinje	1
Danilovgrad	3
Gusinje	1
Herceg Novi	7
Igalo	1
Kotor	13
Nikšić	29
Petnjica	1
Plav	4
Pļjevlja	5
Podgorica	85
Rožaje	3
Spuž	3
Tivat	3
Ulcinj	1
Srbija	8
Hrvatska	1
Bosna i Hercegovina	2
Albanija	2
<b>Grupe</b>	<b>40</b>
Bijelo Polje	2
Budva	1
Cetinje	1
Herceg Novi	1
Kolašin	1
Kotor	1
Podgorica	30
Tivat	2
Srbija	1
<b>Firma</b>	<b>2</b>
Bijelo Polje	1
Budva	1
<b>Sopstvena inicijativa Zaštitnika</b>	<b>30</b>
Podgorica	30
<b>Anonimne</b>	<b>3</b>
Berane	1
Podgorica	2
<b>Ukupno</b>	<b>641</b>

### 3.1.3. Urgencije

U izvještajnoj godini neki subjekti nijesu dostavili traženo izjašnjenje ili su kasnili u dostavljanju izjašnjenja, pa je Zaštitnik bio prinuđen da u 72 predmeta uputi 101 urgencija, 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 2015. godini**

<b>Državni organi I organi državne uprave</b>	<b>Broj</b>	
Ministarstvo ekonomije	1	
Ministarstvo finansija	3	
Ministarstvo inostranih poslova	1	
Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja	1	
Ministarstvo rada i socijalnog staranja	5	U 1 predmetu 3 urgencije
Ministarstvo saobraćaja i pomorstva	4	
Ministarstvo unutrašnjih poslova	20	U 1 predmetu 3 urgencije; u 1 predmetu 5 urgencije
Ministarstvo unutrašnjih poslova - PJ za upravne unutrašnje poslove Podgorica	2	
Ministarstvo unutrašnjih poslova - PJ za upravne unutrašnje poslove Nikšić	12	U 6 predmeta po 2 urgencije
Ministarstvo unutrašnjih poslova Filijala za upravne unutrašnje poslove u Kotoru	1	
Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija	1	
Ministarstvo za evropske integracije	1	
Sanitarna inspekcija	1	
Savjet za privatizaciju i kapitalne projekte	1	
Uprava za inspeksijske poslove	2	
Uprava za nekretnine - Područna jedinica Podgorica	1	
Uprava za nekretnine - Područno odjeljenje Herceg Novi	4	U 1 predmetu 4 urgencije
Upravna inspekcija	3	U 1 predmetu 3 urgencije
ZIKS Podgorica	2	
Agencija za zaštitu ličnih podataka	1	
Agencija za zaštitu životne sredine	3	U 1 predmetu 3 urgencije
Inspekcija rada	4	U 2 predmeta po 2 urgencije
Komisija za povraćaj i obeštećenje u Podgorici	3	U 1 predmetu 3 urgencije
<b>Lokalna samouprava i lokalna uprava</b>		
Komunalna inspekcija Opštine Kotor	1	
Sekretarijat za finansije, turizam i ekonomski razvoj - Opština Herceg Novi	1	
Opština Herceg Novi	1	
Opština Budva	2	U 1 predmetu 2 urgencije
Glavni grad Podgorica	1	
Komunalna policija Glavnog grada Podgorice	1	
Opština Bar	1	

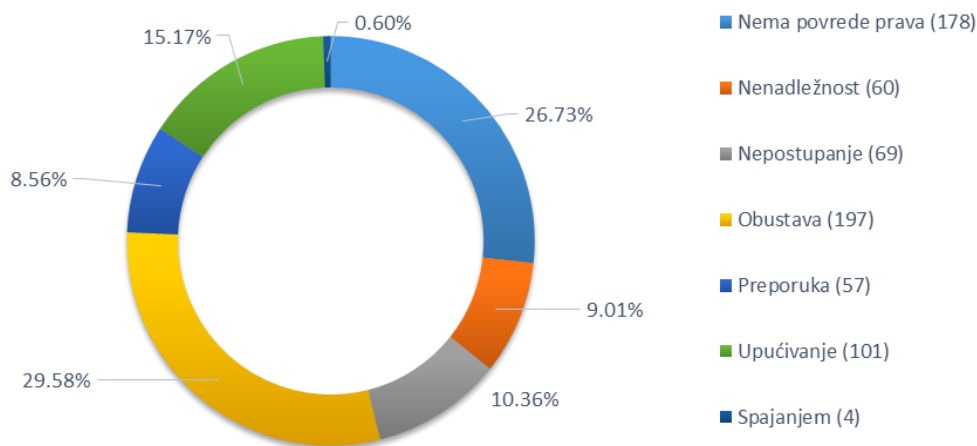
Prijestonica Cetinje	2	U 1 predmetu 2 ugrencije
Komunalna policija Opštine Herceg Novi	1	
Glavni grad Podgorica	1	
<b>Javne službe i drugi nosioci javnih ovlašćenja</b>		
Fond PIO - Crne Gore	1	
Pošta CG Podgorica	2	
JP Vodovod i kanalizacija - Podgorica	2	U 1 predmetu 2 ugrencije
JU Muzeji i galerije Podgorica	1	
Bolnica Danilo I - Cetinje	2	U 1 predmetu 2 ugrencije
JU Zavod "Komanski most"	1	
Klinički centar Crne Gore	1	
Nacionalna biblioteka Crne Gore "Durde Crnojevic" Cetinje	1	
Univerzitet Crne Gore	1	
<b>Ukupno</b>	<b>101</b>	

### 3.2. Način okončanja postupka po pritužbama

Od 666 predmeta po kojima je postupak okončan u 2015. godini, u 60 predmeta Zaštitnik nije bio nadležan za postupanje, a u 69 predmeta nijesu postojale procesne pretpostavke za postupanje. U 101 predmeta postupak je okončan upućivanjem na druga pravna sredstva, u 432 slučajeva postupak okončan nakon sprovedenog ispitnog postupka i u četiri (4) slučaja spajanjem predmeta.

**Tabela – Način okončanja postupka po pritužbama**

Ishod postupka po pritužbama	Broj	Procenat
Nema povrede prava	178	26.73%
Nenadležnost	60	9.01%
Nepostupanje	69	10.36%
Obustava	197	29.58%
Preporuka	57	8.56%
Upućivanje	101	15.17%
Spajanjem	4	0.60%
<b>Ukupno</b>	<b>666</b>	



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

<b>Nema povrede prava</b>	<b>178</b>
Firma	1
Grupa	7
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	7
Muškarci	98
Žene	65
<b>Nenadležnost</b>	<b>60</b>
Muškarci	41
Žene	19
<b>Nepostupanje</b>	<b>69</b>
Anonimna	3
Firma	1
Grupa	2
Muškarci	46
Žene	17
<b>Obustava</b>	<b>197</b>
Grupa	19
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	20
Muškarci	98
Žene	60
<b>Preporuka</b>	<b>57</b>
Grupa	13
Muškarci	28
Žene	16
<b>Spajanjem</b>	<b>4</b>
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	1
Muškarci	3
<b>Upućivanje</b>	<b>101</b>
Grupa	3
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	2
Muškarci	47
Žene	49

### **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 129 predmet, što predstavlja 19.36%, od ukupnog broja pritužbi po kojima je postupak okončan. Naime, u 60 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 u Crnoj Gori (3); povrede prava u drugim državama (1); zahtjeve za materijalnu, pravnu i drugu pomoć (2); zahtjeve za preispitivanje zakonitosti odluka državnih organa (sudovi i dr.) (50), zahtjev za zastupanje i preduzimanje radnji u postupku (1), i na druge razloge (3). U 69 predmeta Zaštitnik nije postupao po pritužbama iz zakonom utvrđenih razloga, odnosno zbog toga što: je podnešena anonimna pritužba (3) a nije bilo osnova za postupanje po

sopstvenoj inicijativi, nijesu iscrpljena druga pravna sredstva (4), pritužba je podnesena po isteku roka od jedne godine od dana učinjene povrede (2), pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku ni nakon toga (48) i ista pritužba je ponovo dostavljena bez novih dokaza (12).

U 101 predmeta ili 15,16% 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>60</b>
Pritužba se nije odnosila na državne i druge organe RCG	3
Pritužba se odnosi na povrede prava u drugim državama	1
Zahtjev za materijalnu, pravnu i drugu pomoć	2
Zahtjev za preispitivanje zakonitosti odluka državnih organa (sudovi i dr.)	50
Zahtjev za zastupanje i preduzimanje radnji u postupku	1
Ostali razlozi	3
<b>Nepostupanje</b>	<b>69</b>
Anonimna pritužba	3
Nijesu iscrpljena druga pravna sredstva	4
Pritužba je podnesena po isteku roka od jedne godine od dana učinjene povrede	2
Pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku	48
Pritužba ponovljena a nijesu podnijeti novi dokazi	12
<b>Upućivanje na druga pravna sredstva</b>	<b>101</b>

### 3.2.2. Pritužbe okončane nakon sprovedenog ispitnog postupka

Nakon sprovedenog ispitnog postupka okončano je 432 predmeta, odnosno 64,86% od ukupno 666 pritužbi po kojima je postupak okončan. Od toga broja u 178 slučajeva (26,72%), Zaštitnik nije utvrdio povrede prava.

U 217 slučajeva (32,58%) je utvrđeno da postoji povreda prava, od kojih je u 160 slučajeva 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 57 predmeta dao mišljenja sa preporukom nadležnim organima i drugim subjektima za otklanjanje utvrđenih povreda prava, ostavljajući za to odgovarajuće rokove.

U 37 slučajeva postupak je obustavljen, i to: u 12 predmeta zbog toga što je nakon podnošenja pritužbi pokrenut sudski postupak, u 8 predmeta podnosilac pritužbe nije sarađivao u postupku, a njegova saradnja je bila neophodna, dok su u 17 predmeta podnosioci povukli pritužbe nakon podnošenja.

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

<b>Pritužbe</b>	<b>Broj</b>
<b>Utvrđeno da nije bilo povrede prava</b>	<b>178</b>
<b>Utvrđena povreda prava (ukupno)</b>	<b>217</b>
Povreda otklonjena u toku postupka	160

Preporuke	57
<b>Postupak obustavljen (osim slučajeva u kojima je povreda otklonjena u toku postupka)</b>	<b>37</b>
Nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak	12
Podnosilac povukao pritužbu	17
Podnosilac pritužbe ne saradjuje u postupku	8
<b>Ukupno</b>	<b>432</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 232 pritužbe, na rad sudova 91 pritužba, na rad Državnog tužilaštva 20, na rad organa za vođenje prekršajnog postupka 12, na rad Uprave policije 47 pritužbi, na rad javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlaštenja 154, na rad organa lokalne samouprave i lokalne uprave 41 i na rad organa, službi i nosioca javnih ovlaštenja u drugim državama, privrednih društava, drugih pravnih lica, preduzetnika, fizičkih lica i dr. 69 pritužbi.

#### Tabela – Okončane pritužbe po organima

Državni organi, organi državne uprave, upravne i druge organizacije	232
Ustavni sud i redovni sudovi	91
Državno tužilaštvo	20
Organi za vođenje prekršajnog postupka	12
Uprava policije	47
Javne službe i drugi nosioci javnih ovlaštenja	154
Lokalna samouprava i lokalna uprava	41
Drugi organi, organizacije, fizička i pravna lica	69
<b>Ukupno</b>	<b>666</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>232</b>
Firma	2
Grupa	26
Sapstvena inicijativa Zaštitnika	12
Muškarci	125
Žene	67
<b>Ustavni sud i redovni sudovi</b>	<b>91</b>
Grupa	1
Sapstvena inicijativa Zaštitnika	1
Muškarci	60
Žene	29
<b>Državno tužilaštvo</b>	<b>20</b>
Grupa	1
Sapstvena inicijativa Zaštitnika	1
Muškarci	5
Žene	13
<b>Organi za vođenje prekršajnog postupka</b>	<b>12</b>

Muškarci	4
Žene	8
<b>Uprava policije</b>	<b>47</b>
Grupa	3
Muškarci	35
Žene	9
<b>Javne službe i drugi nosioci javnih ovlaštenja</b>	<b>154</b>
Grupa	5
Sapstvena inicijativa Zaštitnika	11
Muškarci	78
Žene	60
<b>Lokalna samouprava i lokalna uprava</b>	<b>41</b>
Grupa	4
Sapstvena inicijativa Zaštitnika	3
Muškarci	19
Žene	15
<b>Drugi organi, organizacije, fizička i pravna lica</b>	<b>69</b>
Anonimna	3
Grupa	4
Sapstvena inicijativa Zaštitnika	2
Muškarci	35
Žene	25
<b>Ukupno</b>	<b>666</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 2015. godine (641), na rad Ustavnog suda odnosilo se dvije (2) pritužbe, a na rad redovnih sudova 90 pritužbi, ili 14,04%. Primljene pritužbe na redovne sudove odnosile su se na: Vrhovni sud Crne Gore dvije, Privredni sud u Podgorici dvije, Upravni sud jedna, više sudove 21 i osnovne sudove 64. Postupak je završen u 91 predmeta, i to u 90 slučaja iz 2015. godine i jedan iz prethodne godine.

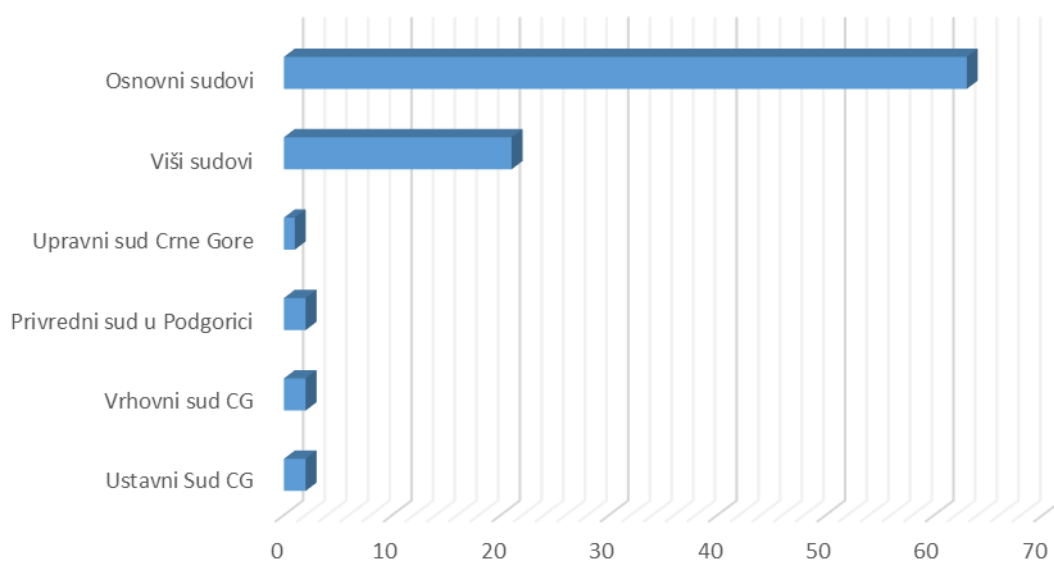
**Tabela – Primjene pritužbe po podnosiocima - žene, muškarci i ostali podnosioci pritužbi**

<b>I Ustavni sud CG</b>	<b>2</b>
Grupe	1
Muškarci	1
<b>II Redovni sudovi</b>	<b>90</b>
Sapstvena inicijativa Zaštitnika	1
Muškarci	60
Žene	29
<b>Ukupno I+II</b>	<b>92</b>



**Tabela - Okončani postupci po pritužbama**

<b>I Ustavni Sud CG</b>	<b>2</b>
<b>II Redovni sudovi</b>	<b>89</b>
Vrhovni sud CG	2
Privredni sud u Podgorici	2
Upravni sud Crne Gore	1
Viši sudovi	21
Osnovni sudovi	63
<b>Ukupno I+II</b>	<b>91</b>



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

<b>I Ustavni Sud</b>	<b>2</b>
<b>II Redovni sudovi</b>	<b>89</b>
Vrhovni sud CG	2
Privredni sud u Podgorici	2
Upravni sud Crne Gore	1
Viši sud u Bijelom Polju	6
Viši sud u Podgorici	15
Osnovni sud u Baru	6
Osnovni sud u Beranama	3
Osnovni sud u Bijelom Polju	1
Osnovni sud u Cetinju	3
Osnovni sud u Herceg Novom	4
Osnovni sud u Kolašinu	2
Osnovni sud u Kotoru	5
Osnovni sud u Nikšiću	6
Osnovni sud u Plavu	3
Osnovni sud u Podgorici	20
Osnovni sud u Rožajama	2

Osnovni sud u Ulcinju	6
Osnovni sud u Žabljaku	2
<b>Ukupno I+II</b>	<b>91</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>2</b>
Nema povrede prava	1
Povreda otklonjena u toku postupka	1
<b>II Redovni sudovi</b>	<b>89</b>
<b>Nema povrede prava</b>	<b>22</b>
<b>Nenadležnost</b>	<b>35</b>
Zahtjev za preispitivanja zakonitosti sudskih odluka	35
<b>Nepostupanje</b>	<b>10</b>
Pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku (a ni nakon toga)	7
Pritužba ponovljena a nijesu podnijeti novi dokazi	3
<b>Obustava</b>	<b>10</b>
Podnosilac povukao pritužbu	2
Povreda otklonjena u toku postupka	7
Podnosilac pritužbe ne saraduje u postupku	1
<b>Preporuka</b>	<b>2</b>
<b>Upućivanje na druga pravna sredstva</b>	<b>10</b>
<b>Ukupno I+II</b>	<b>91</b>

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

<b>I Ustavni sud CG</b>	<b>2</b>
Grupe	1
Muškarci	1
<b>II Redovni sudovi</b>	<b>89</b>
Sapstvena inicijativa Zaštitnika	1
Muškarci	59
Žene	29
<b>Ukupno I+II</b>	<b>91</b>

### 3.3.1.2. Pritužbe na rad Državnog tužilaštva

Na rad Državnog tužilaštva Crne Gore primljeno je 16 pritužbi ili 2,49% od ukupnog broja pritužbi. Pritužbe su se odnosile na rad: Vrhovni državni tužilac Crne Gore (4), Više državno tužilaštvo Podgorica (3) i osnovna državna tužilaštva u Bijelom Polju (2), u Herceg Novom(1), u Nikšiću (1), u Pljevljima (1), u Podgorici (3) i Ulcinju (1). Iz predhodne godine prenijeto je četiri pritužbe.

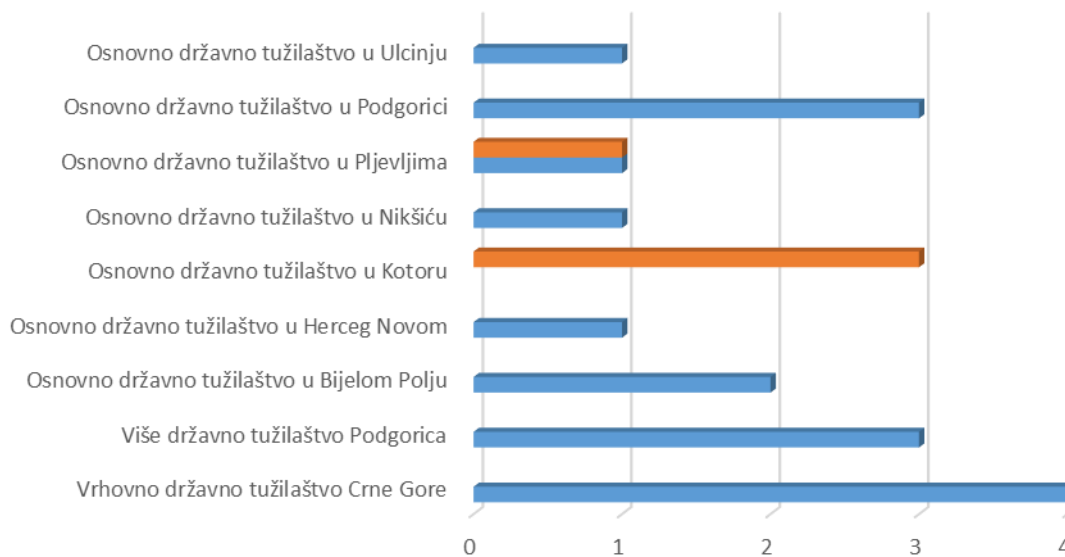
Postupak je završen u 20 predmeta (16 iz 2015. godine i četiri iz prethodne godine)

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

Grupe	1
Sapstvena inicijativa Zaštitnika	1
Muškarci	4
Žene	10
<b>Ukupno</b>	<b>16</b>

**Tabela – Okončani postupci po pritužbama**

I Državno tužilaštvo	2015	2014
Vrhovno državno tužilaštvo Crne Gore	4	
Više državno tužilaštvo Podgorica	3	
Osnovno državno tužilaštvo u Bijelom Polju	2	
Osnovno državno tužilaštvo u Herceg Novom	1	
Osnovno državno tužilaštvo u Kotoru		3
Osnovno državno tužilaštvo u Nikšiću	1	
Osnovno državno tužilaštvo u Pljevljima	1	1
Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici	3	
Osnovno državno tužilaštvo u Ulcinju	1	
<b>Ukupno</b>	<b>16</b>	<b>4</b>



**Tabela – Način okončanja pritužbi**

Pritužbe	Broj
Nema povrede prava	8
Nenadležnost	5
Obustava	5
Povreda otklonjena u toku postupka	5
Preporuka	1
Upućivanje na druga pravna sredstva	1
<b>Ukupno</b>	<b>20</b>

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

Grupe	1
Sapstvena inicijativa Zaštitnika	1
Muškarci	5
Žene	13
<b>Ukupno</b>	<b>20</b>

### 3.3.1.3. Pritužbe na rad Organa za prekršaje

Na rad Organa za prekršaje primljeno je 12 pritužbi ili 1,87% od ukupnog broja pritužbi. Pritužbe su se odnosile na rad:

Područni organ za prekršaje Budva (1) i Podgorice (11). Postupak je završen u 12 predmeta.

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

Muškarci	4
Žene	8
<b>Ukupno</b>	<b>12</b>

**Tabela - Okončani postupci po pritužbama**

<b>Pritužbe</b>	<b>Broj</b>
Područni organ za prekršaje Budva	1
Područni organ za prekršaje Podgorica	11
<b>Ukupno</b>	<b>12</b>

**Tabela – Način okončanja pritužbi**

<b>Pritužbe</b>	<b>Broj</b>
<b>Nema povrede prava</b>	<b>3</b>
<b>Nenadležnost</b>	<b>5</b>
<b>Nepostupanje</b>	<b>2</b>
Pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku	2
<b>Preporuka</b>	<b>1</b>
<b>Upućivanje na druga pravna sredstva</b>	<b>1</b>
<b>Ukupno</b>	<b>12</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 235 pritužbi. Od toga 222 pritužbi je primljeno u 2015. godini, a 13 pritužbe su prenešene iz 2014. godine. U poređenju sa predhodnom godinom broj pritužbi je smanjen za ok 7%.

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

Firme	2
Muškarci	117
Žene	68
Grupe	23
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	12
<b>Ukupno</b>	<b>222</b>

U izvještajnoj godini postupak je okončan u 232 predmeta, (219 iz 2015. godine i 13 predmeta iz 2014. godine), a ostalo je 3 nezavršena predmeta.

**Tabela - Okončani postupci po pritužbama**

<b>Organi i organizacije</b>	<b>2015</b>	<b>2014</b>
Skupština CG	7	
Vlada CG	1	
Ministarstvo ekonomije	3	
Ministarstvo finansija	8	3
Ministarstvo kulture sporta i medija	1	
Ministarstvo odbrane	4	
Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja	1	
Ministarstvo pravde	3	
Ministarstvo prosvjete	3	
Ministarstvo rada i socijalnog staranja	13	1
Ministarstvo saobraćaja i pomorstva	10	1
Ministarstvo unutrašnjih poslova	39	5
Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija	1	
Ministarstvo za evropske integracije	2	
Ministarstvo zdravlja	4	
Ministarstvu unutrašnjih poslova	9	
Ministarstvu unutrašnjih poslova Filijala za upravne unutrašnje poslove u Kotoru	3	
Ministarstvu unutrašnjih poslova - PJ za upravne unutrašnje poslove Nikšić	6	
Ministarstvu unutrašnjih poslova - PJ za upravne unutrašnje poslove Podgorica	6	
Ministarstvu unutrašnjih poslova - Područna jedinica Herceg Novi 1	1	
Agencija za zaštitu ličnih podataka	2	
Centralna Depozitarna Agencija	1	
Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore	4	
Inspekcija rada	1	
Javni izvršitelj	7	
Komisija za povraćaj i obestecenje u Baru	1	
Komisija za povraćaj i obestecenje u Bijelom Polju	1	
Komisija za povraćaj i obeštećenje u Podgorici	1	
Komisija za procjenu štete nastale od elementarnih nepogoda	1	
Komisija za žalbe	2	
Poreska uprava	1	
Savjet za privatizaciju i kapitalne projekte	1	
Uprava carina	1	

Uprava za inspekcijske poslove	2	
Uprava za kadrove	1	
Uprava za nekretnine	2	
Uprava za nekretnine - Područna jedinica Bar	1	
Uprava za nekretnine - Područna jedinica Berane	1	
Uprava za nekretnine - Područna jedinica Budva		1
Uprava za nekretnine - Područna jedinica Kotor	1	
Uprava za nekretnine - Područna jedinica Podgorica	1	
Uprava za nekretnine - Područno odjeljenje Herceg Novi	5	
Uprava za šume	3	
Zastitnik imovinsko pravnih interesa	1	
Zaštitnik ljudskih prava i sloboda	1	2
ZIKS Bijelo Polje	2	
ZIKS Podgorica	49	
<b>Ukupno</b>	<b>219</b>	<b>13</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 šest (6) slučajeva Zaštitnik nije bio nadležan da postupi, u 26 slučajeva Zaštitnik nije postupao iz zakonom utvrđenih razloga (nisu iscrpljena druga pravna sredstva, pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku i dr.), u 79 predmeta postupak je obustavljen (povreda otklonjena u toku postupka – 69, podnosilac povukao pritužbu i dr), 25 predmeta dato je mišljenje sa preporukom i u 41 slučaj Zaštitnik je podnosiocu pritužbi uputio na druga pravna sredstva – korišćenje redovnih pravnih sredstava koje im stoje na raspolaganju.

#### Tabela – Način okončanja postupka

Pritužbe	Broj
Nema povrede prava	55
Nenadležnost	6
Nepostupanje	26
Obustava	79
Preporuka	25
Upućivanje	41
<b>Ukupno</b>	<b>232</b>

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

Muškarci	125
Žene	67
Grupa	26
Firme	2
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	12
<b>Ukupno</b>	<b>232</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 2015. godini primljene su 46 pritužbe ili 7,17% od ukupnog broja primljenih pritužbi (641). Iz prethodne godine prenešeno je 2 pritužbi. U poređenju sa predhodnom godinom broj pritužbi je povećan za oko 58%.

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

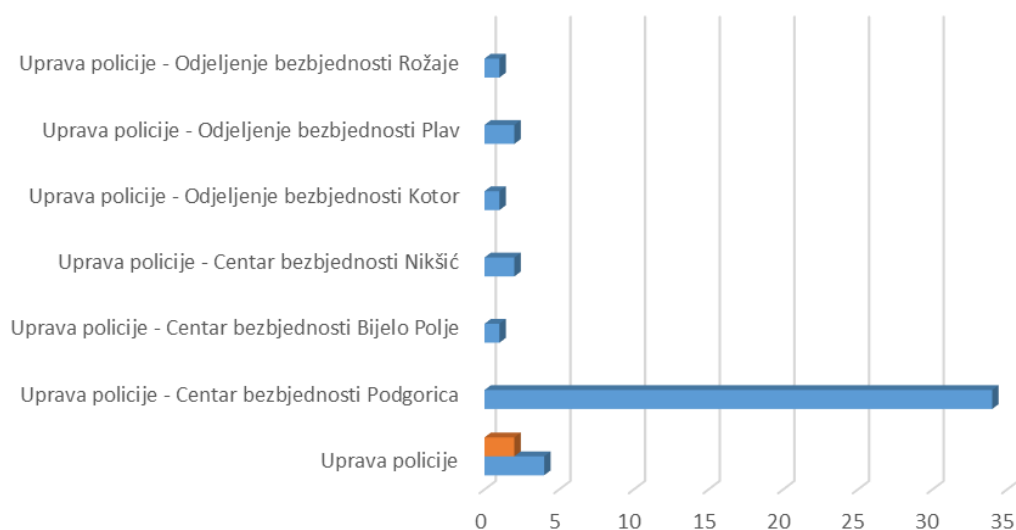
Muškarci	35
Žene	9
Grupa	2
<b>Ukupno</b>	<b>46</b>

Od ukupnog broja pritužbi u radu (48) okončano je 47 pritužbi, od čega 45 pritužbe iz 2015. godine i dvije (2) pritužbi iz 2014. godine, od kojih su se šest (6) pritužbe odnosilo na rad Uprave policije, 34 na rad Centra bezbjednosti Podgorica, dvije (2) na rad Centra bezbjednosti Nikšić, jedna (1) pritužba na rad Centra bezbjednosti Bijelo Polje, dvije (2) na rad Odeljenja bezbednosti Plav i jedna na rad Odeljenja bezbjednosti Kotor i Rožaje.

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

**Tabela – Okončani postupci po pritužbama**

Pritužbe	2015	2014
Uprava policije	4	2
Uprava policije - Centar bezbjednosti Podgorica	34	
Uprava policije - Centar bezbjednosti Bijelo Polje	1	
Uprava policije - Centar bezbjednosti Nikšić	2	
Uprava policije - Odeljenje bezbjednosti Kotor	1	
Uprava policije - Odeljenje bezbjednosti Plav	2	
Uprava policije - Odeljenje bezbjednosti Rožaje	1	
<b>Ukupno</b>	<b>45</b>	<b>2</b>



Postupak po pritužbama na rad Policije okončan je na način što je: u 14 slučajeva utvrđeno da nema povrede prava, u šest (6) je utvrđena povreda prava i dato je mišljenje sa preporukom, u sedam (7) podnosilac je upućen da svoja prava ostvari kod drugih organa, u 11 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), a u devet (9) slučajeva postupak je obustavljen (povreda otklonjena u toku postupka, nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak i dr.).

**Tabela – Način okončanja postupka po pritužbama**

<b>Pritužbe</b>	<b>Broj</b>
Nema povrede prava	14
Nepostupanje	11
Obustava	9
Preporuka	6
Upućivanje	7
<b>Ukupno</b>	<b>47</b>

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

Muškarci	35
Žene	9
Grupa	3
<b>Ukupno</b>	<b>47</b>

### 3.3.2.2. Pritužbe na rad javnih službi i drugih nosioca javnih ovlašćenja

Na rad javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlašćenja u 2015. godini Zaštitniku je podnijeto 150 pritužbe, a iz prethodne godine prenijeto je 9 pritužbi.

U poređenju sa predhodnom godinom povećan je broj pritužbi za 27 ili 18%.

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

Muškarci	74
Žene	60
Grupe	5
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	11
<b>Ukupno</b>	<b>150</b>

Od ukupnog broja pritužbi u radu (159), postupak je okončan u 145 predmeta iz 2015. godine i 9 predmeta iz 2014. godine.

**Tabela – Okončani postupci po pritužbama**

<b>Javne službe i drugi nosioci javnih ovlašćenja</b>	<b>2015</b>	<b>2014</b>
Centar za socijalni rad Berane	1	
Centar za socijalni rad Plav	4	
Centar za socijalni rad Bar	1	
Centar za socijalni rad Bijelo Polje	4	



Centar za socijalni rad Budva	2	
Centar za socijalni rad Cetinje	1	
Centar za socijalni rad Herceg Novi	4	
Centar za socijalni rad Kotor	1	
Centar za socijalni rad Nikšić, Plužine i Šavnik	4	
Centar za socijalni rad Pljevlja i Žabljak	1	
Centar za socijalni rad Podgorica	20	2
Centar za socijalni rad Rozaje	6	
Fakultet za turizam i hotelijerstvo	1	
Filozofski fakultet - Niksic	2	
Klinički centar Crne Gore	6	1
Nacionalna biblioteka Crne Gore "Durde Crnojevic" Cetinje	1	
Pravni Fakultet	1	
Univerzitet Crne Gore	3	
Fond Zdravstva CG	1	1
Fond PIO - Crne Gore	8	1
Fond PIO - Područno odjeljenje Nikšić	1	
Fond PIO - Podrucno odjeljenje Podgorica	2	
Fond rada Crne Gore	4	
JPU "Đina Vrbica"	2	
JPU "Ljubica popović"	1	
JU Bolnica Nikšić	1	
JU Centar za kulturu Žabljak	1	
JU Gimnazija "Niko Rolovic" Bar	2	
JU Gimnazija "Slobdan Škerović"	2	
JU Muzeji i galerije Podgorica	1	
JU Obrazovni centar Šavnik	1	
JU Osnovna škola "Narodni heroj Savo Ilic" Kotor	1	
JU Osnovna škola "Bosko Strugar" u Ulcinju	1	
JU Osnovna škola "Dragiša Ivanović"	3	
JU Osnovna škola "Drago Malović "	1	
JU Osnovna škola "Dusan Korac" Bijelo Polje	2	
JU Osnovna škola "Dušan Obradović"	1	
JU Osnovna škola "Ilija Kišić" Zelenika	1	
JU Osnovna škola "Jugoslavija"	1	
JU Osnovna škola "Luka Simonović" Nikšić	1	
JU Osnovna škola "Maksim Gorki"	2	1
JU Osnovna škola "Marko Miljanov"	2	
JU Osnovna škola "Milan Vukotić" Golubovci	1	
JU Osnovna škola "Milovan Jelić" - Bijelo Polje	1	
JU Osnovna škola "Mustafa Pećanin"	1	
JU Osnovna škola "Narodni heroj Savo Ilic" Kotor	1	
JU Osnovna škola "Nedakusi"	1	
JU Osnovna škola "Njegoš"	3	1
JU Osnovna škola "Radomir Mitrovic" u Berane	1	
JU Osnovna škola "Risto Ratković"	2	
JU Osnovna škola "Salko Aljkovic" Pljevlja	2	

JU Osnovna škola "Sutjeska"	1	
JU Osnovna škola "Vuk Karadžić"	1	
JU Osnovna škola "Vuko Jovović"	1	
JU Škola za osnovno muzičko obrazovanje	2	
JU Srednja pomorska skola Kotor	1	
JU Srednja skola "Vaso Aligrudić"	3	
JU Srednja stručna skola "Ivan Uskoković" u Podgorici	1	
JU Srednja Stručna škola "Spasoje Raspopović"	1	
JU SSS "Vukadin Vukadinović"	1	
JU Stručna medicinska škola Podgorica	1	
JU Zavod "Komanski most"	1	
JZU Dom zdravlja Budva		1
JZU Opšta bolnica Bar	1	
JZU Specijalna Bolnica za plućne bolesti "Dr Jovan Bulajić" Brezovik	1	
Bolnica Danilo I - Cetinje	1	
Dom zdravlja - Podgorica	2	
Opšta bolnica u Bijelom Polju	1	
Pošta CG Podgorica	3	
JP Vodovod i kanalizacija - Bar	1	
JP Vodovod - Danilovgrad	1	
JP Vodovod Budva		1
JP Vodovod i kanalizacija - Podgorica	1	
<b>Ukupno</b>	<b>145</b>	<b>9</b>

Postupak po pritužbama koje su se odnosile na rad javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlašćenja je okončan na način što je: u 44 slučaj utvrđeno da nema povrede prava, u četiri (4) slučaja Zaštitnik nije postupao iz zakonom utvrđenih razloga, u četiri (4) slučajeva Zaštitnik nije bio nadležan da postupa, u 70 slučajeva postupak je obustavljen ( povreda otklonjena u toku postupka – 63, podnosilac povukao pritužbu i dr), u tri (3) slučaja okončan je spajanjem predmeta, u 11 predmeta data su mišljenja sa preporukama, a u 18 slučajeva Zaštitnik je podnosiocima pritužbi uputio da zaštitu svojih prava ostvare pred nadležnim državnim organima.

**Tabela - Način okončanja postupka po pritužbama**

<b>Pritužbe</b>	<b>Broj</b>
Nema povrede prava	44
Nenadležnost	4
Nepostupanje	4
Obustava	70
Preporuka	11
Upućivanje	18
Spajanjem	3
<b>Ukupno</b>	<b>154</b>

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

Muškarci	78
Žene	60

Grupe	5
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	11
<b>Ukupno</b>	<b>154</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 38 pritužbi, iz 2014. godine prenijeto je 4 pritužbe, tako da je bilo ukupno u radu 42 pritužbe.

U poređenju sa prethodnom godinom broj pritužbi na lokalnu samoupravu smanjen je za 41%.

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

Muškarci	17
Žene	14
Grupe	4
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	3
<b>Ukupno</b>	<b>38</b>

Od ukupnog broja pritužbi u radu (42), postupak je okončan po 41 pritužbi, i to 38 pritužbi iz 2015. godine i 3 pritužbe prenešene iz prethodne godine.

#### Tabela – Okončani postupci po pritužbama

Lokalne samouprave i organ lokalne uprave	2015	2014
Glavni grad Podgorica	2	
Prijestonica Cetinje	1	
Opština Bar	1	
Opština Berane	2	
Opština Bijelo Polje	1	
Opština Budva	2	
Opština Herceg Novi	1	1
Opština Kolašin	1	
Opština Kotor	1	1
Opština Nikšić	3	
Opština Plav	1	
Opština Pljevlja		1
Opština Podgorica	1	
Opština Rožaje	3	
Opština Tivat	5	
Komunalna inspekcija Opštine Kotor	2	
Komunalna policija Glavnog grada Podgorice	3	
Komunalna policija Opštine Bar	1	
Komunalna policija Opštine Herceg Novi	2	
Komunalna policija Opštine Nikšić	2	
Komunalna policija Opštine Pljevlja	1	
Sekretarijat za planiranje i zaštitu životne sredine Podgorica	1	
Sekretarijat za stambeno inspekcijske poslove - Herceg Novi	1	
<b>Ukupno</b>	<b>38</b>	<b>3</b>

Postupak po pritužbama koje su se odnosile na rad organa lokalne samouprave i lokalne uprave je okončan na način što je: u 14 slučajeva utvrđeno da nema povrede prava, u dva (2) slučajeva Zaštitnik nije postupao iz zakonom utvrđenih razloga, u jednom (1) slučaju Zaštitnik nije bio nadležan da postupi, u 11 slučajeva postupak je obustavljen (povreda otklonjena u toku postupka – 7 i dr.), u šest (6) slučajeva dato je mišljenje sa preporukom i u sedam (7) slučajeva podnosioci pritužbi upućeni su da zaštitu svojih prava ostvare pred nadležnim državnim organima.

**Tabela - Način okončanja postupka po pritužbama**

<b>Pritužbe</b>	<b>Broj</b>
Nema povrede prava	14
Nenadležnost	1
Nepostupanje	2
Obustava	11
Preporuka	6
Upućivanje	7
<b>Ukupno</b>	<b>41</b>

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

Muškarci	19
Žene	15
Grupa	4
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	3
<b>Ukupno</b>	<b>41</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 u 58 pritužbi, na ostala građanska prava 307 pritužbi, na ekonomska, socijalna i kulturna prava 152 pritužbe i na prava djeteta u 149 pritužba.

**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>58</b>
<b>Ostala građanska prava</b>	<b>307</b>
Pravo na državljanstvo	6
Pravo na lična dokumenta	16
Pravo na pravično i nepristrasno suđenje u svim pravnim postupcima i pred svim organima vlasti	71
Pravo na slobodan pristup informacijama	26
Pravo na slobodno kretanje i nastanjivanje	4
Pravo na slobodu i licnu bezbjednost	18
Zabrana diskriminacije	83
Zabrana mučenja i surovog neljudskog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja	10
Zabrana samovoljnog hapšenja, pritvaranja ili proganjanja	5
Pravo na pravnu zaštitu	18

Pravo na zdravu životnu sredinu	6
Druga prava lica lišenih slobode	30
Prava raseljenih lica	1
Pravo građana da neposredno ili posredno učestvuje u upravljanju javnim poslovima	2
Pravo na ljudsko dostojanstvo i jednakost pred zakonom	7
Pravo na pretpostavljenu nevinost u krivičnom postupku	4
<b>Ekonomska, socijalna i kulturna prava</b>	<b>152</b>
Akcionarsko pravo	1
Povraćaj imovine	3
Stara devizna štednja	2
Pravo iz oblasti preduzetništva	1
Pravo iz radnog odnosa i pravo na rad	35
Pravo iz socijalne zaštite	23
Pravo na imovinu I mirno uživanje imovine	37
Pravo na obrazovanje	2
Pravo na stanovanje	5
Pravo na zdravstvenu zaštitu i pravo na zdravstveno osiguranje	19
Pravo na penzisko i invalidsko osiguranje	18
Pravo na rehabilitaciju, naknadu štete i djelotvoran pravni lijek	6
<b>Prava djeteta</b>	<b>149</b>
<b>Ukupno</b>	<b>666</b>

### 3.5. Mišljenja sa preporukama

U 2015. godini, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore je nakon sprovedenog ispitivanja utvrdio da je došlo do povrede određenih ljudskih prava i sloboda i dao je nadležnim organima i javnim ustanovama 57 mišljenja sa preporukama.<sup>3</sup>

**Tabela – Pregled datih preporuka po organima**

Ministarstvo ekonomije	1
Ministarstvo finansija	2
Ministarstvo rada i socijalnog staranja	2
Ministarstvo saobraćaja i pomorstva	5
Ministarstvo unutrašnjih poslova	4
Savjet za privatizaciju i kapitalne projekte	1
Skupština CG	1
Uprava za inspekcijske poslove	1
ZIKS Podgorica	5
Komisija za povraćaj i obestecenje u Baru	1
Komisija za povraćaj i obeštećenje u Podgorici	1
Komisija za procjenu štete nastale od elementarnih nepogoda	1
Centar za socijalni rad Bar	1
Centar za socijalni rad Budva	1
Centar za socijalni rad Herceg Novi	1

<sup>3</sup> Mišljenja sa preporukama se mogu naći na web sajtu Zaštitnika <http://ombudsman.co.me/>

Dom zdravlja - Podgorica	1
Fond PIO - Crne Gore	1
JU Gimnazija "Slobdan Škerović"	1
JU Osnovna škola "Drago Malović "	1
JU Osnovna škola "Dusan Korac" Bijelo Polje	1
JU Zavod "Komanski most"	1
Klinički centar Crne Gore	1
Komunalna inspekcija Opštine Kotor	2
Komunalna policija Glavnog grada Podgorice	1
Komunalna policija Opštine Bar	1
Opština Budva	1
Opština Nikšić	1
Područni organ za prekršaje Budva	1
Druga pravna lica ( Banke, OS drustva, Mediji, Usluzne djelatnosti)	4
Privredna drustva (AD, DD i slicno)	1
Uprava policije	1
Uprava policije - Centar bezbjednosti Niklšić	1
Uprava policije - Centar bezbjednosti Podgorica	4
Osnovni sud u Plavu	1
Osnovni sud u Podgorici	1
Osnovno državno tužilaštvo u Pljevljima	1
JPU "Đina Vrbica"	1
<b>Ukupno</b>	<b>57</b>

Od 57 datih preporuka 35 su ispoštovane u izvještajnoj godini, u jednom (1) slučaju preporuka je djelimično ispunjena, u 15 slučajeva nije istekao rok za realizaciju preporuke.

U šest (6) slučajeva nijesu ispoštovane preporuke date sljedećim organima:

U mišljenju od 26. januara 2015. godine, Zaštitnik je preporučio Nezavisnim dnevnim novinama "Informer" Crna Gora:

- da u buduće striktno poštuje propise o zabrani diskriminacije, etičke standarde informisanja i da se uzdrži od objavljivanja sadržaja kojima se šire, podstiču, promovišu ili opravdavaju ideje, stavovi i informacije kojima se podstiče diskriminacija, mržnja i nasilje prema pripadnicima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u Crnoj Gori;
- da svojim pisanjem – priložima doprinosi suzbijanju stereotipa i predrasuda prema manjinskim narodima i drugim manjinskim nacionalnim zajednicama i razvijanju međunacionalne i etičke tolerancije.

Nezavisne dnevne novine "Informer" nijesu dostavile Zaštitniku izvještaj o preduzetim radnjama na izvršenju preporuke.

U mišljenju od 27. januara 2015. godine, Zaštitnik je preporučio Fudbalskom Savezu Crne Gore, da bez daljeg odlaganja:

- da se u narednim aktivnostima, prilikom organizovanja sportskih priredbi u okviru svoje nadležnosti, uzdržava arbitrenih postupaka kojima se u neravnopravan položaj stavljaju predstavnici štampanih medija bez objektivnog i razumnog opravdanja za takav postupak;
- da prilikom informisanja javnosti mora imati u vidu interes različitih korisnika informisanja (pluralizam u informisanju), a naročito ako se kroz aktivnost datog medija vrši informisanje većeg broja ljudi - korisnika informacija od javnog interesa;
- da se kod primjene kriterijumima ograničenja posebno vodi računa o aktivnostima koje su od posebnog značaja (javnog interesa) kao vid promocije nacionalnih vrijednosti i zajedništva, kakve sigurno jesu zvanični susreti crnogorske reprezentacije.

Fudbalski Savez Crne Gore nije dostavio Zaštitniku izvještaj o preduzetim radnjama na izvršenju preporuke.

U mišljenju od 29. juna 2015. godine, Zaštitnik je preporučio Ministarstvu finansija, da bez daljeg odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana od dana prijema ovog akta, 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. juna 2015. godine, Zaštitnik je preporučio Ministarstvu finansija, da bez daljeg odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana od dana prijema ovog akta, 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. oktobra 2015. godine, Zaštitnik je preporučio Montenegro Airlinesu, da bez daljeg odlaganja, a najkasnije u roku od 30 dana od dana prijema ovog akta, obavijesti Zaštitnika o preduzetim radnjama:

- da iz MEDIF orasca- 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,
- da uskladi vođenje evidencije i obradu podataka o ličnosti sa važećim propisima i standardima.

U mišljenju od 7. oktobra 2015. godine, Zaštitnik je preporučio:

- Osnovnom sudu u Podgorici, da bez daljeg odlaganja okonča postupak i
- Centru za socijalni rad u Podgorici, da preduzme neophodne radnje i mjere iz svoje nadležnosti, radi ostvarivanja garantovanih prava dvoje djece.

Osnovni sud u Podgorici i Centar za socijalni rad u Podgorici, nijesu dostavili Zaštitniku izvještaj o preduzetim radnjama na izvršenju preporuke.

Djelimično ispunjena preporuka data u mišljenju od 24. novembra 2015. godine, Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija Podgorica da :

- Uprava Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, bez odlaganja, preduzme mjere za identifikaciju i utvrđivanje odgovornosti svih službenika ZIKS-a, koji su dana 14. januara 2015. godine, nakon 17h u disciplinskom odjeljenju Kazneno popravnog doma u Podgorici i 15. januara 2015. godine, primijenili fizičku snagu i gumenu palicu prema osuđenim licima D.J., D.P., Ž.L., M.S., L.L., M. K., V.Z, D.D, P.D; G.D, S.V i B.L.;
- da Uprava Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija obezbijedi dosledno poštovanje nacionalnih propisa, potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava, koji se odnose na lica lišena slobode, odnosno obezbijedi poštovanje njihovih prava:
- da ljekari Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija u izvještajima o pregledima osuđenih lica, redovno upisuju vrijeme (čas i minut) kada je pregled izvršen.

Ova preporuka je ispoštovana u dijelu pod tačkom 2 i 3.

Podsjećamo da u 2014. godini nije ispoštovano 12 preporuka. Od tog broja u 2015. godini, ispoštovano je osam (8) preporuka, a po četiri (4) preporuke još uvijek nije postupljeno i to:

U mišljenju od 13. februara 2014. godine, Zaštitnik je preporučio Državnoj izbornoj komisiji, da bez daljeg odlaganja, a najkasnije u roku od osam dana od dana prijema ovog akta, donese rešenje po zahtjevu Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - MANS, iz Podgorice, za slobodan pristup informacijama, broj 13/48235, od 14.05.2013. godine i na taj način postupi po presudi Upravnog suda Crne Gore, U.br. 3156/12, od 29. 03. 2013. godine.

U mišljenju od 13. februara 2014. godine, Zaštitnik je preporučio JP Radio televiziji Crne Gore, da bez daljeg odlaganja, a najkasnije u roku od osam dana od dana prijema ovog akta, 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.

U mišljenju od 14. februara 2014. godine, Zaštitnik je preporučio JP Radio televiziji Crne Gore, da bez daljeg odlaganja, a najkasnije u roku od osam dana od dana prijema ovog akta, 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.

U mšljenju od 29.12. 2014. godine, Zaštitnik je preporučio Ministarstvu prosvjete, da bez daljeg odlaganja:

- preduzme mjere i radnje na preispitivanju rješenja tog Ministarstva br. 07-100, od 24.11.2014.godine i omogući podnosiocu pritužbe da u skladu sa propisima učestvuje u postupku; i
- da u skladu sa svojim ovlašćenjima izvrši inspekcijski nadzor nad radom JU Srednje elektrotehničke škole, odnosno radom razredne starješine, te utvrdi da li je u svom radu postupala u skladu sa propisima i načelom najboljeg interesa djeteta - odnosno učenika P.S.

Takođe podsjećamo da i u izvještajnoj godini nijesu ispoštovane dvije (2) preporuke iz ranijih godina i to:

Preporuka od 30 novembra 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 poštovanje prava na mirno uživanje svoje imovine, odnosno stana iznad prolaza pored "Robne kuće" u Žabljaku.



Preporuka od 23. septembra 2013. godine, data Ministarstvu finansija, da bez daljeg odlaganja, a najkasnije u roku od osam dana, od dana prijema ovog akta, donese rješenje po zahtjevu za slobodan pristup informacijama Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - MANS, iz Podgorice, od 24. decembra 2012. godine i na taj način postupi po presudi Upravnog suda Crne Gore, U.br.517/2013, od 21. juna 2013. godine.

## IV 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 pet mišljenja na nacрте i predloge zakona.

### 4.1. Mišljenje na Predlog Zakona o dopunama Zakona o eksproprijaciji

Mišljenje je dato Skupštini Crne Gore.

U mišljenju je navedeno da dredbe člana 58b Predloga Zakona o dopunama Zakona o eksproprijaciji nijesu saglasne sa Ustavom Crne Gore i njihovim usvajanjem povrijedila bi se osnovna ljudska prava i slobode zajemčena Ustavom Crne Gore i Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Naime, Predlogom Zakona o dopunama Zakona o eksproprijaciji, članom 1, predviđeno je da se u Zakonu o eksproprijaciji („Službeni list RCG“, br. 55/00, 12/02, 28/06 i „Službeni list CG“ broj 21/08) poslije člana 58a dodaje novi član 58b koji glasi:

"Izuzetno od člana 58a ovog zakona, upis prava svojine na eksproprijisanoj nepokretnosti može se izvršiti stupanjem na snagu odluke kojom se u skladu sa zakonom utvrđuje javni interes u oblasti od strateškog značaja za ekonomski razvoj ili za realizaciju projekata koji doprinose smanjenju javnog duga.

U slučaju iz stava 1 ovog člana, korisnik eksproprijacije stiče pravo da stupi u posjed ekspropisane nepokretnosti, u roku od osam dana od dana donošenja konačnog rješenja o upisu prava svojine na ekspropisanoj nepokretnosti.

U slučaju iz st. 1 i 2 ovog člana, raniji vlasnik ekspropisane nepokretnosti ostvaruje pravo na naknadu za tu nepokretnost u skladu sa ovim zakonom.

Do isplate naknade za ekspropisane nepokretnost korisnik eksproprijacije dužan je da ranijem vlasniku, ako je predmet eksproprijacije bio objekat za stanovanje ili druga nepokretnost koja mu je služila za obavljanje djelatnosti, obezbijedi privremeni smještaj za stanovanje, odnosno drugu nepokretnost za obavljanje djelatnosti.

Ako korisnik eksproprijacije nije u mogućnosti da ranijem vlasniku ekspropisane nepokretnosti obezbijedi uslove iz stava 4 ovog člana, dužan je da mu obezbijedi mjesečnu naknadu za stanovanje, odnosno naknadu u visini od jedne dvanaestine prihoda ostavrenih od obavljanja djelatnosti na toj nepokretnosti u godini koja prethodi eksproprijaciji, na način da mu se ne pogoršaju uslovi života."

Po mišljenju Zašitnka, odredbama člana 58b Predloga Zakona o dopunama Zakona o eksproprijaciji povrjeđuju se prava zagantovana Ustavom Crne Gore i Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, i to odredbe čl. 9, 16, 19, 20, 24, 32, 58 i 145 Ustava Crne Gore, kao i odredbe člana 6 stav 1 tačka 1, čl. 8, i 13 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i odredba člana 1 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

Polazeći od navedenih odredaba Ustava Crne Gore i Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Zaštitnik smatra da bi se usvajanjem navedenog zakonskog izuzetka - člana 58b Predloga Zakona povrijedila osnovna ljudska prava i slobode, prvenstveno pravo na svojinu - imovinu iz člana 58 Ustava Crne Gore kojim se jemči pravo svojine i propisuje da niko ne može biti lišen ili ograničen prava svojine, osim kada to zahtijeva javni interes, uz pravičnu naknadu i člana 1 stav 1 Protokola 1 uz Evropsku konvenciju, prema kome svako fizičko i pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine i da niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava.

Članom 58a važećeg Zakona o eksproprijaciji propisano je da se upis prava svojine i drugih prava na eksproprijaciji vrši na osnovu pravosnažnog rješenja o eksproprijaciji i dokaza o isplaćenoj naknadi.

Međutim, Predlogom Zakona, članom 58b stav 1, odstupa se od navedenog pravila i propisuje izuzetak na osnovu koga se upis svojine na eksproprijaciji može izvršiti bez sprovođenja redovnog postupka eksproprijacije, bez pravosnažnog rješenja o eksproprijaciji i bez isplaćene pravične naknade, stupanjem na snagu odluke kojom se u skladu sa zakonom utvrđuje javni interes u oblasti od strateškog značaja za ekonomski razvoj ili za realizaciju projekata koji doprinose smanjenju javnog duga. Pri tome, Predlogom Zakona, a ni važećim zakonom nije određeno šta se smatra javnim interesom u oblasti od strateškog značaja za ekonomski razvoj, kao i projektom koji doprinosi smanjenju javnog duga, što dodatno stvara opštu nesigurnost građana i pravnih lica.

Prema stavu 2 člana 58b Predloga Zakona, korisnik eksproprijacije stekao bi pravo da stupi u posjed eksproprijisane nepokretnosti, u roku od osam dana od dana donošenja konačnog rješenja o upisu prava svojine na eksproprijisanoj nepokretnosti, a upis svojine na eksproprijisanoj nepokretnosti se vrši stupanjem na snagu odluke o utvrđivanju javnog interesa. Zaštitnik smatra da bi se na ovakav način eksproprijacija sprovodila "de facto", izvan pravila i postupka propisanog zakonom. Raniji vlasnik nepokretnosti, primjenom imovinskih mjera iz Predloga Zakona dovodi se u daleko nepovoljniji položaj od onog u kojem se nalazi u skladu sa važećim zakonom. Na taj način, bivšem vlasniku nepokretnosti povređuju se ljudska prava i slobode i krši odredba člana 16 tačka 3 Ustava Crne Gore prema kojoj se zakonom u skladu sa Ustavom, uređuje postupak pred nadležnim organom (u konkretnom slučaju eksproprijacije), odredba člana 20 Ustava Crne Gore i člana 13 Evropske konvencije, prema kojima svako ima pravo na djelotvoran pravni lijek protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu ili na zakonom zasnovanom interesu, člana 32 Ustava i člana 6 stav 1 tačka 1 Evropske konvencije prema kojima svako ima pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku pred nezavisnim, nepristrasnim i zakonom ustanovljenim sudom i člana 145 Ustava prema kojem zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Prema stavu 3 člana 38b Predloga Zakona, raniji vlasnik nepokretnosti, tek nakon "de facto" gubljenja prava svojine na svojoj nepokretnosti, stiče pravo da, nakon konačnosti rješenja o upisu prava svojine korisnika eksproprijacije, učestvuje u postupku i ostvari pravo na naknadu za eksproprijisanu nepokretnost. Predloženim rješenjem, bivši vlasnik nepokretnosti dovodi se u krajnje nepovoljan položaj budući da se lišava prava svojine prije isplate pripadajuće naknade za tu nepokretnost, pa čak i prije utvrđivanja te naknade što nije u saglasnosti sa Ustavom Crne Gore.

Slične odredbe sadržao je Zakon o eksproprijaciji ("Sl. list RCG", br. 55/2000), i to odredbu člana 3, kojom je bilo propisano da se "danom pravosnažnosti rješenja o eksproprijaciji mijenja vlasnik, odnosno oblik svojine na eksproprijisanoj nepokretnosti (potpuna eksproprijacija)", i člana 58 stav 1 kojom je bilo propisano da se "upis svojine i drugih prava na eksproprijisanoj nepokretnosti vrši na osnovu pravosnažnog rješenja o eksproprijaciji". Međutim, Ustavni Sud Crne Gore, Odlukom U br.14/2001 od

12.02.2002.godine ("Sl. list RCG", br. 12/02) utvrdio je da citirane odredbe člana 3 i člana 58 st. 1 i 2 Zakona o eksproprijaciji ("Sl. list RCG", br. 55/2000) nijesu u saglasnosti sa Ustavom Republike Crne Gore i prestale su da važe danom objavljivanja te odluke. Po ocjeni Ustavnog Suda "lišavanje prava svojine ili ograničavanje toga prava je neodvojivo povezano sa utvrđivanjem i isplatom pripadajuće naknade, odnosno ekvivalenta... (...) S toga, utvrđivanje i isplata naknade mora prethoditi prenosu prava svojine ili se mora izvršiti najkasnije istovremeno sa prenosom tog prava".

Osim toga, Predlogom Zakona, kako je već navedeno, bivšem vlasniku nije omogućeno da nezavisan i nepristrasan organ odluči o njegovim pravima i interesima. Tim prije što Predlog Zakona podrazumijeva prije svega deposjedovanje nepokretnosti bivšeg vlasnika, a zatim mu "omogućava" učestvovanje u postupku koji je faktički završen.

Takođe, odredbama stava 4 i 5 navedenog člana Predloga Zakona ugrozila bi se ekonomska i socijalna prava ranijeg vlasnika nepokretnosti, jer je do isplate naknade za ekspropisanu nepokretnost korisnik eksproprijacije dužan da ranijem vlasniku, ako je predmet eksproprijacije bio objekat za stanovanje ili druga nepokretnost koja mu je služila za obavljanje djelatnosti, obezbijedi privremeni smještaj za stanovanje, odnosno drugu nepokretnost za obavljanje djelatnosti, a prema stavu 4, ako korisnik eksproprijacije nije u mogućnosti da ranijem vlasniku ekspropisane nepokretnosti obezbijedi navedene uslove, dužan je da mu obezbijedi mjesečnu naknadu za stanovanje, odnosno naknadu u visini od jedne dvanaestine prihoda ostavrenih od obavljanja djelatnosti na toj nepokretnosti u godini koja prethodi eksproprijaciji, na način da mu se ne pogoršaju uslovi života.

Privremenim smještajem odnosno mjesečnom naknadom u skladu sa navedenim odredbama, i to samo do isplate naknade za ekspropisanu nepokretnost na kojoj je korisnik eksproprijacije već stupio u posjed, mogu se pogoršati uslovi života ranijeg vlasnika nepokretnosti i dovesti u pitanje njegovo pravo na stanovanje i pravo slobode privređivanja - preduzetništva, što može usloviti i povredu prava na poštovanje njegovog privatnog i porodičnog života, a što je suprotno članu 72 Ustava Crne Gore, članu 8 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Evropskoj socijalnoj povelji i drugim međunarodnim dokumentima.

## **4.2. Mišljenje na Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku**

Mišljenje je dato Ministarstvu pravde.

U mišljenju je u suštini navedeno sljedeće:

Zakonom o parničnom postupku ("Sl. list RCG", br.22/04 i 78/06), Glavom četrnaestom, odredbama čl. 177 do 182, uređena su pitanja koja se odnose na kažnjavanje stranaka ili drugih učesnika (određene su novčane kazne i visina tih kazni), zbog nepoštovanja reda u parničnom postupku (zloupotrebe prava priznatih ovim zakonom, vrijeđanja suda, ometanja dostave pismena, neopravdanog nedolaska svjedoka i dr).

Članom 183 navedenog zakona propisano je da "ako osoba koja je novčano kažnjena po odredbama ovog zakona ne plati kaznu u određenom roku, ona će se zamijeniti kaznom zatvora, čije trajanje odmjerava sud srazmjerno visini izrečene kazne u skladu sa odredbama Krivičnog zakonika, ali koje ne može biti duže od 30 dana".

Zaštitnik je mišljenja da je potrebno preispitati navedenu odredbu Zakona o parničnom postupku i tekstom Nacrta i Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku, razmotriti mogućnost njenog brisanja.

Naime, Ustavom Crne Gore i Amandmanom I na Ustav Crne Gore određena su kažnjiva djela, a to su krivična djela i prekršaji.

Krivičnim zakonikom Crne Gore, članom 39 stav 6 propisano je, da ako osuđeni ne plati novčanu kaznu u određenom roku, sud će novčanu kaznu zamijeniti kaznom zatvora, tako što će za svakih započelih dvadeset pet eura novčane kazne odrediti jedan dan kazne zatvora, s tim da kazna zatvora ne može biti duža od šest mjeseci, a ako je izrečena novčana kazna u iznosu većem od devet hiljada, kazna zatvora ne može biti duža od jedne godine, dok je stavom 7 propisano da se neplaćena novčana kazna koja ne prelazi iznos od dvije hiljade eura, može, umjesto kaznom zatvora, zamijeniti kaznom rada u javnom interesu uz saglasnost osuđenog lica, tako što će se za svakih započelih dvadeset pet eura novčane kazne odrediti osam časova rada u javnom interesu, s tim da rad u javnom interesu ne može biti duži od trista šezdeset časova.

Zakonom o prekršajima, članom 216 stav 1 propisano je, da ako kažnjeno fizičko lice ili preduzetnik u određenom roku ne plati novčanu kaznu u cjelosti ili djelimično, područni organ za prekršaje koji je donio rješenje o prekršaju u prvom stepenu posebnim rješenjem zamijenice novčanu kaznu u kaznu zatvora tako što će se za svaki započeti novčani iznos u visini jedne polovine minimalne zarade u Republici odrediti jedan dan zatvora, s tim što zatvor ne može biti duži od 60 dana, a članom 218 stav 1, da ako iz razloga propisanih ovim zakonom postoje smetnje da se kažnjenom licu izrečena novčana kazna zamijeni u kaznu zatvora naplatiće se prinudnim putem.

Novčana kazna kojom sud na osnovu člana 178 stav 1 Zakona o parničnom postupku može kazniti stranku ili drugog učesnika u postupku koji na raspravi vrijeđa sud, ometa rad ili se ne pokorava naredbama suda za održavanje reda je administrativna mjera i po svojoj prirodi ne spada u kažnjiva djela.

Imajući ovo u vidu na neizvršenje administrativne mjere - novčane kazne zbog nepoštovanja suda ne mogu se primijeniti pravila koja važe za izvršenje novčanih kazni izrečenih za kažnjiva djela - krivična djela i prekršaje.

Dakle, Zaštitnik je mišljenja da odredba člana 183 Zakona o parničnom postupku nije saglasna sa Ustavom Crne Gore i da se njome povređuju ljudska prava i slobode stranke ili drugog učesnika u parničnom postupku kroz zamjenu novčane kazne kaznom zatvora - supletorni zatvor, zbog neplaćanja novčane kazne izrečene za nepoštovanje suda.

Uporednom analizom sa drugim procesnim zakonima (Zakonik o krivičnom postupku, Zakon o opštem upravnom postupku), Zaštitnik je ustanovio da ti procesni zakoni ne sadrže odredbe o zamjeni novčane kazne izrečene po odredbama tih zakona zbog nepoštovanja procesne discipline kaznom zatvora.

Takođe, Zakonom o izvršenju i obezbjeđenju, uređena su pitanja koja se odnose na izvršenje izvršnih isprava kao što je, pored ostalog i izvršna sudska odluka (presuda, rješenje, rješenje o obezbjeđenju, platni i drugi nalog suda i odluke arbitraže), koja postaje izvršna ako je postala pravosnažna i ako je protekao rok za dobrovoljno ispunjenje obaveze izvršnog dužnika i to po postupku i na način koji je propisan ovim zakonom.

Mišljenje Zaštitnika je prihvaćeno i član 183 Zakona o parničnom postupku je brisan.

### 4.3. Mišljenje na Predlog Zakona o izmjenama i dopunama porodičnog zakona

Mišljenje je dato Ministarstvu pravde.

U mišljenju je navedeno sljedeće:

1. U Predlogu Zakona o izmjenama i dopunama Porodičnog zakona, u članu 7, kojim su predviđene izmjene člana 13 Porodičnog zakona, prema mišljenju Zaštitnika nomotehnički je suvišan peti stav: „O dozvoli iz st. 3 i 4 ovog člana odlučuje sud“, iz razloga što je u prethodnim stavovima, određena sudska nadležnost i ovim stavom se samo ponavlja ono što je već određeno u prethodna dva stava.

2. Predlogom Zakona, članom 15 se kao značajna novina uvodi „puna“ zabrana tjelesnog kažnjavanja djece. Važeći propisi, kao što je Zakon o zaštiti od nasilja u porodici već zabranjuju svaki oblik nasilja u porodici. Međutim, u praksi su prisutni problemi, određene nedoumice i nejasnoće, a takođe jedan broj građana nije uvjeren da to znači da je zabranjeno i fizičko kažnjavanje djece u cilju njihovog disciplinovanja. S toga je dobro što se Predlogom Zakona otklanja moguća nedoumica u pogledu zabrane fizičkog kažnjavanja. Takođe, smanjuje se prostor za potencijalno zloupotrebljivanu varijantu, ili dosadašnju nejasnoću, kada neki konkretan slučaj fizičkog kažnjavanja spada ili ne spada u nasilje u porodici. Na ovaj način ispunjava se jedna od obaveza iz preporuka Komiteta UN-a za prava djeteta.

Naime, članom 15 Predloga Zakona, nakon člana 63 dodaju se tri nova člana, među kojima član 63c, kojim je u stavu 3 propisano: „Roditelji su dužni da zaštite dijete od postupaka iz stava 1 ovog člana“, tj. od tjelesnog kažnjavanja ili bilo kog drugog okrutnog, nehumanog ili ponižavajućeg postupanja.

Međutim, ovom normom nije uređena pravna situacija kako postupiti u slučajevima kada je dijete podvrgnuto tjelesnom kažnjavanju od strane roditelja. Smatramo da bi bilo neophodno zakonski urediti mogućnost da dijete koje roditelji povremeno „vaspitavaju“ batinama, to može da prijavi centru za socijalni rad ili školi, koja bi u tom slučaju bila dužna da se obrati centru.

Takođe bi trebalo zakonom urediti i postupanje centara u takvim slučajevima i propisati (ako tjelesne kazne nemaju intenzitet zlostavljanja) ovlašćenje centra da upozori roditelja/lje da tjelesno ne kažnjava/ju djecu, a da ih, ukoliko nastave, može uputiti u porodično savjetovalište ili ustanovu specijalizovanu za posredovanje u porodičnim odnosima. Ako i nakon rada sa njima, roditelji nastave da tjelesno kažnjavaju djecu i vaspitno kažnjavanje-udaranje preraste u zlostavljanje, treba predvidjeti sankcije. Zaštitnik smatra da je zbog tjelesnog kažnjavanja djece nužno zakonom propisati određene sankcije kroz dopunu Zakona o zaštiti od nasilija u porodici.

3. Članom 21 Predloga Zakona, mijenja se član 72, tako da stav 1 ovog člana glasi: „Roditelji imaju dužnost da obezbijede osnovno školovanje djetetu, u skladu sa sklonostima i željama djeteta, i da podstiču maksimalni razvoj njegovih talenata i sposobnosti“. Zaštitnik smatra da treba izostaviti riječ „osnovno“, kako bi ova norma imala šire značenje. Međutim, ako se ostane kod stava da se ova norma odnosi samo na osnovno obrazovanje, onda bi trebalo brisati riječi „u skladu sa sklonostima i željama djeteta“, budući da je osnovno obrazovanje obavezno.

Takođe, trebalo bi razmisliti o dopuni ovog člana, kako bi se uvela obaveza roditelja da je, u cilju saradnje sa obrazovno vaspitnim ustanovama, koja je veoma važna, dužan da se odaziva pozivima za roditeljske sastanke ili druge pozive obrazovne ustanove. Norma bi mogla glasiti: „Dužnost je roditelja odazivati se sastancima ili pozivu vaspitno obrazovne ustanove u vezi sa vaspitanjem i obrazovanjem djeteta“.

4. U trećem dijelu Porodičnog zakona, pododjeljku "1. Prava djeteta", propisane su i dužnosti djeteta - u članu 68. S toga Zaštitnik smatra da bi naziv ovog pododjeljka trebao da glasi: „1. Prava i dužnosti djeteta“. Takođe, stav 1 člana 68, treba dopuniti tako da glasi: „Dijete je dužno da poštuje roditelje, da im pomaže u skladu sa svojim godinama i zrelošću i da je obazrivo prema članovima svoje porodice“.

5. Radi ostvarivanja bezbjednosti djeteta, njegove dobrobiti i najboljeg interesa, Zaštitnik smatra da bi trebalo razmisliti o dopuni člana 70 Porodičnog zakona, i propisati pravo i dužnost roditelja da na odgovarajući način nadziru svoje dijete u druženju sa drugim osobama u skladu sa njegovim uzrastom i zrelošću, o zabrani djetetu mlađem od 16 godine života noćnih izlazaka bez pratnje roditelja ili druge osobe u koju roditelji imaju povjerenje. Ovom normom bi se moglo propisati i vrijeme koje se smatra noćnim izlaskom. Ovakva rješenja postoje i u uporednom pravu.

6. U trećem dijelu Porodičnog zakona - Odnosi roditelja i djece, trebalo bi razmotriti i dopune pododjeljka "3. Vršenje roditeljskog prava", propisivanjem posebne norme kojom bi se uredilo pitanje ostvarivanja roditeljskog prava u slučaju smrti roditelja koji samostalno vrši roditeljsko pravo, po uzoru na uporedna zakonska rješenja. Naime, u našoj dosadašnjoj praksi, zapazili smo da nakon smrti roditelja koji je samostalno vršio roditeljsko pravo, drugi roditelj veoma teško ostvaruje svoje roditeljsko pravo, iz razloga što osobe kod kojih se dijete nalazi bez pravnog osnova, sprječavaju roditelja da preuzme svoje dijete i ostvari svoje pravo, a sudski postupci u nekim slučajevima traju veoma dugo, što nije u najboljem interesu djeteta.

Takođe, u ovom pododjeljku član 78 Porodičnog zakona neophodno je dopuniti ili dodati novi član 78a, koji bi mogao da glasi:

“Ako roditelj koji samostalno ostvaruje roditeljsko pravo umre, ostvarivanje roditeljskog prava se rješenjem suda u vanparničnom postupku povjerava drugom roditelju, ako je to u skladu s najboljim interesom djeteta.

Ako se dijete bez pravnog osnova nalazi kod druge osobe koja sprječava roditelja da ostvaruje roditeljsko staranje, sud će po tužbi roditelja ili organa starateljstva, odlučiti o daljnjem staranju o djetetu.

Postupak u slučajevima iz st. 1. i 2. ovog člana je hitan.”

7. Polazeći od obraćanja građana, sudske prakse i iskustva rada centara za socijalni rad u Crnoj Gori zapažene su teškoće u naplati alimentacije za izdržavanje djece. Ovakve teškoće izrazito pogađaju jednoroditeljske porodice otežavajući socio-materijalni položaj samohranih roditelja i djece. 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. S toga je u cilju zaštite prava djece, neophodno normativno urediti osnivanje i način rada Alimentacionog fonda, ovim ili/i posebnim zakonom. Budući da se država obavezala da sistemski štiti položaj djece, ovakva vrsta rješenja mogla bi da nadomijesti nedostatke i otkloni poteškoće koje su uočene u praksi.

8. Uvođenje lica za podršku djetetu, u postupcima u vezi sa porodičnim odnosima je novina koju Zaštitnik pozdravlja.

Predlogom Zakona, članom 49 kojim se dodaju tri nova člana (317a, 317b i 317c), novim članom 317b, stavom 3, propisano je da se lice za poršku postavlja sa liste stručnjaka koja se vodi u sudu, a stavom 4 da kriterijume i bliže uslove koje stručnjaci treba da ispunjavaju utvrđuje ministar nadležan za poslove rada i socijalne zaštite. Zaštitnik je mišljenja da kriterijumi i uslovi koje stručnjaci treba da ispunjavaju treba da budu propisani ovim zakonom, jer se, saglasno Ustavu Crne Gore radi o materiji koja se odnosi na ostvarivanje ljudskih prava djeteta kao građanina. Propisom ministarstava ne mogu se ustanovljavati prava i obaveze za fizička i pravna lica.

Zaštitnik je mišljenja da je zakonom potrebno propisati specifične uslove za izbor i postavljenje lica za podršku djetetu koje bi, osim osnovnog visokog obrazovanja, trebalo da ima i dodatna znanja - specijalizovana za rad s djecom, da poznaje metode i tehnike rada sa djecom koje omogućavaju kvalitetnu komunikaciju sa djetetom i razumijevanje djetetovog mišljenja - iskaza, suštinsko poznavanje prava djeteta. Lica koja trebaju da utvrde mišljenje djeteta trebaju da imaju interdiciplinarna znanja radi razumijevanja djeteta, svestranog sagledavanja problema i mogućih rješenja, procjene bezbjednosti djeteta uključenog u porodične sporove, ali i druge postupke, ispravnog i neutralnog utvrđivanja i prenošenja djetetovog mišljenja i odluke i dr.

9. Veoma je važno da, kada postoji suprotstavljen interes između djeteta i roditelja/staratelja dijete zastupa kolizijski staratelj, kako je to propisano članom 356 Porodičnog zakona. Predlogom Zakona, članom 321a stav 2, propisano je da će sud ako procijeni da su interesi djeteta i njegovog zakonskog zastupnika u suprotnosti ili da zakonski zastupnik djeteta ne zastupa dijete na odgovarajući način, postaviti djetetu kolizijskog zastupnika. Zaštitnik smatra da je neophodno usaglasiti navedene odredbe, radi otklanjanja eventualnih nejasnoća u njihovoj primjeni.

Takođe, novim članom 321a, stavom 3, određeno je da se zastupnik postavlja iz reda advokata ili drugih stručno osposobljenih lica. Tu odredbu neophodno je dopuniti tako što će se iza riječi "advokata" dodati riječi: "koji su edukovani za rad sa djecom i imaju posebna znanja u oblasti prava djeteta". Na taj način, dijete će dobiti odgovarajuću stručnu pomoć od strane obučenog lica sa posebnim senzibilitetom za rad sa djecom i u vezi djece.

10. Odredbom člana 326 Porodičnog zakona, propisano je da se u sporovima za razvod braka sprovodi medijacija. Po mišljenju Zaštitnika, kada postoji nasilje u porodici, medijacija nije odgovarajući postupak, te bi je u tim slučajevima trebalo isključiti, saglasno Konvenciji Savjeta Evrope o sprječavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (tzv. Istambulska konvencija). U tom smislu Zaštitnik predlaže da se u stavu 1 toga člana, iza riječi: „posredovanju i ovim zakonom“, dodaju riječi: „osim u slučajevima kada postoji nasilje u porodici“.

#### **4.4. Mišljenje na Predlog Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru**

Mišljenje je dato na Predlog Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, koji je Vlada Crne Gore utvrdila na sjednici od 5. novembra 2015. godine. Podsjećanja radi, Zaštitnik je 2014. godine dao mišljenje Ministarstvu finansija na Nacrt Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru.

Mišljenje je dostavljeno Skupštini Crne Gore.

U mišljenju je, između ostalog, navedeno sljedeće:

1. Predlogom Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, raspoređivanjem zvanja za nosioce funkcija u instituciji Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore - Zaštitnika ljudskih prava i sloboda



Crne Gore i zamjenika Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore (koje imenuje Skupština Crne Gore), generalnog sekretara Zaštitnika (visoki rukovodni kadar kojeg bira Zaštitnik na osnovu javnog konkursa na period od pet godina), glavnog savjetnika Zaštitnika i savjetnika Zaštitnika (stručni poslovi, sa imunitetom), u grupe/podgrupe poslova i izražene koeficijente, narušava se uspostavljeni sistem zarada ovih zvanja u odnosu na druga zvanja sa istim, sličnim ili istovjetnim nivoom kvalifikacije obrazovanja, složenosti poslova, odgovornosti i drugih bitnih elemenata za vrednovanje posla u sistemu zarada zaposlenih u javnom sektoru. Na taj način neposredno je povrijeđen princip "ujednačenosti zarada u javnom sektoru za rad na istim ili sličnim poslovima i radnim mjestima koji zahtijevaju isti nivo, odnosno podnivo kvalifikacije" proklamovan članom 5 tačka 1 Predloga Zakona.

2. Navedenim Predlogom Zakona narušava se ustavna pozicija institucije Zaštitnika i zanemaruju preporuke nadležnih tijela UN i Evropske unije o potrebi jačanja samostalnosti i nezavisnosti ove institucije u skladu sa Pariškim principima, uključujući njegovo kadrovsko jačanje i finansijsku samostalnost i stabilnost.

Naime, Ustavom Crne Gore, određeni su položaj i uloga Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore. Prema tim određenjima, Zaštitnik je samostalan i nezavisan organ koji preduzima mjere za zaštitu ljudskih prava i sloboda i vrši funkciju na osnovu Ustava, zakona i potvrđenih međunarodnih ugovora, pridržavajući se i načela pravde i pravičnosti (član 81 st. 1 i 2). U konceptu podjele vlasti Zaštitnik je definisan kao posebna ustavna kategorija, a pored Zaštitnika, saglasno Ustavu Crne Gore, samo su još sudu dati prerogativi pune samostalnosti i nezavisnosti. Držeći se specifičnosti ove institucije, zakonodavac je dodatno ojačao nove ustanovljene oblasti djelovanja, materijalni i institucionalni značaj Zaštitnika, novelama Zakona o zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore, upravo na insistiranje izvršne vlasti kao predlagača i skupštinskih radnih tijela u formi amandmanskog djelovanja. Ne treba zaboraviti da se u kritici nacionalnog institucionalnog okvira (a to je vidljivo iz svakog izvještaja međunarodnih tijela), kada je riječ o Zaštitniku, insistira na jačanju ovih komponenti. Međutim, Predlog Zakona je neobjašnjiv i nesporan korak unazad, kako po pitanju poimanja značaja Institucije, tako i po pitanju rangiranja nosilaca funkcija i administracije direktno angažovane na poslovima iz domena kontrolne funkcije Institucije.

U naprijed naznačenom smislu neshvatljivo je da se u vrijeme očiglednog širenja nadležnosti, uvećanog obima i složenosti posla, uz ovlašćenja koja ima vrlo ograničen broj organa u državi, institucija degradira imajući u vidu da se u funkciju institucije Zaštitnika slivaju četiri bitne kontrolne funkcije: klasična funkcija ombudsmana, zaštita prava djeteta, zaštita od diskriminacije i nacionalni mehanizam za zaštitu i prevenciju torture, čime je državna "administracija" već "dobila na uštedi", jer to obično i prema većini uporednih rješenja, čine odvojene institucije.

3. Predlogom Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru izostavljeno je raspoređivanje u odgovarajuću podgrupu/grupu poslova zvanje generalnog sekretara Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, kojem se prema postojećem rješenju sadržanom u Zakonu o zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore fiksni dio zarade utvrđuje primjenom koeficijenta 10,39.

Poslovi ovog zvanja su prema svojoj složenosti, odgovornosti i drugim bitnim elementima za vrednovanje, u istom rangu sa poslovima generalnog sekretara Ustavnog suda Crne Gore te ih na isti način treba razvrstati i vrednovati.

Generalnog sekretara Zaštitnika bira Zaštitnik na period od pet godina na osnovu javnog konkursa i pripada kategoriji visokog rukovodnog kadra (član 51 i 51a Zakona o Zaštitniku).

4. Takođe, Predlogom Zakona izostavljeno je raspoređivanje u odgovarajuću podgrupu/grupu poslova zvanja glavni savjetnik Zaštitnika i savjetnik Zaštitnika, koja su prema postojećim rješenjima sadržanom u Zakonu o zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore raspoređeni u platni razred tri sa koeficijentom 9,23 (glavni savjetnik Zaštitnika) i u platni razred četiri, sa koeficijentom 8,71 (savjetnik Zaštitnika).

Poslovi koji se vrše u okviru navedenih zvanja su poslovi koji su prema svojoj složenosti, odgovornosti i drugim bitnim elementima za vrednovanje (stručni poslovi koji uživaju imunitet), u istom rangu sa odgovarajućim poslovima ustavno sudskih savjetnika, tako da ih na isti način treba razvrstati i vrednovati.

5. Zaštitnik napominje, da nije ispravna tvrdnja navedena u Izvještaju o javnoj raspravi o Nacrtu Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, koji prati tekst Predloga zakona, pod tačkom 20.05.(205), da je u cjelosti prihvaćeno Mišljenje Zaštitnika broj 01-328/14 od 20.05.2014. godine u dijelu koji se odnosi na raspoređivanje Zaštitnika i zamjenika Zaštitnika u grupe poslova, jer je u Izvještaju očigledno namjerno izostavljena ta primjedba, kako bi se predstavilo da je mišljenje prihvaćeno u cjelosti.

Saglasno svemu navedenom, Predlogom Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, neophodno je obezbijediti da se zvanja za nosioce funkcija u instituciji Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore - Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore i zamjenika Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, kao i generalnog sekretara Zaštitnika, glavnog savjetnika Zaštitnika i savjetnika Zaštitnika, upodobe Ustavnoj poziciji institucije Zaštitnika.

#### **4.5. Mišljenje na Predlog zakona o javnim okupljanjima**

Mišljenje je dato Ministarstvu unutrašnjih poslova.

U mišljenju je navedeno sljedeće:

1. Odredba člana 3 stava 2 Predloga Zakona o javnim okupljanjima ne prepoznaje još jednu vrstu okupljanja - "druga okupljanja", koja je predviđena važećim Zakonom o javnim kupljanjima ("Službeni list RCG", broj 31/05 i "Službeni list CG" 1/15).

Zaštitnik smatra, da treba zadržati ovu vrstu okupljanja, koja podrazumijeva okupljanje građana radi ostvarivanja državnih, tradicionalnih, humanitarnih, sportskih, kulturno-umjetnički i drugih interesa, čiji očekivani broj ne nalaže preduzimanje posebnih mjera obezbjeđenja, van redovnog vršenja policijskih poslova, kako bi na taj način građani iskoristili svoje pravo, jer je sloboda izražavanja i okupljanja jedna od osnovnih sloboda svakog demokratskog društva.

2. Odredbom člana 15 stav 4 Predloga Zakona predviđeno je da Upravni sud odlučuje o tužbi po hitnom postupku. Međutim, smatramo, da je cijelishodnije da se odredi rok za odlučivanje po prijemu tužbe, kako bi se na taj način otklonila svaka sumnja i neizvjesnost podnosioca tužbe, kojom osporava rješenje nadležnog organa o ograničavanju održavanja mirnog okupljanja i javnih priredbi.

3. Odredbom člana 14 Predloga Zakona, nijesu taksativno nabrojani razlozi, zbog kojih Uprava policije može ograničiti održavanje mirnog okupljanja i javnih priredbi, kako je to navedeno u važećem Zakonu o javnim okupljanjima. Međutim, taksativno nabranje razloga zbog kojih nadležni organ rješenjem može ograničiti održavanje mirnog okupljanja i javnih priredbi, je jedan od načina za otklanjanje svake moguće eventualne sumnje o razlozima odbijanja zahtjeva za održavanje mirnog okupljanja i javnih priredbi.

Prema dosadašnjoj praksi Evropskog suda za ljudska prava u pogledu ograničavanja prava na mirno okupljanje, ograničavanje tog prava može biti opravdano samo ako postoji stvarna i predvidljiva opasnost od nereda koji se ne može izbjeći drugim mjerama.

#### **4.6. Učešće na javnim raspravama**

Predstavnici institucije Zaštitnika učestvovali na više javnih rasprava koje su organizovala resorna ministarstva, od kojih navodimo javne rasprave o: Nacrtu Zakona o slobodi vjeroispovijesti, Nacrtu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, Nacrtu Zakona o izmjenama i dopunama porodičnog zakona, Nacrtu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim okupljanjima i drugih propisa.

Značajno je napomenuti da su u javnoj raspravi o Nacrtu Zakona o slobodi vjeroispovijesti predstavnici Zaštitnika dali načelne sugestije koje su obuhvatale potrebu preciziranja pojedinih instituta, zabranu diskriminacije različitih vjerskih organizacija, unaprjeđenje načela autonomije unutrašnje organizacije i slobodu vršenja vjerskih poslova kojima se ne narušava koncept prava drugih osoba. Ukazano je da je ovakav pristup moguće ostvariti u uslovima odvojenosti crkve od države i jednakog tretmana vjerskih organizacija. Pri tome je nužno primijeniti međunarodne standarde kojima se djelimično daju smjernice za tretman vjerskih zajednica. Posebno je naglašen imovinski aspekt ostvarivanja vjerskih prava i mirnog uživanja imovine koji mora biti utemeljen na principima vladavine prava i poštovanju ljudskih prava i sloboda garantovanih Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i drugim temeljnim instrumentima međunarodnog prava o ljudskim pravima.

U javnoj raspravi povodom razmatranja Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći predstavnici Zaštitnika su zapazili da su otklonjeni određeni nedostaci na koje je ukazivao u prethodnom Izveštaju. Međutim, Zakon i dalje ne obuhvata zastupanje u upravnim stvarima, što je od velike važnosti za lica slabog imovnog stanja, posebno u postupcima u kojima se utvrđuju prava na ostvarivanje socijalne pomoći, prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja, prava po osnovu rada i dr. Takođe, Zakon i dalje ne prepoznaje žrtve mučenja ili zlostavljanja i žrtve diskriminacije, što zahtijeva njegovu dalju doradu. Ukazano je i da je cenzus za ostvarivanje besplatne pravne pomoći propisan Zakonom i dalje visok.

# 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

Pravo pojedinca da se prilikom odlučivanja o njegovim/njenim pravima i obavezama od strane nezavisnog i nepristrasnog suda postupaju u razumnom roku je jedno od temeljnih ljudskih prava .

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (član 6) i njen Protokol br. 7 ( čl. 2–4), garantuje ovo pravo (u daljem tekstu Evropska konvencija). Ovo pravo jemči i Ustav Crne Gore, a Evropska konvencija je sastavni dio unutrašnjeg pravnog poretka. Zaštitnik svoje postupanje u pogledu poštovanja prava na suđenje u razumnom roku temelji na jurisprudenciji Evropskog suda za ljudska prava.

Ova procesna garancija sadržana je i u zakonima kojima su uređeni organizacija sudske vlasti, parnični, vanparnični, krivični i izvršni postupak. Principi pravičnog suđenja predviđaju zaštitu prava posredstvom osiguranja pretpostavki za pravično i javno suđenje u razumnom roku, pred nezavisnim i nepristrasnim sudom ustanovljenim zakonom.

Cilj suđenja u razumnom roku podrazumijeva da se od suda očekuje zakonita i efikasna pravda. Zakonita u smislu pravilnog utvrđenja relevantnih činjenica, pravilne primjene procesnih ovlašćenja i pravilne primjene materijalnog prava. Efikasna, u smislu da ovi ciljevi zakonitosti budu ostvareni u što kraćem vremenskom roku, da subjekti koji traže svoje pravo, pravdu, odnosno pravnu zaštitu dobiju što prije, u najkraćem mogućem roku. Samo zakonita i efikasna pravda može doprinijeti bržem i sigurnijem ostvarivanju ljudskih prava i sloboda i stvoriti osjećaj pravne sigurnosti građana.

Razumni rok suđenja ocjenjuje se u svakom pojedinačnom slučaju i predstavlja otvoren standard. Kao parametri uzimaju se: složenost predmeta, specifičnosti svakog predmeta posebno, broj stranaka, ponašanje učesnika u postupku, postupanje nadležnih državnih organa, potrebe hitnosti postupanja, značaja odluke za stranke i druge okolnosti. Evropski sud je tokom svoje prakse, utvrdio optimalne rokove za različite vrste postupaka. Kao najduži rok u složenim građanskim predmetima u kome nije našao povredu ovog prava naznačio je rok od osam godina. Međutim, u nekim predmetima, hitne prirode, Sud je utvrdio da je ovo pravo povrijeđeno i ako je suđenje trajalo svega dvije godine. Evropski sud u svojoj praksi ne postavlja apsolutne granice trajanja postupaka.

Razuman rok ne podrazumijeva brzo suđenje već i pravično suđenje čiji je krajnji rezultat pravilno rješavanje pravno neizvjesne situacije u razumnom vremenskom periodu.

Zaštitnik postupanje po pritužbama koje se odnose na povredu prava na suđenje u razumnom roku temelji, između ostalog, i na praksi Evropskog suda za ljudska prava. Naime, nakon ratifikacije Evropske Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i odgovarajućih protokola, građanima Crne Gore omogućeno je obraćanje Evropskom sudu za ljudska prava. Veliki broj upućenih predstavki ukazivao je na ozbiljne nedostatke pravnog sistema u pogledu zaštite prava na suđenje u razumnom roku. U periodu od 2009. do kraja 2015. godine u odnosu na Crnu Goru, ovaj Sud je donio 22 presude

i 16 odluka o prihvatljivosti<sup>4</sup>. U 11 predmeta utvrdio je da je došlo do povrede prava u odnosu na član 6 Evropske konvencije - prava na pravično suđenje (Bujković, Novović, Stakić, Živaljević, Mijanović, Velimirović, Vukelić i drugi, svi protiv Crne Gore).

U izvještajnoj godini od ukupno 641 pritužbe koje su podnešene Zaštitniku, 92 su se odnosile na rad sudova i to: Ustavnog suda Crne Gore dvije (2), a na rad redovnih sudova 90, što predstavlja 14,35% od ukupnog broja primljenih pritužbi. Žene su podnijele 29 pritužbi. U poređenju sa prethodnom godinom broj pritužbi na sudove gotovo je na istom nivou (manji je za oko 2%).

Postupak je okončan u 91 predmetu, a jedan(1) je prenešen u tekuću godinu.

Zaštitnik je nakon sprovedenog ispitnog postupka utvrdio da u 23 slučaja ili 25% nije bilo povrede prava, u dva (2) slučaja dato je mišljenje sa preporukom, u osam (8) slučajeva otklonjena je povreda prava u toku postupka, u deset (10) slučajeva podnosilac pritužbe je upućen na korišćenje drugih pravnih sredstva, jer je ocijenjeno da je to efikasnije, u 35 slučaja ili 38% nije bio ovlašćen za preispitivanje zakonitosti sudskih odluka, u osam (8) slučajeva Zaštitnik nije postupao, jer pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku, a ni nakon toga, niti je podnosilac saradivao u postupku, u dva (2) slučaja podnosilac je povukao pritužbu, pa je postupak i ovom predmetu obustavljen, a u tri (3) slučaja pritužba je ponovljena, a nijesu podnijeti novi dokazi.

Po svom sadržaju i strukturi pritužbe na rad sudova i u izvještajnoj godini uglavnom su se odnosile na odugovlačenje sudskog postupka i preispitivanje zakonitosti sudskih odluka. U poređenju sa prethodnom godinom uočava se pad pritužbi zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku, a broj pritužbi za preispitivanje zakonitosti sudskih odluka gotovo je na istom nivou (32 u prethodnoj godini).

Zaštitnik zapaža da su podnosioci pritužbi, kao i prethodnih godina, ukazivali na dugo trajanje sudskih postupaka i izražavali nezadovoljstvo na odluke suda. Dugo trajanje sudskih postupaka otežava ostvarenje prava na pristup sudu i izaziva nepovjerenje građana u sudski sistem. Sporost u postupcima predstavlja „negaciju pravednosti i posebnu vrstu nezakonitosti<sup>5</sup>“.

U izjašnjenjima sudovi su kao razloge za dugo trajanje sudskih postupaka navodili, u najvećem broju slučajeva, odsustvo sudećih sudija, po osnovu bolovanja, prestanak funkcije ili promjene sudećeg sudije, kada postupak mora početi iznova.

U nekoliko slučajeva pritužbe na rad sudija su se odnosile na povredu načela nepristranosti u vođenju postupaka i donošenju odluka. Zaštitnik je podnosiocima pritužbe upućivao na mogućnost obraćanja Komisiji za etički kodeks sudija, kao nadležnom tijelu, kako bi se ispitale eventualne povrede načela Kodeksa. Zaštitnik podsjeća da je sudska funkcija oduvijek bila izložena izazovu da zaštiti pravdu i pravo od svih napada na demokratski poredak i načelo vladavine prava. Inače sudske greške i propusti su znatno vidljiviji od bilo kojih drugih, a posljedice se višestruko uvećavaju, kako iz opravdanih i utemeljenih razloga, tako i iz neutemeljenog i neopravdanog očekivanja stranaka.

U više slučajeva podnosioci pritužbe su izražavali nezadovoljstvo sudskim odlukama, tražeći od Zaštitnika da se uključi u sudski postupak i da preispita zakonitost odluka. Zaštitnik je u ovim slučajevima podnosiocima upućivao na mogućnost korišćenja redovnih ili vanrednih pravnih lijekova, ukazujući na ustavno načelo samostalnosti i nezavisnosti sudova i da zakonitost sudske odluke mogu preispitivati samo više instancijski sudovi.

<sup>4</sup> Praksa Evropskog suda za ljudska prava u odnosu na Crnu Goru do kraja 2015, AIRE Centar u saradnji sa Kancelarijom zastupnika Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava

<sup>5</sup> Poznata sentenca iz engleskog prava – “justice delayed is justice denied”

Zaštitniku se nekoliko stranaka obraćalo ukazujući na povrede ljudskih prava i sloboda zajemčenih Ustavom u toku postupka, tražeći od Zaštitnika da pokrene postupak pred Ustavnim sudom Crne Gore. U ovim slučajevima se zapaža da ili nijesu iscrpljena sva djelotvorna pravna sredstva ili su prošli rokovi za podnošenje ustavne žalbe.

Osim na rad sudija određeni broj građana je izrazio nezadovoljstvo radom advokata, ukazujući da advokati sa njima kao vlastodavcima ne ostvaruju odgovarajući kontakt, i da ih ne obavještavaju o radnjama koje preduzimaju ili namjeravaju preduzeti u postupcima u kojima ih zastupaju. Neki građani su se žalili i na nedovoljno angažovanje advokata, na "bahato" ponašanje i visok iznos naplaćenih advokatskih usluga. Zaštitnik je i u ovim slučajevima upućivao podnosiocima na mogućnost obraćanja Advokatskoj komori Crne Gore.

Osim pisanim pritužbama građani su se i u izvještajnoj godini u značajnom broju obraćali Zaštitniku telefonom ili neposrednim dolaskom u Instituciju, tražeći pravni savjet ili pomoć u vezi sa radom sudova. Tim prilikama građanima je ukazivano na mandat Zaštitnika u odnosu na rad sudova i dati su im pravni savjeti.

Na osnovu statističkih podataka učešće pritužbi koje se odnose na rad sudova u ukupnom broju primljenih pritužbi, iz godine u godinu se smanjuje, što se vidi iz sledećih podataka: u 2008. godini primljeno je 430 pritužbi, od čega na rad sudova 180 ili 41,86 %, u 2009. godini primljeno je 525 pritužbi, od čega se na sudove odnosilo 166, što je činilo 31,61% od ukupnog broja pritužbi, u 2010. godini podnesena je 481 pritužba, od čega na rad sudova 132 ili 27,44%, u 2011. podnešeno je 138 pritužbi ili 19,16%, od ukupnog broja primljenih (720), u 2012. podnešeno 617 pritužbi, od čega na sudove 117 ili 17,17 %, u 2014. od ukupno 576 pritužbi, 94 ili 16,31%, su se odnosile na rad sudova.

Iz navedenih podataka jasno je vidljivo da je trend smanjenja učešća ovih pritužbi u ukupnom broju podnijetih pritužbi, nastavljen i u izvještajnoj godini. Na to je svakako uticao rast ažurnosti sudova i njihovo angažovanje na rješavanju starih predmeta.

Do okončanja rada na ovom Izvještaju, Sudski savjet nije objavio podatke o broju primljenih, riješenih i neriješenih predmeta za 2015. godinu. Stoga, podsjećamo da prema statističkim podacima Sudskog savjeta u Izvještaju za 2014. godinu, sudovi su imali u radu ukupno 134.168 svih vrsta predmeta, a riješili su 97.180 predmeta ili 72,4%, dok je ostalo neriješenih 35.690 predmeta ili 26,6%. Što se tiče starih predmeta, sudovi imaju programe rješavanja ovih predmeta i o njima vode posebne evidencije. Prema ovoj evidenciji sudovi su imali u radu ukupno 3.253 stara predmeta (iz 2010. i ranijih godina), a u 2014. godini su riješili 2.449 ili 75,2%, dok je ostalo 804 neriješenih ili 24,7 % ovih predmeta.

I u ovom Izvještaju podsjećamo na značaj Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku (koji se primjenjuje od 19. decembra 2007. godine), kojim su u naš pravni sistem uvedena dva pravna sredstva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, i to: zahtjev za ubrzanje postupka (kontrolni zahtjev) i tužba za pravično zadovoljenje. Prema podacima Sudskog savjeta, u 2014. godini podnešeno je 310 kontrolnih zahtjeva (115 u 2011, 268 u 2012 i 56 u 2013. godini). Iz ovih podataka evidentan je značajan porast kontrolnih zahtjeva u poređenju sa prethodne tri godine, a naročito u odnosu na 2013. godinu.

Odbačena su dva (2) kontrolna zahtjeva, odbijeno je 157, od kojih 12 kao očigledno neosnovani i 145 kao neosnovani. Na drugi način je riješeno 37 zahtjeva. Po 48 ili 15,5% zahtjeva postupak je završen pismenim obavještenjem stranci, da će se u roku od četiri mjeseca postupiti u predmetu ili donijeti odluka. Po 5 zahtjeva, stranka je pismeno obaviještena o određivanju roka za preduzimanje procesnih

radnji, zbog neopravdanog odugovlačenja postupka i odlučivanja u predmetu. Na kraju godine ostala su neriješena 13 zahtjeva.

U 2014. godini, Vrhovni sud Crne Gore je primio 53 tužbe za pravično zadovoljenje (25 u 2011, 65 u 2012 i 45 u 2013. godini). Po 55 tužbi je odlučeno, od čega su dvije (2) prenešene iz 2013. godine. Tužba je odbačena u 19, a odbijena u sedam (7) predmeta. Usvojena je i utvrđena povreda i dosuđena naknada u 27 ili 49% predmeta, a u dva (2) je odlučeno na drugi način. Na ime naknade nematerijalne štete, zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku, ukupno je dosuđena šteta u iznosu od 34.600,00 €.

Zaštitnik ukazuje i u ovom Izvještaju da Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku pruža adekvatne mogućnosti za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku. Međutim, iz navedenih podataka evidentno je da je uspjeh stranaka, koje su koristile ova pravna sredstva i dalje mali, naročito u korišćenju kontrolnih zahtjeva.

Zaštitnik zapaža da je usvajanjem Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći uspostavljen sistem besplatne pravne pomoći, koji je počeo da se primjenjuje od 01.januara 2012.godine. Za odobravanje besplatne pravne pomoći nadležni su Osnovni sudovi, odnosno Službe za besplatnu pravnu pomoć, koje su kadrovski i tehnički osposobljene za adekvatnu primjenu zakona i koje su sa radom u svim sudovima počele 01.01.2012.godine. Besplatnu pravnu pomoć pružaju i advokati, po redoslijedu sa spiska Advokatske komore, koji je sastavljen prema mjesnoj nadležnosti osnovnih sudova.

Podsjećamo da prema podacima Vrhovnog suda Crne Gore u 2014.godini sudovima je podnijeto ukupno 700 zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć(564 u 2013.godini i 427 u 2012.godini)od čega je usvojeno 570 zahtjeva, odbijeno 48 zahtjeva, odbačeno svega tri(3)zahtjeva, postupak je obustavljen u devet(9)slučajeva i postupak je u toku po 69 zahtjeva. Zaštitnik zapaža da je, i u ovoj izvještajnoj godini, najveći broj zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć podnijet sudovima u Podgorici 212(ili 30%),Beranama(111),Rožajama(90) i Pljevljima(33),od ukupnog broja podnijetih zahtjeva.

Izmjenama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći u 2015.godini, Zaštitnik zapaža da su otklonjeni određeni nedostaci na koje je ukazivao u prethodnim Izvještajima, ali Zakon i dalje nije u cjelosti usaglašen sa konvencijskim standardima, naročito po pitanju vrste postupka za koje se može odobriti besplatna pravna pomoć. Naime, Zakon i dalje ne obuhvata zastupanje u upravnim stvarima, što je primjera radi za lica slabog imovnog stanja od velike važnosti, naročito u postupcima u kojima se utvrđuju prava na ostvarivanje socijalne pomoći, prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja, prava po osnovu rada i sl.

Novelom Zakona učinjen je izvjesni napredak i omogućeno je ostvarivanje besplatne pravne pomoći u postupku pred javnim izvršiteljem.Takođe, prepoznati su kao korisnici prava na besplatnu pravnu pomoć i žrtve nasilja u porodici iz Zakona o zaštiti od nasilja u porodici na isti način kao i žrtve krivičnog djela nasilje u porodici ili porodičnoj zajednici i trgovine ljudima. Izmijenjeni su imovinski kriterijumi koji su propisani kao osnov za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć i definisani kriterijumi po kojima advokat može uskratiti pravnu pomoć(u skladu sa zakonom kojim se uređuje advokatura). Međutim, zakon i dalje ne prepoznaje žrtve mučenja ili zlostavljanja i žrtve diskriminacije, što nije u skladu sa utvrđenim standardima i praksom Evropskog suda za ljudska prava.

Zaštitnik je mišljenja da je imovinski cenzus propisan Izmjenama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći i dalje visok i da treba nastaviti sa promocijom Zakona među potencijalnim korisnicima.

U izvještajnoj godini građani su se u dva slučaja obratili Zaštitniku, žaleći se 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 za 2015. godinu. Prema podacima tog suda iz izvještaja za 2014. godinu, sud je imao u radu 1.736 predmeta, od čega 743 po ustavnoj žalbi, a donio je 283 odluke i 460 rješenja. U 25 predmeta donio je odluku o usvajanju ustavne žalbe, u 258 predmeta ustavna žalba je odbijena, u 454 predmeta ustavna žalba je rješenjem odbačena i u šest (6) predmeta postupak je rješenjem obustavljen.

Ustavna žalba je sredstvo pravne zaštite ljudskih prava i sloboda garantovanih kako Ustavom Crne Gore tako Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava. Ona bi trebalo da predstavlja pravni mehanizam koji će na nacionalnom nivou spriječiti međunarodnopravne postupke protiv Crne Gore.

Evropski sud za ljudska prava u nekim ranijim odlukama konstatovao je da ustavna žalba nije djelotvorno pravno sredstvo, u pravnom poretku Crne Gore. Međutim, postupajući u predmetu Siništaj i drugi protiv Crne Gore<sup>6</sup>, u presudi od 24 novembra 2015. godine, Sud je konstatovao da se ustavna žalba u principu može smatrati djelotvornim pravnim lijekom od 20. marta 2015. godine (stav 123 presude).

Takođe, u Mišljenju o napretku Crne Gore za 2015.godinu, Evropska komisija konstatuje da je Ustavni sud u 2014. godini riješio tri puta više predmeta u odnosu na prethodnu godinu i ako je priliv predmeta bio značajno povećan.

#### **Primjeri:**

**1. Opis slučaja:** V.P, iz Kotora, podnio je pritužbu na rad Suda za prekršaje u Budvi, odjeljenja u Kotoru, zbog odugovlačenja postupka u predmetu Pp.br.1056/13.

**Utvrđene činjenice:** Na osnovu ispitnog postupka, Zaštitnik je utvrdio da je zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka podnesen 14.06.2013.godine; da je sa predmetom na koji se pritužba odnosi bio zadužen bivši predsjednik suda kome je mandat istekao 17.12.2014.godine; da od 17.12.2014. do 26.02.2015. godine, niko nije bio zadužen predmetom; da je nakon toga 26.02.2015 godine predmetom bila zadužena bivša predsjednica suda, da je i njoj prestala funkcija 10.08.2015.godine; da je dana 20.05.2015. godine, istekao rok od dvije godine od izvršenja radnje za koju je pokrenut prekršajni postupak i da je nastupila zastarelost vođenja prekršajnog postupka; da je V.P dana 29.05.2015. godine, nakon što je nastupila zastara, podnio predlog za donošenje rješenja kojim se obustavlja prekršajni postupak; da je nakon toga dva puta urgirao; da od 10.08.2015. do 19.10.2015. godine niko nije bio zadužen predmetom; da je 19.10.2015. godine zadužen sudiji koji je bio na bolovanju; da do dana podnošenja pritužbe, odnosno dostavljanja izjašnjenja Suda, nije donesena odluka u predmetnom prekršajnom postupku.

**Ishod slučaja:** Zaštitnik je u konkretnom slučaju utvrdio povredu prava i dao preporuku Sudu za prekršaje u Budvi, Odjeljenju u Kotoru, da bez odlaganja, odluči po Zahtjevu za pokretanje prekršajnog postupka i podnesku punomoćnika i donese zakonito rješenje.Preporuka je ispoštovana u ostavljenom roku.

**2.Opis slučaja:** J.K iz Bijelog Polja, podnijela je pritužbu zbog neizvršavanja pravosnažne sudske presude.

---

<sup>6</sup> App.no.1451/10,7260/10 i 7382/10



**Utvrđene činjenice:** U ispitnom postupku Zaštitnik je utvrdio: da je J.K dodijeljen stan u zakup od strane Fonda PIO preko Udruženja penzionera 12.12.2001.godine; da je Upravni odbor Fonda PIO poništio tu odluku; da je nakon toga vodila sudski postupak i da je Osnovni sud u Bijelom Polju donio odluku P.br 29/08 od 12.04.2008. kojom je poništio odluku Upravnog odbora i utvrdio da je Odluka Stambene komisije korisnika penzija Upravnog odbora Republičkog fonda PIO br.05-4677 od 21.11.2005. godine o dodjeli stanova po konkursu od 12.12.2001. godine korisnicima penzija u Bijelom Polju na pravnoj snazi i proizvodi pravno dejstvo; da je 12.01.2008. godine od Fonda PIO dobila obavještenje broj 0502-55, kojim su joj potvrdili konačno pravo na stan i da će preduzeti sve potrebne radnje kako bi se ispoštovala navedena pravosnažna presuda; da je Fond PIO i u izjašnjenju učinio nespornim da podnositeljka pritužbe ima pravo na stan i da pravosnažna presuda još uvijek, nakon 8 godina, nije izvršena.

**Ishod slučaja:** Zaštitnik je u ovom slučaju utvrdio povredu prava i preporučio: da Fond penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore, bez odlaganja, izvrši pravosnažnu presudu Osnovnog suda u Bijelom Polju P.br 29/08 od 12.04.2008. godine, i sa podnositeljkom pritužbe zaključi ugovor o zakupu. Rok za postupanje po preporuci nije istekao.

### **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 72 pritužbe (dvije prenešene iz prethodne godine), koje su se odnosile na povredu prava na pravično i nepristrasno odlučivanje u pravnim postupcima pred organima javne uprave.

U poređenju sa prethodnom godinom povećan je broj ovih pritužbi za 54%.

Muškarci su podnijeli 46 pritužbi, žene 23 pritužbe i jednu (1) pritužbu je podnijelo privredno društvo.

Postupak je okončan u 71 predmetu.

Građani su se kao i prethodnih godina žalili na sporost i neefikasnost javne uprave izražavajući nezadovoljstvo njenim radom.

Pritužbe su se uglavnom odnosile na: kršenje načela upravnog postupka, nedonošenje odluka u zakonskom roku, ćutanje uprave, nedonošenje odluka po žalbi, dugotrajne postupke pred drugostepenim organom, višestruko vraćanje predmeta prvostepenim organima na ponovni postupak i odlučivanje (tkz. "ping pong" odlučivanje), neizvršavanje i pasivan odnos prema pravosnažnim i izvršnim odlukama nadležnih organa, upućivanje stranaka od jednog do drugog organa, neprofesionalno i nezakonito postupanje službenika.

Zaštitnik je u postupanjima po pritužbama zapazio da se o pravima građana ne odlučuje u zakonskom roku, da usljed sporosti uprave otežano ostvaruju svoja prava i da se osjećaju nejednaki pred zakonom.

I u ovoj izvještajnoj godini nastavljen je trend podnošenja pritužbi koje se odnose na višestruko ponavljane postupaka pred nadležnim organima. Naime, drugostepeni organ javne uprave više puta poništava akte prvostepenih organa u određenoj pravnoj stvari i predmet vraća na ponovni postupak i odlučivanje. U ponovnom postupku prvostepeni organ ne otklanja povredu prava na koje mu je ukazao drugostepeni organ ili donosi istovjetno rješenje ili drugostepeni organ javne uprave ne postupi ili djelimično postupi po presudi Upravnog suda pa su stranke prinuđene da se u vezi iste pravne stvari više puta obraćaju tužbom Upravnom sudu Crne Gore radi zaštite svojih prava. Ovakvim postupanjem

organa javne uprave krše se osnovna načela dobre uprave, kao što su načelo zakonitosti, efikasnosti, ekonomičnosti, djelotvornosti, svrshodnosti i zaštite prava stranaka i javnog interesa.

Zaštitnik kao i u ranijim izvještajima podsjeća da obaveza javne uprave u izvršavanju njenih obaveza prema građanima podrazumijeva da se što više približi građanima, da garantuje poboljšanje kvaliteta rada vodeći računa da odluke koje utiču na prava ili interese pojedinaca budu zasnovane na zakonu; da se odluke po zahtjevu ili žalbi građana donose u zakonskom roku i to bez odlaganja i da u svom radu poštuju princip jednakog tretmana; da odluke organa koje mogu negativno uticati na prava ili pravne interese građana obavezno sadrže obrazloženje za njihovo donošenje i relevantne činjenice i zakonski osnov odluka.

Dugo trajanje upravnih postupaka i nepoštovanje zakonskih rokova može dovesti do osjećaja nemoći građana pred pravnim sistemom i gubitkom povjerenja u rad organa javne uprave.

Službenici javne uprave trebaju da budu svjesni da institucije Crne Gore postoje da bi služile interesima države i njenih građana. Zato treba da svoje odluke donose u službi ovih interesa i da nastoje da u svom radu ispunjavaju najviše profesionalne standarde. Pritom, treba da se rukovode osjećajem za primjerenost, da budu nepristrasni, da svoje odluke zasnivaju isključivo na dokazima i da imaju jednaki tretman prema svakom licu o čijem pravu ili interesu se odlučuje.

Podaci Upravnog suda Crne Gore za 2015. godinu najslikovitije govore o zakonitosti i kvalitetu rada javne uprave. Naime, Upravnom sudu je podnijeto ukupno 3.598 tužbi, od toga 161 tužba zbog ćutanja uprave. Od ukupno 3250 riješenih predmeta 1631 upravni akt je poništen, ili 50,18%, dok je u 34 slučaja ili 21,11 % naloženo donošenje upravnih akata (ćutanje uprave). Dakle, u postupanju po tužbama Upravni sud je u 1665 slučajeva ili 51,23% utvrdio nezakonitost upravnih akata i postupanja od strane organa javne uprave (državne i lokalne), što je razlog za ozbiljnu zabrinutost.

U poređenju sa 2014. godinom u kojoj je Upravni sud u 1763 slučaja ili 52,95% utvrdio nezakonitost upravnih akata i postupanja od strane organa javne uprave, u ovoj izvještajnoj godini zabilježen je mali pad nezakonitih upravnih akata i postupanja javne uprave za 1,72 %.

U decembru 2014. godine, donijet je novi Zakon o upravnom postupku („Službeni list CG“ br. 56/14), čija će primjena početi 1. jula 2016. godine. Polazeći od principa vladavine prava i načela dobre uprave koji su zajednički za zemlje članice Evropske Unije, a u cilju konstituisanja dobre uprave, uprave u službi građana u kojoj su oni korisnici i naručiocci usluga a uprava izvršilac tih usluga, Zaštitnik je na Predlog Zakona dao mišljenje. Mišljenje je uvaženo u dijelu koji se odnosi na odlučivanje drugostepenog organa po žalbi ako je već jednom poništeno prvostepeno rješenje, tako da je drugostepeni organ dužan da po žalbi na novo rješenje prvostepenog organa poništi prvostepeno rješenje i sam riješi upravnu stvar ( član 126 stav 9), kako bi se izbjeglo višestruko ponavljanje postupaka. Međutim, mišljenje Zaštitnika u dijelu postupanja po žalbi u slučaju ćutanja uprave je djelimično ispoštovano (član 129).

U izvještajnom periodu pripremljen je novi strateški dokument za reformu javne uprave (Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori 2016-2020) koji je usmjeren na ključne izazove sa kojima se suočava crnogorski upravni sistem u odnosu na principe evropskog administrativnog prostora.

U implementaciji nove Strategije očekuje se dalje usklađivanje zakonodavnog okvira sa standardima EU, ali glavni akcent reforme treba usmjeriti na implementaciji usvojenog zakonodavnog okvira i suštinskim promjenama u svakodnevnoj praksi javne uprave.

Zaštitnik smatra da će jedan od značajnih izazova u sprovođenju reforme javne uprave svakako biti i obezbjeđivanje tijesne koordinacije nosioca aktivnosti kao i praćenje i ocjena rezultata realizovanih mjera.

Pokazatelji do kojih je Zaštitnik došao u postupanjima po pritužbama ukazuju da organi javne uprave u značajnom broju prepoznaju značaj ljudskih prava i svoju obavezu i interes da sarađuju sa Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda.

U značajnom broju ispitnih postupaka organi su po prijemu zahtjeva od strane Zaštitnika da se izjasne na navode podnosilaca pritužbi shvatili da su učinili propuste koji su doveli do kršenja prava građana i obavještavali Zaštitnika da su te propuste, odnosno povrede prava otklonili.

Što se, pak, tiče pritužbi koje su podnijete zbog nezadovoljstva ishodom upravnih i sudskih postupaka Zaštitnik je podnosiocima upućivao na mogućnost korišćenja redovnih odnosno vanrednih pravnih sredstava radi zaštite njihovih prava, smatrajući da je to efikasniji način zaštite njihovih prava.

### **Primjeri:**

**1) Opis slučaja:** D. R. iz Bijelog Polja podnio je pritužbu na rad Pošte Crne Gore i Skupštine Crne Gore. U pritužbi je navedeno: da je u avgustu 2014. godine, njegova majka V. R. podnijela zahtjev Opštini Bijelo Polje - Sekretarijatu za lokalnu samoupravu radi preseljenja spisa predmeta porodične invalidnine; da je taj sekretarijat spise predmeta poslao nadležnom organu u Podgorici i da ih taj organ nije primio.

**Postupanje i ocjena Zaštitnika:** Tokom ispitnog postupka su tražena i pribavljena izjašnjenja i dopunska izjašnjenja od Opštine Bijelo Polje - Sekretarijata za lokalnu samoupravu, Skupštine Opštine Podgorica - Službe za boračko invalidsku zaštitu, Skupštine Crne Gore i Pošte Crne Gore.

Zaštitnik je utvrdio da je pritužba D. R. osnovana i da je njegovoj majci V. R. onemogućeno ostvarivanje njenih prava u postupku pred nadležnim organom Glavnog grada. Naime, iz izjašnjenja navedenih organa i priložene dokumentacije proizilazi da je Pošta Crne Gore primila pošiljku V. R. od strane Opštine Bijelo Polje - Sekretarijata za lokalnu samoupravu. Prilikom rukovanja predmetnom pošiljkom službenik pošte napravio je grešku, na način što je prilikom razvrstavanja pošiljke istu stavio u fah Skupštine Crne Gore umjesto u fah Skupštine Opštine Podgorica. Predmetnu pošiljku preuzelo je i potpisalo ovlašćeno lice Skupštine Crne Gore koje je, prema njegovoj izjavi, pošiljku vratio poštanskom službeniku na ruke.

Međutim, Zaštitnik smatra da je ovlašćeno lice Skupštine Crne Gore bilo dužno da predmetnu pošiljku preda pisarnici kako bi se pošiljka uputila organu kojem je naslovljena ili vratila pošiljaocu uz pisani dokaz i o tome obavijestila stranka.

Zaštitnik razumije da se prilikom prijema, evidentiranja i otpremanja, podnesaka, akata i druge pošiljke mogu desiti određene greške i propusti, ali to se ne može prihvatiti kao opravdanje budući da u ovom slučaju službenik Skupštine Crne Gore prilikom preuzimanja pošiljke nije postupio u skladu sa zakonom i pravilima o kancelarijskom poslovanju i da je pošiljka izgubljena zbog čega stranka trpi štetu.

Zaštitnik je ukazao da su svi organi dužni da postupaju u skladu sa zakonom i drugim propisima, da budu efikasni i da strankama omoguće da što lakše ostvare svoja prava i pravne interese.

**Ishod slučaja:** Zaštitnik je Službi Skupštine Crne Gore dao mišljenje sa preporukom: da sprovede obuku službenika o kancelarijskom poslovanju, zaduženih za prijem, evidentiranje i otpremanje podnesaka, akata i druge pošte i da se ubuduće u ovakvim ili sličnim situacijama pokrene pitanje utvrđivanja odgovornosti službenika u zakonskom roku.

**2) Opis slučaja:** Predsjednik Crne Gore ustupio je predstavku M. Č. iz Pljevalja i zatražio da u okviru svojih nadležnosti Zaštitnik ispita predstavku.

Iz sadržine predstavke proizilazi da se M. Č. obratio predsjedniku Crne Gore sa zahtjevom da zaštiti njega i njegovu imovinu; da je od predsjednika dobio odgovor; da je tražio zaštitu od Ministra unutrašnjih poslova; da mu nije odgovoreno na njegov zahtjev; da nema struju od 25. marta 2014. godine; da mu je struja isključena nasilnički i neosnovano i da inspektor za energetiku B. N. nije izvršio uvid u njegov zahtjev od 26. marta 2014. godine.

**Postupanje i ocjena Zaštitnika:** Tokom ispitnog postupka su više puta tražena i pribavljena izjašnjenja od Ministarstva unutrašnjih poslova, Osnovnog državnog tužilaštva u Pljevljima, Područnog organa za prekršaje, Regulatorne agencije za energetiku i od Elektroprivrede Crne Gore AD Nikšić.

Zaštitnik je polazeći od sadržine predstavke, izjašnjenja i pribavljene dokumentacije u dijelu koji se odnosi na nepostupanje Ministarstva unutrašnjih poslova - Odjeljenja za unutrašnju kontrolu policije po prijavi M. Č. utvrdio da Odjeljenje za unutrašnju kontrolu policije nije povrijedilo pravo podnosiocu predstavke.

Što se tiče dijela predstavke koja se odnosi na nepostupanje Regulatorne agencije za energetiku po presudi Upravnog suda CG, Zaštitnik je utvrdio da je, u konkretnom slučaju, povreda prava na koju je ukazano u predstavi otklonjena.

U dijelu koji se odnosi na postupanje Osnovnog državnog tužilaštva u Pljevljima, Zaštitnik je utvrdio da tužilaštvo nije u svemu postupilo u skladu sa odredbama Zakonika o krivičnom postupku. Naime, iz izjašnjenja tužilaštva i pribavljene dokumentacije proizilazi da je tužilaštvo postupilo po krivičnim prijavama M. Č. i da je o ishodu postupka po tim krivičnim prijavama, odnosno o svom stavu obavijestilo podnosioca prijava.

Zaštitnik smatra da je Osnovno državno tužilaštvo u Pljevljima nakon sprovedenih izviđajnih radnji, a imajući u vidu da se prijavama terete konkretna lica i da je u prijavama dat opis radnji krivičnih djela bilo dužno da meritorno odluči po krivičnim prijavama.

Akt koji je Osnovno državno tužilaštvo u Pljevljima donijelo u formi obavještenja ne predstavlja akt kojim je meritorno odlučeno po predmetnim krivičnim prijavama saglasno odredbi člana 256 stav 1 Zakonika o krivičnom postupku.

Ovakvim postupanjem Osnovno državno tužilaštvo u Pljevljima je uskratilo mogućnost - pravo podnosiocu krivičnih prijava da kao oštećeni (supsidijarni tužilac) saglasno odredbi člana 59 Zakonika o krivičnom postupku preduzme gonjenje protiv prijavljenih lica.

**Ishod slučaja:** Zaštitnik je Osnovnom državnom tužilaštvu u Pljevljima dao mišljenje sa preporukom da meritorno odluči po krivičnim prijavama M. Č.

**3) Opis slučaja:** A.K. podnio je pritužbu na rad Ministarstva rada i socijalnog staranja. U pritužbi je navedeno: da je Centar za socijalni rad Opštine Plav donio rješenje, kojim mu nije priznato pravo na

radnu nesposobnost; da je na to rješenje izjavio žalbu Ministarstvu rada i socijalnog staranja; da je Ministarstvo donijelo rješenje, kojim je odbijena njegova žalba; da je protiv tog rješenja podnio tužbu Upravnom sudu CG; da je Upravni sud donio presudu, kojom je poništeno navedeno rješenje i naloženo tom ministarstvu da u ponovnom postupku donese novo rješenje; da od strane Ministarstva još uvijek nije dobio obavještenje o ishodu postupka, odnosno nije dobio rješenje.

**Postupanje i ocjena Zaštitnika:** Zaštitnik je zatražio i dobio izjašnjenje Ministarstva rada i socijalnog staranja i u postupku utvrdio da je Ministarstvo povrijedilo pravo podnosioca pritužbe na pravično i nepristrasno odlučivanje u pravnim postupcima pred organima vlasti u razumnom roku. Naime, utvrđeno je da Ministarstvo rada i socijalnog staranja ni nakon šest godina od donošenja presude Upravnog suda i isteka zakonskog roka nije postupilo po presudi Upravnog suda, odnosno nije sprovelo ponovni postupak i donijelo novo rješenje.

Time je, po mišljenju Zaštitnika, Ministarstvo rada i socijalnog staranja onemogućilo podnosiocu pritužbe ostvarivanje Ustavom i Zakonom garantovanih prava, što je u suprotnosti sa osnovnim ciljem vođenja upravnog postupka, a to je uspješno i kvalitetno ostvarivanje i zaštita prava i pravnih interesa stranaka u upravnom postupku. Taj cilj se može ostvariti samo tako što će se na zakonit način sprovesti postupak i donijeti pravilno i na zakonu zasnovano rješenje.

**Ishod slučaja:** Zaštitnik je Ministarstvu rada i socijalnog staranja dao mišljenje sa preporukom da postupi po presudi Upravnog suda CG, kojom je poništeno rješenje Ministarstva i u ponovnom postupku donese novo i zakonito rješenje.

**4) Opis slučaja:** N.G i V.K. poslanici Kluba samostalnih poslanika Skupštine Crne Gore obratili su se Zaštitniku otvorenim pismom u kojem se navodi: da je Ustavni sud Crne Gore na sjednici održanoj 14. oktobra 2015. godine, donio Odluku kojom se utvrđuje da Uredba o dopuni Uredbe o načinu obrazovanja maksimalnih maloprodajnih cijena naftnih derivata ("Službeni list CG" br. 18/15), koju je donijela Vlada CG, nije u saglasnosti sa Ustavom i zakonom; da saglasno članu 152 stav 1 Ustava CG i članu 51 stav 1 Zakona o Ustavnom sudu, naznačena Uredba Vlade CG prestaje da važi danom objavljivanja Odluke Ustavnog suda Crne Gore u Službenom listu Crne Gore; da je članom 82 važećeg Poslovnika Ustavnog suda Crne Gore propisano da usvojeni tekst odluke, odnosno rješenja za Redakcionu komisiju priprema sudija izvjestilac; da Redakciona komisija utvrđuje konačan tekst (izvornik) odluke ili rješenja u roku od osam dana od dana donošenja odluke, odnosno rješenja, te da konačan tekst odluke, odnosno rješenja potpisuje predsjednik Redakcione komisije i predsjednik Ustavnog suda; da navedena Odluka Ustavnog suda ni do danas nije objavljena u Službenom listu Crne Gore; da zbog toga Vladina Uredba i dalje proizvodi pravne posljedice na štetu građana i pravnih lica u Crnoj Gori na način što i dalje plaćaju naftne derivate 7 centi po litru skuplje; da se Ustavni sud postupajući na navedeni način neutvrđivanjem konačnog teksta donešene odluke u razumnom roku kršeći pri tom sopstveni Poslovnik o radu i sam našao u zoni omogućavanja masovnog kršenja ljudskih prava i sloboda; da je krajnje zabrinjavajuća činjenica da Organ koji u svakoj državi štiti ljudska prava i slobode koje garantuje Ustav svojim neodgovornim odnosom i dalje održava u pravnom životu i omogućuje nastavak primjene Uredbe Vlade za koju je sam utvrdio da nije saglasna sa Ustavom i zakonom.

**Postupanje i ishod slučaja:** Zaštitnik je zatražio i istog dana dobio izjašnjenje od Ustavnog suda Crne Gore u kojem je navedeno: da je taj sud Odluku kojom se utvrđuje da Uredba o dopuni uredbe o načinu obrazovanja maksimalnih maloprodajnih cijena naftnih derivata nije u saglasnosti sa Ustavom i zakonom, dostavio 2 novembra 2015. godine, Službenom listu Crne Gore na objavljivanje.

**5) Opis slučaja:** Zaštitnik je pokrenuo ispitni postupak po sopstvenoj inicijativi nakon što je 11. marta 2015. godine u dnevnom listu »Vijesti«, u rubrici ekonomija, objavljen članak pod naslovom "Ministarstvo isplaćuje naknade mimo zakona", u kojem je navedeno da je Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja nastavilo da i dalje staračke nadoknade isplaćuje po starom propisu u isnosu od 40 eura iako je usvojena izmjenjena Zakona o poljoprivredi, koja je stupila na snagu 1. januara 2015. godine.

**Postupanje Zaštitnika:** Zaštitnik je od Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja zatražio i dobio izjašnjenje.

Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja dostavilo je obavještenje Zaštitniku u kojem je navedeno da je počela isplata staračkih nadoknada za maj, za koja su obezbijeđena 193.600,00 eura, za 4840 korisnika, kao i da su na ime razlike za period januar-maj 2015. godine (iznos od 10,20 eura na mjesečnom nivou), a u skladu sa Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju, obezbijeđena novčana sredstva.

**Ishod slučaja:** Zaštitnik je utvrdio da je povreda prava otklonjena.

### **5.1.3. Pravo na slobodan pristup informacijama**

Pravo na slobodan pristup informacijama je jedno od osnovnih ljudskih prava, izvedeno iz prava na slobodu izražavanja, utvrđeno članom 10 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Ono je osnovno demokratsko pravo građana i veoma važno sredstvo u obezbjeđivanju vladavine prava i dobrog upravljanja. Pristup informacijama omogućava građanima da traže informacije koje su značajne za njih lično ili druge ljude, a kojima raspolaže neka institucija, odnosno organ javne vlasti. Institucije, odnosno organi vlasti obavezni su osigurati javnost svog rada, blagovremeno i opširnije informisati javnost o svojim aktivnostima, odgovoriti na zahtjeve građana, osigurati pristupačnost i transparentnost.

Međunarodne konvencije i drugi propisi uspostavljaju opšte principe prava na pristup informacijama, a mehanizme njegovog ostvarivanja i zaštite osigurava nacionalno zakonodavstvo.

Najznačajniji međunarodni dokument u oblasti pristupa informacijama, je Konvencija Savjeta Evrope o pristupu službenim dokumentima, koja je usvojena 18 juna 2009. godine, a koju je Skupština Crne Gore potvrdila 26. maja 2011. godine. Pomenutom Konvencijom propisani su minimalni standardi u pogledu pristupa službenim dokumentima, koje je svaka država članica dužna da ispoštuje i da svojim zakonodavstvom obezbijedi njihovu odgovarajuću implementaciju i efikasnu primjenu.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama usaglašen je sa međunarodnim standardima i Preporukom br. R (2000 13) Odbora ministara državama članicama o evropskoj politici o dostupnosti arhivske građe. Primjenom ovog zakona proširuju se slobode informisanja i ostvarivanja građanskih sloboda i prava, omogućava se da građani dobiju informaciju i na taj način ostvare svoju ulogu u vršenju kontrole vlasti.

Zbog povrede prava na slobodan pristup informacijama Zaštitniku su u 2015 godini podnijete 23 pritužbe. Iz prethodne godine prenešene su tri (3) pritužbe, tako da je ukupno u radu bilo 26 predmeta.

U poređenju sa prethodnom godinom smanjen je broj ovih pritužbi za 43,90 %. Trend smanjenja pritužbi za povredu ovog prava još izraženiji je u poređenju sa nekoliko prethodnih godina. Naime, u 2013 godini primljene su 63 pritužbe, u 2012 godini 113 i u 2011 godini 197 pritužbi.

Postupak je okončan u svih 26 predmeta. Nakon sprovedenog postupka u 15 slučajeva povreda prava je otklonjena u toku ispitnog postupka. U devet (9) slučajeva dato je mišljenje sa preporukom, a u dva (2) slučaja podnosioci su upućeni na druga pravna sredstva, jer je ocijenjeno da će na taj način efikasnije ostvariti zaštitu svojih prava.

Najveći broj pritužbi podnijela je nevladina organizacija Mreža za afirmaciju nevladinog sektora – MANS iz Podgorice. Jedan broj pritužbi podnijeli su građani (četiri osobe muškog pola i tri osobe ženskog pola).

Pritužbe su se kao i u prethodnoj godini uglavnom odnosile na državne organe, organe državne uprave i lokalne uprave. U pritužbama je ukazivano na dugo trajanje upravnih postupaka, na nepostupanje po zahtjevima za slobodan pristup informacijama (ćutanje uprave) ili žalbama u zakonskom roku, kao i presudama Upravnog suda Crne Gore i na nezadovoljstvo odlukama organa.

Postupajući po pritužbama Zaštitnik je zapazio da iako su i dalje prisutne slabosti u primjeni Zakona o slobodnom pristupu informacijama, postoji određeni napredak koji treba istaći, a to je da je značajan broj državnih organa u toku postupka po pritužbi uočio svoje nepravilnosti i otklonio povredu prava na koju je ukazano u pritužbi (57 %). Otklanjajući uočene nepravilnosti u toku postupka po pritužbama i dostavljanjem iscrpnih izjašnjenja na zahtjev Zaštitnika pojedini organi su po mišljenju Zaštitnika, iskazali spremnost za saradnju sa Zaštitnikom u cilju što potpunijeg poštovanja ljudskih prava.

Takođe, službenici koji vode postupke za slobodan pristup informacijama u slučaju određenih nejasnoća kontaktirali su instituciju Zaštitnika tražeći stav ili mišljenje na koji način da postupe u konkretnoj situaciji.

Zaštitnik smatra da su i dalje neophodni obuka i edukacija službenika koji vode postupke za slobodan pristup informacijama na svim nivoima vlasti.

### **Primjeri:**

**1) Opis slučaja:** Mreža za afirmaciju nevladinog sektora - MANS, iz Podgorice, podnijela je pritužbuna rad Ministarstva saobraćaja i pomorstva.

U pritužbi je istaknuto: da je ta nevladina organizacija Ministarstvu saobraćaja i pomorstva podnijela zahtjev za slobodan pristup informacijama i zatražila kopije informacije koliko su ukupni troškovi eksproprijacije u vezi realizacije prve dionice projekta izgradnje auto puta Bar-Boljare; da im je dostavljeno rješenje tog Ministarstva, od 26. 03. 2014. godine, kojim se zahtjev odbija; da su, potom podnijeli tužbu Upravnom sudu Crne Gore kojom su tražili poništaj gore označenog rješenja; da je Upravni sud Crne Gore donio presudu, od 17.09. 2014. godine, kojom je usvojio tužbu i poništio rješenje Ministarstva saobraćaja i pomorstva i da Ministarstvo nije sprovedo ponovni postupak, odnosno nije postupilo po presudi Upravnog suda Crne Gore.

**Postupanje i ocjena Zaštitnika:** Zaštitnik je zatražio i dobio izjašnjenje od Ministarstva saobraćaja i pomorstva.

Po ispitivanju svih činjenica i okolnosti, Zaštitnik je utvrdio da je pritužba Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - MANS, iz Podgorice osnovana i da je nepostupanjem Ministarstva saobraćaja i pomorstva po presudi Upravnog suda Crne povrijeđeno pravo na slobodan pristup informacijama.

**Ishod slučaja:** Zaštitnik je Ministarstvu saobraćaja i pomorstva, dao mišljenje sa preporukom da bez daljeg odlaganja sprovede ponovni postupak i odluči po zahtjevu Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - MANS, iz Podgorice za slobodan pristup informaciji i time postupi po presudi Upravnog suda Crne Gore.

**2) Opis slučaja:** Mreža za afirmaciju nevladinog sektora - MANS, iz Podgorice, podnijela je pritužbu na rad Generalnog sekretarijata Vlade CG. U pritužbi je navedeno: da je shodno Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od tog sekretarijata zatražila kopije predloga za izmjenu Zaključka Vlade Crne Gore, od 4. jula 2014. godine, sa sjednice od 26. jula 2014. godine, a koje je Vlada raspravljala na sjednici održanoj 23. oktobra 2014. godine; da joj je taj sekretarijat dostavio rješenje od 11. novembra 2014. godine, kojim je zahtjev odbijen; da je protiv tog rješenja podnijela tužbu Upravnom sudu CG; da je Upravni sud donio presudu, kojom je poništio rješenje Sekretarijata, od 11. novembra 2014. godine i naložio tom sekretarijatu da u ponovnom postupku donese novo zakonito rješenje i da taj sekretarijat nije postupio po naznačenoj presudi Upravnog suda.

**Postupanje Zaštitnika:** Zaštitnik je zatražio i dobio izjašnjenje od Generalnog sekretarijata Vlade CG. U izjašnjenju je navedeno: da je Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore odlučio o zahtjevu za slobodan pristup informacijama Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - MANS, iz Podgorice, od 28. oktobra 2014. godine i da je donio rješenje.

**Ishod slučaja:** Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore je donošenjem rješenja postupio po presudi Upravnog suda i otklonio povredu prava na koju je podnosilac ukazao u pritužbi.

**3) Opis slučaja:** A.D. podnio je pritužbu na rad Ministarstva vanjskih poslova i evropskih integracija. U pritužbi je navedeno: da je, dana 18. novembra 2014. godine, shodno Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od tog ministarstva zatražio da mu se omogući uvid ili da mu se dostavi pisana informacija u vezi angažovanja A. M. eksperta iz Republike Češke i regionalnog eksperta A.K. iz BiH; da je s obzirom da u zakonskom roku nije donijeto rješenje po predmetnom zahtjevu, dana 22. decembra 2014. godine, tom ministarstvu podnio urgenciju; da ni nakon upućene urgencije to ministarstvo nije postupilo po zahtjevu za slobodan pristup informacijama.

**Postupanje Zaštitnika:** Zaštitnik je zatražio i dobio izjašnjenje od Ministarstva vanjskih poslova i evropskih integracija. U izjašnjenju je navedeno da je to ministarstvo postupilo po zahtjevu A. D. od 18. novembra 2014. godine i da je donijelo rješenje.

**Ishod slučaja:** Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija je donošenjem rješenja otklonio povredu prava na koju je podnosilac ukazao u pritužbi.

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

Pravo na slobodu izražavanja garantovano je Ustavom Crne Gore, Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i drugim međunarodnim instrumentima.

Ustavom Crne Gore jemče se sloboda izražavanja i sloboda štampe i drugih vidova javnog obavještanja, pravo na odgovor i pravo na ispravku neistinite, nepotpune ili netačno prenijete informacije, kojom je povrijeđeno nečije pravo ili interes, kao i pravo na naknadu štete prouzrokovane objavljivanjem netačnog podatka ili obavještenja. Sloboda izražavanja može se ograničiti samo pravom drugoga na dostojanstvo, ugled i čast i ako se ugrožava javni moral ili bezbjednost Crne Gore.



Ovo pravo obuhvata slobodu posjedovanja sopstvenog mišljenja, primanja i saopštavanja informacija i ideja, bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice.

I u 2015. godini Zaštitnik nije primio ni jednu pritužbu koja se odnosila na povredu prava na slobodu izražavanja.

Budući da sloboda medija i sloboda izražavanja predstavljaju ključni temelj demokratskog društva i preduslov za ostvarivanje ljudskih prava i sloboda i u ovom izvještaju data su zapažanja o dešavanjima na medijskoj sceni.

Prema podacima Uprave policije u 2015.godini registrovano je 15 slučajeva, u kojima se kao oštećeni pojavljuju novinari, mediji ili njihova imovina. Od 15 slučajeva u osam (8) slučajeva<sup>7</sup> identifikovane su osobe za koje se sumnja da su učinile te delikte (do februara 2016. godine kada su na zahtjev Zaštitnika dostavljeni podaci), dok se na identifikovanju ostalih radi (u koordinaciji sa tužilaštvom preduzimaju se odgovarajuće radnje).

U 2014.godini policija je evidentirala deset slučajeva u kojima su oštećena lica bili novinari ili imovina medija, od kojih je u devet slučajeva postupak kod policije okončan.

Medijski savjet za samoregulaciju (MSS) od februara 2015.godine ne vrši monitoring medija, već razmatra samo žalbe građana zbog, kako su pojasnili, pomanjkanja finansijskih sredstava.

U 2015. godini MSS primio je 42 žalbe<sup>8</sup>, od kojih je 38 prihvaćeno (utvrđeno je kršenje jednog ili više načela). U 34 slučaja je konstatovano kršenje načela I Kodeksa novinara, koje se odnosi na tačnost i cjelovitost informacija. U suštini to načelo odnosi se i na pravilo da se čuje druga strana i ono je najčešće kršeno. Načelo III je prekršeno 22, a načelo IV šest (6) puta. Načelo VIII je prekršeno dva (2) puta i načelo X dva puta.

Mandat Komisije za praćenje postupanja nadležnih organa u istragama slučajeva prijetnji i nasilja nad novinarima, ubistava novinara i napada na imovinu medija (koju je Vlada formirala 2013. godine) istekao je krajem 2015. godine. Kancelarija OEBS-a za slobodu medija, u dogovoru sa crnogorskom Vladom angažovala je predsjednika istoimenog tijela u Republici Srbiji, da analizira rad Komisije u Crnoj Gori i da ponudi preporuke kako da se taj rad unaprijedi. Očekuje se da će tokom tekuće godine biti predložen novi modus rada nove Komisije. Do tada dosadašnja Komisija funkcioniše u tehničkom kapacitetu.

Bitan događaj za medijsku zajednicu predstavljaju izmjene i dopune Kodeksa novinara Crne Gore, koje su 25. novembra 2015.godine u Beču usvojili članovi Radne grupe<sup>9</sup> koji su ih pripremili, na sastanku koji je organizovao OEBS. Izmjene i dopune odnose se prvenstveno na smjernice kojima se objašnjavaju i preciznije tumači svako od 12 osnovnih načela, a biće predstavljene tokom 2016 godine. U javnoj raspravi članovi Radne grupe ukazali su da se izmjene u najvećoj mjeri odnose na pravo na privatnost, onlajn komentare, pisma uredniku, metode istraživanja, izvještavanja o djeci i njihovim pravima, izvještavanja o konfliktu interesa, transparentnosti, plagiranju i izvještavanja sa političkih skupova.

<sup>7</sup> U dva slučaja je podnijeta krivična prijava protiv osumnjičenog lica (ugrožavanje sigurnosti na štetu novinara); u jednom je tužilac naložio da se lice liši slobode i privede zbog osnovane sumnje da je počinio krivično djelo Ugrožavanje sigurnosti; u dva slučaja se tužilac izjasnio da se radi o krivičnom djelu čije se gonjenje preduzima po privatnoj tužbi; u jednom je tužilac kvalifikovao krivično djelo (ugrožavanje sigurnos), ali još nije podnijeta krivična prijava zbog utvrđivanja mjesne nadležnosti tužilaštva; podnijet je jedan zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka protiv jednog lica zbog drskog ponašanja; dok u jednom slučaju tužilac još nije kvalifikovao djelo.

<sup>8</sup> Podaci dostavljeni na zahtjev Zaštitnika

<sup>9</sup> Radnu grupu činili su predstavnici Medijskog savjeta za samoregulaciju, dnevnika Vijesti i Dan i nedjeljnika Monitor.

U izvještaju Evropske komisije (EK) o napretku Crne Gore za 2015 godinu, za oblast slobode izražavanja ocijenjeno je da nije bilo napretka, uz konstataciju da postoji određeni nivo pripremljenosti.

EK je dala preporuku da Crna Gora treba da obrati posebnu pažnju na rješavanje starijih slučajeva nasilja nad medijima, uključujući i slučaj ubistva koji se desio 2004, otkrivanje ne samo direktnih počinioca, već i onih koji stoje iza napada, kao i na sprovođenje preporuka datih od strane ad hoc medijske komisije koja je formirana radi praćenja napada. Dodaje se da je potrebno osiguravanje nezavisnosti javnog radiodifuznog servisa RTCG i davanje smjernica sudstvu o usklađivanju odluka s praksom Evropskog suda za ljudska prava u pogledu slobode izražavanja.

Medijima je odlučila da se bavi i Radna grupa parlamentarnog dijaloga za pripremu slobodnih izbora, kako Javnim servisom tako i privatnim medijima<sup>10</sup>.

Iz Sindikata medija Crne Gore su povodom 23. januara, Dana novinara Crne Gore, saopštili da su niske i neredovne zarade, prekovremeni i neplaćeni rad, rad na crno (honorarni) i generalno loš tretman od poslodavaca doveli do toga da se nastavlja pad i profesionalnih standarda i uslova rada.

„Iako medijska industrija postoji mnogo duže nego brojne druge u Crnoj Gori, to je profesija koja je trenutno u samom vrhu po broju izgubljenih radnih mjesta. Podsjećamo da je u prethodne tri godine, prema podacima Monstata u medijima izgubljeno, po raznim osnovama, skoro 600 radnih mjesta, što čini jednu trećinu ukupnog broja zaposlenih“, kazali su iz Sindikata.

Zaštitnik je i u izvještajnoj godini pratio izvještavanje medija, posebno kada se radilo o ranjivim kategorijama društva i dao više saopštenja i reagovanja na aktuelna društvena zbivanja.

Zaštitnika zabrinjava nastavak ugrožavanja sigurnosti novinara i njihove imovine. Posebno zabrinjavaju nerasvijetljeni slučajevi iz prethodnog perioda. Procesuiranje tih slučajeva, a posebno nalogodavaca, ostaje obaveza nadležnih. S tim u vezi, Zaštitnik smatra da je važno omogućiti i da Komisija za istrage napada na novinare što prije profunkcioniše u punom kapacitetu i ostvari u cjelosti svoj mandat i zadatke.

Potrebno je predano i kontinuirano raditi na podizanju demokratskih standarda, u smislu omogućavanja novinarima da svoj posao rade u bezbjednim uslovima, jer bez slobode medija nema demokratije.

Sa druge strane, Zaštitnika zabrinjavaju i podaci o otkazima i napuštanju novinarske profesije i uslovima rada novinara. Potrebno je poboljšati uslove rada i regulisati status svih medijskih radnika, jer nezavidan ekonomski položaj može negativno uticati i na profesionalnost i na samostalnost.

Zaštitnik zapaža da nije dobro da 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.

Zaštitnik smatra da je potrebno raditi na smanjenju polarizacije medijske scene, kao izraženog i dugotrajnog problema, da je neophodno ojačati samoregulaciju, poštovanje profesionalnih i etičkih standarda i uložiti napor kako bi zaživjela primjena usvojenih izmjena i dopuna Kodeksa.

---

<sup>10</sup> Radna grupa parlamentarnog dijaloga za pripremu fer i slobodnih izbora formirana je početkom decembra 2015.godine, s ciljem da se bavi izbornim zakonodavstvom, zloupotrebom državnih resursa i medijima.

Takođe, potrebno je dodatno voditi računa o uravnoteženosti informacija, pravilu da se čuje druga strana, odvajanju komentara od vijesti, presumpciji nevinosti, zaštiti privatnosti i najboljem interesu djeteta.

Zaštitnik smatra neophodnim da mediji opreznije prenose informacije koje sadrže neprimjerene i uvredljive sadržaje, posebno one koji se pojavljuju na internetu i da s povećanom pažnjom nastave da kontrolišu komentare na portalima.

Zbog sporadičnih neprimjerenih načina izražavanja mišljenja i stavova, u različitim sferama društveno-političkog života Crne Gore, Zaštitnik je javno pozivao i ukazivao da se to pravo ne smije koristiti na štetu prava drugih i da se mora voditi računa o toleranciji i standardima zagwarantovanih ljudskih prava. U tom smislu, medijima pripada veoma bitna uloga, jer su oni neophodan filter koji kanalisanjem takvih sadržaja mogu uticati na smanjenje tenzija, vraćanje dijaloga u demokratske okvire i generalno na poštovanje ljudskih prava.

Zaštitnik očekuje da će mediji u izbornoj 2016 godini profesionalnim i uravnoteženim izvještavanjem omogućiti građanima slobodno formiranje mišljenja, kao i doprinijeti očuvanju demokratskog dijaloga i atmosfere u društvu.

Generalno, navedeni podaci i druga saznanja, predstavljaju jasan signal da je potreban kontinuiran rad kako bi se u ovoj oblasti stvari osjetno počele mijenjati, u što kraćem periodu.

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

Obračanja ove kategorije lica, u ovoj izvještajnoj godini, pristigla su Zaštitniku putem pojedinačnih pritužbi koje su dostavljane putem sandučića postavljenih u Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija (ZIKS-u), poštom i usmeno putem telefona ili na zapisnik neposredno u prostorijama ZIKS-a. Pritužbe lica lišenih slobode dostavljala je i rodbina, osim na navedene načine i dolaskom neposredno u prostorije Institucije, kao i Uprava ZIKS-a, u zapečaćenim kovertama. S tim u vezi, službenici Zaštitnika su svakodnevno bili u kontaktu sa rodbinom lica lišenih slobode, putem telefona i van radnog vremena, izlazeći u susret svakoj molbi, pružajući informacije o stanju i prilikama u kojima se nalaze njihovi članovi porodice. Dešava se da ti razgovori prerastu u svojevrsnu psihološku podršku porodici. Ovakva vrsta djelovanja rezultat je povećane vidljivosti Institucije i povjerenja građana, ali je i dio njenog šireg mandata, budući da je za resocijalizaciju osuđenih lica značajna podrška porodice.

U izvještajnoj godini bilo je ukupno u radu 59 predmeta. Po pritužbama je formirano 53 predmeta, a u šest (6) slučajeva, Zaštitnik je postupak pokrenuo po sopstvenoj inicijativi. Deset (10) pritužbi podnesene su od strane osoba ženskog pola. Pritužbe su se odnosile na rad: ZIKS-a (50), Ministarstva unutrašnjih poslova (1) Uprave policije (3) redovnih sudova (4) i višeg državnog tužilaštva (1). Pritužbe na rad sudova obrađene su u dijelu Izvještaja koji se odnosi na pravo na suđenje u razumnom roku.

Iz prethodne godine nije prenešen nijedan predmet.

Ovi podaci pokazuju da je u izvještajnoj godini od strane lica lišenih slobode najviše pritužbi podnijeto na rad ZIKS-a, gotovo kao i u prethodnoj godini (49). Dok je ukupan broj pritužbi na rad ZIKS-a, na nivou svih sektora u Instituciji bio 53, jedna (1) od strane porodice preminulog zatvorenika i dvije (2) od strane zaposlenih u ZIKS-u (radni odnosi).

Pritužbe na rad ZIKS-a odnosile su se na: pravo na zdravstvenu zaštitu 12, zabranu mučenja i surovog, neljudskog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja pet (5), zakonitost odluke o pravu osuđenog lica

na reklasifikaciju dvije (2), pravo na slobodu i ličnu bezbjednost jedna (1), pravo na pretpostavljenu nevinost u disciplinskom postupku jedna (1) i 29 pritužbi na druga prava lica lišenih slobode (razvrstavanje po sobama, premještaj u drugu zatvorsku jedinicu, nedostatak sredstava za ličnu higijenu, nedostatak kulturnih i obrazovnih aktivnosti, prekid izdržavanja kazne, pravo na obraćanje drugim državnim organima, odsustvo individualnog rada i dr.). Svi postupci su okončani osim u jednom predmetu po kojem je postupak u toku (pritužba podnesena 08.12.2015. god).

Na rad Ministarstva unutrašnjih poslova podnešena je jedna (1) pritužba zbog povrede prava u upravnom postupku, međutim, u postupku kod Zaštitnika utvrđeno je da nema povrede prava.

Na rad Uprave policije podnešene su tri (3) pritužbe, sve na CB Podgorica i to: jedna (1) na zabranu mučenja i dvije (2) na druga prava lica lišenih slobode (pristup toaletu, obavještenje porodice itd.). U jednom (1) slučaju Zaštitnik nije utvrdio povredu prava, u jednom (1) podnosilac je podnio pritužbu istog sadržaja-ponovljena pritužba, po kojoj je već postupak završen u prethodnoj godini i u jednom (1) slučaju postupak je u toku (pritužba podnesena 25.12.2015. god).

Postupci po pritužbama lica lišenih slobode okončani su na sljedeći način: u pet (5) slučajeva utvrđena je povreda prava u odnosu na 17 lica pa je Zaštitnik dao preporuke za otklanjanje utvrđenih nepravilnosti, u 16 slučajeva nije utvrđena povreda prava, pa je Zaštitnik mišljenja sačinio u skladu sa članom 40 Pravila o radu, koja sadrže opis slučaja, utvrđene činjenice, relevantno pravo, konstatacije i zaključne ocjene o okolnostima konkretnog slučaja. U 23 slučaja postupak je obustavljen, jer je u toku postupka otklonjena povreda (omogućavanjem adekvatne zdravstvene zaštite, radnim angažovanjem i premještajem u drugu prostoriju i sl.), u dva (2) slučaja postupak je obustavljen, jer su osuđena lica izričito tražila da se po pritužbama dalje ne postupa. U oba slučaja pritužbe je podnijela njihova rodbina, ali su se oni izričito protivili da Zaštitnik postupa po pritužbama, navodeći da nema razloga. Međutim, u jednom od ova dva slučaja Zaštitnik je posumnjao u iznijete razloge, obzirom da su postojale indicije koje su ukazivale na moguću torturu. Zato je postupajući po sopstvenoj inicijativi (u predmetu tzv. "Januarski događaj"), Zaštitnik obuhvatio i ovaj slučaj i utvrdio povredu prava i ovog osuđenika - nečovječno i ponižavajuće postupanje, štiteći njegov identitet u toku postupka korišćenjem njegovih inicijala. U dva (2) slučaja podnosilac nije saradivao u postupku. U oba slučaja je takođe rodbina podnijela pritužbe, ali osuđenici nisu htjeli u vezi sa pritužbama da razgovaraju sa predstavnicima Institucije, smatrajući da nema razloga za postupanje. Zaštitnik u četiri (4) slučaja nije mogao postupati (nije nadležan), jer su se obraćanja odnosila na preispitivanje zakonitosti sudskih odluka. U četiri (4) slučaja takođe se nije moglo postupati, jer su pritužbe ponovljene, a nijesu dostavljeni novi dokazi, dok je u jednom (1) slučaju podnosilac upućen na drugo pravno sredstvo, budući da je ocijenjeno da je to za otklanjanje povrede prava efikasnije. U dva (2) slučaja postupak je u toku (jedan na ZIKS i jedan na Upravu policije).

Broj i struktura pritužbi prati trend iz predhodnih izvještajnih perioda. Uglavnom se odnose na nezadovoljstvo u ostvarivanju tzv. drugih prava i zdravstvene zaštite. Najveći broj pritužbi odnosio se na povredu drugih prava lica lišenih slobode i to: na loše smještajne uslove, higijenu, ishranu, otežan prelazak u povoljnije klasifikacione grupe, odnosno reklasifikaciju, na nedovoljnu uključenost u socijalne i kulturne aktivnosti, nedostatak radnog angažovanja, otežane kontakte sa porodicom, premještaj u drugu prostoriju ili organizacionu jedinicu i dr. Od ukupno 31 pritužbe koje su se odnosile na druga prava lica lišenih slobode (29 na ZIKS i 2 na Upravu policije) u jednom slučaju utvrđena je povreda prava i data je preporuka, u pet (5) slučajeva Zaštitnik nije utvrdio povredu prava, u 21 slučaj postupak je obustavljen jer je povreda prava otklonjena u toku postupka. U dva (2) slučaja Zaštitnik nije bio nadležan za postupanje, jer su se obraćanja u suštini odnosila na meritum pravosnažnih odluka ZIKS-a, u jednom (1) slučaju postupak je obustavljen, jer je podnosilac povukao pritužbu, a u jednom (1) slučaju postupak je u toku.

Druga po redu najčešća povreda prava na koju su ukazivala lica lišena slobode i njihova rodbina je u vezi sa kvalitetom i dostupnošću zdravstvene zaštite. Kvalitet i dostupnost adekvatne zdravstvene zaštite u mnogome određuju kvalitet života svakog lica lišenog slobode i višestruko utiču na ukupno ostvarivanje njegovih prava. Neadekvatan nivo zdravstvene zaštite može dovesti i do situacija koje vode u nehumano i ponižavajuće postupanje, stoga je Zaštitnik posvetio posebnu pažnju ispitivanju informacija koje ukazuju na problem u ostvarivanju ovog značajnog prava. Naime, obraćanja i pritužbe u ovoj oblasti odnosile su se na nepostojanje adekvatne zdravstvene zaštite, nedostupnost ljekara specijalista i dugo čekanje na specijalističke preglede, preopterećenost postojećeg medicinskog kadra, što direktno utiče na dostupnost i kvalitet pruženih usluga, neprepoznavanje primarnih potreba lica lišenih slobode od strane zatvorskih ljekara, neuslovnost medicinskih objekata, nepravilnu dijagnostiku, primjenu neodgovarajuće terapije i sl. Od 12 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 devet (9) slučajeva nije utvrdio povredu prava, u jednom (1) slučaju je u toku postupka otklonjena povreda prava, na način da je licu omogućen pregled u klinici u kojoj je tražio.

Takođe, posebna pažnja posvećena je informacijama i obavještenjima o eventualnoj torturi, bilo povodom pritužbi ili saznanja na drugi način. U ovom cilju obavljen je razgovor sa 130 lica lišenih slobode, bez prisustva službenih ili drugih lica. Održano je 30 sastanaka sa predstavnicima Uprave i organizacionih jedinica ZIKS-a i izvršeno 20 obilazaka pojedinih prostorija. Svi obilasci su bili nenajavljeni. Kao rezultat svih navedenih aktivnosti Zaštitnik je utvrdio povredu prava osuđenih lica u dva slučaja u odnosu na 14 lica i dao preporuke. Prepoznatljiv je slučaj zlostavljanja koji se dogodio u januaru 2015.godine u paviljonu »B« Kazneno popravnog doma u ZIKS-u, koji je izrazito loš primjer postupanja prema zatvoreniciima. U ovom slučaju u pitanju je 13 osuđenika i izostala je pravovremena reakcija Uprave - izvještavanje nadležnom organu, identifikacija odgovornosti službenih lica i utvrđivanje disciplinske odgovornosti. U odnosu na jednu preporuku nije istekao rok za postupanje, a u vezi druge preporuke Osnovno državno tužilaštvo je pokrenulo krivični postupak protiv 10 službenih lica ZIKS-a.

Od ukupno 59 predmeta formiranih u 2015. godini, pet (5) predmeta se odnosilo na zabranu mučenja i surovog neljudskog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja (4 na ZIKS i 1 na Upravu Policije). Zaštitnik je nakon sprovedenog ispitnog postupka: u dva (2) slučaja dao preporuke, u dva (2) slučaja utvrdio da nema povrede prava, u jednom (1) je postupak obustavljen, jer je podnosilac povukao pritužbu.

U svom radu, tokom izvještajne godine Zaštitnik je primijetio da se zalaganje za zaštitu prava lica lišenih slobode u jednom dijelu javnosti doživljava kao pokušaj da se tim licima omoguće privilegije, odnosno da im se daju veća prava nego što treba da imaju. Međutim valja naglasiti da se pritom zanemaruje da osnovna ljudska prava pripadaju svakom ljudskom biću, pa i osobama lišenim slobode. Naime, i ova lica rađaju se jednaka u dostojanstvu i pravima, bez obzira na lična svojstva i osobine. Zaštitnik se u okviru svog mandata bavi zaštitom prava posebno ranjivih grupa, a lica lišena slobode su od specijalizovanih međunarodnih tijela i instrumenata prepoznata kao izuzetno ranjiva kategorija, zaklonjena od pogleda javnosti i izložena opasnosti od mogućeg zlostavljanja.

Na osnovu razgovora sa licima lišenim slobode, sprovedenih postupaka i saznanja kroz djelovanje kao Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture (NPM-a), Zaštitnik i ove godine konstatuje da u crnogorskim zatvorima i policijskim prostorijama za zadržavanje nema sistematske torture, ali je utvrdio nekoliko slučajeva mučenja i drugih oblika zlostavljanja (nečovječno i ponižavajuće postupanje, kao i drugih oblika nezakonitog ponašanja prema licima lišenim slobode).

U izvještajnoj godini Zaštitnik konstatuje napredak u saradnji sa Upravom ZIKS-a, što je rezultiralo značajnim povećanjem procenta slučajeva u kojima su povrede prava i konstatovane nepravilnosti otklonjene odmah u toku postupka - 44% (prethodne godine 18%), što je i misija Zaštitnika. Međutim, tzv. "Januarski događaj" i s tim u vezi, neadekvatna reakcija Uprave ZIKS-a, baca sjenku na sve njene napore uložene na unapređenju zatvorskog sistema.

### Primjeri:

**1) Opis slučaja:** Dana 14.01.2015., Institucija je obaviještena putem više telefonskih poziva od strane osuđenih lica, da je došlo do incidenta u zatvorenom odjeljenju Kazneno popravnog doma (KPD-oma) u Spužu, između osuđenih lica i službenika obezbjeđenja. Nakon toga podnešene su pritužbe koje su se odnosile „na postupanje službenika obezbjeđenja ZIKS-a koji su moguće prekoračili službena ovlašćenja, prekomjernom upotrebom sile prema zatvorenicima, nakon pomenutog događaja, preciznije u večernjim i noćnim satima 14.01.2015.godine i u ranim jutarnjim i prijepodnevnim satima 15.01.2015. godine“.

**Utvrđene činjenice i mišljenje:** U postupku ispitivanja povrede ljudskih prava, Zaštitnik je obavio razgovore sa Upravom ZIKS-a, komandir M.P., razgovore sa osuđenim licima D.J., D.P., Ž.L., D.D., P.D., G.D., B.L. i V.Z. u disciplinskom odjeljenju KPD-oma. Takođe predstavnici Zaštitnika obavili su razgovor i sa službenicima obezbjeđenja koji su učestvovali u incidentu R.B., M.P., B.N. i I.P., kao i sa osuđenim licima D.D., P.D., M.S., V.Z., M.K., S.V., G.V., koji su povodom ovog incidenta premješteni u Zatvor Bijelo Polje. Zaštitnik je takođe zatražio informaciju od Osnovnog državnog tužilaštva u Podgorici na okolnosti da li je to tužilaštvo formiralo predmete za utvrđivanje eventualne odgovornosti u vezi sa upotrebom sile od strane zatvorske policije. Nadalje, Zaštitnik je od Osnovnog državnog tužilaštva zatražio kopije spisa akata i drugih dokaza po formiranim predmetima u vezi sa predmetnim događajem. Zaštitnik je od ZIKS-a zatražio dostavu informacija o preduzetim radnjama povodom primjene sredstava prinude prema zatvorenicima u disciplinskom odjeljenju dana 14.01.2015. godine, nakon 17h, kao i sve druge informacije za koje smatraju da bi mogle biti od uticaja na odluku Zaštitnika. U odnosu na primjenu sredstava prinude u disciplinskom odjeljenju 14.01.2015. godine, nakon 17h i 15.01.2015. godine, nisu dostavljene nikakve informacije. Osuđena lica su u svojim izjavama kod Osnovnog državnog tužioca saglasno tvrdila da je do primjene fizičke sile došlo tek nakon odlaska, kako navode: „nekih ljudi koji se bave zaštitom ljudskih prava“, što potvrđuje jasnu vremensku i prostornu distancu dva događaja – incidenta na sportskom terenu oko 14.30h i primjene fizičke sile kasnije u disciplinskom odjeljenju nakon 17.00h i sjutra dan 15. januara, oko podneva.

Vještak medicinske struke prof.dr D.Č., po naredbi Osnovnog državnog tužilaštva u Podgorici dana 19.01.2015. godine, izvršila je tjelesni pregled osuđenih lica: S.V., M.K., G.V., D.D., V.Z., P.D., M.S., D.P. i L.L., i dala nalaz i mišljenje, sa ustanovljenim povredama. Dostavljene su izjave osuđenih lica, koje je u svojstvu svjedoka saslušao državni tužilac o događajima 14. i 15. januara 2015.godine. Nakon sprovedenog ispitnog postupka, uvida u izjašnjenja, obimnu dokumentaciju, sagledavanja svih činjenica i okolnosti, izjava svjedoka, Zaštitnik je zaključio da su se kritičnih dana u ZIKS-u, dogodila dva prostorno i vremenski različita događaja. Prvi na sportskom terenu KPD-oma oko 14,30h i drugi nakon 17h, u disciplinskom odjeljenju i narednog dana takođe u disciplinskom odjeljenju i drugim mjestima u ZIKS-u; da u događaju na sportskom terenu KPD u Spužu, oko 14 sati i 30 minuta, nije došlo do primjene prekomjerne sile od službenih lica i povrede prava osuđenih lica. U odnosu na događaje u disciplinskom odjeljenju KPD-oma 14.01.2015. posle 17h Zaštitnik je cijenio, da je došlo do prekomjerne upotrebe sredstava prinude nad osuđenim licima.

Na osnovu izjava osuđenih lica, nalaza vještaka medicinske struke i svih utvrđenih činjenica i okolnosti, Zaštitnik je zaključio da su 14. januara posle 17h u disciplinskom odjeljenju i 15. januara 2015. godine,

službenici ZIKS- a, neopravdanao upotrijebili silu i sredstva prinude prema osuđenim licima: D.P., D.D., P.D., G.D., B.L., V.Z., S.V., M.S., L.L., M.K., D.J., Ž.L. i M.K., da su ih zlostavljali – nečovječnim i ponižavajućim postupanjem i time povrijedili njihova ljudska prava.

U odnosu na osuđene D.J., Ž.L. i M.K., obzirom na intezitet primijenjene sile, sredstva prinude i težinu posljedica – tjelesnih povreda koje su zadobili, nečovječno i ponižavajuće postupanje prema njima, po svojim obilježjima predstavlja - torturu.

**Ishod slučaja:** Zaštitnik je dao preporuku da Uprava Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, bez odlaganja, preduzme mjere za identifikaciju i utvrđivanje odgovornosti svih službenika ZIKS-a, koji su dana 14. nakon 17h u disciplinskom odjeljenju Kazneno popravnog doma u Podgorici i 15. januara 2015. godine, primijenili fizičku snagu i gumenu palicu prema osuđenim licima D.J., D.P., Ž.L., D.D., P.D., G.D., B.L., V.Z., S.V., M.K., M.S., L.L. i M.K..

Da ljekari Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija u izvještajima o pregledima osuđenih lica, redovno upisuju vrijeme (čas i minut) kada je pregled izvršen.

Preporuka je dobrim dijelom ispoštovana, ali je izostalo utvrđivanje disciplinske odgovornosti.

**2) Opis slučaja:** osuđeno lice X.Y. obratio se pritužbom i naveo da je inficiran HIV-om; da je zbog zdravstvenog stanja diskriminisan i izolovan od ostalih zatvorenika; da nema adekvatne uslove za boravak i da mu je neophodna zdravstvena njega i liječenje u ustanovi.

**Utvrđene činjenice i mišljenje:** Nakon sprovedenog ispitnog postupka Zaštitnik je utvrdio: da je zatvorenik inficiran virusom HIV od 2007.godine; da je izolovan od ostalih zatvorenika; da je stabilnog opšteg zdravstvenog stanja; da se redovno upućuje na preglede kod ljekara specijaliste infektologa na Klinici za infektivne bolesti u KBCCG.

Zaštitnik je u ovom slučaju konstatovao da zdravstvena služba ZIKS-a pruža adekvatnu zdravstvenu zaštitu osuđenom licu – podnosiocu pritužbe X.Y. u odnosu na nespornu činjenicu da je njegovo opšte zdravstveno stanje stabilno i da je i pored takvog stanja izolovan u dužem vremenskom periodu, Zaštitnik je podsjetio da zatvorenici inficirani HIV-om, ne trebaju biti izolovani od ostale zatvorske populacije, osim ako je to potrebno iz određenih razloga; da smještanjem osuđenog lica X.Y. u dužem vremenskom periodu, neopravdano i bez valjanog razloga, izolovano, odvojeno od ostalih osuđenih lica, dovodi ga u neravnopravan položaj u odnosu na druga osuđena lica, čime se vrši segregacija kao oblik diskriminacije (član 9 Zakona o zabrani diskriminacije) u odnosu na ostale zatvorenike i to po osnovu njegovog zdravstvenog stanja.

**Ishod slučaja:** Po ispitivanju svih činjenica i okolnosti, Zaštitnik je dao mišljenje sa preporukom da: Uprava Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, osuđenom licu X.Y. obezbijedi uslove da kaznu izdržava pod istim uslovima kao i druga osuđena lica, dok god to njegovo zdravstveno stanje dozvoljava i da obezbijedi odgovarajuću edukaciju službenika i zatvorenika o prirodi HIV AIDS, pravima lica sa ovim oboljenjem i posljedicama koje uzrokuje.

Preporuka je ispoštovana.

**3) Opis slučaja:** Osuđeno lice R. Lj., obratilo se pritužbom Instituciji Zaštitnika navodeći da je ugrožen jer je 15 dana smješten u disciplinskom odjeljenju, vezan za krevet.

**Utvrđene činjenice:** U postupku po pritužbi Zaštitnik je obavio razgovor sa osuđenim licem, pribavio izjašnjenje Uprave ZIKS-a i izvršio uvid u dostavljenu dokumentaciju. Na osnovi sprovedenog ispitnog postupka Zaštitnik je utvrdio da su službenici ZIKS-a u Disciplinskom odjeljenju prema osuđenom licu primijenili sredstva prinude – vezivanje metalnim lisicama, neprekidno 19 dana, od 20.08.2015. godine do 07.09.2015. godine, da je pet dana vezan lisicama za krevet sa obje ruke, a zavojima za obje noge, da se hranio sam ležeći, jednom rukom i imao otežan pristup vodi i toaletu i da je za to vrijeme zadobio povrede obje ruke. Zaštitnik je ocijenio da je došlo do pretjerano duge upotrebe sredstava prinude – vezivanja, nad osuđenim Lj. R., što predstavlja nečovječno i ponižavajuće postupanje, obzirom da nije mogao utvrditi da je postojala namjera službenih lica. Takođe je utvrdio da ne postoje pravila koja regulišu način primjene ove mjere prinude.

**Ishod slučaja:** Zaštitnik je Ministarstvu pravde, kao nadležnom organu dao mišljenje sa preporukom 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.

**4) Opis slučaja:** Osuđeni N.D. je podnio pritužbu na rad zdravstvene službe ZIKS-a, zbog pružanja neadekvatne zdravstvene zaštite.

**Preduzete mjere:** Zaštitnik je pribavio izjašnjenje ZIKS-a i medicinsku dokumentaciju i utvrdio da je osuđenom licu N.D. u kontinuitetu pružana adekvatna zdravstvena zaštita: da se liječi od hipertenzije, hiperlipidije i prisustva kamena u desnom bubregu; da je redovno pregledan od strane zatvorskog ljekara i specijaliste interniste; da je zbog prisustva kamena u desnom bubregu pregledan više puta od strane specijaliste urologa u Kliničko bolničkom centru Crne Gore; da mu je propisana terapija i nije predložen hirurški zahvat kako je to osuđeno lice tražilo; da dobija redovno terapiju propisanu od strane specijaliste urologije i ljekara Zavoda.

**Ishod slučaja:** Na osnovu sprovedenog ispitnog postupka, Zaštitnik nije utvrdio povredu prava osuđenog lica N.D., na koju ukazuje u pritužbi.

**5) Opis slučaja:** Osuđeni A.D. u pritužbi je naveo: da je osuđen na jedinstvenu kaznu zatvora od 7 godina zbog više krivičnih djela, da je na izdržavanju kazne od 2010. godine, da je otac troje djece, da je tražio od Uprave da ga premjesti u poluotvoreno odjeljenje, radi redovnih posjeta porodice i drugih benefita koji ga sleduju.

**Preduzete mjere:** Zaštitnik je obavio više razgovora sa predstavnicima Uprave KPD-oma i izdejstvovao da se osuđeno lice premjesti u poluotvoreno odjeljenje KPD-oma kako je i tražio podnosilac pritužbe.

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

**6) Opis slučaja:** Zaštitnik je po sopstvenoj inicijativi pokrenuo postupak, nakon upoznavanja sa sadržinom teksta objavljenog u dnevnom novinama „ Vijesti“ pod naslovom „ Zatvorenike grizu bube stjenice“.

**Postupanje Zaštitnika:** Zaštitnik je obavio razgovore sa Upravom Zatvora za kratke kazne, izvršio uvid u zdravstvene kartone osuđenih lica i drugu dokumentaciju, obavio razgovore sa više osuđenih lica i pribavio izjašnjenje ZIKS-a. Nakon sprovedenog ispitnog postupka utvrdio je: da se generalno čišćenje



u prostorijama Zavoda sprovodi jednom mjesečno; da se redovno u preventivne svrhe vrši dezinfekcija i deratizacija svih prostorija za smještaj osuđenika u cijelom kompleksu ZIKS-a; da je sprovodi ovlašteno i sertifikovano preduzeće; da je u ranijem periodu od strane ovlašćenog i sertifikovanog preduzeća u Zatvoru za kratke kazne Podgorica u šest navrata izvršena dezinfekcija, dezinsekcija i deratizacija prostorija u kojima borave osuđena i prekršajno kažnjena lica; da se i dalje preduzimaju ažurne i kontinuirane aktivnosti održavanja potrebnog nivoa higijene prostorija za smještaj zatvorenika; da se radilo o pojedinačnim slučajevima alergije koja su se desila kod pet lica u četiri kolektivne sobe; da je Uprava u svim pojedinačnim slučajevima potpuno medicinski zaštitila lica koja su se žalila na alergiju, što je potvrđeno od strane zatvorskog ljekara; da je zatvorski ljekar u tri slučaja utvrdio da se radi o drugim alergijskim reakcijama, a ne o ujedima stjenica, dok u dva slučaja je navedena mogućnost alergijske reakcije na ujed stjenica; da je zdravstvena služba zavoda pojavu alergijske reakcije kod osuđenih lica sanirala i medicinski zbrinula; da je izvršena generalna dezinfekcija i deratizacija svih prostorija zatvora i paljenje i zamjena dotrajalih dušeka i posteljine.

**Ishod postupka:** Na osnovu ispitnog postupka, Zaštitnik je utvrdio da je Uprava ZIKS-a otklonila svaku moguću nepravilnost u higijensko-sanitarnom tretmanu osuđenih lica u Zatvoru za kratke kazne i na ovaj način otklonila povredu prava osuđenih lica.

**7) Opis slučaja:** Osuđeno lice G.V., u pritužbi je navelo: da zdravstvena služba Istražnog zatvora u Bijelom Polju ne dozvoljava njegovo liječenje na psihijatrijskom odjeljenju u Kotoru i da ne dobija odgovarajuću terapiju.

**Preduzete mjere:** Zaštitnik je pribavio izjašnjenje ZIKS-a i obimnu medicinsku dokumentaciju i obavio razgovore sa pritvorenim licem, Upravom i zatvorskim doktorom. Na osnovu ispitnog postupka utvrđeno je da se podnosilac pritužbe obratio 151 put zatvorskom ljekaru i svaki put je pregledan; da prima terapiju koja je ordinirana od strane ljekara specijaliste neuropsihijatra iz Specijalne bolnice u Kotoru, sa povremenim izmjenama i dopunama terapije, po nalogu ljekara neuropsihijatra iz Bijelog Polja i Berana, koji su ga pregledali više puta; da je ljekar specijalista neuropsihijatar konstatovao da nema potrebe za liječenjem pritvorenog lica u Specijalnoj bolnici za psihijatriju u Kotoru, kako je on to tražio.

**Ishod slučaja:** Budući da je podnosiocu pritužbe u kontinuitetu pružana adekvatna zdravstvena zaštita, Zaštitnik nije utvrdio da su povrijeđena prava podnosiocu pritužbe.

**8) Opis slučaja:** E.P., lice 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 premještaj.

**Preduzete mjere:** Po prijemu pritužbe obavljen je razgovor sa osuđenim. Nakon toga, 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, premještajem osuđenog E.P postupila u skladu sa Pravilnikom o kućnom redu i na taj način otklonila povredu na koju je ukazalo osuđeno lice.

**9) Opis slučaja:** Osuđeno lice R.P.u pritužbi je naveo: da se nalazi u Istražnom zatvoru; 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 korektan odnos sa službenicima.

**Preduzete mjere:** Nakon više kontakata, razgovora kao i stalne komunikacije između predstavnika Zaštitnika i predstavnika Uprave Istražnog zatvora, zahtjev podnosioca pritužbe je pozitivno riješen.

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

### 5.1.6. Prevencija torture

U cilju unapređenja realizacije mandata Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture (NPM) Zaštitnik je izvještajnoj godini, u okviru SOCCER projekta „Podrška instituciji Ombudsmana i Ustavnom sudu Crne Gore u primjeni Evropskih standarda za ljudska prava“, koji finansira Evropska Unija, a realizuje Savjet Evrope, u aprilu mjesecu usvojio unaprijeđenu metodologiju rada. Smjernice za postupanje NPM-a na terenu pripremili su izabrani eksperti Savjeta Evrope u ovoj oblasti.

Metodologija rada NPM-a je unaprijeđena, između ostalog, uvođenjem hijerarhijskog modela podijeljenih uloga za sve članove tima, konkretno za svaku vrstu posjete. Kontrolne liste sa upitnicima čine sastavni dio metodologije što olakšava pristup ciljanim informacijama, koje će nakon obilaska omogućiti smislenu analizu stanja u posjećenim ustanovama. Sastavljene su i ažuriraju se u kontinuitetu, u saradnji sa članovima eksternog radnog tijela, za svaku vrstu ustanove posebno i to za: obilazak policijskih stanica, pritvorskih jedinica, zatvora, bolnica, psihijatrijskih ustanova, ustanove za brigu o djeci i omladini u sukobu sa zakonom i poremećajem u ponašanju, prihvatilišta za strance, centra za tražioce azila i domove za stara lica.

Zaštitnik je u maju 2015.godine, uz finansijsku podršku OSCE misije u Crnoj Gori, prezentirao javnosti Godišnji izvještaj o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore i Godišnji izvještaj NPM-a za prevenciju torture za 2014. godinu, sa zaključcima o radu NPM-a i posebnim osvrtom na stepen poštovanja preporuka datih u prethodnoj godini. Prezentacija medijima obavljena je uz prisustvo predstavnika svih ustanova koje su bile predmet obilazaka, a premijerno je prikazan i kratki promotivni film o nadležnostima NPM-a.

U okviru pomenutog SOCCER projekta, tokom izvještajne godine, članovi NPM-a prošli su brojne specijalizovane obuke u cilju unapređenja kvaliteta obilazaka i određivanja prioriteta, kako je to preporučeno u Izvještaju Evropske Komisije, o čemu će više informacija biti predstavljeno u Godišnjem izvještaju NPM-a za 2015. godinu (u daljem tekstu Izvještaj NPM).

Prema planu za 2015. godinu, izvršeno je ukupno 20 redovnih i dva (2) kontrolna obilaska. Obiđene su prostorije za zadržavanje Uprave policije Ministarstva unutrašnjih poslova i to: centri bezbjednosti Podgorica, Budva, Bijelo Polje, Pljevlja, Herceg Novi i Berane, odjeljenja bezbjednosti Cetinje, Rožaje, Kotor, Ulcinj, Žabljak, Plav, Danilovgrad, Tivat, Kolašin i Mojkovac. Takođe, obiđeno je i žensko odjeljenje Kazneno popravnog doma (KPD) – najveće organizacione jedinice ZIKS-a, Specijalna bolnica za psihijatriju u Kotoru, Javne ustanove Centar za djecu i mlade “Ljubović” u Podgorici i Dom starih “Bijelo Polje”. Kontrolni obilasci obuhvatili su zatvore u Podgorici (Istražni zatvor, Zatvor za kratke kazne i Kazneno popravni dom) i Bijelom Polju (Istražni zatvor i Zatvor za kratke kazne), sa fokusom na stepen ispunjenosti preporuka datih u prethodnim izvještajima.

Tokom svih obilazaka, članovi tima imali su neograničen pristup svim prostorijama, dokumentaciji koja se tiče položaja lica lišenih slobode, mogućnost razgovora sa svim licima lišenim slobode ili licima kojima je ograničeno kretanje (uz njihov pristanak), a bez prisustva službenih lica, kao i razgovor nasamo sa bilo kojim licem, koje može dati korisne informacije. Svi obilasci, osim jednog, bili su nenajavljeni. Izvršeni su tokom i nakon radnog vremena, radnim danima, vikendima i u dane praznika. Cilj obilazaka je bio utvrđivanje stepena poštovanja ljudskih prava, sa akcentom na moguću torturu i

druge oblike zlostavljanja, na uslove smještaja, zdravstvenu zaštitu i dr, u mjestima gdje su smještena lica lišena slobode ili lica kojima je ograničeno kretanje.

U periodu od 20. maja do 20. decembra 2015.godine, izvršeno je 16 redovnih obilazaka prostorija za zadržavanje Uprave policije Ministarstva unutrašnjih poslova. Kako bi se osigurala jednoobraznost pristupa prilikom pregleda, za potrebe obilazaka prostorija za zadržavanje korištena je usvojena kontrolna lista sa upitnikom, koja je sadržavala osnovne statističke i ostale podatke, informacije o pritvoru (zapisnik, nadzor, odnos prema zadržanim licima, zdravstvena zaštita, informisanje o pravima, čuvanje zaplijenjenih predmeta, lokacija objekata, materijalni uslovi, higijena, fizička aktivnost, evidencija o zadržanima, pregled dokumentacije i žalbeni postupak). Obilasci su izvršeni u cilju sveobuhvatne analize postupanja policijskih službenika prema zadržanim licima, s akcentom na moguću torturu i druge oblike zlostavljanja. Analiza stanja biće prikazana u Izvještaju NPM.

U martu 2015.godine, izvršen je redovni obilazak ženskog odjeljenja KPD-oma u Podgorici. Tom prilikom, obilasku su prisustvovali Klavs Dus Kinerup Hede, član Ekspertske misije Evropske Unije, Mladenka Tešić i Vlade Šuković iz Delegacija EU u Crnoj Gori, Ana Janković iz Ministarstva pravde Crne Gore i Vesna Popov, prevodilac. Obilazak je imao za cilj utvrđivanje tretmana ove ranjive kategorije, kao i sagledavanja metodologije rada NPM-a Crne Gore. Nakon obilaska dat je veći broj preporuka ZIKS-u, od kojih su neke odmah nakon obilaska ispoštovane, a kompletni pregled stanja biće prikazan u Izvještaju NPM.

U julu mjesecu 2015.godine, izvršen je obilazak Javne ustanove Specijalna bolnica za psihijatriju - Kotor. U obilasku je učestvovala Marija Definis Gojanović, članica Podkomiteta za prevenciju torture (SPT-a), angažovana kao ekspert Savjeta Evrope. Sagledavajući stanje poštovanja ljudskih prava pacijenata, izvršena je ocjena stanja materijalnih uslova u ovoj bolnici u pogledu uslova i kapaciteta smještaja, higijene, zdravstvene zaštite, grijanja, osvetljenja, sanitarnih uslova. I ovom prilikom pregled je obavljen prema usvojenoj kontrolnoj listi za ustanovu ovog tipa. Zatečeno stanje mnogo se ne razlikuje u odnosu na vrijeme od prethodnog Izvještaja Zaštitnika za 2011.godinu, dok je djelovao u okviru osnovnog mandata Zaštitnika. I dalje su kapaciteti bolnice preopterećeni socijalnim slučajevima, kojima nije mjesto u bolnici već sa porodicama ili socijalnoj ustanovi. Takođe, status sudskog odjeljenja i dalje nije jasno utvrđen, iz razloga što nisu donešeni akti sa jasno propisanim procedurama od strane Ministarstva pravde i Ministarstva zdravlja. Opis i ocjena stanja poštovanja ljudskih prava pacijenata smještenih u ovoj bolnici, biće prikazani u Izvještaju NPM.

U septembru 2015.godine, izvršen je obilazak Javne ustanove za djecu i mlade Centar "Ljubović" Podgorica. Posebna pažnja posvećena je ocjeni stanja poštovanja ljudskih prava štićenika Centra, posebno u pogledu poštovanja zabrane zlostavljanja, ili drugog nečovječnog i ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, u skladu sa preporukama CPT-a. Cilj obilaska je da se doprinese poboljšanju uslova boravka štićenika u Centru i njihove resocijalizacije, ukazujući na eventualne nedostatke u radu. Centar raspolaže sa četiri nove zgrade apartmanskog tipa, koje su u potpunosti opremljene i odgovaraju potrebama štićenika i zaposlenih. Štićenici su raspoređeni prema mjeri koja im je izrečena, a zaposleni, odnosno stručna služba i vaspitači, imaju mogućnosti za odgovarajući nadzor i kontakt sa njima. Takođe detaljno su sagledani uslovi boravka, smještaja, ishrane, higijene, zdravstvene zaštite, grijanja, osvetljenja, ventilacije, sanitarnih uslova i prostora za sport i fiskulturu, sa osvrtnom na vaspitni i obrazovni dio tretmana, kao i podršku za uključivanje u vrstu i stepen obrazovanja i profesionalnog osposobljavanja.

Konstatuje se da su uslovi u Centru zadovoljavajući, a detaljni rezultati obilaska biće prikazani u Izvještaju NPM.

U julu 2015. godine izvršen je obilazak Javne ustanove Dom starih "Bijelo Polje". Ova ustanova u značajnoj mjeri zadovoljava potrebe za zbrinjavanje odraslih i starih lica, a kapaciteti omogućavaju da se smjesti i više zainteresovanih lica sa sjevernog područja zemlje. Obilazak ove ustanove je bio usmjeren na utvrđivanje poštovanja slobode kretanja unutar i izvan doma. Prikupljeni su i podaci (o tome) na koji je način korisnicima osigurana privatnost i kako se štiti njihovo ljudsko dostojanstvo. Pregledani su svi prostori u kojima borave korisnici, a članovi NPM-a razgovarali su s većim brojem korisnika, te zaposleniima koji su mogli dati podatke relevantne za predmet posjete. Takođe, obavljen je i uvid u dokumentaciju. Detaljniji prikaz biće dat u Izvještaju NPM-a.

U izvještajnoj godini izvršeni su kontrolni obilasci ZIKS-a u cilju provjere poštovanja datih preporuka. Naime, u Godišnjem izvještaju za prethodnu godinu dato je 36 preporuka. Kontrolnim obilascima utvrđeno je da su u cjelosti ispunjene 3 preporuke, djelimično 15, a da 18 preporuka još uvijek nije ispunjeno. Detaljan prikaz stanja biće dat u Izvještaju NPM-a.

Prema podacima Uprave ZIKS-a krajem 2015.godine, u toj ustanovi je bilo smješteno ukupno 1131 pritvorenih, osuđenih i prekršajno kažnjenih lica, a ukupni smještajni kapaciteti obezbijeđeni su za 1350 lica. U Istražnom zatvoru Podgorica smješteno je 268 lica, a njegov kapacitet je 370. U Zatvoru za kratke kazne Podgorica smješteno je 101 osuđeno i prekršajno kažnjeno lica, a njegov smještajni kapacitet je za 175 lica. U Kazneno popravnom domu (KPD Podgorica), kao najvećoj organizacionoj jedinici ZIKS-a, smješteno je 659, a njegov kapacitet je za 650 lica (9 lica više od smještajnih kapaciteta). U zatvoru Bijelo Polje (Istražni zatvor i Zatvor za kratke kazne) smješteno je ukupno 97 lica, a njegov kapacitet je za 160 lica. U Istražnom zatvoru smješteno je 30 lica a kapacitet je za 80 lica. U Zatvoru za kratke kazne smješteno je 67 lica, a kapacitet je za 80 lica.

Tokom 2015.godine, izvršena je rekonstrukcija i potpuno su opremljene dvije prostorije za vjerske obrede i prostorije za porodične posjete u Zatvoru za kratke kazne Bijelo Polje. U Istražnom zatvoru u Bijelom Polju stanje je poboljšano, ali još uvijek nije zadovoljavajuće i postoji potreba unapređenja smještajnih uslova. Adaptirana su kupatila, urađena je nova rasvjeta i izvršena izolacija od vlage. U Istražnom zatvoru Podgorica napravljena su još dva kruga za šetnju, tako da je sad na raspolaganju ukupno 7 krugova. U svim krugovima postavljene su rampe za potrebe osoba sa invaliditetom. Renovirana je i upodobljena potrebama prostorija za dječje posjete, kao i stacionar. U KPD-omu Podgorica izvršena je adaptacija prijemnog odjeljenja, prostorija za tretman, prostorija za boravak osuđenih lica u „A“ paviljonu, dvije prostorije za bračne posjete, prostorija za porodične posjete u ženskom odjeljenju KPD-oma, ambulante u svim organizacionim jedinicama. Takođe, izvršena je adaptacija kupatila u prizemlju i na spratu „B“ paviljona u poluotvorenom odjeljenju. Više detalja biće dato u izvještaju NPM-a.

U periodu od avgusta do kraja oktobra 2015. godine, NPM je sproveo istraživanje na temu: "Postupanje policijskih službenika prema licima lišenim slobode i zadržanim licima u 2015. godini". U prvoj fazi, izvršen je obilazak Istražnih zatvora u Podgorici i Bijelom Polju. Pregledana je dokumentacija i obavljani su razgovori sa zatečenim licima o načinu postupanja policijskih službenika prema njima u centrima i odjeljenjima bezbjednosti iz kojih su dovedeni u Istražni zatvor. Pritvorenim licima, postavljana su pitanja po unaprijed pripremljenom upitniku. Nakon toga, u drugoj fazi, obišteni su svi Centri i Odjeljenja bezbjednosti iz kojih su dovedena lica, zatečena u istražnim zatvorima, sa kojima je već prethodno obavljen razgovor i prikupljena dokumentacija. U trećoj fazi izvršeno je poređenje podataka za konkretna lica, prikupljenih iz pregledanih dokumentacija u centrima i odjeljenjima bezbjednosti i ZIKS-u. Cilj ovog istraživanja je da se utvrdi stvarno stanje u postupanju policijskih službenika prema licima lišenim slobode – u kojoj mjeri se poštuje standard apsolutne zabrane mučenja i drugih oblika nečovječnog, ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja. Razgovori su obavljani u uslovima kada su ova lica bez straha mogla iznijeti svoja iskustva, jer više nijesu u domašaju policijskih službenika i nije

moguće da budu žrtve odmazde za informacije date NPM-u. U razgovorima sa zadržanim i pritvorenim licima, Zaštitnik je dobio informacije da su policijski službenici u dva mjesta zadržavanja (Danilovgrad i Ulcinj) primijenili fizičku silu – šamar, prilikom lišenja slobode i sprovođenja. Rezultati sprovedenog istraživanja biće prikazani u Izveštaju NPM-a.

Na osnovu razgovora sa licima lišenim slobode, pritvorenim licima i saznanjima kroz djelovanje Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture, Zaštitnik i ove godine konstatuje da u crnogorskim zatvorima i policijskim prostorijama za zadržavanje nema sistematske torture. Međutim, u nekoliko slučajeva utvrđena je tortura i drugi oblici zlostavljanja (nečovječno i ponižavajuće postupanje), kao i drugo nezakonito postupanje prema licima lišenim slobode. O ovim slučajevima detaljniji prikaz je dat u ovom Izveštaju, u dijelu u kojem su obrađena prava lica lišenih slobode i postupanje policije za vrijeme javnih okupljanja.

Tokom izvještajne godine NPM je ostvario saradnju sa NVO i Policijskom akademijom, i u okviru njihovih projekata održao niz obuka za različite ciljne grupe, na temu mandata NPM-a i primjene standarda Evropskog komiteta za sprječavanje mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT). Ovim aktivnostima je dodatno realizovao jedan dio svog mandata na podizanju svijesti o apsolutnoj zabrani mučenja, nečovječnog i ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja i borbi protiv nekažnjivosti u ovim slučajevima, a više informacija o ovim aktivnostima biće predstavljeno u izvještaju NPM-a.

#### **5.1.6.1. Postupanje policije za vrijeme javnih okupljanja u oktobru 2015.godine**

Imajući u vidu značaj ostvarivanja prava građana/ki na mirno okupljanje i slobodu izražavanja, Zaštitnik je pratio javna okupljanja tokom oktobra mjeseca (17.i 24.10.2015.godine).

Povodom ovih okupljanja i incidenata koji su se nakon njih dogodili Zaštitnik je 18.oktobra saopštenjem pozvao nadležne državne organe na zakonito, pravično i efikasno postupanje i procesuiranje vinovnika, bez obzira na društveni položaj, političko ili bilo koje drugo lično svojstvo, ukazujući na standarde slobode javnih okupljanja, primjene policijskih ovlašćenja i sprečavanja torture, kao i pravičnosti postupaka.

Zaštitnik je takođe u saopštenju od 26.oktobra ukazao na nasilje i incidente koji su se dogodili 24. oktobra, naglašavajući da je utisak profesionalnog postupanja policije narušen informacijama o prekomjernoj primjeni sile prema građanima, nakon završetka okupljanja. Pozvao je građane/ke da prijave svako prekorachenje ovlašćenja od strane pripadnika policije, koje su eventualno doživjeli ili su sa tim upoznati na bilo koji način.

Nakon javnog poziva, uslijedilo je obraćanje Nevladine organizacije "Građanska alijansa", koja je prikupila 22 predstave, na postupanje službenika policije i prosljedila ih Zaštitniku. U jednom slučaju, na osnovu informacija iz medija ("slučaj Martinović"), Zaštitnik je pokrenuo postupak po službenoj dužnosti.

Ukupno je formirano 23 predmeta, od kojih dva (2) predmeta po pritužbama osoba ženskog pola.

Od ukupnog broja predmeta: 21 osoba se izjasnila da su bili učesnici javnog okupljanja, a dvije (2) da su slučajni prolaznici.

Sve pritužbe se odnose na postupanja policije, od kojih na: prekomjernu upotrebu sredstava prinude 19 i neosnovano lišenje slobode četiri (4).

Pritužbe na prekomjernu upotrebu sredstava prinude odnose se na: prekomjernu primjenu fizičke sile ili palice u 15 slučajeva i hemijskih sredstava u 4 slučaja (suzavac).

Od ukupnog broja pritužbi, 22 se odnose na događaje od 24.10.2015.godine. Jedna (1) pritužba (primljena 03.11.2015. godine) odnosi se na događaj od 17.10.2015.godine.

U 19 predstavki koje je Zaštitniku dostavila NVO "Građanska alijansa" priložene su samo nečitke crno bijele fotografije, na kojima se jedva naziru povrede koje su, po navodima podnositelaca zadobijene od strane policijskih službenika, tokom navedenih javnih okupljanja, kao i nečitke kopije izvještaja ljekara, a predstavke su bile nepotpisane. Kako predstavke nijesu sadržale potrebne elemente za postupanje, Zaštitnik je pozvao podnosiocima da daju saglasnost za postupanje Zaštitnika, opišu povrede svojih prava i dostave pregledne dokaze kojima se potkrepljuju podnijete predstavke.

Obavljeni su razgovori sa svim podnosiocima pritužbi, kao i drugim licima za koja se smatralo da mogu pružiti informacije od značaja za postupak. Takođe, pregledan je obiman video materijal dostupan na internetskom servisu za razmjenu video sadržaja. Tri (3) podnosioca pritužbi nijesu dala saglasnost da im se ime otkrije u postupku.

U postupanju u ovim predmetima u tri(3) slučaja utvrđena je povreda prava i date su preporuke (u odnosu na jedno lice utvrđena je tortura, a u odnosu na dva(2) lica nečovječno i ponižavajuće postupanje). U 10 slučajeva nije utvrđena povreda prava i u Mišljenjima su date detaljne utvrđene činjenice, razlozi i zaključne ocjene. U dva(2) slučaja postupak je obustavljen jer su podnosioci povukli pritužbe, izričito tražeći da se po pritužbama dalje ne postupa, objašnjavajući da sukob u kojem su učestvovali nije bio sa policijskim službenicima. U pet (5) slučajeva podnosioci nijesu saradivali niti su dostavili neophodne podatke, pa Zaštitnik nije mogao postupati. U tri (3) slučaja u kojima je postupao, na osnovu raspoložive dokumentacije nije se moglo dati mišljenje, jer je bilo potrebno sprovesti saslušanje očevidaca (svjedoka) čiji identitet nije bio poznat, vještačenja i druge procesne radnje kako bi se utvrdila uzročno posledična veza povreda i samog događaja, što u suštini spada u domen tužilačko-sudskog postupka. Stoga je Zaštitnik kopije spisa ovih osam(8) predmeta dostavio državnom tužilaštvu na nadležno postupanje.

U odnosu na upotrijebljena hemijska sredstva prinude, utisak je da je u ovim događajima upotrijebljena velika količina ovih sredstava.

## **5.2. Ekonomska, socijalna i kulturna prava**

Zaštitniku je u 2015. godini podnijeto 148 pritužbi zbog povrede prava koja su svrstana u grupu ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Iz prethodne godine prenešeno je 11 pritužbi, tako da je u radu bilo ukupno 159 pritužbi.

Muškarci su podnijeli 87 pritužbu, osobe ženskog pola 47, devet (9) pritužbi je formirano po sopstvenoj inicijativi, a pet (5) je podnijela grupa građana.

Postupak je okončan u 152 predmeta.

Sistem ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, kao dio šireg korpusa ljudskih prava, još se ne nalazi u istoj ravni sa ostalim dimenzijama ljudskih prava. Mogućnost efikasne zaštite ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava je znatno slabija od političkih i građanskih prava, a takođe karakter obaveza sadržanih u međunarodnim dokumentima o ovim pravima nije takav da od države zahtijeva brzu i konkretnu

obavezu za njihovu implementaciju. Pored toga, materijalne mogućnosti država u savremenim uslovima oštih ekonomskih i socijalnih suprostavljenosti ne obezbjeđuju razvoj ekonomskih i socijalnih prava u onoj mjeri u kojoj je to moguće učiniti sa drugim dimezijama ljudskih prava.

Ova prava se ne mogu ostvariti odjednom ili u kratkom roku. To, međutim, ne oslobađa državu obaveze da preuzima korake i mjere u cilju ostvarivanja ovih prava u punom obimu. Naprotiv, država je dužna da preuzme sve što je u njenoj moći kako bi se obezbijedilo ostvarivanje tih prava saglasno Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i Izmijenjenoj Evropskoj socijalnoj povelji. Propuštanje države da ispunjava obaveze iz međunarodnih dokumenata koje je ratifikovala predstavlja kršenje tih dokumenata.

I u ovoj izvještajnoj godini, najveći broj pritužbi odnosio se na pravo na rad i prava iz radnog odnosa, pravo na imovinu i mirno uživanje imovine, pravo iz penzijskog i invalidskog osiguranja, pravo na zdravstvenu zaštitu, pravo na socijalnu zaštitu, pravo na povraćaj imovine i dr.

Iz dostavljenih pritužbi, razgovora sa građanima i opštih pokazatelja proizilazi da je stanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, kao i 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. Veliki broj građana i dalje živi na ivici siromaštva i u stanju je socijalne potrebe.

Državni mehanizmi socijalne zaštite i staranja ne uspijevaju da obezbijede dovoljno pomoći za veliki broj socijalno ugroženih u onoj mjeri u kojoj je to neophodno za ostvarivanje minimuma egzistencije. Posebno je težak položaj nezaposlenih, ranjivih grupa i pojedinaca, kao što su stari, raseljeni, lica sa invaliditetom i Romi. Socijalno stanje pojedinih kategorija građana je najviše vidljivo iz neposrednih kontakata sa građanima koji nerijetko traže od Zaštitnika pomoć i savjet kako da prežive. Građani traže pravo na odgovarajući životni standard, garantovan međunarodnim instrumentima.

Iako je Crna Gora uspostavila dobre pravne i institucionalne okvire za ostvarivanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, ekonomska nerazvijenost i nedostatak finansijskih sredstava utiču da se ova prava ne ostvaruju u punom obimu. Međutim Crna Gora je dužna da nezavisno od stepena svoje ekonomske razvijenosti svojim građanima obezbijedi minimalna prava koja garantuju međunarodni instrumenti.

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

Zaštitnik je u 2015 godini primio 34 pritužbe u kojima su podnosioci ukazivali na povrede prava na rad i prava iz radnog odnosa. Iz prethodne godine prenijeta je jedna (1) pritužba.

U poređenju sa prethodnom godinom broj primljenih pritužbi u 2015. godini zbog povrede prava na rad i prava iz radnog odnosa značajno je smanjen za 35,85%.

Muškarci su podnijeli 19 pritužbi, žene 14 pritužbi, dok je u jednom (1) slučaju pritužba bila anonimna.

Kao i prethodnih godina, razlozi zbog kojih su se građani obraćali Zaštitniku odnose se na: nezakonit prestanak radnog odnosa, neprijavlivanje radnika na fondove za zdravstveno, penzijsko i invalidsko osiguranje a samim tim i na neuplaćivanje doprinosa za zdravstveno, penzijsko i invalidsko osiguranje, neisplaćivanje zarada za prekovremeni rad, nemogućnost izmirenja potraživanja nakon okončanja stečajnih postupaka, nemogućnost ostvarivanja prava na penziju zbog neizmirenih potraživanja i dugovanja koje poslodavci imaju prema radnicima, kršenja konkursnih procedura prilikom prijema u radni odnos, isplate otpremnine i dr.

Postupajući po pritužbama i na osnovu neposrednih razgovora sa građanima Zaštitnik primjećuje da oni nedovoljno koriste postojeće zakonske mogućnosti za zaštitu njihovih prava (obraćanje inspekciji rada, Agenciji za mirno rješavanje sporova, traženje sudske zaštite). Zbog teške finasijske situacije u kojoj se nalaze i u strahu od gubitka posla, zaposleni svoje nezadovoljstvo prijavljuju najčešće tek kada ostanu bez posla i kada je dokazivanje prava moguće isključivo u sudskom postupku. Neki poslodavci i dalje izbjegavaju svoje zakonske i ugovorene obaveze u pogledu redovne isplate zarada i drugih primanja zaposlenih, blagovremene uplate ili uopšte uplate doprinosa za zdravsteno, penzijsko i invalidsko osiguranje.

Zaštitnik i u ovom izvještaju ukazuje da bi nadležni organi (inspekcija rada, Poreska uprava, Fondovi za zdravsteno, penzijsko i invalidsko osiguranje) trebalo da budu djelotvorniji i efikasniji u svom radu; da ažurno razmjenjuju informacije koje se tiču prava zaposlenih po osnovu rada; da se povećaju resursi i kapaciteti Uprave za inspeksijske poslove, uključujući inspekciju rada; da se efikasno obezbijede pravični i zadovoljavajući uslovi na poslu kroz implementaciju preventivnih i kaznenih mjera; da nadležne inspekcije iskažu veći stepen inicijative i pokreću postupak po službenoj dužnosti kada ima dovoljno činjenica koje ukazuju na potrebu sprovođenja inspeksijskog nadzora i blagovremeno preduzimaju mjere na otklanjanju uočenih nepravilnosti i sankcionišu poslodavce koji ne izvršavaju svoje obaveze; da nadležno ministarstvo nastavi vođenje socijalnog dijaloga sa predstavnicima zaposlenih i poslodavaca u cilju ostvarivanja i zaštite prava radnika.

Takođe je neophodno intezivirati 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 i efikasne mjere kako bi privredna društva poštovala svoje obaveze omogućujući garantovna prava radnika na naknadu i na redovnu isplatu njihovih socijalnih i zdravstvenih doprinosa, kao i pravo na ugovor na neodređeno vrijeme.

Pojedini građani su i u izvještajnoj godini tražili od Zaštitnika davanje mišljenja i tumačenje u pogledu primjene propisa koji se odnose na rad i zapošljavanje. U ovim slučajevima Zaštitnik je od nadležnog ministarstva tražio mišljenja u vezi sa praksom i primjenom propisa i o tome obavještavao građane iznoseći svoje stavove.

Takođe, pojedini građani su se obraćali Zaštitniku tražeći da im se pomogne u ostvarivanju njihovih prava budući da ne znaju kojem nadležnom organu mogu prijaviti određene nezakornosti. U tim slučajevima građani su upućivani na nadležne inspekcije. U nekim slučajevima kada se radilo o otkazu ugovora o radu upućivani su na prethodni postupak za zaštitu prava kod poslodavca i 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 svim predmetima. U sedam (7) slučajeva je utvrđeno da nema povrede prava. U sedam (7) slučajeva povreda prava je otklonjena u toku ispitnog postupka. U tri (3) slučaja Zaštitnik nije postupao (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku, a ni nakon toga, pritužba je ponovljena a nijesu podnijeti novi dokazi). U tri (3) slučaja nijesu iscrpljena druga pravna sredstva na koja su podnosioci prethodno upućeni. U dva (2) slučaja postupak je obustavljen, jer je nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak. U 12 slučajeva podnosioci su upućeni na druga pravna sredstva i poučeni kako da ih iskoriste, jer je ocijenjeno da će na taj način efikasnije ostvariti zaštitu svojih prava. U jednom (1) slučaju pritužba je bila anonimna.



## Primjeri:

**1) Opis slučaja:** Z. D. podnijela je pritužbu na rad Školskog odbora Srednje stručne škole "Ivan Uskoković" u Podgorici.

U pritužbi je navela: da je po raspisanom konkursu od 2011. godine u Srednjoj stručnoj školi "Ivan Uskoković" u Podgorici zasnovala radni odnos na određeno vrijeme, na radno mjesto profesor matematike; da je u tom radnom odnosu provela jednu godinu i 10 mjeseci, čime je stekla pravo na polaganje stručnog ispita; da je Komisija za polaganje stručnog ispita donijela rješenje, kojim joj je odobreno polaganje stručnog ispita za nastavnika; da je, međutim, kasnije ista komisija donijela rješenje, kojim joj nije odobreno polaganje stručnog ispita, iz razloga što ne ispunjava uslove za polaganje stručnog ispita za nastavnika matematike; da je zbog toga podnijela tužbu Upravnom sudu, koji je donio presudu kojom je usvojio njenu tužbu; da je, nakon toga, Školski odbor u cilju izvršenja presude donio odluku, od 9. 10. 2014. godine, kojom se odobrava polaganje stručnog ispita, da bi potom Školski odbor donio novu odluku, kojom se van snage stavlja rješenje, od 9. 10. 2014. godine.

**Postupanje Zaštitnika:** Zaštitnik je zatražio i dobio izjašnjenje od direktora Srednje stručne škole "Ivan Uskoković" u Podgorici.

U izjašnjenju se navodi: da je podnositeljka pritužbe, kao specijalista računarskih nauka, u procesu prijave i polaganja stručnog ispita nastavnika, kao i da joj je određen mentor i u toku je priprema stručnog rada i časa sa temom iz oblasti informatike.

**Ishod slučaja:** Srednja stručna škola "Ivan Uskoković" u Podgorici je nakon pokretanja postupka pred Zaštitnikom podnositeljki pritužbe omogućila polaganje stručnog ispita i time otklonila povredu prava na koju se u pritužbi ukazuje.

**2) Opis slučaja:** Predsjednik Crne Gore ustupio je Zaštitniku pritužbu R. Š. iz Berana, koji mu se obratio radi pružanja zaštite u ostvarivanju njegovih prava.

U pritužbi je između ostalog navedeno: da je, Ministarstvo odbrane 16. februara 2015. godine, donijelo rješenje, kojim mu je prestao radni odnos u tom ministarstvu 1. novembra 2007. godine; da je Komisiji za žalbe izjavio žalbu na navedeno rješenje; da je u žalbenom postupku Komisija donijela rješenje, kojim je usvojila njegovu žalbu; da je nakon toga, Ministarstvo odbrane donijelo rješenje, od 12. maja 2015. godine; da je ovo rješenje 17 nezakonita odluka Ministarstva; da je Komisiji za žalbe 3. juna 2015. godine, izjavio žalbu i da očekuje da u svom žalbenom postupku Komisija donese meritornu odluku.

**Postupanje Zaštitnika:** Zaštitnik je zatražio i dobio izjašnjenje od Komisije za žalbe. U izjašnjenju je navedeno: da je ta komisija žalbu R.Š, koju je izjavio na rješenje Ministarstva odbrane, od 12. maja 2015. godine usvojila i predmet vratila prvostepenom organu na ponovni postupak i odlučivanje; da se u vezi sa navedenim Komisija za žalbe obratila Upravnoj inspekciji za pokretanje postupka inspekcijuskog nadzora u vezi njegovog predmeta i da je Ministarstvo unutrašnjih poslova preko upravnog inspektora izvršilo po službenoj dužnosti, inspekcijски pregled u Ministarstvu odbrane - Direktoratu za ljudske resurse - Direkciji za statusna pitanja i da su inspekcijским pregledom utvrđene nepravilnosti konstatovane u zapisniku o izvršenom inspekcijском pregledu od 26. juna 2015. godine.

Nakon toga Zaštitnik je od Ministarstva unutrašnjih poslova - Direktorata za državnu upravu i lokalnu samoupravu - Direkcije za inspekcijски nadzor zatražio izjašnjenje na navode sadržane u aktu Ministarstva odbrane, od 16. oktobra 2015. godine.

Tim povodom, Ministarstvo unutrašnjih poslova - Direktorat za državnu upravu i lokalnu samoupravu - Direkcija za inspekcijski nadzor dostavila je Zaštitniku izjašnjenje u kojem se navodi: da je zapisnikom o inspekcijskom pregledu, od 26. juna 2015. godine, ukazano Ministarstvu odbrane, da preduzme mjere, kako bi se otklonile nepravilnosti počinjene u postupku sprovođenja reorganizacije Ministarstva odbrane, po Programu od 4. jula 2007. godine i postupku raspoređivanja državnih službenika po Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta Ministarstva odbrane, u odnosu na R.Š; da je za otklanjanje nepravilnosti dat rok od 30 dana; da je Direkcija za inspekcijski nadzor, Glavna upravna inspektorica 23. i 25. novembra 2015. godine izvršila inspekcijski pregled u Ministarstvu odbrane radi kontrole izvršenja mjera na koje je ukazano zapisnikom o inspekcijskom pregledu i da je tom prilikom konstatovano da nepravilnosti nijesu otklonjene u datom roku, niti do momenta inspekcijskog pregleda, odnosno do 25. novembra 2015. godine; da po izjavi, generalnog direktora Direktorata za ljudske resurse u Ministarstvu odbrane, navedene nepravilnosti se nijesu otklonile iz razloga što ne postoji radno mjesto na koje bi se R. Š. mogao rasporediti; da Ministarstvo odbrane nastoji da riješi spornu situaciju; da je jedan od modula postupak pred Agencijom za mimo rješavanje sporova, pa je u vezi sa tim ponuđeno R.Š da se u skladu sa zakonom obešteti; da je Generalni direktor istakao da se u kratkom roku ne mogu otkloniti naznačene nepravilnosti i procjenjuje da taj rok ne može biti kraći od dva mjeseca; da je nakon kontrolnog inspekcijskog pregleda donešeno rješenje, od 4. decembra 2015. godine kojim je naređeno Ministarstvu odbrane, kao odgovornom licu u subjektu nadzora, da bez odlaganja, a najkasnije do 1. februara 2016. godine otkloni nepravilnosti počinjene u postupku sprovođenja reorganizacije Ministarstva odbrane, po Programu od 4. jula 2007. godine, u odnosu na R.Š. i da će se pristupiti administrativnom izvršenju rješenja ukoliko subjekat nadzora ne izvrši rješenje u roku određenom za dobrovoljno izvršenje.

**Ishod slučaja:** Zaštitnik je obavijestio podnosioca pritužbe da je neophodno za sada sačekati ishod tog postupka, imajući u vidu da je Direkcija za inspekcijski nadzor donijela rješenje kojim je naređeno Ministarstvu odbrane da u određenom roku, otkloni nepravilnosti počinjene u postupku sprovođenja reorganizacije Ministarstva odbrane, po Programu od 4. jula 2007. godine,

**3) Opis slučaja:** Đ. K. iz Budve, podnio je pritužbu na rad Fonda rada Podgorica.

U pritužbi je istakao: da je Fondu rada, 10.08.2010. godine, predao zahtjev za isplatu otpremnine, zbog uvođenja stečaja u firmi u kojoj je bio zaposlen; da od Fonda rada nije dobio rješenje po njegovom zahtjevu i da se u januaru i septembru 2014. godine ponovo obraćao Fondu rada.

**Postupanje Zaštitnika:** Zaštitnik je zatražio i dobio izjašnjenje od Fonda rada. U izjašnjenju je navedeno: da je zahtjev D. K. za isplatu potraživanja kod tog Fonda, prezentiran na sjednici Upravnog odbora, koja je održana 26.06.2015. godine; da je Upravni odbor Fonda rada donio odluku po predmetnom zahtjevu; da je, nakon toga, Fond rada 24.07.2015. godine, donio rješenje koje je otpremljeno poštom podnosiocu zahtjeva.

**Ishod slučaja:** Zaštitnik je utvrdio da je povreda prava otklonjena.

### 5.2.2. Pravo na imovinu i mirno uživanje imovine

Međunarodni standardi utvrđeni Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i protokolima uz Konvenciju predstavljaju instrument kojim se štite ljudska prava pa i pravo svojine. Pravo svojine i pravo na neometano uživanje imovine zajemčeni su i Ustavom Crne Gore. Svakom fizičkom i pravnom licu se garantuje to pravo i oni ne mogu biti lišeni ili ograničeni svoje imovine, osim kada to zahtijeva javni interes uz pravičnu naknadu. Pravo na imovinu i njeno mimo uživanje podrazumijeva prvenstveno zaštitu tog prava od akata državne vlasti kojima se ukidaju, ograničavaju ili ometaju prava vlasnika, na korišćenje. Tim aktima svakom fizičkom i pravnom licu se garantuje pravo

na neometano uživanje svoje imovine i da ne mogu biti lišeni svoje imovine, osim u javnom interesu uz pravičnu naknadu.

U 2015. godini Zaštitnik je primio 36 pritužbi koje se odnose na povredu prava na imovinu i mirno uživanje imovine (dvije više nego u prethodnoj godini). Iz prethodne godine prenešena je jedna (1) pritužba.

Muškarci su podnijeli 22 pritužbe, osobe ženskog pola su podnijele deset (10), tri (3) pritužbe je podnijela grupa građana, dok je jednu (1) pritužbu podnijelo privredno društvo.

Pritužbe su se i u izvještajnoj godini odnosile na dugo trajanje postupka, na nedonošenje odluka od strane organa uprave, protiv pravno zauzimanje zemljišta, građenje objekata, upis prava na nepokretnostima, neefikasne reakcije inspekcijских službi, Komunalne policije i sl.

Postupak je okončan u svim predmetima. U 11 slučajeva utvrđeno je da nema povrede prava. U sedam (7) slučajeva povreda prava je otklonjena u toku ispitnog postupka. U sedam (7) slučajeva Zaštitnik nije postupao jer stranke nijesu dopunile pritužbe u ostavljenom roku, a ni nakon isteka tog roka. U jednom (1) slučaju dato je mišljenje sa preporukom. U jednom (1) slučaju Zaštitnik nije bio nadležan za postupanje (stranka je zahtijevala da je Zaštitnik zastupa i preduzima radnje u postupku). U deset (10) slučajeva podnosioci pritužbi su upućeni na druga pravna sredstva, jer je ocijenjeno da će na taj način efikasnije ostvariti zaštitu svojih prava.

#### **Primjeri:**

**1) Opis slučaja:** B.R. iz Podgorice, podnio je pritužbu na rad Komisije za procjenu štete nastale od elemetarnih nepogoda Vlade Crne Gore. U pritužbi je naveo: da je 2013. godine njegova kuća od 100m<sup>2</sup> izgorjela u požaru sa cjelokupnim pokuštvom i ličnim dokumentima, kao i određena svota novca; da se zbog toga za pomoć obraćao Glavnom gradu Podgorica i Komisiji za procjenu štete nastale od elemetarnih nepogoda Vlade Crne Gore, ali bez rezultata.

**Postupanje i ocjena Zaštitnika:** Zaštitnik je zatražio i dobio izjašnjenja od Glavnog grada Podgorica i Komisije za procjenu štete nastale od elemetarnih nepogoda Vlade Crne Gore.

Zaštitnik je utvrdio da je podnosiocu pritužbe povrijeđeno njegovo pravo. Naime, utvrđeno je da je podnosiocu pritužbe 2013. godine izgorjela kuća u požaru i da se zbog toga za pomoć obraćao Glavnom gradu Podgorica i Komisiji za procjenu štete nastale od elemetarnih nepogoda Vlade Crne Gore; da je Komisija za procjenu štete Glavnog grada, izašla na teren, ustanovila i procijenila štetu na njegovoj kući; da je zapisnik prosljedila Komisiji za procjenu štete nastale od elemetarnih nepogoda Vlade Crne Gore i da ta Komisija nije postupila po zahtjevu podnosioca pritužbe B.R. i zapisniku Komisije Glavnog grada.

**Ishod slučaja:** Zaštitnik je Komisiji za procjenu štete nastale od elemetarnih nepogoda Vlade Crne Gore, dao mišljenje sa preporukom da postupi po zahtjevu podnosioca pritužbe B. R. iz Podgorice i zapisniku Komisije za procjenu štete nastale od elemetarnih nepogoda - Glavni grad Podgorica i donese odluku.

**2) Opis slučaja:** D K. iz Bara, podnijela je pritužbu na rad Komunalne policije opštine Bar i Uprave za inspekcijske poslove.

U pritužbi je istaknuto: da se 2010. godine obratila Komunalnoj policiji opštine Bar zbog otuđenja dijela parcele postavljanjem ograde i građenjem objekta; da je Komunalna policija izašla na lice mjesta i sačinila zapisnik i obavijestila je da rješavanje tog problema nije u njihovoj nadležnosti, već u nadležnosti Inspekcije zaštite prostora; da je Ministarstvo uređenja prostora i zaštite životne sredine poništilo zaključak inspektora zaštite prostora i predmet vratilo Komunalnoj policiji opštine Bar; da je ta Komunalna policija zatražila od Sekretarijata za uređenje prostora i zaštitu životne sredine, podatke da li se sporna parcela nalazi u zahvatu DUP-a; da joj je Komunalna policija poslala odgovor da se parcela nalazi van granica važećeg Detaljnog plana, kao i da su obavijestili Ministarstvo održivog razvoja i turizma da se na parceli izvodi objekat bez građevinske dozvole a ne pomoćni objekat; da je 2012. godine obaviještena od Ministarstva održivog razvoja i turizma da je predmet prosljeđen Komunalnoj policiji opštine Bar; da je 2014. godine obaviještena od tog Ministarstva, da je inspektor zaštite prostora podnio Vladi Crne Gore predlog za rješavanje sukoba nadležnost i da nema nikakvih informacija o ishodu tog postupka i da su joj povrijeđena prava.

**Postupanje i ocjena Zaštitnika:** Zaštitnik je zatražio i dobio izjašnjenja od Komunalne policije Opštine Bar i Uprave za inspekcijske poslove-Odsjeka inspekcije zaštite prostora.

Po ispitivanju svih činjenica i okolnosti, Zaštitnik je utvrdio da je pritužba D. K. iz Bara, osnovana i da su joj povrijeđena prava.

Naime, u konkretnom slučaju, utvrđeno je da je rješenjem Vlade Crne Gore riješen sukob nadležnosti između Uprave za inspekcijske poslove-inspektora zaštite prostora i Komunalne policije opštine Bar i da je određeno da je za odlučivanje u upravnom postupku po inicijativi podnositeljke pritužbe za vršenje inspekcijskog nadzora nad pomoćnim objektom koji se nalazi na kat.parceli 4074, KO Šušanj, u Baru, nadležna Komunalna policija opštine Bar.

**Ishod slučaja:** Zaštitnik je Komunalnoj policiji opštine Bar dao mišljenje sa preporukom da bez daljeg odlaganja, postupi po rješenju Vlade Crne Gore i preduzme sve neophodne mjere i radnje u konkretnom slučaju.

**3) Opis slučaja:** Nevladina organizacija J.J. dostavila je Zaštitniku predmet - dokumentaciju koja se odnosi na postupanje Uprave za nekretnine Područne jedinice Herceg Novi i Ministarstva finansija.

Iz dokumentacije između ostalog proizilazi da je Uprava za nekretnine - Područna jedinica Herceg Novi donijela rješenje; da je Zaštitnik imovinsko pravnih interesa CG na navedeno rješenje izjavio žalbu Ministarstvu finansija; da je Ministarstvo odlučilo po žalbi i donijelo rješenje, kojim je uvažena žalba; da je nakon toga Uprava za nekretnine - Područna jedinica Herceg Novi donijela rješenje kojim se poništavaju pravne posljedice koje je proizvelo konačno rješenje Područne jedinice Herceg Novi; da se nakon toga NVO J. J. obratio Zaštitniku imovinsko pravnih interesa CG sa zahtjevom i odgovarajućom dokumentacijom kako bi preduzeo zakonom propisane mjere u cilju zaštite državne imovine, jer se donošenjem navedenog rješenja ugrožava interes države Crne Gore i manjinskih akcionara preduzeća "Južni Jadran" AD Bijela.

**Postupanje Zaštitnika:** Zaštitnik je zatražio i dobio izjašnjenje od Zaštitnika imovinsko pravnih interesa CG u kojem je navedeno: da je taj organ 3. decembra 2015. godine podnio tužbu Upravnom sudu CG protiv konačnog rješenja Ministarstva finansija, od 20. oktobra 2015. godine.

**Ishod slučaja:** Polazeći od toga da je Zaštitnik imovinsko pravnih interesa CG pokrenuo upravni spor pred Upravnim sudom CG protiv rješenja Ministarstva finansija, u kojem će se utvrditi zakonitost tog rješenja, Zaštitnik je obavijestio Nevladinu organizaciju da je neophodno sačekati odluku tog suda.

**4) Opis slučaja:** Z.V. podnio je pritužbu na rad Komunalne policije - Opština Herceg Novi.

U pritužbi je navedeno: da se pred Komunalnom policijom - Opština Herceg Novi vode dva upravna postupka, zbog uklanjanja betonske navlake i zbog uklanjanja kanalizacione infrastrukture; da upravni postupci traju više godina; da su u postupcima više puta donošene odluke od strane Komunalne policije, Glavnog administratora - Opština Herceg Novi i Upravnog suda Crne Gore, ali da postupci u tim predmetima nijesu pravosnažno okončani.

**Postupanje Zaštitnika:** Zaštitnik je zatražio i dobio izjašnjenje i dokumentaciju od Komunalne policije - Opština Herceg Novi.

U izjašnjenju se navodi: da je Komunalna policija donijela obavještenje o izvršenju rješenja, od 17. februara 2015. godine, kojim se utvrđuje da je rješenje Komunalne policije, od 30. marta 2010. godine, kojim je naloženo M. D. iz Igala, da u roku od 15 dana, od prijema rješenja, poruši put na kat. parceli 1084/4 i 1084/10 KO Topla, koji je izgrađen bez odobrenja nadležnog organa i površinu vrati u prvobitno stanje, postalo pravosnažno i izvršno, kao i da će njegovo izvršenje sprovesti komunalni policajci, preko ovlašćenog lica - organizacije; da je, takođe, Komunalna policija donijela obavještenje o izvršenju rješenja, od 11. februara 2015. godine, kojim se utvrđuje da je rješenje Komunalne policije, od 29. marta 2010. godine, kojim je naloženo M. D. iz Igala, da u roku od 30 dana, od prijema rješenja, izvrši uklanjanje kanalizacionog kolektora koji je izgrađen bez odobrenja nadležnog organa, postalo pravosnažno i izvršno, kao i da će njegovo izvršenje sprovesti komunalni policajci preko ovlašćenog lica - organizacije.

**Ishod slučaja:** Komunalna policija - Opština Herceg Novi je otklonila povredu prava na koju je podnosilac pritužbe ukazao.

**5) Opis slučaja:** I.R. iz Podgorice podnio je pritužbu na rad Uprave za nekretnine - Područne jedinice Podgorica. U pritužbi je navedeno: da je Upravni sud CG, u upravnom sporu koji je podnio protiv rješenja Ministarstva finansija, donio presudu; da je tom presudom poništeno rješenje Ministarstva i naloženo da u ponovnom postupku u skladu sa presudom donese novo zakonito rješenje; da je Ministarstvo finansija postupajući po pomenutoj presudi donijelo rješenje kojim je poništio zaključak Područne jedinice Podgorica i predmet vratio na ponovni postupak i da u ponovnom postupku nije donijeto novo na zakonu zasnovano rješenje.

**Postupanje Zaštitnika:** Zaštitnik je zatražio i dobio izjašnjenje od Uprave za nekretnine - Područne jedinice Podgorica u kojem je navedeno: da je taj organ održao usmenu raspravu, saslušao I.R kao stranku, nakon čega će se donijeti odgovarajuća odluka u skladu sa zakonom i nalazima drugostepenog organa.

Nakon toga Institucija Zaštitnika kontaktirala je Područnu jedinicu Podgorica, tražeći informaciju da li je donijeta odluka u predmetu I.R. U razgovoru institucija je obaviještena da je odluka donijeta, čija je kopija istog dana dostavljena Zaštitniku.

**Ishod slučaja:** Uprava za nekretnine - Područna jedinica Podgorica otklonila je povredu prava na koju je podnosilac ukazao u pritužbi.

### 5.2.3. Povraćaj imovinskih prava i obeštećenje

U 2015. godini zbog povrede imovinskih prava i obeštećenja podnešene su tri (3) pritužbe.

Muškarci su podnijeli dvije (2) pritužbe i jednu (1) pritužbu je podnijela grupa građana.

U dva (2) slučaja je utvrđena povreda prava i dato je mišljenje sa preporukom, a u jednom (1) slučaju je utvrđeno da nema povrede prava.

I u ovoj izvještajnoj godini na zahtjev Zaštitnika Ministarstvo finansija dostavilo je zbirni Izvještaj o radu za 2015. godinu Komisija za povraćaj i obeštećenje u Podgorici, Baru i Bijelom Polju, sa izvještajem Komisije za ujednačavanje postupka.

Prema ovom izvještaju, od stupanja na snagu Zakona o povraćaju oduzetih imovinskih prava i obeštećenju do 31. decembra 2015. 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 2015. godine Regionalne komisije riješile su ukupno 5000 zahtjeva ( Podgorica 1.676 , Bar 1684 i Bijelo Polje 1.640 zahtjeva). Od 1. januara 2015. godine do 31. decembra 2015. godine, Regionalne komisije riješile su ukupno 330 zahtjeva (što u odnosu na broj završenih predmeta u 2014 godini u procentima iznosi 39,5%) i to: Podgorica 130; Bar 99 i Bijelo Polje 101 zahtjev. Od ukupno primljenih 10.847 zahtjeva bivših vlasnika, do 31. decembra 2015. godine, nadležne komisije riješile su ukupno 6.945 predmeta ili 64,04%, (Podgorica 2.696, Bar 1.973 i Bijelo Polje 2.276 zahtjeva), dok je 3.900 zahtjeva ostalo u radu (Podgorica, 972, Bar 597 i Bijelo Polje 2.331 zahtjeva).

Komisija za ujednačavanje postupka imala je u radu ukupno 381 predmet i svi ti predmeti su završeni.

U 2015. godini zabilježen je neznatan rast okončanih postupaka po zahtjevima bivših vlasnika (3,01 %).

Zaštitnik zapaža da Komisije za povraćaj i obeštećenje i dalje imaju u radu veliki broj predmeta, naročito komisija u Bijelom Polju, po kojima postupak nije okončan. U poređenju sa prethodne dvije godine evidentan je pad broja riješenih zahtjeva ( 60 % manje), što je razlog za ozbiljnu zabrinutost.

Polazeći od toga evidentno je 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.

Stoga i u ovom izvještaju Zaštitnik ponovo ukazuje da je neophodno da komisije ubrzaju svoj rad po preostalim predmetima, a naročito komisija u Bijelom Polju i da Ministarstvo finansija obezbijedi odgovarajući broj stručnih saradnika za ažurno obavljanje stručnih poslova za potrebe komisija, srazmjerno broju predmeta u radu.

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

## Primjeri:

**1) Opis slučaja:** A. M. i L. B. iz Podgorice podnijeli su pritužbu na rad Komisije za povraćaj i obeštećenje u Podgorici. U pritužbi su navele: da su 2004. godine, kao bivši vlasnici, tadašnjoj Komisiji za povraćaj i obeštećenje u Podgorici podnijeli zahtjev za povraćaj i obeštećenje oduzetih imovinskih prava - svojina na zemljištu; da se taj postupak vodi više od 11 godina; da je Komisija za žalbe u postupku za povraćaj imovinskih prava i obeštećenje donijela rješenje o poništavanju prvostepenog rješenja i postupak ponovo vratila na početak.

**Postupanje i ocjena Zaštitnika:** Zaštitnik je zatražio i dobio izjašnjenje od Komisije za povraćaj i obeštećenje u Podgorici.

Zaštitnik je utvrdio da je Komisija za povraćaj i obeštećenje u Podgorici povrijedila pravo podnosiocima pritužbe na pravedeno, efikasno i brzo odlučivanje o njihovom zahtjevu.

**Ishod slučaja:** Zaštitnik je Komisiji za povraćaj i obeštećenje u Podgorici, dao mišljenje sa preporukom da u predmetnoj upravnoj stvari, bez daljeg odlaganja, donese na zakonu zasnovanu odluku i na taj način doprinese uspješnom i kvalitetnom ostvarivanju i zaštiti prava i pravnih interesa stranaka u postupku.

**2) Opis slučaja:** J. D.-Đ. i M. D.-M., iz Beograda, podnijele su pritužbu na rad Komisije za povraćaj i obeštećenje u Baru.

U pritužbi su navele: da su 26. 08. 2005. godine, kao potomci bivšeg vlasnika D. D. podnijele zahtjev za povraćaj i obeštećenje oduzetih imovinskih prava - hotela "Rumija" i zemljišta površine 20.833m<sup>2</sup>; da se po tom zahtjevu vodi postupak više od 10 godina i da nije okočan.

**Postupanje i ocjena Zaštitnika:** Zaštitnik je zatražio i dobio izjašnjenje od Komisije za povraćaj i obeštećenje u Baru.

Zaštitnik je utvrdio da je Komisija za povraćaj i obeštećenje u Baru povrijedila pravo podnositeljicama pritužbe na pravedeno, efikasno i brzo odlučivanje o njihovom zahtjevu.

**Ishod slučaja:** Zaštitnik je Komisiji za povraćaj i obeštećenje u Baru, dao mišljenje sa preporukom da u predmetnoj upravnoj stvari, bez daljeg odlaganja, donese na zakonu zasnovanu odluku i na taj način doprinese uspješnom i kvalitetnom ostvarivanju i zaštiti prava i pravnih interesa stranaka u postupku.

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

U 2015. godini Zaštitnik je primio 16 pritužbi koje su se odnosile na povrede prava na zdravstvenu zaštitu i zdravstveno osiguranje. Jedan (1) predmet je formiran po sopstvenoj inicijativi. Iz prethodne godine prenešene su dvije (2) pritužbe, tako da je u radu bilo ukupno 19 pritužbi.

Muškarci su podnijeli 11 pritužbi, žene pet (5) 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 (12 pritužbi). Postupanje Zaštitnika po ovim pritužbama lica lišenih slobode analizirano je u dijelu ovog izvještaja koji se odnosi na prava lica lišena slobode.

Postupak je okončan u svim predmetima.

Nakon sprovedenih ispitnih postupaka po pritužbama koje se odnose na lica lišena slobode u šest (6) slučajeva je utvrđeno da nema povrede prava. U tri slučaja (3) je utvrđena povreda prava i dato je mišljenje sa preporukom. U jednom (1) slučaju povreda prava je otklonjena u toku ispitnog postupka. U jednom (1) slučaju Zaštitnik nije postupao (pritužba je ponovljena a nijesu podnijeti novi dokazi). U jednom (1) slučaju Zaštitnik nije postupao jer je stranka povukla pritužbu.

U postupanju po ostalim pritužbama (koje se ne odnose na zdravstvenu zaštitu lica lišenih slobode), u tri (3) slučaja je utvrđeno da nema povrede prava. U jednom (1) slučaju povreda prava je otklonjena u toku ispitnog postupka. U jednom (1) slučaju Zaštitnik nije bio nadležan za postupanje (pritužba se odnosila na preispitivanje zakonitosti odluke organa). U dva (2) slučaja podnosilac pritužbe je upućen na druga pravna sredstva, jer je ocijenjeno da će na taj način efikasnije ostvariti zaštitu svojih prava.

### 5.2.5. Pravo iz penzijskog i invalidskog osiguranja

U 2015. godini Zaštitnik je primio 19 pritužbi zbog povrede prava iz oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja. Iz prethodne godine prenijete su dvije (2) pritužbe.

Muškarci su podnijeli 13 pritužbi, a osobe ženskog pola šest (6) pritužbi.

Postupak je okončan u 18 predmeta.

Kao i ranijih godina najveći broj pritužbi odnosio se 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.

Građani su se Zaštitniku najčešće obraćali zbog teškoća u ostvarivanju prava na penziju, zbog neisplaćenih doprinosa za Fond PIO, na način obračuna i isplate penzija, na dugo trajanje upravnih postupaka, kao i na ostvarivanje prava na penziju po osnovu staža osiguranja ostvarenog u bivšim jugoslovenskim republikama.

Nakon završenog postupka po pritužbama, u četiri (4) slučaja Zaštitnik je utvrdio da nema povrede prava. U četiri (4) slučaja povreda prava je otklonjena u toku ispitnog postupka. U jednom (1) slučaju utvrđena je povreda prava i dato je mišljenje sa preporukom. U jednom (1) slučaju pritužba se nije odnosila na državne i druge organe u Crnoj Gori (predmet je upućen Ombudsmanu BiH). U dva (2) slučaja Zaštitnik nije postupao jer pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku, a ni nakon isteka tog roka. U šest (6) slučajeva podnosioci su upućeni na druga pravna sredstva, jer je ocijenjeno da će na taj način efikasnije ostvariti zaštitu svojih prava.

#### Primjeri:

**1) Opis slučaja:** S. Ć. iz Herceg Novog, podnio je pritužbu na rad Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore (Fond). U pritužbi je istakao: da je nakon osamostaljenja Crne Gore, kao vojni penzioner dobio rješenje kojim mu je utvrđen novi iznos penzije; da je Fond penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore - Područno odjeljenje Herceg Novi donio rješenje na koje je izjavio žalbu; da mu je tim rješenjem određen iznos penzije u iznosu od 591,38 eura, počev od 15. avgusta 2007. godine; da je Ministarstvo rada i socijalnog staranja, u postupku po njegovoj žalbi, donijelo rješenje, kojim je poništilo prvostepeno rješenje i predmet vratilo na ponovni postupak i odlučivanje; da je, zatim, Fond u ponovnom postupku, donio rješenje kojim mu je određen isti iznos penzije, počev od 15. avgusta 2007.



godine; da je na rješenje izjavio žalbu Ministarstvu rada i socijalnog staranja o kojoj nije odlučeno; da je Fond donio četiri različita rješenja o mjesečnom iznosu starosne penzije; da smatra da su mu povrijeđena prava zbog nepravilnog i nezakonitog određivanja iznosa starosne penzije, odnosno da mu je protivno zakonu umanjena penzija za oko 120-150 eura.

**Postupanje i ocjena Zaštitnika:** Zaštitnik je više puta zatražio i pribavio izjašnjenja od Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore i Područne jedinice Herceg Novi.

Zaštitnik je utvrdio da je Fond PIO Crne Gore - Područna jedinica Herceg Novi, povrijedio pravo podnosioca pritužbe na uspješno i kvalitetno ostvarivanje i zaštitu njegovih prava i pravnih interesa.

**Ishod slučaja:** Zaštitnik je Fondu PIO Crne Gore - Područnoj jedinici Herceg Novi, dao mišljenje sa preporukom da u predmetnoj upravnoj stvari, u ponovnom postupku donese pravilno i na zakonu zasnovano rješenje, odnosno u potpunosti ispoštuje rješenje Ministarstva rada i socijalnog staranja, od 24.11.2014. godine, i na taj način, efikasnošću i ekonomičnošću postupka doprinese uspješnom i kvalitetnom ostvarivanju i zaštiti prava i pravnih interesa stranke u postupku.

**2) Opis slučaja:** S. M. iz Podgorice, podnio je pritužbu na rad Fonda PIO Crne Gore. U pritužbi je naveo: da je jedan dio srazmjerne starosne penzije ostvario u Fondu PIO Crne Gore a drugi dio u Fondu PIO Republike Srpske; da Fond PIO Crne Gore nije postupio u skladu sa Sporazumom između Crne Gore i BIH; da Fond PIO CG nije dostavio Fondu PIO Republike Srpske - Filijala Istočno Sarajevo obrazac SCG/BIH 210a - Obavještenje o odštetnom zahtjevu, zbog čega je onemogućeno da mu Fond PIO Republike Srpske počne isplaćivati ostvareni dio penzije; da je prije osam mjeseci rješenje Fonda PIO Republike Srpske, od 24.04.2014. godine dostavljeno Fondu PIO Crne Gore, ali da po istom nije postupljeno.

**Postupanje Zaštitnika i ishod slučaja:** Zaštitnik je zatražio i dobio izjašnjenje od Fonda PIO Crne Gore.

U izjašnjenju se između ostalog navodi: da je Fond PIO Crne Gore - Područna jedinica Podgorica, ponovo, 20. januara 2015. godine, Fondu Republike srpske uputila obavještenje o odštetnom zahtjevu na obrazcu CG/BIH 210a, sa pregledom isplaćenih i pripadajućih iznosa penzije. Na ovaj način povreda prava podnosioca pritužbe je otklonjena.

**3) Opis slučaja:** V.V. iz Podgorice, podnio je pritužbu na rad Ministarstva unutrašnjih poslova. U pritužbi je navedeno: da je u skladu sa članom 109 Zakona o unutrašnjim poslovima, Ministarstvu unutrašnjih poslova podnio zahtjev za davanje saglasnosti radi ostvarivanja prava na starosnu penziju; da mu po tom zahtjevu Ministarstvo nije odgovorilo; da je iz tih razloga podnio žalbu Komisiji za žalbe; da je Komisija usvojila žalbu; da je u vezi naznačenog u upravnim postupcima donijeto više odluka u njegovu korist, ali da Ministarstvo po istima ne postupa i da je izjavio žalbu Komisiji za žalbe.

**Postupanje Zaštitnika i ishod slučaja:** Zaštitnik je zatražio i dobio izjašnjenje od Komisije za žalbe i od Ministarstva unutrašnjih poslova.

U izjašnjenjima se navodi: da je Komisija utvrdila nepravilnosti na koje je ukazala Ministarstvu unutrašnjih poslova i da je Ministarstvo donijelo rješenje, od 06. 11. 2015. godine, kojim su otklonjene utvrđene nepravilnosti. Na taj način otklonjena je povreda prava.

**4) Opis slučaja:** V.Đ, iz Podgorice podnio je pritužbu na rad Federalnog zavoda za mirovinsko i invalidsko osiguranje - Kantonalne administrativne službe Tuzla. U pritužbi je navedeno: da je

penzionisan 2012. godine; da ima invalidsku penziju koja je privremena jer neće da odgovore iz Bosne i Hercegovine; da je do sada dva puta urgirano i da nema odgovora.

**Postupanje Zaštitnika i ishod slučaja:** Zaštitnik je dostavio pritužbu Ombudsmanu za ljudska prava Bosne i Hercegovine i zatražio da u skladu sa uspostavljenom dobrom saradnjom u okviru svojih ovlašćenja razmotri pritužbu i da ga obavijesti o ishodu postupanja po toj pritužbi.

Ombudsman za ljudska prava Bosne i Hercegovine je obavijestio Zaštitnika da je KAS Tuzla donijela rješenje od 10. novembra 2015. godine, kojim je V.Đ priznato pravo na srazmjernan dio invalidske penzije uz informaciju da će se isplata penzije vršiti putem Centralne likvidature Sarajevo kojoj imenovani treba da dostavi potvrdu o životu, broj i naziv banke na koju će se vršiti isplata i da je o tome obaviješten.

Zaštitnik je o ishodu postupka obavijestio podnosioca pritužbe.

## 5.2.6. Pravo na socijalnu zaštitu

Pravo na socijalnu zaštitu jedno je od temeljnih ljudskih prava garantovano međunarodnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava. Crna Gora kao članica Ujedinjenih nacija i Savjeta Evrope obavezala se na poštovanje instrumenata koji se direktno i indirektno tiču oblasti socijalne zaštite, kao što su, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i Evropska socijalna povelja, kao i ratifikovanih dokumenata: Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, Konvencije o pravima djeteta, Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom, Konvencije o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i dr.

Pristupanjem ovim međunarodnim instrumentima Crna Gora se obavezala da će nezavisno od stepena njene razvijenosti obezbijediti građanima minimalna prava, a naročito osjetljivim kategorijama društva. Ustav Crne Gore određuje da je Crna Gora građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde zasnovana na vladavini prava.

Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti<sup>11</sup> usklađen je sa međunarodnim standardima. Ovim Zakonom propisana su prava iz socijalne i dječje zaštite: osnovna materijalna davanja; (materijalna obezbjeđenje, lična invalidnina, dodatak za njegu i pomoć, zdravstvena zaštita, troškovi sahrane, jednokratna novčana pomoć, doživotna nadoknada za majke sa troje i više djece) i usluge socijalne i dječje zaštite (procjena i planiranje, podrška za život u zajednici, savjetodavno-terapijska i socijalno-edukativna usluga, smještaj, neodložne intervencije i druge usluge).

Novelom Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti<sup>12</sup> propisana je naknada po osnovu rođenja troje ili više djece i naknada roditelju ili staratelju/njegovatelju lica koje je korisnik lične invalidnine.

Saglasno ovom Zakonu, pravo na doživotnu mjesečnu naknadu u iznosu od 70 % prosječne mjesečne neto zarade u Crnoj Gori, imaju majke koje su rodile troje ili više djece i imaju 25 godina radnog staža (troje djece) odnosno 15 godina radnog staža (četvoro i više djece). Takođe žena koja rodi troje ili više djece, a koja se nalazi na evidenciji Zavoda za zapošljavanje najmanje 15 godina, ima pravo na doživotnu mjesečnu naknadu u visini od 40 % prosječne neto zarade ostvarene u godini koja prethodni godini ostvarivanja tog prava.

<sup>11</sup> Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti ("Službeni list CG", br. 27/13 i 1/15),

<sup>12</sup> Zakon o dopunama zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti („Sl. list CG“ br. 42/15)

Usvajanje ovih izmjena i dopuna Zakona, izazvalo je nezadovoljstvo i reakcije žena i majki, koje ne mogu ostvariti to pravo, a naročito majki koje su rodile troje ili više djece, a koje su bez radnog staža i koje nijesu bile na evidenciji Zavoda za zapošljavanje.

Strategija razvoja socijalne i dječje zaštite za period 2013-2017 određuje pravac reforme i razvoja sistema socijalne i dječje zaštite u cilju unaprjeđenja i modernizacije sistema, njegove dostupnosti i kvaliteta pristupa građanima. Ovaj dokument je prepoznao nedostatke postojećeg sistema nastojeći da ih prevaziđe uvođenjem novih standarda rada i usluga u ustanove socijalne zaštite. Strategijom je predviđena decentralizacija sistema ove oblasti, aktivnije i konkretnije djelovanje lokalnih samouprava, povezivanje i djelovanje različitih sistema i institucija (socijalne i dječje zaštite, zdravstvene zaštite, zapošljavanja, obrazovanja, pravosuđa i dr), saradnja državnog i civilnog sektora.

Zaštitnik zapaža da su ostvareni određeni rezultati ovih nastojanja u pojedinim lokalnim zajednicama, ali da je i dalje potrebno aktivnije učešće svih lokalnih vlasti, kroz njihovu međusobnu saradnju i konkretniji materijalni i tehnički doprinos.

U toku 2015 godine, Zaštitnik je postupao u 23 predmeta koji su se odnosili na povredu prava iz oblasti socijalne zaštite, od čega je u osam (8) slučajeva postupak pokrenut po sopstvenoj inicijativi.

Muškarci su podnijeli devet devet (9) pritužbi, a žene su podnijele šest (6) pritužbi.

U odnosu na prethodnu godinu, povećan je broj pritužbi za 34 %. Postupak je okončan u svim predmetima.

Pritužbe su se odnosile na rad centara za socijalni rad (Podgorica, Nikšić, Rožaje, Bijelo Polje, Kotor), na organe lokalnih samouprava (Glavni grad Podgorica, Opštine Tivat i Nikšić), Ministarstvo rada i socijalnog staranja, Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja, Poresku upravu, Komisiju za procjenu štete nastale od elementarnih nepogoda, Fond rada Crne Gore, na privredna društva i dr.

U pritužbama je ukazivano na: neprofesionalan odnos službenika prema korisnicima, nepoštovanje načela dobre uprave, nedostavljanje pisanih odgovora na podneske stranaka, neadekvatno upućivanje (uglavnom neuke) stranke za ostvarivanje svojih prava i dr.

Nakon sprovedenih ispitnih postupaka u četiri (4) slučaja utvrđeno je da nema povrede prava. U devet (9) slučajeva povrede su otklonjene u toku postupka. U jednom (1) slučaju, Zaštitnik je utvrdio povredu prava i dao mišljenje sa preporukom. U tri (3) slučaja Zaštitnik nije mogao postupati (zahtjevi su se odnosili na novčanu, pravnu i drugu pomoć). U pet (5) slučajeva stranke su radi ostvarivanja svojih prava upućene na druga pravna sredstva, jer je ocijenjeno da će na taj način efikasnije ostvariti zaštitu svojih prava. U jednom (1) slučaju podnosilac je povukao pritužbu.

Zaštitniku se obraćao i veći broj građana, ukazujući na lošu socio-ekonomsku situaciju, nezaposlenost, beskućništvo, niska socijalna davanja, loše zdravstveno stanje, nemogućnost da izmire račune za utrošenu električnu energiju, vodu i dr, tražeći savjet i pomoć.

Postupajući po pritužbama, drugim obraćanjima i na osnovu neposrednog kontakta sa građanima, Zaštitnik zapaža da brojni građani žive na granici siromaštva ili ispod te granice (pretežno u sjevernom dijelu Crne Gore), a značajan broj njih su osjetljive kategorije građana kao što su stare osobe, samohrani roditelji, porodice sa djecom sa smetnjama u razvoju, osobe sa invaliditetom, raseljena i interno raseljena lica i pripadnici romske i egipćanske populacije. Ova lica usled nedovoljne podrške društva bivaju sve više socijalno isključena, te se stvara veći jaz i društveno raslojavanje, a samim tim i

rizik od produblivanja socijalnih nejednakosti i diskriminacije. Građani starije životne dobi koji žive u siromaštvu i bez redovnih prihoda, nemaju adekvatnu podršku svoje porodice. S obzirom da državni servisi podrške osobama starije životne dobi, nijesu razvijeni u dovoljnoj mjeri, Zaštitnik smatra da je neophodna efikasna i djelotvorna reakcija nadležnih službi, kako bi se obezbijedila sistemska briga za najstarije građane.

Zaštitnik zapaža da i u izvještajnoj godini značajan broj radno sposobnih građana nije mogao ostvariti zaposlenje i na taj način riješiti svoja egzistencijalna pitanja, pa su stoga prinuđeni na podnošenje zahtjeva za materijalno obezbeđenje, za koje smatraju da nije dovoljno da zadovolji njihove životne potrebe.

Prema podacima Monstata parametri potrošačke korpe za četvoročlanu porodicu za 2015. godinu iznosili su od, 795,1€ u januaru, do 806,8 €<sup>13</sup> u decembru, dok je predviđeni iznos materijalnog obezbeđenja za porodicu sa četiri člana ukupno 109,38 €<sup>14</sup>.

Iz navednih podataka evidentno je da je iznos predviđenih sredstva nizak i nedovoljan za podmirenje osnovnih životnih potreba. Niskim iznosima materijalnih davanja, građani koji već žive u teškim uslovima, dovode se u još teže stanje, stanje veće društvene isključenosti i socijalne nepravde.

Na osnovu podataka Zavoda za zapošljavanje Crne Gore<sup>15</sup> na evidenciji Zavoda na dan 31. decembar 2015. godine nalazilo se 39.991 nezaposleno lice (od kojih su žene 20.749 ili 51,88%). U odnosu na 31.12.2014. godine (34.687 lica, a od toga 16.575 žena ili 47,78%) broj nezaposlenih je povećan za 5.304 lica ili za 15,29%.

Stopa nezaposlenosti, posmatrana kao odnos broja registrovanih nezaposlenih i aktivnog stanovništva, 31. decembra 2015. godine bila je 17,24% što je za 2.29 % više nego prethodne godine.

Radi unapređenja službi socijalne zaštite i postupanja u predmetima građana za ostvarivanje prava građana, neophodna je permanentna edukacija državnih službenika i njihovo upoznavanje sa međunarodnim standardima, kako bi se prevazišli "birokratski pristup" i pasivnost stranke u postupku, koje često ostanu neaktivne, zadovoljavajući se socijalnim primanjima.

Zaštitnik je zapazio da stručni, savjetodavni i individualni rad sa socio-ekonomsko ugroženim kategorijama od strane nadležnih organa (organ starateljstva, sekretarijati socijalnog staranja), sam po sebi nije dovoljan, jer bez materijalne pomoći i raspolaganja određenim novčanim i stambenim fondom ne može se pružiti minimum socijalne zaštite porodice, odnosno adekvatno zbrinjavanje.

Takođe, uočeno je da postoje neujednačene profesionalne kompetencije zaposlenih u centrima za socijalni rad, koje mogu dovesti u pitanje kvalitet pruženih usluga građanima, a što za posledicu može imati i nejednako postupanje.

Brojni su problemi samohranih roditelja, koji su se Zaštitniku često obraćali za pomoć, savjet i zaštitu. Jedna od poteškoća sa kojom se suočavaju je neplaćanje izdržavanja za djecu od strane drugog roditelja<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> <http://www.monstat.org/cg/page.php?id=31&pageid=31>, tabela podaci o visini potrošačke korpe za 2015.godinu

<sup>14</sup> Odluka o usklađivanju visine osnova za ostvarivanje prava na materijalno obezbeđenje i visine materijalnih davanja iz socijalne i dječje zaštite, na osnovu čl. 38 i 58 Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti ("Službeni list cg", br. 27/13 i 1/15), stav 2.

<sup>15</sup> Izvještaj o radu ZZZCG za 2015. godinu

<sup>16</sup> Zaštitnik je povodom navedenog u Mišljenju na Predlog izmjena i dopuna Porodičnog zakona, predložio mogućnost uvođenja Alimentacionog fonda ([www.ombudsman.me](http://www.ombudsman.me)).

Zaštitnik zapaža da se radi ostvarivanja prava iz socijalne zaštite, građani nerijetko direktno obraćaju Instituciji, a da prethodno nijesu ni pokušali da pred nadležnim organima i službama ostvare svoja prava, smatrajući da je to djelotvorniji način.

U takvim slučajevima, bez obzira na iznijete razloge, građani su upućivani da se radi ostvarivanja svojih prava obrate nadležnim službama. Vjerujemo da će osnivanjem posebne inspekcije za socijalno staranje (formirana tokom 2015. godine), građani imati efikasan sistem utvrđivanja i otklanjanja nepravilnosti u postupcima pred institucijama socijalne zaštite.

Usluge u zajednici i alternativni oblici socijalne zaštite nijesu u dovoljnoj mjeri razvijeni, u prvom redu usluge koje podržavaju ostanak korisnika u porodičnom okruženju (usluga hraniteljstva, prvenstveno nesrodničkog i urgentnog), dnevni boravak za djecu sa smetnjama u razvoju, dnevni boravak za stara lica, prihvatilišta i prihvatne stanice za djecu i odrasle, sigurne kuće za žrtve zlostavljanja i trgovine ljudima, kapaciteti za privremeni smještaj starih, sistem pomoći samohranim roditeljima. Pojedine savjetodavno terapijske usluge, kao usluge socijalne zaštite nijesu u dovoljnoj mjeri zastupljene (jačanje roditeljskih kompetencija, bračno savjetovanje, preventivni i terapijski rad sa žrtvama porodičnog nasilja i rad sa počiniocima nasilja).

Nedostajući alternativni oblici pomoći i zbrinjavanja građana u stanju socijalne potrebe predstavljaju rizik za razvoj društvenih problema koji mogu prerasti u ozbiljnije oblike patologije i institucionalizacije korisnika, iako se teži deinstitutionalizaciji.

Sagledavajući stanje u ovoj oblasti, Zaštitnik zapaža izvjesni napredak u radu ustanova socijalne zaštite. Uvođenjem socijalnog kartona korisnika uređen je jedinstven sistem evidencije, što će smanjiti zloupotrebe u socijalnim davanjima i omogućiti kvalitetno usmjeravanje sredstava onima koji se nađu u stanju socijalne potrebe. Time se postiže kvalitetnije sagledavanje socijalne slike i vođenje socijalne politike.

Transparetnost rada i proaktivan pristup u rješavanju pojedinačnih slučajeva socijalno ugroženih kategorija stanovništva naročito je primjetan u aktivnostima Ministarstva rada i socijalnog staranja, od druge polovine 2015. godine. Zaštitnik je u postupanju po sopstvenoj inicijativi u nekoliko slučajeva bio svjedok efikasnog i djelotvornog postupanja ovog ministarstva u zbrinjavanju građana u stanju socijalne potrebe i vjeruje da će se ova praksa nastaviti.

### **Primjeri:**

**1) Opis slučaja:** Zaštitniku se obratila Fondacija Banka hrane povodom teške zdravstvene i materijalne situacije B.M. iz Budve. U obraćanju je navedeno: da je B.M. uslijed tragične porodične situacije doživio moždani udar nakon čega je ostao polupokretan; da živi u zgradi na petom spratu koja ne posjeduje lift; da nema električnu energiju zbog nemogućnosti plaćanja računa; da povremeno izlazi iz stana kako bi prikupljao od građana sredstva prosjačenjem za najosnovnije potrebe; da je zapuštenog izgleda i zdravstvenog stanja.

**Postupanje Zaštitnika:** Zaštitnik je zatražio i dobio izjašnjenje od Centra za socijalni rad Kotor, Tivat Budva u kojem je navedeno: da je sa navedenim licem nekoliko puta Centar postupao u rješavanju njegovog statusa te da mu je nuden smještaj u Dom starih "Grabovac" u Tivtu koji je on odbio; da je Centar je izvršio terensku posjetu; obezbjedio jednokratnu novčanu pomoć i uključio širu porodicu (brata imenovanog), kao i lokalnu zajednicu u rješavanje problema B.M; da je nakon uključivanja pomenutih aktera, građaninu B.M. uključena struja, uređen prostor u kome živi i unaprijeđen sveukupni kvalitet života

**Ishod postupanja:** Zaštitnik je utvrdio da je postupanjem nadležnih organa otklonjena povreda prava.

**2) Opis slučaja:** B. V. iz Podgorice, podnijela je pritužbu na rad Centra za socijalni rad Podgorica. U pritužbi se navodi: da je težak nepokretan bolesnik; da ostvaruje pravo na njegu i pomoć drugog lica, da je predhodnih godina ostvarivala pravo na subvencije za struju; da joj je ta subvencija izostala za septembar 2015. godina, a da je ostvarena za oktobar 2015.g; da je zatražila od Centra da ispravi načinjen propust, ali da po tom zahtjevu nije postupljeno.

**Postupanje Zaštitnika:** Zaštitnik je zatražio i dobio izjašnjenje od Centra za socijalni rad Podgorica u kojem je navedeno: da je B.V. korisnik prava na dodatak za tuđu njegu i pomoć; da je u toku avgusta i septembra 2015 vršena revizija i ažuriranje korisnika subvencije na električnu energiju i da je imenovana greškom stavljena na spisak za prekid navedenog prava; da je greška ispravljena od oktobra 2015 godine i da joj je vraćeno pravo na subvenciju; da ne postoji sistemski definisan način po kom bi retroaktivno mogao nadoknaditi iznos za subvenciju za propušten mjesec; da će Centar iznos za subvenciju za sporni mjesec nadoknaditi iz vlastitih troškova; da će navedeni novac bio nadoknađen ukoliko se neko od članova porodice (obzirom na nepokretnost) dođe u Centar za socijalni rad Podgorica sa ličnom kartom i računom za električnu energiju za mjesec septembra 2015.g. kako bi se isplatio novac za izostalu subvenciju.

**Ishod postupanja:** Podnositeljki pritužbe isplaćen je novac u visini subvencije za septembar mjesec od strane Centra za socijalni rad Podgorica i na taj način je povreda prava otklonjena.

#### **5.2.6.1. Stambeno zbrinjavanje ugroženih kategorija društva**

Skupština Crne Gore 2013. godine, donijela je Zakon o socijalnom stanovanju<sup>17</sup>, kojim su uređeni uslovi i način ostvarivanja prava na socijalno stanovanje i druga pitanja od značaja za socijalno stanovanje.

Prioritet u ostvarivanju prava na socijalno stanovanje, po ovom zakonu, posebno imaju: samohrani roditelji, odnosno staratelji, lica sa invaliditetom, lica preko 67 godina života, mladi koji su bili djeca bez roditeljskog staranja, porodice sa djecom sa smetnjama u razvoju, pripadnici Roma i Egipćana, raseljena lica, interno raseljena lica s Kosova koja borave u Crnoj Gori, stranac sa stalnim nastanjenjem ili privremenim boravkom koji je imao priznat status raseljenog lica ili interno raseljenog lica i žrtve nasilja u porodici.

Crna Gora se kao potpisnik određenih međunarodnih instrumenata obavezala da o ovom pitanju pristupi u skladu sa preuzetim obavezama, uz uvažavanje svih specifičnosti i relativno ograničenih mogućnosti. Obaveza državnih institucija da nastoji da stambeno obezbijedi lica koja su trajno nesposobna za rad, a posebno grupe koje ovo pravo bez intervencije države ne bi mogle da ostvare (socijalno ugrožene grupe) je dužnost koja proizilazi iz Zakona o socijalnoj zaštiti, Zakona o socijalnom stanovanju i drugih međunarodnih ugovora kojim je Crna Gora pristupila (Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, Evropske socijalne povelje, Međunarodne konvencija o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima) i preporukama i deklaracijama UN-a (HABITAT I i HABITAT II).

Donošenjem Nacionalne stambene strategije za period 2011-2020 godine, stvoreni su osnovni principi za definisanje pravaca daljeg razvoja stambenog sektora u Crnoj Gori, a Zakonom o socijalnom stanovanju i Programom socijalnog stanovanja 2014-2016 godine konkretizovane su nadležnosti

---

<sup>17</sup> Zakon o socijalnom stanovanju („Sl. List CG.“ Br. 35/13)

države i lokalnih zajednica. Na ovaj način socijalno stanovanje je povezano sa ukupnom socijalnom, odnosno stambenom politikom, a posebno sa politikom socijalne inkluzije. Obezbjedenje adekvatnog stanovanja ranjivim kategorijama društva, jedan je od ključnih faktora socijalne integracije i prevencije od siromaštva i diskriminacije.

U Programu socijalnog stanovanja naglašava se da nedostatak finansijskih sredstava otežava sprovođenje ovih načela i zakonskih odredbi. Međutim, za rješavanje problema iz domena socijalnog stanovanja nije dovoljno samo donošenje programa socijalnog stanovanja i lokalnih planova, već je neophodno da se pristupi realizaciji usvojenih planova i programa.

U izvještajnoj godini Zaštitnik je imao u radu četiri (4) slučaja u vezi sa stambenim zbrinjavanjem ugroženih kategorija, od kojih su tri predmeta formirana po sopstvenoj inicijativi. U tri slučaja (3) postupak je okončan, a u jednom slučaju (1) (pokrenutom po sopstvenoj inicijativi) je odloženo iseljenje više porodica i prate se aktivnosti nadležnih organa.

U jednom predmetu, koji je pokrenut po sopstvenoj inicijativi, hitnim angažovanjem resornog ministarstva, obezbijeden je stan za samoharnog roditelja sa djetetom. U drugom slučaju, pokrenutom takođe po sopstvenoj inicijativi, građanin je povukao saglasnost za postupanje. U trećem slučaju povodom pritužbe građanke na postupanje organa lokalne samouprave, podnositeljka je upućena na korišćenje drugog pravnog sredstva, jer je ocijenjeno da se povreda može otkloniti samo tim sredstvom. Istovremeno je ukazano lokalnoj samoupravi da podnositeljka pritužbe spada u ranjivu kategoriju građana i da sa posebnim senzibilitetom treba pristupiti rješavanju njene stambene situacije.

### **5.3. Pravo na zdravu životnu sredinu**

Briga o životnoj sredini je prioritet svakog društva. Zdrava životna sredina je osnov za očuvanje ljudske egzistencije, zdravog razvoja društva i bitan faktor za nivo života stanovništva. Njena zaštita, očuvanje prirode i čovjekove sredine jedna je od najviših vrijednosti ustavnog poretka. Ustavom Crne Gore propisano je da svako ima pravo na zdravu životnu sredinu i na blagovremeno i potpuno obavještanje o stanju životne sredine, na mogućnost uticaja prilikom odlučivanja o pitanjima od značaja za životnu sredinu i na pravnu zaštitu ovih prava i da je svako, a posebno država obavezan da čuva i unapređuje životnu sredinu.

Donošenjem Deklaracije o ekološkoj državi Crnoj Gori 1991. godine i kasnije ustavima iz 1992. godine i 2007. godine Crna Gora je prema životnoj sredini uspostavila državni odnos, stavljajući je u red svojih prioriteta. Unaprijedila je normativni i institucionalni okvir u oblasti zaštite životne sredine, kojim su u značajnoj mjeri stvoreni uslovi za potpunije ostvarenje prava na zdravu životnu sredinu, uz primjenu visokih standarda. Usvojena su nova zakonska rješenja kojima je izvršeno usaglašavanje sa evropskim standardima i inkorporiranje ključnih dokumenata međunarodnog prava, u oblasti: zaštite od buke; integrisanog sprječavanja i kontrole zagađivanja; upravljanja otpadom; zaštite vazduha i praćenja njegovog kvaliteta; upotrebe i zaštite od hemikalija; procjene uticaja na životnu sredinu i zaštitu prirode u cilju pune harmonizacije sa propisima Evropske unije. Država je Ratifikovala Konvenciju o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu o pitanjima životne sredine, prema kojoj građani imaju pravo na tačne informacije o pojavama i aktivnostima koje mogu imati uticaj na kvalitet životne sredine, zdravlje ljudi i životinja, njihovo pravo da učestvuju u donošenju odluka u izradi planova i programa koje se tiču životne sredine. Donijeta je Nacionalna strategija upravljanja kvalitetom vazduha sa akcionim planom za period 2013-2016. godine.

I u ovoj izvještajnoj 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.

Uspostavljena je Državna mreža za praćenje i mjerenje kvaliteta vazduha, a podaci o izvršenim mjerenjima dostupni su na internet stranici Agencije za zaštitu životne sredine.

Kvalitet vazduha u opštinama Pljevlja, Nikšić, kao i u Glavnom gradu Podgorica nije značajno poboljšan u odnosu na prethodne godine. 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 novembru i decembru mjesecu srednja dnevna koncentracija PM10 čestica u vazduhu bila iznad dozvoljene vrijednosti (u decembru mjesecu čak 31 dan). Kvalitet vazduha u pljevaljskoj kotlini dodatno su pogoršavala i povremena prekoračenja srednjih satnih i srednjih dnevnih koncentracija sumpora (IV) oksida, 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 dana u novembru i 27 dana u decembru dok je koncentracija MP10 čestica u vazduhu iznad propisane vrijednosti u decembru u Baru zabilježena 22 dana.

I pored preduzetih mjera u cilju poboljšanja kvaliteta vazduha u opštini Pljevlja, obezbjeđivanjem ogrijevnog materijala (peleta i briketa) za stanovnike urbanog dijela opštine pod povoljnim uslovima, kvalitet vazduha u ovoj opštini nije poboljšan u odnosu na prethodnu godinu.

S obzirom na to da se radi o problemu koji traje duži niz godina, 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 njihovim nadležnostima, donijeti Plan zaštite sa mjerama sanacije stanja životne sredine u navedenim opštinama i redovno obavještavati javnost o realizaciji smanjenja negativnog uticaja na životnu sredinu i analizi sprovedenog monitoringa svih segmenata životne sredine.

U cilju zaštite zdravlja građana i životne sredine, nadležni inspekcijски organi treba da kontinuirano vrše inspekcijски 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 preduzimanju neophodnih mjera za unaprjeđenje kvaliteta vazduha i vode za piće u tim gradovima.

U 2015. godini Zaštitnik je u radu imao šest (6) pritužbi zbog povrede prava na zdravu životnu sredinu.

Tri (3) pritužbe je podnijela osoba muškog pola, dvije (2) pritužbe osoba ženskog pola i jednu (1) pritužbu je podnijela grupa građana.

Pritužbe su se odnosile na zagađivanje životne sredine komunalnim otpadom i bukom iz ugostiteljskih objekata.

Postupak je okončan u svim predmetima. U četiri (4) slučaja utvrđena je povreda prava i dato je mišljenje sa preporukom. U jednom (1) slučaju nije utvrđena povreda prava, a u jednom (1) slučaju Zaštitnik nije postupao jer stranka nije dopunila pritužbu u ostavljenom roku, a ni nakon toga.



## Primjeri:

**1) Opis slučaja:** U ime Građanskog odbora Stari grad Kotor, kordinatorka T. K. podnijela je pritužbu zbog ugrožavanja prava na zdravu životnu sredinu.

U pritužbi je navela: da žitelji Starog grada Kotor od preglasne muzike iz ugostiteljskih objekata ne mogu zaspati, odmoriti, razgovarati u kući, gledati tv program; da ugostiteljski objekti rade veoma često do ranih jutarnjih časova; da se glasno govori, viče, pjeva, pušta muzika, itd; da zbog izražene buke u kasnim večernjim satima nijesu u mogućnosti da odmore i spavaju ni turisti, a ni stanovnici koji sutradan moraju odgovoriti radnim i drugim obavezama; da zbog nesnosne buke često pozivaju Komunalnu inspekciju, koja je nadležna za održavanje komunalnog reda i vrijednosti jačine muzike, ali da od toga nema nikakvih rezultata; da su zbog izraženog problema buke imali niz sastanaka u Skupštini opštine Kotor sa gradonačelnikom, pomoćnicima, sekretarima pojedinih sekretarijata, ali da je svo to bilo uzaludno, jer je sve ostalo na obećanjima; da oni nijesu protiv turizma i muzike, već da zahtijevaju samo da se glasnoća muzike i nivo buke svede u granice utvrđene propisima Crne Gore.

**Postupanje i ocjena Zaštitnika:** Zaštitnik je zatražio i dobio izjašnjenje od Komunalne policije - Opštine Kotor.

Na osnovu navoda izijetih u pritužbi, izjašnjenja i pribavljene dokumentacije Zaštitnik je utvrdio da je povrijeđeno pravo građana starog grada opštine Kotor.

**Ishod slučaja:** Zaštitnik je Komunalnoj policiji - Opštine Kotor dao mišljenje<sup>18</sup> sa preporukom da tokom čitave godine u cilju uspostavljanja kontrole izvora buke i poštovanja radnog vremena u ugostiteljskim objektima na teritoriji Opštine Kotor, a posebno Starog grada Kotor, u skladu sa domaćim i međunarodnim prihvaćenim standardima i propisima, preduzme sve neophodne mjere i radnje u cilju stalnog-redovnog i permanentnog 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. Na taj način bi se obezbjedio mir i uslovi za rad i odmor, odnosno pravo na zdravu životnu sredinu, kao i da Komunalna policija - Opštine Kotor 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 - kafe barova koji svoju djelatnost obavljaju u Starom gradu Kotor, kako u zatvorenom tako i na otvorenom prostoru, i ukoliko utvrdi prekoračenja nivoa buke iznad limitiranih graničnih vrijednosti, preduzme sve mjere i radnje kako bi se nivo buke doveo na zakonom propisane vrijednosti, pa i zabrani upotrebu izvora buke dok se ne preduzmu adekvatne mjere zaštite od buke.

**2) Opis slučaja:** Upravnici lamela 1,3, 7, 8 i 9 u Studentskoj ulici bb u Podgorici, podnijeli su pritužbu zbog nepostupanja Komunalne policije, Ministarstva unutrašnjih poslova - Uprave policije, Ministarstva prosvjete i JU „Dom učenika i studenata Podgorica“.

U pritužbi je istaknuto da je nepostupanjem državnih organa i ustanova po prijavama građana i stanara navedenih lamela povrijeđeno pravo na privatnost, odnosno pravo na poštovanje doma, kao i pravo na odgovarajuću zaštitu zdravlja u granicama propisanim Ustavom, međunarodnim ugovorima i zakonima u Crnoj Gori.

**Postupanje i ocjena Zaštitnika:** Zaštitnik je zatražio i dobio izjašnjenja od JU Dom učenika i studenata Podgorica, Ministarstva prosvjete, Uprave policije i Komunalne policije Glavnog grada Podgorice.

---

<sup>18</sup> Mišljenje se može naći sajtu [www.ombudsman.co.me](http://www.ombudsman.co.me)

Polazeći od navoda iznijetih u pritužbi, izjašnjenja i pribavljene dokumentacije Zaštitnik je utvrdio povredu prava podnosioca pritužbe (stanara navedenih lamela) na poštovanje privatnosti doma, na djelotvoran i efikasan pravni lijek, zbog nepostupanja i nepreduzimanja odgovarajućih preventivnih i represivnih mjera od strane državnih organa i organa lokalne samouprave.

**Ishod slučaja:** Zaštitnik je Komunalnoj policiji Glavnog grada Podgorice dao mišljenje<sup>19</sup> sa preporukom da u cilju uspostavljanja kontrole izvora buke i poštovanja radnog vremena u ugostiteljskom objektu u Novom studentskom domu, Naselje Kruševac bb, preduzme sve neophodne mjere i radnje u cilju redovnog i permanentnog nadzora, praćenja i kontrole stanja ekvivalentnog nivoa komunalne buke kako se ne bi prelazile granične vrijednosti nivoa komunalne buke u akustičnoj zoni objekta Studentskog doma i okoline i ugrožavalo zdravlje ljudi na tom prostoru;

JU 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, broj 3586/2, od 11.09.2012.godine kako se ne bi vršile aktivnosti usmjerene na povredu prava drugih lica;

Ministarstvu prosvjete u Vladi Crne Gore da vrši nadzornu funkciju u smislu preduzimanja mjera za prevazilaženje stanja i prevencije nastanku ovakvih pojava;

MUP CG 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.

**3) Opis slučaja:** B. B, iz Podgorice, podnio je pritužbu zbog ugrožavanja prava na zdravu životnu sredinu.

U pritužbi je, između ostalog, naveo da restoran "Kužina", koji se nalazi na Trgu Božane Vučinić u Podgorici, ne ispunjava minimalno tehničke uslove za rad, odnosno da nezakonito koristi ventilacioni sistem iz kuhinje, kao i da taj sistem proizvodi veliku količinu dima i neprijatnih mirisa zbog čega je povrijeđeno pravo građana na zdravu životnu sredinu.

**Postupanje i ocjena Zaštitnika:** Zaštitnik je zatražio i dobio izjašnjenja od Uprave za inspeksijske poslove - Odsjek za ekološku inspekciju i Odsjek za zdravstveno sanitarnu inspekciju.

Zaštitnik je utvrdio da je pritužba B. B. osnovana.

**Ishod slučaja:** Zaštitnik je Ekološkoj inspekciji dao mišljenje<sup>20</sup> sa preporukom da u cilju uspostavljanja kontrole zagađivanja vazduha od strane restorana "Kužina", koji se nalazi na Trgu Božane Vučinić u Podgorici, a u skladu sa članom 2 Zakona o zaštiti vazduha, izvrši neposredni inspeksijski pregled i utvrdi pravo stanje stvari, te shodno Zakonu preduzme sve neophodne mjere i radnje u konkretnom slučaju.

---

<sup>19</sup> Mišljenje se može naći na sajtu [www.ombudsman.co.me](http://www.ombudsman.co.me)

<sup>20</sup> Mišljenje se može naći na sajtu [www.ombudsman.co.me](http://www.ombudsman.co.me)



## VI PRAVA DJETETA

U izvještajnoj godini u oblasti prava djeteta bio je u radu **151 predmet**, od kojih je sedam (7) predmeta prenijeto iz predhodne godine. U poređenju sa predhodnom godinom broj pritužbi, u ovoj oblasti, porastao je za 10%.

U 11 slučajeva postupak je pokrenut po vlastitoj inicijativi, a osam (8) predmeta je formirano na inicijativu grupe djece. Ostali predmeti su formirani po individualnim pritužbama roditelja i/ili djece.

Postupak je okončan u 149 predmeta, a dvije pritužbe su prenijete u 2016. godinu.

U 11 predmeta utvrđena je povreda prava i dato je mišljenje sa preporukom. Preporuke su date Osnovnom sudu u Podgorici, Osnovnom sudu u Plavu, Centru za socijalni rad u Baru, Centru za socijalni rad u Herceg Novom, Ministarstvu rada i socijalnog staranja, Ministarstvu prosvjete i JPU „Đina Vrbica“ u Podgorici, Kliničkom centru Crne Gore, Upravi policije – Centar bezbjednosti Podgorica, JU Gimnazija „Slobodan Škerović“, JU OŠ „Drago Malović“ i JU OŠ „Dušan Korać“. U osam predmeta organ/ustanova je postupio po preporuci Zaštitnika, dok u tri (3) predmeta rok za ispunjenje preporuka nije istekao.

U 60 predmeta povreda prava je otklonjena u toku postupka, u 35 predmeta nije utvrđena povreda prava, a u 19 predmeta je stranka upućena na druga pravna sredstva, jer je ocijenjeno da je na taj način otklanjanje povrede efikasnije. U sedam (7) slučajeva pritužbe su povučene, u pet (5) predmeta stranka ili nije saradivala niti dopunila pritužbu u ostavljenom roku, a ni nakon toga. U ostalim slučajevima pritužbe su se odnosile na povredu prava djeteta u drugim državama, na preispitivanje zakonitosti sudskih odluka ili su pritužbe ponovljene, a nijesu podnijeti novi dokazi i sl.

Podnosioci su u pritužbama ukazivali na poteškoće u ostvarivanju statusnih prava (pravo na državljanstvo, upis u matične knjige i sl.), na nedostupnost usluga socijalne i dječije zaštite, neadekvatno ostvarivanje zdravstvene zaštite, na prekomjernost djece u predškolskim ustanovama, na probleme u ostvarivanju inkluzivnog obrazovanja, na neadekvatno ocjenjivanje i odnos nastavnika prema učenicima, na dugotrajnost sudskih postupaka u porodično pravnim sporovima i zaštitu najboljeg interesa djeteta, i dr.

Pritužbe roditelja i djece su se, između ostalog, odnosile na :Ministarstvo rada i socijalnog staranja (9), Ministarstvo unutrašnjih poslova (3), Ministarstvo zdravlja (2), Ministarstvo prosvjete (1), Osnovne sudove u: Baru (2), Kotoru (2), Podgorici (5), Ulcinju (2), Nikšiću (1), Osnovna državna tužilaštva u: Bijelom Polju (2) i Pljevljima (1), Područni organ za prekršaje Podgorica (2), Upravu policije - Centar bezbjednosti Podgorica (6), Centre za socijalni rad: Podgorica (18), Herceg Novi (3), Plav (3), Bijelo Polje (2), Fond zdravstva Crne Gore (1), Klinički centar Crne Gore (4), JPU "Đina Vrbica" (2), JU Gimnazija "Slobodan Škerović" (2), JU Osnovne škole: "Dragiša Ivanović" Podgorica (2), "Dusan Korać"- Bijelo Polje (2), "Maksim Gorki"- Podgorica (3), "Marko Miljanov"-Bijelo Polje (2), "Narodni heroj Savo Ilić"-Kotor (2), "Njegoš"-Kotor (4), "Radomir Mitrović" -Berane (1), "Risto Ratković"- Bijelo Polje (2), "Salko Aljković" -Pljevlja (2), Opštine: Bijelo Polje (1), Herceg Novi (1) i Tivat (1) i dr.

### 6.1. Pravo djeteta na usluge socijalne zaštite

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore u izvještajnoj godini imao je u radu određeni broj pritužbi roditelja/djece koje se odnose na socijalnu i dječiju zaštitu. Pritužbe su se odnosile na materijalna

davanja, postupanje centara za socijalni rad u porodičnim odnosima, na nemogućnost ostvarivanja kontakata djece i roditelja sa kojim dijete ne živi, na siromaštvo i dr.

Zaštitnik i u ovom izvještaju podsjeća na važnost socijalnih servisa za djecu i značaj uloge centara za socijalni rad u sistemu socijalne i dječije zaštite. Reforma u ovoj oblasti je nastavljena u 2015. godini i zapaža se napredak u pružanju socijalnih usluga. Nastavljeno je sprovođenje edukacije službenika na različitim nivoima i u različitim oblastima socijalne i dječije zaštite, što je i bila jedna od preporuka Zaštitnika u ranijem periodu.

Zaštitnik smatra da je edukacija službenika, koji postupaju u oblasti socijalne i dječije zaštite, od prioritnog značaja. Sprovođenje edukacija treba biti kontinuirano i usko specijalizovano, kako bi obuhvatilo sve oblasti iz nadležnosti centara za socijalni rad i obezbijedilo stručno usavršavanje zaposlenih, u skladu sa preporučenim standardima. Međutim, Zaštitnik podsjeća da socijalne usluge ne pružaju samo centri za socijalni rad, već i različite lokalne organizacije i nevladine organizacije. Zaštitnik i u ovom izvještaju 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.

Posebno je značajno formiranje inspekcije za socijalno staranje u 2015. godini. Zaštitnik očekuje da će rad ove inspekcije olakšati građanima ostvarivanje garantovanih prava i obezbijediti im efikasan mehanizam za otklanjanja nepravilnosti u postupcima pred službama socijalne zaštite.

I pored ostvarenog napretka u sistemu socijalne zaštite, Zaštitnik na osnovu rada po pritužbama roditelja/djece primjećuje da problem nedovoljnih kadrovskih i prostornih kapaciteta u više centra za socijalni rad i dalje postoji, što se svakako odražava na kvalitet pružanja usluga. Nedostatak usko specijalizovanog kadra u određenim centrima za socijalni rad u mnogome utiče na obezbjeđivanje i zaštitu garantovanih dječijih prava.

Imajući u vidu široke nadležnosti centara za socijalni rad, kao organa starateljstva, kao i potrebu da se svakom djetetu obezbijedi neophodna podrška i pomoć, bilo da je u pitanju socijalna ugroženost, invaliditet, nedostatak adekvatne roditeljske brige, problemi u porodici, razdvojenost porodice, različiti poremećaji u ponašanju ili delikventno stanje kod djece i dr. neophodno je dalje jačanje kadrovskih kapaciteta. Zaštitnik zapaža da i pored profesionalnog zalaganja i posvećenosti stručnjaka u centrima za socijalni rad, još uvijek nije dostignut preporučeni standard u pružanju socijalnih usluga i dječije zaštite. Takođe, prostorna opremljenost centara za socijalni rad nije na nivou preporučenog, s obzirom da su, još uvijek, mnogi centri neprilagođeni za rad i postupanje sa djecom i organizovanje porodičnih sastanaka.

Zaštitniku su se u 2015. godini obraćali roditelji ističući nezadovoljstvo u vezi materijalnih davanja porodicama. U pritužbama su isticali da su zbog posjedovanja starog automobila ili zemlje (nepokretnosti) koju nisu u stanju (zbog bolesti/starosti) da obrađuju uskraćeni za materijalno obezbjeđenje, koje im je bilo jedini izvor prihoda i sl. U postupanju po ovim pritužbama, primjećeno je da su odluke centara za socijalni rad u drugostepenim postupcima poništavane i predmet vraćan prvostepenom organu na ponovno odlučivanje i da je prvostepeni organ u ponovnom postupku donosio rešenje o ukidanju materijalnog obezbeđenja, ali po drugom osnovu (u odnosu na prvobitno rešenje). Ovakvim postupanjem dovode se korisnici u stanje pravne nezivijesnosti i nesigurnosti.

Uvođenjem sistema socijalnog kartona mnogim porodicama su ukinuta prava na materijalno obezbeđenja porodice koja su ranije primale. Zaštitnik vjeruje da socijalni karton i način vođenja evidencije o korisnicima pokazuje realnu sliku stvarnih potreba porodica i pojedinaca koji su u stanju

socijalne potrebe. Imajući jasnu sliku o potrebama svakog korisnika, koju pruža socijalni karton, može se očekivati da će se na osnovu tih podataka realno upravljati socijalnim uslugama i materijalnim davanjima, kako bi se zadovoljile stvarne potrebe svakog pojedinca, djeteta i porodice.

Građani/djeca su se obraćali Zaštitniku i zbog ekstremnog siromaštva i nemogućnosti da podmiru osnovne životne potrebe. Porodice koje su u stanju socijalne potrebe i korisnici su materijalnog obezbjeđenja porodice, u određenim okolnostima dobijaju i trenutne pomoći koje ne mogu značajnije uticati na rešavanje njihovih egzistencionalnih potreba.

Zaštitniku su se obraćali građani ističući nezadovoljstvo ne/postupanjem organa lokalnih samouprava u situacijama ekstremnog siromaštva. Zaštitnik ukazuje da su i pored obaveze države i lokalne samouprave dužne, u saradnji sa centrima za socijalni rad, da planiraju i imaju u rezervi rešenja za situacije u kojima se porodica, a posebno porodica čiji su članovi djeca i djeca sa smetnjama u razvoju, nalazi u stanju takve socijalne potrebe da je djeci ugroženo pravo na život, opstanak i razvoj. Ovim problemima mora se pristupiti strateško-planski uz koordiniranu međusektorsku i međuinstitucionalnu saradnju u cilju obezbjeđivanja minimalnog životnog standarda u skladu sa preporučenim standardima.

Pitanje socijalne zaštite je detaljnije obrađeno u dijelu ovog izvještaja koje tretira pravo na socijalnu zaštitu.

Određeni broj pritužbi, odnosio se na nemogućnost ostvarivanja kontakata između djeteta i roditelja sa kojim dijete ne živi. Zaštitnik je i u ranijim izvještajima ukazivao na važnost uloge centara za socijalni rad i nužnost unapređenja njihovog postupanja, kada su u pitanju narušeni porodični odnosi i zaštita interesa djeteta u svakom pojedinačnom slučaju.

Centar za socijalni rad kao organ starateljstva ima ključnu ulogu u slučajevima konfliktnih razvoda. Učešće centra u sudskom procesu, stalna komunikacija sa sudom, praćenje porodice, procjena roditelja i njihovih kompetencija, savjetodavni rad sa roditeljima, pružanje informacija djetetu, uzimanje mišljenja od djeteta, praćenje i omogućavanje kontakata su neke od radnji koje su u nadležnosti centra za socijalni rad. Zaštitnik stiče utisak da centri ne sprovode adekvatno sve ove radnje, što se u mnogome odražava na usloznavanje već narušenih porodičnih odnosa, a samim tim i na dijete i kvalitet djetetovog života u promjenjenim porodičnim okolnostima. Nerijetko jedan od roditelja sprečava drugog da ostvaruje kontakt sa djetetom sa kojim ne živi. Sprečavanje održavanja ličnih odnosa između djeteta i drugog roditelja, osim lišenja roditeljskog prava, može imati za posledicu i krivičnu odgovornost roditelja. Evropski sud za ljudska prava u Strazburu je zauzimao svoje stavove povodom predstavljeni 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 garantovani članom 8 Evropske Konvencije o ljudskim pravima. U pojedinim slučajevima država je bila obavezana da preduzme sve potrebne mjere i radnje kako bi se obezbijedio kontakt djeteta sa svojim roditeljem<sup>21</sup>.

Zaštitnik je na ovaj problem ukazivao, kako preporukama tako i ranijim izvještajima, međutim stanje po ovom pitanju nije značajno promijenjeno.

Postupajući po pritužbama, u nekim predmetima zapaženo je da su centri za socijalni rad konstatovali da, i pored preduzetih radnji i mjera, nisu u stanju da pomognu u rešavanju porodičnih konflikata i da smatraju da su iscrpili sve raspoložive mogućnosti. Ove situacije su neprihvatljive i obeshrabruju, jer u nesređenim porodičnim odnosima kada se dijete nalazi između roditelja koja su u konfliktu, centar kao organ starateljstva je dužan da zaštiti dijete i njegove najbolje interese. Stoga, Zaštitnik ukazuje na

---

<sup>21</sup> Predstavka br. 49337/07 Mijuskovic vs Crna Gora

neophodnost jačanja kadrovskih i organizacionih kompetencija u sistemu socijalne zaštite. Zaštitnik je i u ranijem periodu više puta preporučivao organizovanje porodičnih savjetovališta, koja bi kao servis bila na raspolaganju svim bračnim parovima, djeci i porodicama radi uspješnog prevazilaženja porodičnih problema.

U jednom karakterističnom predmetu, u kojem je dijete bilo izloženo ponovnom nasilju u porodici, zapaženo je površno postupanje centra za socijalni rad po mišljenju Zaštitnika. Naime, centar za socijalni rad je neadekvatnim postupanjem doprinio daljem uslozljavanju porodične situacije. U konkretnom slučaju dijete (razvedenih roditelja, koje je bilo povjereno majci na brigu i čuvanje uz uređene kontakte sa ocem koji su određeni presudom suda), pretrpjelo je fizičko nasilje od strane majke. Otac je dijete po saznanju za nasilje, mimo odluke suda uzeo kod sebe. Majka se pozivala na pravosnažnu odluku suda i tražila izvršenje presude tj. vraćanje djeteta u svoju porodičnu zajednicu. Nadležni centar za socijalni rad je procijenio da se dijete mora vratiti i odluka suda izvršiti (iako se desilo nasilje u porodici i samim tim okolnosti promijenile). Delikatnost razdvojene porodice i situacija koja dijete stavlja u središte netrpeljivosti, koja vlada među bivšim supružnicima, zahtijeva posvećeno angažovanje stručnih lica, kako bi se zaštitili najbolji interesi djeteta u konkretnoj situaciji. Sama sumnja da postoji porodično nasilje ili navika fizičkog kažnjavanja djeteta iziskuje posvećeno ispitivanje, kako djeteta tako i drugih aktera u cilju formiranja realne slike i razdvajanja manipulacija od istine, a sve u cilju reagovanja koje će biti u najboljem interesu djeteta.

Površan kontakt centra sa djetetom koje je moguća žrtva porodičnog nasilja ni u kom slučaju ne predstavlja adekvatan pristup niti odražava namjeru da se djetetu pomogne. Zaštitnik smatra da je dužnost centra da dijete zaštiti i od manipulacije roditelja realnim sagledavanjem postojećih prilika i preduzimanjem radnji iz svoje nadležnosti. Polazeći od porodične situacije u kojoj, nakon vraćanja djeteta kod majke, dolazi do ponovnog fizičkog kažnjavanja ili porodičnog nasilja, Zaštitnik je mišljenja da u konkretnom slučaju porodične prilike nisu bile temeljno i adekvatno ispitane i da je centar time povrijedio prava i interese djeteta.

### **Primjeri:**

**1) Opis slučaja:** Zaštitniku se obratila samohrana majka dvoje djece zbog ukidanja materijalnog obezbjeđenja porodice.

**Postupanje Zaštitnika:** Zaštitnik je tokom ispitnog postupka zatražio i dobio izjašnjenje centra za socijalni rad. U dobijenom izjašnjenju je navedeno da su u više navrata obilazili stranku i da je nisu našli na navedenoj adresi, te da su joj zbog navedenog osnovano ukinuli pravo na materijalno obezbjeđenje. Ministarstvo rada i socijalnog staranja usvojilo je žalbu i vratilo predmet centru na ponovni postupak. Centar je u ponovnom postupku donio odluku o ukidanju prava, ali sa drugim obrazloženjem.

**Ishod postupanja:** Zaštitnik je, budući da nije ovlašćen da mijenja ili poništava akte organa, uputio podnositeljki da iskoristi pravna sredstva koja ima na raspolaganju (žalbu Ministarstvu rada i socijalnog staranja i eventualno tužbu Upravnom sudu).

**2) Opis slučaja:** Zaštitniku se obratio roditelj, zbog povrede prava djeteta na ostvarivanje kontakta sa roditeljem sa njim.

**Postupanje Zaštitnika:** Zaštitnik je zatražio i dobio izjašnjenja od centra za socijalni rad i Ministarstva rada i socijalnog staranja. U izjašnjenju Centra za socijalni rad se navodi: da su službenici centra, po zahtjevu roditelja preduzimali određene radnje i kontaktirali majku; da je u jednom periodu na osnovu

dogovora, otac kontaktirao sa djecom; da su redovni kontakti između oca i djece prekinuti u januaru 2015. godine; da su u cilju postizanja dogovora i udovoljavanja zahtjevu podnosioca, preduzete određene radnje, ali da naponi Centra nijesu bili dovoljni i nijesu uspjeli; da zbog neslaganja između supružnika, te međusobnih optužbi i velike netrpeljivosti, stručni tim nije bio u mogućnosti da valjano sačini intervju koji bi bio jedan od elemenata za davanje mišljenja nadležnom sudu, pred kojim se vodi postupak radi razvoda i vršenja roditeljskog prava.

**Ishod slučaja:** Zaštitnik je utvrdio da je pritužba osnovana i da je neblagovremenim postupanjem JU Centra za socijalni rad Ulcinj, povrijeđeno pravo oca na porodični život, a djeci pravo na održavanje kontakata sa njim, kao i zanemareno pravo djeteta da se postupa u njegovom najboljem interesu. Zaštitnik je dao Mišljenje sa preporukom da Centar za socijalni rad - preduzme hitne radnje i mjere u cilju uspostavljanja ličnih odnosa između djece sa njihovim ocem i da kao organ starateljstva, u potpunosti koristi zakonska ovlašćenja u slučajevima kada roditelj zloupotrebljava roditeljska prava i onemogućava djetetu održavanje ličnih odnosa sa drugim roditeljem.

**3) Opis slučaja:** Zaštitnik je dobio pritužbu roditelja zbog neadekvatnosti prostorije za porodična viđanja i pristrasno postupanje stručnih radnika tokom regulisanja viđanja. Takođe pritužba je podnesena zbog odugovlačenja postupka za izmjenu odluke o viđanju djeteta.

**Postupanje Zaštitnika:** Zaštitnik je zatražio i dobio izjašnjenje od Centra za socijalni rad Podgorica u kojem se navodi da je Centar postupao po svakom zahtjevu podnosioca i da je nastojao da omogući viđanje po međusobnom dogovoru stranaka i Centra. Radi utvrđivanja uslovnosti prostorija predstavnici Institucije Zaštitnika izvršili su neposredan uvid na terenu. Osnovni sud u Podgorici u izjašnjenju je naveo da je "zastoj" u postupanju nastao zbog personalnih promjena unutar suda i da je postupak u toku.

**Ishod slučaja:** Zaštitnik je utvrdio da je prostor koji je namijenjen za viđanje djece i roditelja u Centru za socijalni rad, adekvatno opremljen i da je prilagođen boravku djece. Takođe je, shodno ovlašćenjima koje ima u odnosu na sudski postupak, ukazao Osnovnom sudu u Podgorici da u okolnostima ovog slučaja postupak treba da sprovede prema načelu hitnosti i bez odlaganja.

**4) Opis slučaja:** Zaštitniku se obratio roditelj pritužbom u vezi ostvarivanja kontakta sa djetetom i sumnje da će majka odvesti dijete u inostranstvo bez njegove saglasnosti.

**Postupanje Zaštitnika:** Zaštitnik je zatražio i dobio izjašnjenja od Centra za socijalni rad i Centra bezbjednosti. Iz izjašnjenja je utvrđeno da je otac djeteta obavijestio Centar za socijalni rad da je supruga sa maloljetnim sinom došla u Crnu Goru, nakon što je boravila u Novom Sadu bez saglasnosti oca, izražavajući sumnju da će dijete opet biti odvedeno van granica Crne Gore bez njegove saglasnosti. Centar za socijalni rad je obavio savjetodavni rad sa porodicom i preduzeo radnje i mjere iz svoje nadležnosti, organizovao kontakt između sina i oca i obavijestio policiju o svojim radnjama. Majka je pokušala da izvede dijete iz Crne Gore, a centar za socijalni rad je u saradnju sa Graničnom policijom pravovremeno sproveo sve radnje iz svoje nadležnosti.

**Ishod slučaja:** Zaštitnik je dao mišljenje da je centar za socijalni rad svojim postupanjem obezbijedio ostvarivanje kontakta roditelja i djeteta, te da je time otklonjena povreda prava na koju je u pritužbi ukazano. Takođe, centar za socijalni rad i Granična policija u ovom slučaju, pravovremeno su preduzeli potrebne radnje i mjere i spriječili odvođenje djeteta iz Crne Gore, bez saglasnosti oca.



## 6.2. Pravo na obrazovanje

U 2015. godini najveći broj neposrednih obraćanja Zaštitniku od strane djece se odnosio na ostvarivanje prava na obrazovanje. Djeca su u svojim obraćanjima ukazivala na: nezadovoljstvo odnosom nastavnika/učitelja, ocjenjivanje, izrečene disciplinske mjere, vršnjačko nasilje i dr. Osim toga, Zaštitnik je u radu imao i pritužbe koje su se odnosile na ostvarivanje prava na predškolsko obrazovanje i vaspitanje kao i pritužbe na kvalitet inkluzivnog obrazovanja.

Obrazovne ustanove su mjesta u kojima djeca provode najveći dio svog djetinjstva, te su upravo škole u stalnom fokusu dječijeg interesovanja. U svojim obraćanjima djeca su ukazivala na neobjektivnost u ocjenjivanju određenih nastavnika. Zaštitnik je postupao po svim pritužbama, pokrećući ispitni postupak ili upućujući učenike na upravu škole, prosvjetnu inspekciju i dr. U slučajevima kada, iz bilo kog razloga, na relaciji nastavnik- učenik dođe do problema u komunikaciji, stvori se empatija ili animozitet i učenik se žali na odnos nastavnika prema njemu stiče se utisak da veoma teško dolazi do popravljivanja jednom narušenog odnosa. Zaštitnik je primijetio da učenici nemaju naviku da se za pomoć u prevazilaženju problema sa nastavnikom/com obrate psihološko-pedagoškoj službi. Zaštitnik je mišljenja da bi rad psihološko-pedagoških službi morao podrazumijevati i ove situacije, kako bi se problemi preduprijedili i riješili. U suprotnom dolazi do produblivanja konflikta i nerazumijevanja u odnosu u kojem je učenik „slabija“ strana. Ukoliko problem eskalira, obično se umiješaju roditelji ili prosvjetna inspekcija, te se situacija često na kraju rešava premještanjem učenika u drugo odjeljenje ili drugu školu. Zaštitnik smatra da bi zajednički rad, uz posredovanje stručnog lica i podršku uprave škole, pomogao održavanju prijatne i profesionalne atmosfere u učionici, na obostrano zadovoljstvo i učenika i nastavnika.

Pritužbe na rad i postupanje obrazovnih ustanova su podnosili i roditelji učenika, ukazujući da nijesu zadovoljni načinom ocjenjivanja ili odnosom prema njihovom djetetu, odnosno učeniku. Zaštitnik je zapazio da je nezadovoljstvo roditelja na ocjenjivanje nastavnika, u nekim slučajevima, preraslo u pritisak na nastavnike i školu, kako bi se izdejstvovala bolja ocjena. Imajući ovo u vidu, Zaštitnik je mišljenja da se mora obezbijediti autonomnost nastavnika i da oni moraju čuvati svoj profesionalni autoritet, rukovodeći se pedagoškim postupanjem i radnom etikom.

U nastavnim planovima i programima obrazovnih ustanova u poglavlju koje se odnosi na saradnju sa roditeljima učenika, neophodno je precizirati vrijeme kada roditelj može dobiti informaciju o postignućima svoje djece, kako bi se preduprijedilo uznemiravanje nastavnika u toku časova. Postupajući po pritužbama primjećuje se da određene obrazovne ustanove nijesu uredile način saradnje sa roditeljima, nije sačinjen raspored, već se razgovori roditelja sa nastavnicima obavljaju u hodnicima škole i za vrijeme nastave. Ovakva situacija može nepovoljno uticati na učenike, a i može dati prostora za različite neprijatnosti. Primarna uloga nastavnika jeste neposredan rad sa učenicima i sprovođenje nastavnog programa, ali i saradnja sa roditeljima, pri čemu nastavnici moraju biti zaštićeni od bilo koje vrste uvreda od strane roditelja i obrnuto. Zaštitnik primjećuje da se mogućnost upućivanja roditelja na podnošenje prigovora na ocjenu rijetko koristi, zbog čega su nastavnici u nekim slučajevima trpjeli neprijatne situacije od strane nezadovoljnih roditelja. Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, između ostalog, predviđa mogućnost podnošenja prigovora na ocjenu iz nastavnog predmeta koji se podnosi direktoru škole. Podnošenje prigovora na ocjenu je mehanizam u kojem se istinski može provjeriti objektivnost nastavnika/učitelja u konkretnom slučaju. Upućivanjem roditelja na ovu mogućnost nastavnici bi se zaštitili od eventualnih pritisaka.

Djeca su i u izvještajnoj godini podnosila pritužbe koje se odnose na vršnjačko nasilje u školama. Na probleme vršnjačkog nasilja je ukazivano i u ranijim izvještajima Zaštitnika, ali nasilna komunikacija

među djecom u obrazovnim ustanovama je i dalje prisutna. Nasilno ponašanje među vršnjacima prisutno je i u osnovnim i u srednjim školama, a ispoljava se na različite načine.

Učenici su se Zaštitniku obraćali zbog sve prisutnijeg internet nasilja, te se stiče utisak da se nasilje iz školskog dvorišta preseljava u virtuelni svijet (sajber nasilje). Podstaknuti ranije sprovedenim istraživanjem „Zloupotreba djece putem interneta“ i učešćem u kampanji „Surfuj pametno“ i u 2015. godini nastavili smo da se aktivno bavimo ovom temom sprovodeći različite promotivne aktivnosti usmjerene na edukaciju djece o različitim zloupotrebama i sigurnom korištenju naprednih tehnologija.

Zaštitnik i u ovom izvještaju ukazuje da bi nastavnici i uprave škola morali da preuzmu aktivniju ulogu u prevenciji ovog vida nasilja. Podsjećamo na važnost uključivanja škole u proces prevencije nasilja putem interneta, jer vršnjačko nasilje putem interneta uključuje najraznovrsnije oblike zlostavljanja, isključivanja, omalovažavanja djece, što može imati dalekosežne posledice.

Zaštitnik smatra da se u velikom broju situacija može uticati na promjenu ponašanja i smanjenje nasilja, prije svega usvajanjem novih znanja i vještina i njihovom primjenom u životnim situacijama. Nereagovanje nastavnika i stručnih saradnika na nasilna ponašanja učenika i loš nadzor, u okviru obrazovne ustanove, samo olakšavaju nasilno ponašanje među učenicima. O bilo kojem uzroku da govorimo, jasno je da djeca koja čine nasilje, kao i djeca koja ga trpe, imaju problem koji se ne smije zanemarivati. Škola, kao mjesto gdje djeca organizovano zajedno provode najviše vremena u toku dana, treba da preuzme primarnu ulogu u prevenciji i zaštiti djece od nasilja, naravno uz saradnju sa porodicom, stručnim službama i lokalnom zajednicom. Zaštitnik smatra da se moraju uložiti dodatni naponi na stvaranju školskog okruženja u kojem vlada prijatna atmosfera, u kojoj se problemi rješavaju nenasilnim metodama, jer samo takvo okruženje može pozitivno i podsticajno djelovati na sve učenike.

I u 2015. godini, intezivno smo se bavili kvalitetom ostvarivanja inkluzije u redovnom obrazovnom sistemu. Roditelji su u pritužbama uglavnom ukazivali na neažurno postpanje Komisija za usmjeravanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama, nedostatak asistenata u nastavi, probleme u sprovođenju individualnih programa.

Zaštitnik zapaža da su uslovi za ostvarivanje inkluzije djece sa posebnim obrazovnim potrebama u redovan obrazovni sistem iz godine u godinu bolji, ali da su i dalje prisutni problemi na koje i 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 stiče, mogućnost nastavnika da kvalitetno održe nastavnu jedinicu i sl.

U fokusu interesovanja u izvještajnoj godini, bio je rad Komisija za usmjeravanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama, kao i modeli i programi podrške i pomoći djeci u procesu uključivanja u redovan sistem obrazovanja. Kada je u pitanju rad opštinskih komisija za usmjeravanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama, još uvijek se primjećuje neažurnost pojedinih komisija, po pitanju adekvatne procjene i praćenja efektivnosti jednom određenog individualnog programa. Učestale su primjedbe na neopravdano duga kašnjenja sa donošenjem rešenja o usmjeravanju djeteta, te se dešava da obrazovna ustanova čeka na rešenje i duže od šest mjeseci, dok učenik u međuvremenu boravi u učionici i prepušten je improvizaciji samog učitelja/nastavnika. Osim toga, primjećuje se da su rešenja komisija skoro istovjetna, u pogledu provjere djelotvornosti programa određenjem da će se provjera sprovesti nakon proteka od šest mjeseci ili cijele školske godine, bez obzira na kategoriju smetnje i individualne mogućnosti djeteta. Pri tome same obrazovne ustanove ne traže pomoć i dodatnu procjenu komisije, iako je evidentno da nisu u mogućnosti da sprovedu preporučeni individualni program.

Sprovođenje inkluzije na ovakav način nije u najboljem interesu djeteta i dovodi u pitanje ostvarivanje cilja integracije djeteta sa posebnim obrazovnim potrebama u redovan obrazovni sistem.

Komisije za usmjeravanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama su u mnogim opštinama intenzivirale svoj rad, što je svakako korak naprijed u ostvarivanju višeg stepena obrazovne inkluzije. Međutim, neophodno je raditi na daljem jačanju kapaciteta ovih komisija i uređenju njihove finansijske održivosti, s obzirom da od njihovog rada i procjene zavisi pravilno usmjeravanje djeteta i određivanje obrazovnog programa koje je prilagođen stvarnim potrebama djeteta. Zaštitnik sa zadovoljstvom konstatuje da mnoge obrazovne ustanove imaju veoma dobre primjere kvalitetnog uključivanja djece u redovan obrazovni sistem, ali takođe smatra da to nikako ne smiju biti samo pojedinačni slučajevi, već da je neophodno obezbijediti adekvatno inkluzivno obrazovanje svakom djetetu u svim obrazovnim ustanovama u Crnoj Gori.

U izvještajnoj godini Zaštitnik je imao u radu određeni broj pritužbi roditelja zbog nedovoljnih prostornih i kadrovskih kapaciteta predškolskih ustanova, kao i prekobrojnosti vaspitnih grupa. Prostorni kapaciteti predškolskih ustanova u nekim gradovima ne odgovaraju broju upisane djece i to je problem na koji je ukazivano u ranijem periodu.

Ostvarivanje prava djeteta na obrazovanje i neophodnost uključivanja u predškolsko obrazovanje u najranijem uzrastu, jedna je od preporuka UN Komiteta za prava djeteta. Što ranije uključivanje djece u predškolsko obrazovanje se višestruko odražava na kasniji razvoj, sposobnosti i mogućnosti učenja kroz obrazovni sistem i adaptaciju na opšteprihvaćene društvene vrijednosti. Mnoge sprovedene studije govore u prilog ovoj činjenici i nesumnjiv je značaj uključivanja što većeg broja djece, naročito iz ruralnih sredina i društveno marginalizovanih porodica.

Crna Gora je suočena sa unutrašnjm migracijom stanovništva, što dovodi do povećanog priliva i nastanjivanja stanovništva u Glavnom gradu, a to je izazvalo pritisak na obrazovne ustanove. Kapaciteti predškolskih ustanova nisu u dovoljnoj mjeri povećavani više godina, a raste potreba za upisom sve većeg broja djece. Podgorica se u dužem periodu suočava sa prebukiranošću obrazovnih ustanova i nedovoljnim prostornim kapacitetima.

Navedene okolnosti rezultirale su višestruko većim brojem upisane djece od zakonskog standarda. Zapaža se da su predškolske ustanove nastojale da izađu u susret zahtjevima roditelja upisom sve djece prijavljene na konkurs i pored nedovoljnih kapaciteta. Ove okolnosti nepovoljno se odražavaju na djecu, stvarajući povećani rizik za njihovu bezbjednost i zdravlje i dovode u pitanje sprovođenje vaspitno obrazovnog rada. Prekobrojnost djece u vaspitnim grupama, uz sve veći upis djece sa smetnjama u razvoju, dovodi u nezavidan položaj i same vaspitače koji i pored posvećenosti i zalaganja nisu u mogućnosti da kvalitetno sprovedu vaspitno edukativni plan. Svrha boravka djece u predškolskoj ustanovi se ne može ispuniti u postojećim uslovima, što se višestruko može odraziti na razvoj djece i unapređivanje njihovih individualnih kapaciteta.

Važnost povećanja broja predškolskih ustanova i unapređivanja kako prostornih tako i kadrovskih kapaciteta je nemjerljiva sa aspekta ranog obrazovanja i vaspitanja djece, socijalizacije i inkluzije. Zaštitnik smatra da je stvaranje uslova za adekvatno ostvarivanje predškolskog vaspitanja prioritet u stvaranju obrazovnog sistema po mjeri djeteta u Crnoj Gori.

#### **Primjeri:**

**1) Opis slučaja:** Zaštitniku se obratio roditelj učenika jedne srednje škole u Podgorici i naveo: da je njegova ćerka rješenjem škole isključena iz škole, da je rješenje nezakonito i neprofesionalno te da nije

ispoštovana sva procedura koja treba prethoditi najtežoj „sankciji“ odnosno isključenju, da je na rješenje uložio i žalbu.

**Postupanje Zaštitnika:** Zaštitnik je zatražio i dobio izjašnjenje od škole i Ministarstva prosvjete. Iz dobijenih izjašnjenja proizilazi da je odlučujući po žalbi roditelja, na rješenje Ministarstvo donijelo odluku kojom je poništeno prvostepeno rješenje i predmet vraćen školi na ponovni postupak. U drugostepnoj odluci, Ministarstvo je ukazalo na nepravilnosti koje je dužna škola da otkloni u ponovnom postupku.

**Ishod postupka:** O rezultatima ispitnog postupka, Zaštitnik je obavijestio podnosioca pritužbe i ukazao da je potrebno sačekati ishod postupka u školi.

**2) Opis slučaja:** Jedan broj roditelja, obratio se pritužbama u kojima su istakli: da u jednoj osnovnoj školi i jednoj srednjoj školi, u Podgorici, od strane razrednih starješina dobijaju pozive za roditeljske sastanke, kako bi se osnovala nevladina organizacija koja predstavlja roditelje učenika, radi prikupljanja sredstava za tu organizaciju

**Postupanje Zaštitnika:** Zaštitnik je pribavio izjašnjenja ustanova. U izjašnjenju srednje škole se navodi se da je na sjednici Savjeta roditelja predloženo da roditelji formiraju Fond u kojem će se prikupljati sredstva, zbog loših materijalnih uslova škole, ali da Savjet roditelja nije prihvatio ovaj predlog, jer nije u skladu sa Opštim zakonom o obrazovanju i vaspitanju.

U izjašnjenju osnovne škole, navodi se: da je na sjednici Savjeta roditelja predloženo da se u okviru tog Savjeta osnuje NVO Udruženje roditelja OŠ „XY.“ i na taj način na dobrovoljnoj osnovi finansijski pomogne Školi, što je jednoglasno prihvaćeno; da je dokumentacija e-mailom prosljeđena predstavnicima u Savjetu roditelja, kao i roditeljima na roditeljskim sastancima od strane razrednih starješina.

Nakon razmatranja izjašnjenja, Zaštitnik je o ovom obavijestio Upravu za inspeksijske poslove i zatražio da se izvrši inspeksijski nadzor.

Uprava za inspeksijske poslove – Odsjek za inspekciju za prosvjetu i sport, Zaštitnika je obavijestio da je izvršio inspeksijski nadzor i dostavio zapisnik o izvršenom inspeksijskom nadzoru u osnovnoj školi XY. U postupku kontrole, prosvjetni inspektor je direktorici škole i predsjednici savjeta roditelja, ukazao da je rad u obrazovno-vaspitnim ustanovama od javnog interesa i ne može sadržati aktivnosti i nosioce aktivnosti van onih propisanih zakonom i drugim propisom iz oblasti obrazovanja i vaspitanja, te da odredbe Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju i Statuta Škole ne sadrže pravni osnov za osnivanje Udruženja u okviru, odnosno uz učešće Savjeta roditelja, razrednih starješina i direktora. Na osnovu utvrđenog činjeničnog stanja, prosvjetni inspektor je zatražio od uprave škole da se obustave aktivnosti na formiranju Udruženja što je uprava škole odmah prihvatila.

**Ishod slučaja:** Zaštitnik je utvrdio da su postupanjem nadležne inspekcije, po inicijativi Institucije, otklonjene nepravilnosti u radu osnovne škole koje su mogle negativno uticati na ostvarivanje ljudskih prava (djece i roditelja).

**3) Opis slučaja:** Zaštitniku se pritužbom obratila profesorica biologije u jednoj osnovnoj školi u Bijelom Polju, u vezi sa određenim neprijatnostima koje ometaju njen rad i dovode u pitanje njenu profesionalnost.

**Postupanje Zaštitnika:** Zaštitnik je zatražio i dobio izjašnjenje od škole i Prosvjetne inspekcije i utvrdio da je profesorica ispred učionice, zaustavljena od strane majke jednog učenika koja je insistirala da je

saslušati i da su roditelji nakon toga u toku časa - nastave insistirali na razgovoru. Prosvjetna inspekcija je zaključila da u godišnjem planu rada škole za školsku 2014/2015 godinu nema poglavlja koje se odnosi na saradnju sa roditeljima.

**Ishod postupka:** Zaštitnik je dao mišljenje da osnovna škola nije postupala u skladu sa zakonom i profesionalnom etikom, što su potvrdili i nalazi prosvjetne inspekcije preporučio da se utvrđena povreda otkloni bez odlaganja i da škola u ovakvim slučajevima, upućuje nezadovoljne roditelje na korištenje prigovora na ocjenu, kao zakonom predviđenog prava.

**4) Opis slučaja:** Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore pritužbom se obratila, majka učenice osnovne škole, ističući nemogućnost ostvarivanja prava na obrazovanje.

**Postupanje Zaštitnika:** Zatraženo je i primljeno izjašnjenje od škole i Komisije za usmjeravanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama i utvrđeno je: da učenica ima poteškoće u učenju i prilagođavanju školi; da je Komisija za usmjeravanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama kategorizovala kao dijete sa senzornom smetnjom, te je usmjerena u redovni obrazovni program uz obezbjeđivanje dodatnih uslova i pomagala; da roditelji nisu bili zadovoljni napretkom u školi i insistirali su na dodatne procjene; da je Komisija naknadno odlučila da je potrebno ustaliti logopedski tretman sa jednim logopedom i omogućiti redovno pohađanje nastave najmanje tri mjeseca, a zatim procijeniti napredak.

**Ishod slučaja:** Zaštitnik je osnovnoj školi uputio mišljenje sa preporukama da angažuje sve raspoložive kapacitete u pružanju neophodne podrške učenici, uz stalno praćenje od strane psihološke službe i logopeda i da napredak u savladavanju nastavnih jedinica bilježi redovno i o tome obavještava Komisiju za usmjeravanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama i Komisiji da intenzivira praćenje napretka učenice u sticanju i usvajanju vještina i znanja potrebnih za svakodnevni život.

**5) Opis slučaja:** Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore od početka školske godine (2015/2016), pritužbama se se obraćali roditelji izražavajući nezadovoljstvo i zabrinutost zbog uslova u kojima djeca borave (prekobrojnost i nedovoljni prostorni kapaciteti) u JPU "Đina Vrbica", - VJ "Poletarac 1" i VJ "Poletarac 2" u Podgorici.

**Postupanje Zaštitnika:** Povodom pritužbi građana, obavljani su razgovori sa roditeljima, zatražena izjašnjenja od Ministarstva rada i socijalnog staranja i JPU "Đina Vrbice". Zaštitnik je polazeći od navoda roditelja i protivrječnosti izjašnjenja ustanove i tih navoda, posjetio predškolske ustanove kako bi na terenu stekao realan uvid i procenu stanja. Neposrednim uvidom potvrđeni su navodi roditelja o prekobrojnosti dece, neopremljenosti prostora potrebnim namještajem i sveukupno nepovoljnim uslovima djece u postojećim okolnostima.

**Ishod slučaja:** Zaštitnik je Ministarstvu prosvete i JPU "Đina Vrbici" uputio Mišljenje sa preporukom o neophodnosti promjene stanja sa konkretnim zadacima i rokom za prevazilaženje postojećeg stanja.

### 6.3. Pravo na zdravstvenu zaštitu

U izvještajnoj godini djeca i roditelji su pritužbama ukazivali na probleme u ostvarivanju zdravstvene zaštite na različitim nivoima. U pritužbama je, između ostalog, isticana nemogućnost ostvarivanja kvalitetne primarne zdravstvene zaštite, deficit specijalista iz različitih oblasti, dugotrajno čekanje na zakazani pregled, nemogućnost ostvarivanja različitih medicinskih tretmana koji su potrebni djeci sa smetnjama u razvoju, neadekvatan pristup/dostupnost zdravstvenih ustanova, neadekvatno liječenje, nemogućnost naplate troškova liječenja (refundacija) i sl.

S tim u vezi, Zaštitnik je ukazivao nadležnima na neophodnost obezbjeđivanja jednakog stepena zdravstvene zaštite djece bez izuzetka. Obezbjedivanje najvišeg standarda u djelu zdravstvene zaštite djece je obaveza na koju upućuje Konvencija o pravima djeteta i drugi međunarodni dokumenti u oblasti dječijih prava. Kvalitet i dostupnost adekvatne zdravstvene zaštite u mnogome određuju kvalitet života svakog djeteta i višestruko utiču na ostvarivanje mnogih drugih prava. Kvalitetna medicinska prevencija može preduprijeti mnoge medicinske probleme i napredovanje već stečenih oboljenja kod djece. S obzirom da je međunarodnim i nacionalnim propisima garantovan svoj djeci jednak pristup zdravstvenoj zaštiti, kao i obezbjeđivanje njege u cilju ostvarivanja najvećeg stepena razvoja u skladu sa individualnim mogućnostima, Zaštitnik smatra da je neophodno obezbijediti svakom djetetu pravovremenu dijagnostiku, preporučenu njegu i neophodnu rehabilitaciju.

U 2015. godini je Skupština Crne Gore, usvojila dva zakona koji se odnose na oblast zdravlja i zdravstvene politike, to su Zakon o zdravstvenoj zaštiti<sup>22</sup> i Zakon o zdravstvenom osiguranju<sup>23</sup>. Zaštitnik je u prošlogodišnjem izvještaju o radu ukazivao na neka normativna rešenja koja su stvarala probleme u praksi. Zaštitnik vjeruje da će usvojena zakonska rešenja iz oblasti zdravstvene zaštite omogućiti da se zdravstvena zaštita ostvari na višem nivou.

Od predmeta koje je Zaštitnik imao u radu u izvještajnom periodu iz oblasti zdravstvene zaštite djeteta, nekoliko pritužbi se odnosilo na rad Kliničkog centra Crne Gore. Roditelji su se žalili zbog nepravovremenog i neadekvatnog postupanja ljekara u Kliničkom centru (Urgentni centar i Dječija bolnica) ukazujući da su zbog takvog postupanje nastupile teške posledice kod dvoje djece romske nacionalnosti. Naime, u jednom slučaju povrijeđenom djetetu navodno nije pružena adekvatna njega i dijagnostika, odnosno izostalo je rendgensko snimanje, te je dijete otpušteno na kućno liječenje sa slomljenom nogom. Nakon dvije nedelje, nastupile su komplikacije, pa je na insistiranje roditelja, pregled detaljnije urađen te je dijete zbrinuto na adekvatan način i pružena mu je medicinska njega u skladu sa potrebama. U drugom slučaju, dijete je kolima hitne pomoći dovedeno iz Kotora zbog povrede šake desne ruke. Neorganizovano i neadekvatno pružanje pomoći i dugotrajno čekanje ljekara je, po navodima roditelja, dovelo do teške posledice po djete od 4 godine starosti (amputirana su mu dva prsta desne šake). Zaštitnik je sprovodeći ispitne postupke dobio izjašnjenja od Kliničkog centra, Dječije bolnice i zdravstvenih službi primarne zaštite. Nakon dobijenih izjašnjenja i prateće medicinske dokumentacije, Zaštitnik je, u skladu sa svojim nadležnostima, dostavio sve prikupljene informacije i dokumentaciju nadležnom državnom tužilaštvu na ocjenu i postupanje. Tužilaštvo je obavijestilo Zaštitnika da je pokrenulo postupak izviđaja, radi utvrđivanja odgovornosti odnosno eventualnih propusta prilikom liječenja djece.

Zaštitnik je u radu imao i jedan predmet koji se odnosio na nepravovremeno djelovanje Kliničkog centra u dijelu organizacije specijalnog transporta za dječaka sa višestrukim oboljenjima koji je bio na specijalističkoj intervenciji u inostranstvu. Naime, čekanje potrebnog dokumenta od Kliničkog centra je zadržalo dječaka na klinici u drugoj državi duže nego što je bilo potrebno, te je to uvećalo troškove liječenja i otežalo refundaciju troškova. U ovom slučaju Zaštitnik je zaključio da je Klinički centar neblagovremeno postupio u dijelu organizovanja povratnog transporta pacijenta i ovakvim postupanjem, koje je moguće prouzrokovano nedovoljnom koordinacijom između Kliničkog centra, Ministarstva zdravlja i Fonda za zdravstveno osiguranje, pacijent je doveden u položaj potpune neizvjesnosti. Zaštitnik smatra da je Klinički centar mora biti spremniji u organizaciji i koordinaciji ove i sličnih situacija imajući u vidu prava i interese maloljetnih pacijentata kao i njihovo zdravstveno stanje. Zaštitnik je mišljenja da Klinički centar mora obezbijediti pravovremene i potpune informacije svim pacijentima i sa dužnom pažnjom i bez odlaganja reagovati kako bi se izbjegle neželjene posledice.

<sup>22</sup> Zakon o zdravstvenoj zaštiti („Sl- list CG.“ br. 3/2016)

<sup>23</sup> Zakon o zdravstvenom osiguranju („Sl- list CG.“ br. 06/16)

Zaštitnik ukazuje da zdravstvene ustanove na svim nivoima moraju unaprijediti svoju saradnju i komunikaciju kao i postupanje. Eventualni izostanak adekvatne i rane intervencije može usložiti zdravstveni problem u budućnosti i uticati na kvalitet života djeteta. Zdravstvena zaštita mora biti na najvišem nivou, jer kvalitet ostvarivanja ovog prava direktno je vezan i međusobno uslovljen sa pravom na život, opstanak i razvoj djeteta.

Imajući u vidu postupanje po pritužbama, obraćanjima djece i neposrednog rada sa djecom, Zaštitnik je zapazio da je i dalje prisutan problem ograničenog i neravnopravnog pristupa zdravstvenim uslugama van Glavnog grada. Zaštitnik podsjeća da je u izvještaju za predhodnu godinu ukazao na preporuku UN Komiteta za prava djeteta i neophodnost rešavanja nejednakosti u pristupu zdravstvenim uslugama, između ostalog, daljim razvijanjem primarne zdravstvene zaštite.

Preporuka UN Komiteta za prava djeteta je Crnoj Gori upućena prije šest godina, ali su problemi i dalje prisutni. Zaštitnik je i u ovom izvještajnoj godini, u pojedinačnim postupanjima, ukazivao na neophodnost unapređenja zdravstvene zaštite i podizanja kvaliteta zdravstvenih usluga na viši nivo u skladu sa preporučenim standardima u ovoj oblasti. Sistem zdravstvene zaštite se mora unapređivati kako bi usluge bile dostupne svoj djeci, a u cilju ostvarivanja najboljeg interesa djeteta i obezbjeđivanja rasta i razvoja djece u skladu sa individualnim kapacitetima i mogućnostima.

Zaštitnik je, tokom 2015. godine, primijetio da Klinički centar nije imao obezbijeđen nesmetan prilaz licima sa invaliditetom do same ustanove, odnosno medicinskog tretmana koji im je nužan. Konkretno prilaz prostoru u kom se obezbjeđuju fizikalni tretmani je nerijetko bio blokiran parkiranim automobilima te mnoga lica, a u jednom slučaju dječak sa teškim fizičkim smetnjama koji svakodnevno koristi fizikalnu terapiju, nisu bili u mogućnosti da nesmetano pristupe zdravstvenoj ustanovi.

Zaštitnik je, postupajući u ovom i sličnim predmetima, primijetio da je Klinički centar, nakon reagovanja Zaštitnika, preduzeo određene radnje i mjere u cilju uređenja i organizacije parking prostora i dvorišta u krugu Kliničkog centra. Međutim, neprihvatljivo je da službenik na prilaznoj rampi vrši selekciju i cijeni u kom stepenu potrebe i zdravstvenog stanja je određeno osoba/dijete kako bi dozvolio pristup vozila u krug Kliničkog centra. Osim toga, prema izjašnjenju Kliničkog centra zaposlena lica očigledno imaju prednost i zauzimaju veći dio parking prostora u dvorištu Kliničkog centra, što nije u duhu primarne uloge ovog centra da bude na usluzi svim građanima, bez ograničenja, i da omogući dostupnost najvišeg stepena zdravstvene zaštite. Prema izjašnjenju Kliničkog centra, licima sa invaliditetom je obezbijeđeno samo osam parking mjesta. Zaštitnik je mišljenja, imajući u vidu obraćanja roditelja i djece, da je to nedovoljan broj s obzirom na ukupan broj raspoloživih parking mjesta i na broj ovih pacijenata. Stoga Zaštitnik ukazuje da je upitna ovakva organizacija pristupa Kliničkom centru i njena usklađenost sa međunarodnim i nacionalnim propisima koji uređuju ovu oblast, i da može imati negativne posledice na ukupno ostvarivanje zdravstvene zaštite.

Postupajući po pritužbama, Zaštitnik je takođe primijetio da se roditelji/djeca suočavaju sa problemima u vezi sa refundacijom troškova zbog medicinskih usluga koje su ostvarene van Crne Gore. Zapaženo je da i u slučajevima kada im pripada pravo na potpunu naknadu troškova, to pravo ostvaruju putem refundacije. Troškove puta, boravka i dr. obezbjeđuju sami, a nakon završenog liječenja pristupaju procesu refundacije u Fondu za zdravstveno osiguranje. Ovakvo postupanje je u skladu sa propisima, međutim ima slučajeva da porodice, koje imaju potrebu za medicinskim tretmanima van teritorije naše zemlje, zbog teške materijalne situacije nisu u stanju da obezbijede novac za pokriće nužnih troškova, iako znaju da će isti biti refundirani. U takvim situacijama se dešava da dječije zdravlje trpi zbog nemogućnosti odlaska na medicinski tretman. Zaštitnik smatra da bi, u ovakvim slučajevima, zdravstveni sistem morao imati više razumijevanja u cilju obezbjeđivanja potpune dostupnosti svih medicinskih usluga kako u našoj zemlji tako i u inostranstvu. U ovakvim slučajevima neophodna je

koordinisana saradnja medicinskih ustanova, Fonda za zdravstveno osiguranje, nadležnog ministarstva i centara za socijalni rad.

Pritužbe roditelja/djece su se u izvještajnoj godini odnosile i na nedostupnost specijalističkih pregleda i tretmana za djecu sa smetnjama u razvoju. Imajući u vidu broj obraćanja izdvajamo nedostupnost logopeda, psihologa i defektologa za kojima djeca sve više imaju potrebu. Na ovaj problem Zaštitnik je ukazivao i u ranijim izvještajima naglašavajući nedostatak ovih specijalista u svakoj opštini. Djeca u mjestima u kojima nema logopeda i defektologa u primarnoj zdravstvenoj zaštiti prinuđena su da tretman ostvaruju u Razvojnog savjetovaništu u drugoj opštini, što u mnogome utiče na djelotvornost i kontinuitet samog tretmana.

Ovaj problem se javlja i u školskoj sredini, s obzirom da je inkluzivno obrazovanje zaživjelo i da je sve veći broj djece sa nekom vrstom govorne smetnje ili lake psihičke smetnje upisano u sistem redovnog obrazovanja. Nerijetko djeca sa smetnjama imaju preporučeni tretman sa logopedom, psihologom ili defektologom, koji je nemoguće (zbog preopterećenosti) ostvariti u okviru Doma zdravlja – Razvojnog savjetovaništa ili u opštini nema specijalista ove vrste, te su prinuđeni da tretman ostvaruju u privatnoj praksi. Zaštitnik i u ovom izvještaju ukazuje da je nužno obezbijediti specijalističke tretmane u okviru primarne zaštite, a u saradnji sa obrazovnim ustanovama obezbijediti svakom djetetu zdravstvenu njegu na način i u obimu kako preporučuju standardi u ovoj oblasti. Zaštitnik podsjeća da se ranom intervencijom mnoge komplikacije mogu preduprijeti i da se može djetetu omogućiti osamostaljivanje u budućnosti.

Zaštitnik je krajem 2015. godine pokrenuo ispitni postupak po sopstvenoj inicijativi zbog zdravstvenih komplikacija koje su zahvatile pet novorođenčadi u Ginekološko-akušerskom odeljenju Opšte bolnice u Bijelom Polju. Infekcija je za jedno novorođenče imala smrtan ishod te su roditelji započeli štrajk glađu, iskazujući nezadovoljstvo što ljekari protiv kojih se vodi krivični postupak, nijesu suspendovani sa posla. Zaštitnik je zatražio i dobio izjašnjenje od Opšte bolnice u Bijelom Polju i Ministarstva zdravlja. Ljekari protiv kojih su podnijete krivične prijave su, tokom ispitnog postupka Zaštitnika, udaljeni nalogima o privremenom udaljenju i donijeta su rješenja o njihovom privremenom udaljenju sa rada.

### **Primjeri:**

**1) Opis slučaja:** Zaštitniku se pritužbom obratio roditelj djeteta sa višestrukim i složenim zdravstvenim problemima, zbog neadekvatnog pristupa i liječenja u Kliničkom centru i nemogućnosti refundacije troškova liječenja pred Fondom za zdravstveno osiguranje.

**Postupanje Zaštitnika:** Zaštitnik je zatražio i dobio izjašnjenje od Kliničkog centra, Fonda za zdravstveno osiguranje i Ministarstva zdravlja. U ispitnom postupku utvrđeno je: da je maloljetni pacijent bio na liječenju na Institutu za ortopedsko-hirurške bolesti „Banjica“ u Beogradu - Srbija i da je za pacijenta bio neophodan specijalni transport. Pacijent je završio tretman pet dana prije organizovanja transporta za povratak u Podgoricu i da je čekanje organizacije specijalnog transporta usložilo položaj pacijenta i umnožilo njihove troškove boravka u inostranstvu.

**Ishod slučaja:** Zaštitnik je uputio Kliničkom centru Crne Gore mišljenje sa preporukom da obezbijedi pravovremene i potpune informacije svim pacijentima u vezi sa aktuelnim procedurama i da preduzme radnje i mjere na obezbjeđivanju dostupnosti Kliničkog centra svim licima a posebno licima sa invaliditetom i djeci.



**2) Opis slučaja:** Zaštitniku se obratila majka djeteta od sedam godina, koje probleme u govoru, ističući da nema dostupnog logopeda u svojoj lokalnoj zajednici, zbog čega je neophodne tretmane i medicinsku njegu ostvarivala u privatnoj praksi i u Republici Srbiji.

Postupanje Zaštitnika: Zaštitnik je zatražio i dobio izjašnjenje od Ministarstva zdravlja u kojem je navedeno da je Zakonom o zdravstvenom osiguranju, uveden obim utvrđenih standarda zdravstvene zaštite građana, kojim su nabrojane medicinske mjere i zdravstvene usluge, koje se financiraju iz obaveznog zdravstvenog osiguranja i da se zdravstvena zaštita, odnosno, u konkretnom slučaju, broj tretmana kod logopeda, zasniva isključivo na medicinskim indikacijama, uz ocjenu stepena smetnji u govoru i drugih okolnosti u vezi sa zdravstvenim stanjem djeteta.

**Ishod slučaja:** Podnositeljka pritužbe je, nakon što je upoznata sa sadržinom izjašnjenja, istakla: da je njen sin počeo da ide u školu, nakon što je od strane Komisije za usmjeravanje, usmjeren u određeni obrazovni program; da redovno pohađa nastavu; da je od strane pedagoško-psihološke službe škole obaviještena da će pružiti stručnu pomoć – usluge psihologa i logopeda te ne želi dalje postupanje po njenoj pritužbi, jer očekuje da će škola pružiti potrebnu podršku.

**3) Opis slučaja:** Zaštitnik je pokrenuo ispitni postupak po sopstvenoj inicijativi, jer je na osnovu informacija iz medija upoznat da su roditelji novorođenčadi koji su inficirani u Opštoj bolnici u Bijelom Polju započeli, po drugi put štrajk glađu, iskazujući nezadovoljstvo što ljekari protiv kojih se vodi krivični postupak, nijesu suspendovani sa posla.

**Postupanje Zaštitnika i ishod slučaja:** Zaštitnik je zatražio i dobio izjašnjenje Opšte bolnice u Bijelom Polju i Ministarstva zdravlja u kojem je istaknuto: da su ljekari protiv kojih je u toku krivični postupak, udaljeni nalogima o privremenom udaljenju i da su donijeta rješenja o njihovom privremenom udaljenju sa rada kao i da su ovi događaji rezultirali ostavkom tadašnjeg ministra zdravlja; da zbog različitog tumačenja primjene pravnog instituta privremenog udaljenja sa rada, nije došlo do privremenog udaljenja zaposlenih, pa su ljekari smijenjeni sa dotadašnjih funkcija, nastavili rad u toj zdravstvenoj ustanovi i da je došlo je do neopravdanog odugovlačenja postupka donošenja rješenja o privremenom udaljenju sa rada te da je nadležni organ Opšte bolnice u Bijelom Polju, 16.11.2015. godine, donio rješenja o privremenom udaljenju sa rada okrivljenih ljekara.

## **6.4. Pravo djeteta pred pravosudnim organima**

Tokom 2015.godine Zaštitnik je u svom radu imao određeni broj predmeta koji se odnosio na postupanje pravosudnih organa u postupcima koji se tiču djece. Imajući u vidu pritužbe roditelja i djece koje se odnose na ovu oblast, Zaštitnik primjećuje da u sporovima koji se odnose na porodično pravne odnose (brakorazvodne parnice, određivanje starateljstva nad zajedničkom djecom, uređivanje kontakata između djeteta i roditelja sa kojim dijete ne živi, izdržavanje djeteta, oduzimanje/ ograničavanje roditeljskih prava i sl) dijete još uvijek ne ostvaruje garantovana prava na adekvatan način, niti ima položaj koji preporučuju prihvaćeni međunarodni standardi. Rezultati postupanja u predmetima koji se odnose na rad i postupanje sudova, u izvještajnom periodu, navode na zaključak da sudovi na pravi način ne prepoznaju važnost uloge koje dijete ima u porodično pravnim sporovima. Na taj problem Zaštitnik je, u ranijim izvještajima ukazivao preporučujući, kao nužno, stavljanje interesa djeteta na prvo mjesto u svakom pojedinačnom slučaju.

Crnogorsko zakonodavstvo prati preporučene standarde kada je u pitanju položaj djeteta pred sudom. Tako je, prema Porodičnom zakonu, garantovano pravo djeteta da zna ko su mu roditelji, pravo djeteta da živi sa roditeljima i pravo na roditeljsko staranje, pravo na održavanje ličnih odnosa sa roditeljem sa kojim dijete ne živi, pravo djeteta da mu se osiguraju najbolji životni i zdravstveni uslovi, pravo na

obrazovanje u skladu sa sposobnostima, željama i sklonostima i pravo djeteta da izrazi sopstveno mišljenje. Porodični zakon omogućava djeci rođenoj van braka podnošenje tužbe za utvrđivanje očinstva ili majčinstva. Takođe, propisuje da dijete može: podnijeti tužbu u sporu za zaštitu svih svojih prava koja su garantovana ovim zakonom. Imajući u vidu garantovana prava, nema sumnje da je djeci eksplicitno obezbijeđen pristup pravosudnom sistemu i da imaju pravnu sposobnost za podnošenje tužbe, odnosno mogućnost da budu stranke u postupku.

Međutim, Zaštitnik zapaža da tužbe podnose roditelji u ime djece (osim u jednom slučaju gdje je advokat u ime djeteta podnio tužbu) i one se pretežno odnose na vršenja roditeljskih prava a ne na zaštitu prava djeteta u konkretnim (porodičnim) sporovima. U slučajevima kada se dijete pojavljuje kao stranka u postupku sud, po pravilu cijeni da ono nema parničnu sposobnost i prihvata zastupanje od strane njegovih zakonskih zastupnika tj. roditelja. Zaštitnik primjećuje da se sudije u ovim slučajevima strogo drže pravila Zakona o parničnom postupku i prihvataju zastupanje zakonskih zastupnika ne obazirući se na odredbe Porodičnog zakona koje, barem načelno, priznaju parničnu sposobnost djeteta. Sudije nemaju praksu da u konkretnim sporovima procjenjuju psihofizičku zrelost djeteta, niti stepen zrelosti djeteta da se pojavi kao stranka u određenom sporu. Činjenica je da djeca, zbog svog uzrasta, imaju ograničenu pravnu sposobnost, stoga je neophodno posredovati između djeteta i suda, jer se ono zbog psihofizičke zrelosti proceduralno mora osloniti na roditelja, staratelja ili neko drugo pravno sposobno lice da mu pomogne i pokrene postupak pred sudom. Kada je u pitanju uzrast djeteta, ona se u mnogim pravnim sistemima određuje kao granica ili garancija određene zrelosti djeteta kako bi se ono moglo izjasniti pred sudom odnosno uključiti u proces. Međunarodna dokumenta izričito navode uzrasnu dob i zrelost koja se mora uzeti u obzir prilikom uključivanja djeteta u određeni postupak i prilikom uzimanja stava i mišljenja djeteta u vezi sa stvari koja ga se direktno tiče. UN Konvencija o pravima djeteta predviđa, a Komentar 12. Komiteta o pravima djeteta bliže objašnjava, da se zrelost djeteta ne ograničava samo njegovom uzrasnom dobi, već se individualno cijeni i u odnosu na svaku konkretnu situaciju. Zaštitnik smatra da crnogorski sudovi, još uvijek nemaju praksu da u svakom konkretnom slučaju vrše procjenu na koji način i do koje granice dijete može učestvovati u postupku.

Zaštitnik je zapazio da se pretpostavka da roditelji postupak vode u cilju ostavriavanja najboljeg interesa djeteta ne provjerava, kao i da sudije ne cijene da li roditelji u postupku zaista prenose stvarno mišljenje djeteta. Ovo je interesantno iz razloga što se, imajući u vidu iskustvo iz prakse, nerijetko dešava da roditelji u ime i za račun djeteta pokreću parnice, a da dijete o tome ništa ne zna.

Iako međunarodni standardi predviđaju omogućavanje djetetu pristup pravdi na najvišem nivou kroz različite servise podrške i pomoći, različite vidove zastupanja djeteta u cilju ostvarivanja njegovog najboljeg interesa i sl., stiče se utisak da ovi instituti kod nas nisu zaživjeli. Osim toga, u našem sistemu ne postoje službe koje bi djetetu pružile podršku i informisale dijete o svim pravima, mogućnostima i načinima zaštite svojih prava. Zaštitnik smatra da neinformisanost djeteta u velikoj mjeri utiče na postojeću statistiku i stanje u ovoj oblasti. Zaštitnik je, tokom izještajnog perioda, imao određeni broj obraćanja djece koja su tražila savjet i podršku u vezi sa ostvarivanjem prava pred pravosudnim organima.

Postojanje besplatne pravne pomoći kao mehanizma pomoći i usmjeravanja stranke, a posebno djeteta, prema mišljenju Zaštitnika nije dostupno djeci na adekvatan način. Naime, besplatna pravna pomoć je predviđena za određenu kategoriju stanovništva koju određuje socijalni status porodice. Ovo znači da bi besplatnu pravnu pomoć mogla dobiti samo deca koja potiču iz socijalno ugroženih porodica, što nikako nije u skladu sa pretpostavkom da su sva prava na jednak način garantovana svoj djeci bez izuzetka. Osim toga, besplatna pravna pomoć je organizovana kao savjetodavni mehanizam, a Zaštitnik je primjetio da sudije koje pružaju ovaj vid pomoći i podrške uglavnom nisu specijalizovani

za rad i postupanje sa djecom, te se postavlja pitanje na koji način bi savjetovali dijete da im se obrati za pomoć. U prilog ovoj dilemi ide i činjenica da je predviđen vremenski ograničen razgovor sa strankama, te je upitno na koji način bi se djetetu učinile dostupnim sve informacije na način prilagođen djetetu (npr. za predviđenih pola sata). Sve ovo upućuje na zaključak da naš sistem još uvijek, u dovoljnoj mjeri, ne prepoznaje potrebu da postupak prilagodi djetetu i njegovim potrebama.

Međunarodni standardi, a posebno Evropska konvencija o ostvarivanju dječijih prava<sup>24</sup>, su sudu otvorili jedan novi pravac djelovanja namećući neophodnost stvaranja odnosa između sudije i djeteta koje je pogođeno sporom. Zaštitnik smatra da je neposredno uzimanje mišljenja djeteta u vezi sa stvarima koje ga se direktno tiču i dalje rijetko, kao i pružanje kompletnih informacija djetetu u vezi sa postupkom. Zaštitnik je, kroz konkretne predmete koje je imao u radu, stekao utisak da sudije nisu u dovoljnoj mjeri specijalizovane za neposredan rad sa djecom, a da pomoć eksternih stručnjaka veoma rijetko koriste. Imajući u vidu postojeću situaciju Zaštitnik i u ovom izvještaju ukazuje da bi uloga stručnjaka u mnogome pomogla sudijama da na pravi način ostvare komunikaciju sa djetetom i omoguće mu uživanje garantovanih prava. U ovakvim situacijama je pomoć stručnjaka neophodna kako bi se dijete pripremilo na pravi način, kako o toku postupka tako i o eventualnim ishodima postupka.

Zaštitnik primjećuje da se u većini slučajeva ne prepoznaje važnost stava djeteta u procesu koji se vodi. Prema praksi crnogorskih sudova mišljenje djeteta uzima u skoro svim slučajevima centar za socijalni rad koji po pravilu i ubjeđenju suda, najbolje (ili jedino) zastupa najbolji interes djeteta. Ovaj način pribavljanja mišljenja djeteta predviđen je zakonom kao jedan od mogućih, ali ne i kao jedini. Prema međunarodnim standardima sud ima centralnu ulogu u dijelu obavljanja komunikacije sa djetetom, uzimanja mišljenja djeteta i djetetovog savjetovanja/usmjeravanja. Ovu ulogu sud vrši neposredno uz pomoć stručnih lica i zastupnika djeteta ili preko specijalizovanih službi. Veoma je važno da sud bude sve vrijeme uključen i da usmjerava stručnjake o informacijama i savjetima koji se djetetu plasiraju kako bi osigurao dobijanje iskrenog i realnog mišljenja djeteta koje će mu pomoći u daljem sagledavanju situacije i donošenju pravične odluke.

Zaštitnik smatra da su centri za socijalni rad, na čije postupanje se sud uglavnom oslanja, prilično ograničenih kapaciteta u odnosu na nadležnosti koje imaju. Porodične situacije su veoma složene i stručna lica centra za socijalni rad, uz svu dobru volju i profesionalnu posvećenost, često nisu u mogućnosti da procjenu porodice djeteta, konkretne situacije kvalitetno sprovedu ograničeni hitnim sudskim rokovima. Zaštitnik je mišljenja da bi stručna služba u okviru suda značajno pomogla sudijama u porodičnim sporova. Saradnja između centara i sudova je u principu ocijenjena kao dobra, ali činjenica je da centri za socijalni rad nemaju ni kapaciteta niti uslova da se svakom djetetu i svakom porodičnom sporu posvete na način koji je predviđen i neophodan u kratkom roku. Stoga, ostaje sumnja da se izjave djeteta i određene procjene vrše kako bi se zadovoljila procesna forma.

Zaštitnik je sprovodeći ispitne postupake primijetio da sud od centra za socijalni rad, osim mišljenja o konkretnoj porodici/situaciji, zahtijeva i konačan predlog mjere. Na ovaj način na centar se faktički prenosi odgovornost odlučivanja u konkretnoj stvari, što svakako nije njegova uloga. Centar samo može da, svojim stručnim mišljenjem pomogne sudu u donošenju pravilne odluke. Imajući ovo u vidu, Zaštitnik zapaža se sud previše oslanja na mišljenje centra za socijalni rad ne koristeći druge raspoložive mogućnosti u toku postupka (mišljenje djeteta, pomoć stručnih lica i dr.). Obilazeći centre za socijalni rad, Zaštitnik je primijetio da se ova praksa mijenja u posljednjem periodu, te centri sudu dostavljaju informacije o porodici, o članovima porodice i eventualno mišljenja djeteta, koje bi sud u postupku cijenio prilikom donošenja odluke.

---

<sup>24</sup> Zakon o potvrđivanju Evropske konvencije o ostvarivanju dječijih prava („Sl. list CG – Međunarodni ugovori“, br. 8/2010)

Da bi dijete ostvarilo sva prava na način kako su mu garantovana, međunarodni instrumenti predviđaju kao neophodno uključivanje zastupnika u porodičnim sporovima, kao pomoć i podršku djetetu. Potreba zastupanja djeteta i njegovih interesa proizilazi iz djetetove psihofizičke zrelosti i slabijeg položaja u odnosu na odrasle. Zastupanje djeteta od strane roditelja je prirodno, jer postoji pretpostavka da će roditelji postupati u cilju ostvarivanja najboljeg interesa djeteta. Međutim, u porodičnopravnim sporovima nerijetko imamo suprostavljene interese dva roditelja, koji se višestruko odražavaju na dijete i njegov položaj u zajednici, te dovode do različitih manipulacija zajedničkom djecom. Ovo se dešava u situacijama kada je jedan roditelj istrajniji u želji da izdejsvuje ostvarivanje svojih potreba i utiče na volju i stav djeteta. U takvim situacijama se javlja potreba za dodatnom garancijom da će stav djeteta i njegovi interesi biti zastupani na pravi način. Nisu rijetke situacije u kojima su interesi djeteta direktno suprostavljeni interesu roditelja. U ovakvim i sličnim situacijama sud je dužan da, uz sve raspoložive pomoći, prepozna interes djeteta i usmjeri postupak u cilju zadovoljenja interesa djeteta. Ove situacije je prepoznao i Porodični zakon predviđajući uključivanje kolizijskog/privremenog zastupnika djeteta. Institut kolizijskog ili privremenog zastupnika se u našem sudskom sistemu ne koristi, vjerovatno iz razloga što se ovaj institut načelno predviđa bez bližeg određivanja. Naime, Zakon ne određuje ko može biti kolizijski zastupnik, na koji način on postupa sa djetetom i na koji način komunicira sa sudom i sl. Osim toga, ne određuje se jasno koje su sve obaveze ovog zastupnika niti da li on osim preduzimanja pravnih radnji ima i obavezu da sudu prezentuje volju i mišljenje djeteta u konkretnoj situaciji.

Zaštitniku su se u izvještajnoj godini, obraćali roditelji ukazujući na dugo trajanje postupka koji se odnose na porodično pravne odnose (brakorazvodne parnice i postupci za utvrđivanje starateljstva, postupci donošenja odluke o privremenoj mjeri i nepostupanje po pravosnažnoj odluci radi predaje djeteta/djece). Zaštitnik je, i u izvještajima iz predhodnih godina kao i u konkretnim postupanjima, ukazivao na problem odugovlačenja postupaka u ovim sporovima. Neophodnost poštovanja načela hitnosti u postupcima koji se odnose na djecu i porodicu se ne smije zanemarivati, jer upravo brzo i efikasno postupanje, uz zadovoljenje najboljeg interesa djeteta, u svakom konkretnom slučaju višestruko utiče na porodične odnose, pravilan i zdrav razvoj samog djeteta i njegovu pripremu za budućnost. Imajući u vidu obraćanja građana, Zaštitnik je zapazio da pojedini sudovi u određenim slučajevima rukovodeći se načelom jednakosti stranaka, nedovoljno kritički prihvataju predloge stranaka (roditelja), koji su uglavnom usmjereni na odugovlačenje postupka i zadovoljenje njihovih interesa. Na ovaj način interes djeteta ostaje u drugom planu, a postupci neopravdano dugo traju. Sud je dužan da spriječi svaku zloupotrebu stranaka u postupku.

Zaštitnik, na osnovu rada po pritužbama, primjećuje da ni u jednom slučaju sudija nije u bračnim sporovima i sporovima iz odnosa roditelja i djece po službenoj dužnosti pokrenuo postupak o lišenju roditeljskog prava u skladu sa Porodičnim zakonom (član 90). Zaštitnik je, takođe primijetio da se veoma rijetko donose odluke o privremenim organičavanjima/lišenjima roditeljskih prava koje bi se postepeno predviđenom dinamikom, u skladu sa promijenjenim okolnostima i postupanjem samog roditelja, preinačavale. Uloga suda u ovim procesima je nezamjenljiva. Sud u saradnji sa centrom za socijalni rad može u mnogome da utiče na same roditelje, kako bi svoju roditeljsku ulogu shvatili odgovorno, a samim tim i na kvalitet života djeteta/djece omogućujući mu/im da djetinjstvo provedu u zdravoj sredini. Stoga je Zaštitnik mišljenja da bi pomoć stručnjaka različitih profila značajno unaprijedile ulogu suda i omogućile adekvatnu primjenu zakonskih odredbi.

Zaštitnik je postupajući u slučajevima složenih porodičnih odnosa u kojima je dijete žrtva različitih oblika nemarnog i samovoljnog ponašanja jednog ili oba roditelja, zapazio da centar za socijalni rad, a ni sud nisu uočili zloupotrebu roditeljskih prava, niti u skladu sa tim postupali. Zaštitnik je naravno svojim preporukama ukazivao na neophodnost zaštite najboljih interesa djeteta i preispitivanja roditeljskih kompetencija u svakom pojedinačnom slučaju.

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. Polazeći od ovih obraćanja i iskustva centara za socijalni rad, zapažene su teškoće u naplati alimentacije za izdržavanje djece. Ovakve teškoće naročito pogađaju jednoroditeljske porodice otežavajući njihov 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. Zaštitnik, stoga smatra da je u cilju zaštite prava djece, neophodno normativno urediti osnivanje i način rada Alimentacionog fonda, Zakonom o izmjenama i dopunama Porodičnog zakona ili/i posebnim zakonom. S obzirom na to da se država obavezala da sistemski štiti položaj djece, ovakva vrsta rješenja mogla bi da nadomijesti nedostatke i otkloni poteškoće koje su uočene u praksi<sup>25</sup>.

### Primjeri:

**1) Opis slučaja:** Zaštitniku se pritužbom obratila majka ističući probleme koje ima u porodičnopравnim odnosima - nemogućnost ostvarivanja kontakta njene djece sa ocem i regulisanje izdržavanja djece.

**Postupanje Zaštitnika:** Zaštitnik je pribavio izjašnjenja Osnovnog suda i Centra za socijalni rad i utvrdio: da je otac djece, napustio porodičnu zajednicu, da je zaposlen i ostvaruje mjesečna primanja, da djeca nisu ostvarila kontakt sa ocem više od 18 mjeseci, da otac ni na koji način ne učestvuje u izdržavanju djece, da je majka, u ime djece, pokrenula parnicu radi izdržavanja i da je Osnovni sud više puta odlagao zakazana ročišta.

**Ishod slučaja:** Zaštitnik je utvrdio povredu prava i uputio mišljenje sa preporukom Osnovnom sudu da bez daljeg odlaganja preduzme radnje i mjere radi okončanja postupka i Centru za socijalni rad da preduzme sve mjere i radnji iz svoje nadležnosti i uključi se u sudski postupak kako bi se djeci, obezbijedilo ostvarivanje garantovanih prava.

**2) Opis slučaja:** Zaštitniku se pritužbom na rad Osnovnog suda obratio roditelj, zbog neizvršavanja sudske odluke kojom je uređen način kontaktiranja između njega i njegovog sina.

**Postupanje Zaštitnika:** Zaštitnik je zatražio i dobio izjašnjenje nadležnog suda i utvrdio: da je podniet predlog za izvršenje na osnovu pravosnažne i izvršne presude radi kontaktiranja djeteta, da je postupajući po predlogu, Sud rješenjem, usvojio predloženo izvršenje; da rješenje, zbog neuručenja izvršnom dužniku, nije pravosnažno. U međuvremenu, podnosilac pritužbe je obavijestio Zaštitnika da su održana dva ročišta u izvršnom postupku, da majka djeteta i dalje sprečava da se izvršenje sprovede.

**Ishod slučaja:** Zaštitnik je utvrdio povredu prava podnosioca pritužbe na suđenje u razumnom roku kao i da je zanemareno pravo djeteta o njegovom najboljem interesu u postupku. Stoga je dato Mišljenje sa preporukom nadležnom sudu, da bez daljeg odlaganja, sprovede postupak izvršenja.

---

<sup>25</sup> Zaštitnik je u mišljenju datom na Predlog izmjena i dopuna Porodičnog zakona ukazao na potrebu osnivanja Alimentacionog fonda ([www.ombudsman.co.me](http://www.ombudsman.co.me))

## 6.5. Pravo na participaciju

Zaštitnik je i u 2015. godini posvetio značajnu pažnju neposrednom radu sa djecom. 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, zabrane diskriminacije i zaštite 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.

Iz neposredne komunikacije sa djecom i njihovih obraćanja, Zaštitnik zapaža da su djeca veoma nezadovoljna stepenom ostvarivanja participacije, kako u obrazovnim ustanovama tako i u lokalnoj zajednici. Djeci se ne pruža dovoljno prostora da izraze svoj stav i mišljenje, niti mogućnost da učestvuju u odlučivanju, u vezi sa stvarima koje ih se direktno tiču, iako je to jedno od osnovnih prava koje im je garantovano UN Konvencijom o pravima djeteta. Učenički parlamenti postoje u svim crnogorskim osnovnim školama, a njihova aktivnost je relativna i zavisi od aktivnosti učenika ali i od uprave škole. Zaštitnik i u ovom izvještaju naglašava da učenicima treba pružiti mogućnost da u najvećoj mogućoj mjeri učestvuju u kreiranju aktivnosti koje ih se tiču, jer će se na taj način postići bolje međusobno razumijevanje. Uprava škole će bolje razumjeti stvarne potrebe djece, a učenici će lakše prihvatiti obrazovnu politiku, budžetska ograničenja kao i prioritete uprave škole.

Postupajući u predmetima koji se odnose na ostvarivanje prava na obrazovanje i u komunikaciji sa djecom, Zaštitnik je primijetio da je u nekim slučajevima dijete/učenik imao neprijatne situacije i lošiji tretman (u odnosu na druge učenike) od strane pojedinih nastavnika ili uprave škole, nakon što bi Zaštitnik pokrenuo postupak po podnesenoj pritužbi djeteta/učenika. Ovakvi postupci su razlog za ozbiljnu zabrinutost i protivni su nacionalnom i međunarodnom zakonodavstvu, koje svakom djetetu garantuju prava i obezbjeđuju mehanizam da zaštite svoja prava. Djeci nije lako da se odluče na podnošenje pritužbe, plašeći se reakcije nastavnika i škole, osude druge djece i sl. U situacijama kada nakon podnošenja pritužbe bude suočavano sa nastavnicima, direktorom, roditeljima i sl. dijete gubi samopouzdanje, stiče utisak da se zbog obraćanja Zaštitniku „kažnjava“ tako da će se, teško odlučiti da ponovo traži pomoć i zaštitu.

Osim školske participacije, djeci i mladima se ne ostavlja dovoljno prostora za izražavanje mišljenja u lokalnoj zajednici. Zaštitnik je i u ranijim izvještajima ukazivao da se djeca moraju više uključivati, a njihove potrebe osluškivati sa većom pažnjom prilikom kreiranja strateških dokumenata, kao što su Lokalni planovi akcije za djecu.

### Primjer:

**Opis slučaja:** Zaštitniku se pritužbom obratila učenica koja ima smetnje u razvoju i pohađa redovno obrazovanje kroz individualno kategorisan program, ističući da joj nije omogućeno da ravnopravno sa drugim učenicima, a u skladu sa svojim mogućnostima, pohađa nastavu i da nastavnici ne provjeravaju njeno znanje već joj daju prelazne ocjene (bez odgovaranja).

**Postupanje Zaštitnika:** Zaštitnik je zatražio i dobio izjašnjenja od škole i Prosvjetne inspekcije i zaključio da su postojali određeni problemi u prilagođavanju nastave ali, da je povreda otklonjena i da je učenica nastavila pohađanje nastave u skladu sa svojim programom. Međutim nakon toga, učenica se ponovo obratila Zaštitniku ukazujući da je imala velike neprijatnosti zbog podnošenja pritužbe, kako od nastavnika tako i od uprave škole i da je u novoj školskoj godini situacija lošija.

**Ishod slučaja:** Zaštitnik je pokrenuo novi ispitni postupak radi utvrđivanja činjenica u vezi sa navodima učenice. Ispitni postupak je u toku.

## 6.6. Statusna prava i ostvarivanje prava na državljanstvo

U izvještajnoj godini Zaštitnik je imao određeni broj predmeta koji se odnosio na pravo djeteta na upis u knjigu rođenih i sticanje prava na državljanstvo. Najveći broj pritužbi koji se odnose na ostvarivanje ovog prava, podnijeli su roditelji djece romske populacije.

Regulisanje pravnog statusa raseljenih i interno raseljenih lica je neophodna pretpostavka za uživanje ljudskih prava. Zakonom o strancima omogućeno je raseljenim licima privilegovan pristup statusu stranca sa stalnim nastanjenjem. Ovaj zakon je više puta mijenjan i dopunjavan radi produžavanja roka za podnošenje zahtijeva za odobrenje stalnog nastanjenja. Posljednjim izmjenama i dopunama data je mogućnost raseljenim licima da do 31. decembra 2014. god. podnesu zahtjev za odobrenje stalnog nastanjenja i time trajno riješe status u Crnoj Gori.

Neke od aktivnosti koje su planirane Strategijom za poboljšanje položaja Roma i Egipćana u Crnoj Gori (2012-2016 godine) usmjerene su na definisanje i ubrzanje procedure naknadnog upisa u matične knjige rođenih za djecu rođenu u Crnoj Gori, izvan zdravstvenih ustanova, u skladu sa "Strategijom za trajno rješavanje pitanja raseljenih i interno raseljenih lica u Crnoj Gori" i pokretanje informativne kampanje među Romima i Egipćanima o važnosti ličnih dokumenata i upisa djece u matične registre rođenih i matične registre državljana.

Zaštitnik pozdravlja izmjene i dopune pravnog okvira i njegovo usklađivanje sa međunarodnim standardima i preporukama Komiteta za prava djeteta UN-a. Jedna od preporuka Komiteta UN-a za prava djeteta, je da je neophodno preduzeti neposredne upravne i sudske mjere da se osigura retroaktivni upis rođenja i izdavanje dokumenata za djecu koja po rođenju nijesu upisana u knjigu rođenih. U 2015 godini, usvojen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o vanparničnom postupku<sup>26</sup>. Ovim zakonom propisan je postupak utvrđivanja vremena i mjesta rođenja, u cilju regulisanja statusa lica koja nisu upisana u matični registar i lica rođenih van zdravstvenih ustanova. Predviđeno je da se taj postupak pokreće predlogom lica koje nije upisano u matični registar rođenih i predlogom svakog lica koje ima neposredni pravni interes, odnosno organa starateljstva. U cilju lakšeg ostvarivanja prava predviđeno je da je mjesno nadležan svaki stvarno nadležan sud. Takođe, propisano je da prvostepeni sud dostavlja pravosnažno rješenje o vremenu i mjestu rođenja nadležnom matičaru u roku od osam dana od dana pravosnažnosti, radi upisa činjenice rođenja u matični registar rođenih i da je predlagač oslobođen plaćanja taksi i drugih troškova postupka.

Ovim izmjenama i dopunama Zakona otklonjene su ranije prepreke i nejasnoće u vezi sa naknadnim upisom djece u matične registre. Međutim i dalje postoji određeni broj djece romske i egipćanske populacije koja nisu ostvarila pravo na upis u matične registre. S obzirom da se radi o pravno nevidljivim osobama, oni ne mogu ostvariti niti jedno pravo koje im po zakonu pripada. Zaštitnik podsjeća da djeca koja nijesu upisana u matične knjige su u riziku da postanu žrtve trgovine djecom i žrtve različitih oblika eksploatacije. Nemogućnost ostvarivanja osnovnih prava kao što je pravo na ime i državljanstvo problem samo usložnjava i položaj romske djece čini još nepovoljnijim. Zaštitnik takođe naglašava važnost omogućavanja ostvarenja svakog garantovanog prava djetetu po hitnom postupku i ne gubeći iz vida poštovanje i postupanje u skladu sa najboljim interesom djeteta u svakom konkretnom slučaju.

---

<sup>26</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o vanparničnom postupku („Sl. list CG“ br. 20/2015)

## Primjeri:

**1) Opis slučaja:** Zaštitniku se obratio roditelj pritužbom na rad Ministarstva unutrašnjih poslova, zbog odugovlačenjapostupka u vezi naknadnog upisa djeteta u matični registar rođenih.

**Postupanje Zaštitnika:** Zaštitnik je zatražio i dobio izjašnjenje od Ministarstva unutrašnjih poslova. U izjašnjenje se navodi, da je nadležna filijala, od strane zdravstvene ustanove, obaviještena o datumu i mjestu rođenja; da za novorođeno dijete nije izvršen upis u registar rođenih zbog nepostojanja podataka o majci; da su podnosiocu pritužbe – ocu djeteta nakon primljenog zahtjeva Zaštitnika, poslali poziv radi učešća u postupku naknadnog upisa djeteta.

**Ishod slučaja:** Zaštitnik je obavijestio podnosioca pritužbe o izjašnjenju Ministarstva unutrašnjih poslova i uputio ga da, u cilju naknadnog upisa djeteta, preduzme odgovarajuće procesne radnje.

**2) Opis slučaja:** Zaštitniku se obratio roditelj, pritužbom na rad Ministarstva unutrašnjih poslova zbog odugovlačenja postupka po zahtjevu za priznavanje prava na stalno nastanjenje za dijete.

**Postupanje Zaštitnika i ishod slučaja:** Zaštitnik je zatražio i dobio izjašnjenje od Ministarstva unutrašnjih poslova. U izjašnjenju se navodi da je Ministarstvo, nakon prijema zahtjeva Zaštitnika, okončalo postupak po podnijetom zahtjevu i rješenjem odobrilo stalni boravak djetetu podnosioca pritužbe. Zaštitnik je o obavijestio podnosioca pritužbe da je donošenjem rješenja povreda otklonjena. Podnosilac je obavijestio Zaštitnika da je primio predmetno rješenje.

Ovo je jedan od pozitivnih primjera, kada organ nakon pokretanja postupka pred Zaštitnikom, sam otkloni povredu na koju je podnosilac ukazao. Na ovaj način organi pokazuju spremnost za saradnju sa Zaštitnikom, uvažavajući mandat Institucije.

## 6.7. Djeca i mediji

Baveći se opštim pitanjima od značaja za zaštitu ljudskih prava i sloboda, Zaštitnik je više puta reagovao zbog neprimjerenog predstavljanja djeteta/djece u medijima, objavljivanja informacija koje duboko zadiru u privatnost djeteta (djece), objavljivanja fotografija i sl. U svojim reagovanjima Zaštitnik je ukazivao na važnost poštovanja prava koja djetetu pripadaju, kao i na neophodnost veće senzibilnosti kada se plasira informacija koja, na bilo koji način, može ugroziti dijete ili njegovu porodicu.

Međutim, i pored ukazivanja od strane Zaštitnika primjećeno je da se i dalje poštovanje dostojanstva i zaštita privatnosti djeteta zanemaruje u medijskim izvještavanjima. Zanemarivanje je nekada posledica stereotipnog prikazivanja djeteta, profesionalne neosjetljivosti i nedostatka senzibilnosti u odnosu na temu koja se obrađuje, a koja nerijetko ulazi duboko u djetetovu intimu ili intimu njegove porodice. Objavljene tekstove o teškom socijalnom stanju ili životnim tragedijama ne prati neophodan oprez kada je riječ o djeci, što ni u kom slučaju ne može biti opravdano. Saglasnost ili insistiranje roditelja za objavljivanje određenih sadržaja ne može biti opravdanje. Bez obzira na moguće pozitivne efekte pisanja o socijalnim problemima nekih porodica, neka od izvještavanja, nedvosmisleno pokazuju kako siromaštvo može služiti kao stigma i na taj način ugroziti položaj i dostojanstvo djeteta u lokalnoj sredini. Stigmatizacija djece se osjeća i u tekstovima koji se odnose na djecu, koja su žrtve različitih zloupotreba, djecu sa smetnjama, djecu marginalizovnih grupa, i dr.

Zaštitnik ukazuje da je uloga novinara i medija uopšte veoma značajna u procesu mijenjanja svijesti, unapređivanja položaja pojedinca u našem društvu, kao i ukazivanja na propuste nadležnih službi i



organa. Imajući u vidu Konvenciju o pravima djeteta upravo bi mediji trebali da pomognu ostvarivanju prava djeteta, ukazujući na propuste organa, obavještavajući javnost, a ne gubeći iz vida najbolji interes djeteta u svakom konkretnom slučaju.

Zaštitnik naglašava da su granice prava javnosti da bude informisana, omeđene pravom i interesom djeteta da informacije o njemu ne dospiju u javnost.

Zaštitnik podsjeća da UN Konvencija direktno obavezuje novinare i medijske kuće da informacije koje plasiraju javnosti, bez obzira na njihovu važnost i senzacionalističku prirodu ne smiju biti na štetu djeteta i njegovog najboljeg interesa. Zaštitnik je i u izvještajnoj godini pozivao medijske kuće da se suzdrže od narušavanja privatnosti djeteta i iznošenja privatnih pojedinosti u javnost, jer to predstavlja višestruku povredu kako prava djece i porodice, tako i profesionalne etike.

Mediji su sve više prisutni u životima djece, koja odrastaju okružena njima i koji su dio dječije svakodnevnice. U ranijim izvještajima, Zaštitnik je komentarisao neprilagođenost medijskih programa izražavajući zabrinutost zbog lošeg uticaja medija na djecu i mlade. Radeći neposredno sa djecom i analizirajući medijske programe, Zaštitnik je zapazio da programske politike, nekih medijskih kuća, nisu usmjerene na zaštitu djece od štetnih medijskih sadržaja. Veliki broj programskih sadržaja redovno označava sadržaje u skladu sa godinama kojima nije primjeren, ali i pored toga, uočava se neprepoznavanje potencijalno štetnih sadržaja. Tokom 2015. godine su prikazivani reality programi na najmanje tri frekvencije. Ovi programi obiluju scenama nasilja, vulgarnih riječi, uvredama na nacionalnoj ili nekoj drugoj osnovi, a dostupni su djeci u bilo koje doba dana ili noći.

Djeca na ovaj način mogu biti izložena medijskom nasilju, pa gledajući nasilje, oni sami mogu postati manje osjetljivi i mogu razviti pogrešne stavove o nasilju. Takođe, djeca mogu postati i tolerantnija prema agresiji. Izloženi nasilju i sami sve više pokazuju agresivno ponašanje u školi, porodici i na ulici.

Činjenica je da su roditelji, uz podršku obrazovnih ustanova i službi socijalne i dječije zaštite, prvi odgovorni za medijske sadržaje koji su djeci dostupni, ali Zaštitnik smatra da je velika odgovornost i na medijskim kućama koje bi morale „snagu“ kojom raspoložu usmjeriti na unapređivanje kreativnosti kod djece, razvoj talenata i njihovog interesovanja koje će pratiti uzrastni razvoj, uz poštovanje dječijeg najboljeg interesa.

## **6.8. Druge aktivnosti u dječijim pravima**

U izvještajnoj godini nastavljene su aktivnosti neposrednog rada sa djecom, na osnovu ranije započetih kampanja “Obrati se Zaštitniku” i “Djeco pišite Ombudsmanu”. Aktivnosti predstavljaju direktnu komunikaciju sa djecom osnovnoškolskog uzrasta putem kreativno edukativnih radionica, fokus grupa i tribina. Rezultati promotivnih i edukativnih aktivnosti u oblasti dječijih prava ogledaju se u porastu dječijih pritužbi i obraćanja Zaštitniku u odnosu na prethodne godine.

Nisu sva obraćanja djece bila pritužbe, već su bila u formi pitanja, traženja savjeta, predlaganja određenih inicijativa, ukazivanja na nedostatke u zajednici i sl. Po svakom obraćanju djeteta je postupano, davanjem savjeta ili upućivanjem na koji način da prevaziđe problem koji ističe. Broj obraćanja djece je pokazatelj jedne vrste njihovog učešća u stvarima koje ih se direktno tiču. Sama inicijativa da se obrate za pomoć i da pokažu spremnost da se „bore“ za ono što im pripada je veliki korak u ostvarivanju njihovih prava.

U okviru dana Zaštitnika u 2015. godini intevizirana je posjeta osnovnih i srednjih škola u Nikšiću, Cetinju i Baru. Tom prilikom su predstavnici Institucije obišli sve škole u pomenutim opštinama i

održavali radionice o dječijim pravima sa učenicima uz podjelu propagandnog materijala (Obrati se Zaštitniku, Djeco pišite Ombudsmanu i Konvencija o pravima djetetu na jeziku prilagođenom djeci).

U cilju približavanja Institucije djeci i ostvarivanja direktne komunikacije sa djecom, Zaštitnik u okviru svoje aktuelne internet stranice ima poseban dio namjenjen djeci kao i Blog putem kojeg se djeca direktno obraćaju Zaštitniku, 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 se obraćaju Zaštitniku. U saradnji sa Ministarstvom za informaciono društvo i telekomunikacije, otvorena je elektronska linija za prijavu nelegalnog sadržaja kojim se, na bilo koji način, putem Interneta, ugrožavaju dječja prava.

U 2015. godini je Mreža Zlatnih savjetnika je bila aktivna. Mreža je formirana u cilju okupljanja zainteresovane djece, da direktno učestvuju u radu Institucije Zaštitnika i da kroz direktnu komunikaciji sa predstavnicima Institucije, svojim idejama, predlozima, sugestijama i stavom doprinose zaštiti i unapređenju dječijih prava. Zlatni savjetnici su tokom godine aktivno učestvovali u radu i postupanju Zaštitnika analizirajući različite teme, kao i stepen poštovanja prava djeteta. U okviru internog foruma su se raspravljale teme iz domena zdravstvene zaštite u Crnoj Gori, aktivizma djece i mladih, dječije participacije i inkluzivnog obrazovanja.

Međunarodni Dan djeteta (20.11.2015. godine) Zaštitnik je sa Zlatnim savjetnicima obilježio organizovanjem konferencije »Neka se čuje i naš glas«, koju je podržala Kancelarija UNICEF-a u Crnoj Gori. Zlatni savjetnici su, svako iz svog ugla, prezentovali viđenje stepena dječije participacije u Crnoj Gori. Konferenciji su prisustvovali predstavnici Vlade Crne Gore, obrazovnih ustanova, ustanova socijalne zaštite, nevladinih organizacija i međunarodnih organizacija, kao i predstavnici medija.

Institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore i Centar za prava djeteta Crne Gore u saradnji sa međunarodnom organizacijom Save the Children, održali su, krajem 2015. godine, trodnevnu Trening radionicu o dječijim pravima u cilju pripreme djece (Zlatnih savjetnika Ombudsmana i predstavnika Lokalnih dječijih parlamenata) za pribavljanje dječijih mišljenja/stavova o primjeni UN Konvencije o pravima djeteta u Crnoj Gori.

Trening radionici je prisustvovalo ukupno 20 djece iz različitih gradova Crne Gore, pri čemu se vodilo računa o teritorijalnoj zastupljenosti djece.

U skladu sa unaprijed pripremljenom programom rada, djeca su na kreativan način upoznata sa dokumentima i mehanizmima zaštite prava djeteta, obavezama država i procesu izvještavanja, uz poseban osvrt na osnovne principe. Za potrebe sačinjavanja Izvještaja o poštovanju preporuka UN Komiteta za prava djeteta, koji će Zaštitnik pripremati u narednom periodu, neophodno je pribaviti dječija mišljenja iz oblasti poštovanja prava na obrazovanje, zdravstvenu zaštitu, socijalnu zaštitu i participaciju djeteta. Stoga su djeca razmatrala svako mapirano pravo i u okviru ovog treninga obučena za istraživački rad i prikupljanje dječijih mišljenja u svojoj sredini.

Institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, je u prvoj polovini 2015. godine sprovela mini-istraživanje o postupanju sudova u porodično pravnim sporovima uz pomoć i podršku kancelarije UNICEFa. Naime, Zaštitnik je, u okviru svojih redovnih aktivnosti, postupajući po pritužbama djece i njihovih roditelja, primijetio određene probleme u postupanju sudova u parnicama u kojima se raspravljaju porodičnopravni odnosi.

Zaštitnik je putem upitnika pribavio podatke o broju bračnih i porodičnih sporova, o vremenu trajanja postupka, o broju donijetih odluka o određivanju privremene mjere, o broju i načinu uzimanja mišljenja djeteta, o broju predmeta u kojima je određen kolizijski staratelj, o oduzimanju i ograničavanju roditeljskih prava i dr. Na osnovu dobijenih podataka Zaštitnik je mapirao sedam osnovnih sudova i to sudove u: Baru, Bijelom Polju, Nikšiću, Kolašinu, Kotoru, Ulcinju i Pljevljima. Predstavnicima Institucije su obišli ove sudove u cilju obavljanja razgovora (intervjua ili fokus grupa) sa predsjednicima sudova i sudijama koji rade na predmetima porodičnopravnih odnosa. Pribavljene su informacije o problemima ili poteškoćama sa kojima se sudije susreću u radu na ovim predmetima. Prilikom obilazaka sudova, izvršen je uvid u spise predmeta koji se odnose na porodično pravne odnose i to metodom slučajnog uzorka. Na osnovu ove analize Zaštitnik je stekao širu sliku o položaju djeteta i poštovanju garantovanih prava djeteta u sudskom procesu.

Ovim istraživanjem je u jednom dijelu obuhvaćeno i postupanje centra za socijalni rad u sudskim postupcima koji se direktno tiču djeteta pred sudom, s obzirom da je uloga centra za socijalni rad nezaobilazna u ovoj oblasti. Predmet istraživanja je obuhvatio i primjenu međunarodnih standarda i prakse Evropskog suda za ljudska prava, u predmetima ove vrste.

## VII ZAŠTITA OD DISKRIMINACIJE

### 7.1. Uvod

Sistem zaštite od diskriminacije tokom izvještajnog perioda dodatno je ojačan u institucionalnom i materijalnom pravnom smislu. Pored snaženja administrativnih kapaciteta Institucije kao cjeline, pa i sektora koji se bavi pitanjima anti-diskriminacije, ovaj period je obilježen pojačanom edukacijom službenika, dodatnim usavršavanjem kroz učešće na međunarodnim skupovima, jačanjem međunarodne saradnje i uključivanjem u evropske mreže koje se bave pitanjima jednakosti. Prilikom sumiranja rezultata rada institucije za naznačeni izvještajni period, posebna pažnja je posvećena navodima iz Izvještaja Evropske komisije za Crnu Goru iz 2015. godine koji su, manje ili više, korišćeni u mnogim eksternim analizama i ocjenama rada institucije u toj godini. To se posebno odnosi na navode da institucija nije postupala u svim postupcima po predmetima koji se tiču zaštite prava LGBT<sup>27</sup> osoba. Nakon sprovedene detaljne provjere predmeta u radu tokom 2015. godine, apsolutno je potvrđeno da ne postoje predmeti iz ove oblasti koji nijesu uzeti u rad, a pogotovo ne takvi koji su navodno inicirani ili su vođeni u svrhu zaštite prava LGBT osoba. O tome svjedoče vrlo intenzivni kontakti sa civilnim sektorom koji zagovara prava LGBT osoba, kao i pismena potvrda pojedinih organizacija da su zadovoljni radom Institucije u ovoj oblasti.

Kada je u pitanju drugi segment Izvještaja Evropske komisije koji se tiče administrativnih kapaciteta, institucija je u izvještajnom periodu posvetila dužnu pažnju razvoju kadrova u oblasti anti-diskriminacije i njihovom usavršavanju, gdje svakako postoji prostor za dalje jačanje osnove. U postupku međunarodne saradnje razvijeni su interni instruktivni materijali (smjernice za postupanje u slučajevima diskriminacije, strategija litigacije i postupak dokazivanja na osnovu statističkih pokazatelja), koji se u najvećoj mjeri mogu koristiti i u drugim oblastima i nadležnostima koje sprovodi institucija Zaštitnika.

Na unutrašnjem planu evidentno je povećanje broja predmeta koji su inicirani zahtjevima za zaštitu od diskriminacije, mada je očigledno da u javnosti (stručnoj i laičkoj) još uvijek ne postoji dovoljno razumijevanja o njenoj suštini, odnosno prirodi, kao i pravnim sredstvima koja se koriste u funkciji zaštite od diskriminacije. Osim toga, iako je sistemski zakon vrlo jasan kada je u pitanju konkurencija više postupaka u kojima se vrši zaštita od diskriminacije, očigledno je da se nastavlja trend korišćenja postupka pred Zaštitnikom kao krajnjeg sredstva kada se po stranke negativno okončaju svi postupci pred sudskim i drugim državnim organima.

Postojeći zakonodavni okvir se još uvijek dopunjava u pojedinim elementima, pri čemu je sve više očigledno da se mora sačiniti dodatna analiza postojećih zakonskih rješenja radi linearnog usaglašavanja i još više određivanja specijalnosti kada su u pitanju različita područja diskriminacije. Naime, iako je sistemski zakon donijet 2010. godine, prije toga donijeti su određeni posebni zakoni koji sadrže tzv. anti-diskriminatorne klauzule iz kojih se crpi pravo na pravnu zaštitu u postupcima pred svim državnim organima, uključujući i sudske. Međutim, u postojećim okolnostima čini se da još uvijek nedostaje precizna zakonska osnova za sprovođenje zakonskih rješenja kojima se utiče na prevenciju i zaštitu od diskriminacije na njenom samom izvoru, odnosno u postupcima preduzetim od strane kontrolisanih subjekata. Iskustva stečena u radu na predmetima ukazuju da je potrebno dodatno osnažiti proces podizanja svijesti, ali i represivne mehanizme u onim slučajevima kada željene rezultate

---

<sup>27</sup> Iako se u uporednim sistemima, kao i u Crnoj Gori, za osobe ove populacije često koriste i termini LGBTI, LGBTIQ, LGBTIQI, Zaštitnik u ovom Izvještaju koristi uobičajeni termin LGBT, koji je kao takav prihvaćen i u međunarodnim izvještajima i publikacijama (Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije, Evropska agencija za fundamentalna prava, Savjet Evrope), kao i u nacionalnim strategijama i izvještajima.

ne daju mjere i postupci upozorenja i posredovanja kako bi se otklonili uzroci i posljedice diskriminatornog ponašanja.

U odnosu na saradnju sa državnim organima i civilnim sektorom bilježi se kontinuitet, s tim što Zaštitnik uočava pojavu insistiranja na svojevrsnom nametanju dvostepenosti u odnosu na njegove odluke, što nije u skladu sa međunarodnim principima na kojima se temelji rad ovakvih institucija, niti pak ustavnom pozicijom Zaštitnika u pravnom sistemu. U praktičnom smislu riječi, a sljedstveno ulozi koju Zaštitnik ima u ostvarivanju ljudskih prava i sloboda u Crnoj Gori, na internom nivou ustanovljen je princip po kojemu je moguće preispitati odluku na nivou Zaštitnika, angažovanjem Kolegijuma, koji u punom sastavu razmatra efekte pojedinačnih odluka i praktična pitanja od značaja za sistem zaštite ljudskih prava, shodno čl.49 Pravila o radu Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda Crne Gore<sup>28</sup>. Takva pitanja, odnosno predmeti u kojima je korišten ovaj mehanizam su bili u radu Zaštitnika i tokom 2015. godine, o čemu se stranke detaljno izvještavaju.

Tokom 2015. godine izvršene su izmjene Zakona o rodnoj ravnopravnosti, kako bi se procesni mehanizam prenio sa resornog ministarstva na instituciju Zaštitnika. Ova novela nije bitno poremetila strukturu djelatnosti institucije, obzirom da je Zaštitnik i do ove zakonodavne intervencije postupao u predmetima koji se tiču diskriminacije po osnovu pola i rodnog identiteta. U osnovi ove intervencije ležala je potreba objedinjavanja zaštitne funkcije i jačanja pravne sigurnosti kada su u pitanju meritorne odluke državnih organa. Osim toga, relativnu novinu predstavlja i zakonodavna intervencija kod donošenja Zakona o zaštiti od diskriminacije lica sa invaliditetom, kojom se na konkretan način učvršćuje materijalnopravna osnova u ovoj oblasti. Međutim, ovakav vid reforme zahtijeva dalja usaglašavanja u zakonodavstvu koje pokriva različite oblasti djelovanja i aktivnosti državnih organa. Osim toga, potrebno je dodatno upozoriti na posljedice punog poštovanja zakonom utvrđenih obaveza koje zahtijeva ne samo striktnu primjenu propisa, već i materijalna ulaganja u funkciji adaptacije, odnosno prilagođavanja objekata u javnoj upotrebi pristupu lica sa invaliditetom.

Kada su u pitanju različite oblasti prava, može se zapaziti relativno slabljenje trenda sudske zaštite u građanskom postupku. U odnosu na konačan ishod ovih postupaka, čini se da postoji potreba ujednačavanja sudske, kao i kvazi-sudske prakse, koju osim sudova primjenjuju i drugi državni organi. Ovaj proces je od izuzetnog značaja, kako po pitanju osoba koje traže zaštitu od diskriminacije, tako i po pitanju efikasnog i djelotvornog funkcionisanja državnih organa kojima takva praksa predstavlja osnov djelovanja. Naročiti značaj za dalji razvoj ove prakse ima reviziona odluka Vrhovnog suda Crne Gore u predmetu Rev.br 822/14 od 09.04.2015. godine, a to je prva konačna odluka takve vrste u Crnoj Gori, kojom je pred najvišom sudskom instancom odlučeno u građanskom postupku za zaštitu od diskriminacije.

U odnosu na materijalnopravnu osnovu odlučivanja, u radu Zaštitnika može se zapaziti kontinuitet podnošenja zahtjeva u oblasti rada i zapošljavanja, diskriminacije u javnom/medijskom diskursu, uskraćivanje prava licima sa invaliditetom u različitim sektorima javnih politika, sa naglaskom na pristup objektima u javnoj upotrebi, diskriminacija lica koja pripadaju LGBT populaciji ili se zalažu za ostvarivanje njihovih prava, kao i diskriminacija u oblasti pružanja socijalnih usluga i obezbjeđenja socijalnih davanja zasnovanih na polu i materinstvu, odnosno socijalnom porijeklu i socijalnom statusu. Posebna pažnja Zaštitnika u ovom periodu usmjerena je i na zaštitu žrtava nasilja u porodici sa osvrtom na čl.3 Konvencije Savjeta Evrope o sprječavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici <sup>29</sup> (Istanbulska konvencija), koji naglašava da ova pojava „označava kršenje ljudskih prava i oblik diskriminacije nad ženama i predstavlja sva djela rodno zasnovanog nasilja koja dovode ili mogu

---

<sup>28</sup> „Sl.list CG“, br.53/2014

<sup>29</sup> Zakon o potvrđivanju Konvencije Savjeta Evrope o sprječavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici ("Sl. list Crne Gore - Međunarodni ugovori, br. 4/2013")

da dovedu do fizičke, seksualne, psihičke ili ekonomske povrede ili patnje za žene, obuhvatajući i prijetnje takvim djelima, prinudu ili arbitrarno lišavanje slobode, bilo u javnosti ili u privatnom životu”.

Konačno, iako se iz ustavne pozicije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore nedvosmisleno zaključuje da on može bitno uticati na sve vrste postupaka za zaštitu ljudskih prava i sloboda, a primarno za zaštitu od diskriminacije zbog uloge centralnog nacionalnog zaštitnog tijela koju ima, sistem podjele vlasti i standardi nezavisnosti i nepristrasnosti sudstva, te pozicija sudske vlasti kao temeljne kada vrši ujednačavanje nacionalne sudske prakse, nalažu Zaštitniku da se uzdrži od miješanja u rad sudova, a naročito u onom dijelu koji vodi meritornoj sudskoj odluci. Upravo u ovom dijelu zabilježen je čitav niz nejasnoća i nerazumijevanja uloge Zaštitnika u pravnom poretku Crne Gore od strane podnosilaca pritužbi.

Isti princip važi i kod odnosa prema Ustavnom sudu Crne Gore, tim prije što se Zaštitnik može naći u poziciji predlagača u postupku ocjene ustavnosti i zakonitosti pravnih akata. Konačno, nijedan od navedenih organa, bez obzira na prirodu odluka koje donosi, ne bi trebao zasnivati svoj položaj na isključivoj hijerarhijskoj poziciji, već usmjeravati svoje djelovanje ka ujednačenim standardima koji počivaju na nacionalnoj praksi i praksi međunarodnih ugovornih tijela. Uostalom, ako se pažljivo analizira praksa Evropskog suda za ljudska prava lako se uočava svojevrsna simbioza djelovanja nacionalnih institucija u pogledu odgovornosti i isto tako po pitanju prakse u nacionalnom pravnom poretku, uključujući i djelovanje institucija kakva je i sama institucija Zaštitnika (vidjeti odluku Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Nikezić i Milić protiv Crne Gore od 28. aprila 2015. godine).

Osim ove manje više kontrolne uloge, Zaštitniku je data uloga praćenja pojava u vezi sa predmetima koji se tiču diskriminacije, a vode se pred različitim državnim organima. Iako je odredba Zakona o zabrani diskriminacije jasna i imperativna, propisi za izvršavanje ovog zakona su u cjelini nejasni i nedorečeni, o čemu je već bilo riječi u Izvještaju za 2014. godinu. Naime, pojam diskriminatornog krivičnog djela ili prekršaja znatno je širi od liste krivičnih djela i prekršaja koji u elementima svoga bića sadrže neko lično svojstvo kao diskriminatorni osnov. Iz toga proizilazi da se evidencija predmeta pred krivičnim sudovima mora fokusirati i na motiv, ako je vidljiv ili je utvrđen, jednako koliko i na elemente bića krivičnog djela u kojima se već nalazi diskriminatorni osnov. Tako i sam motiv kao otežavajuća okolnost koja se uzima prilikom odmjeravanja kazne može ukazati na veoma veliki broj krivičnih djela diskriminatorne prirode koji bi se morao evidentirati i staviti na uvid Zaštitniku u formi elektronske evidencije, odnosno baze podataka. Upravo zbog ove činjenice bitno je ustanoviti odgovarajući oblik i sadržinu evidencija, kako bi organima koji su zaduženi za evidentiranje ovih djela bilo jasno šta se od svakog pojedinačno traži.

U ovakvim okolnostima nužno je ustanoviti sve ili barem najznačajnije indikatore praćenja diskriminacije u pojedinim resorima, a ne samo prostim izlistavanjem nadležnosti i procesnih ovlašćenja ostaviti brojne dileme o tome kako sama evidencija treba da izgleda. Statistički pokazatelji moraju jasno odražavati potrebu analitičkog praćenja pojave i oni nijesu isto što i statistika kod drugih organa, npr. sudova. Osim toga, pojedina tijela Savjeta Evrope kao što je Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije ukazuju na moguće modele prikupljanja statističkih podataka u svrhu borbe protiv diskriminacije, što se mora uzeti u obzir prilikom donošenja podzakonskih akata kojima se uređuje ovo pitanje.

## **7.2. Pravni okvir zaštite od diskriminacije**

Diskriminacija je u pravnom sistemu Crne Gore zabranjena, primarno Ustavom, te različitim međunarodnim ugovorima koji postupkom ratifikacije i objavljivanja postaju sastavni dio nacionalnog pravnog poretka, imaju primat nad zakonima i neposredno se primjenjuju kada neki odnos regulišu

drugačije od nacionalnih zakona. Međunarodnopravni okvir, kao dio pravnog poretka Crne Gore, sadrži praktično sve važnije međunarodne ugovore koji su u direktnoj vezi sa diskriminacijom ili pak u svojim tekstovima sadrže tzv. anti-diskriminacionu klauzulu, odnosno klauzulu jednakosti u primjeni svih odredbi konkretnog ugovora. Većini takvih ugovora Crna Gore je pristupila odmah nakon sticanja nezavisnosti, dok je u narednim godinama sve do danas tekla dinamična međunarodna aktivnost države na zaključivanju i ratifikaciji drugih ugovora koji su već bili ili su pak nastali nakon 2006. godine. U red ovih dokumenata svrstava se i Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskim zajednicama (EU) kao važan izvor prava za sve nacionalne institucije, bez obzira na neka tumačenja koja osporavaju pravnu prirodu ovog akta uz obrazloženje da se obaveze koje on predviđa i njihov uticaj na nacionalno pravo vezuju za sam čin pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji.

Osim ovih pravnih akata, unutrašnje pravo omogućuje dalju izgradnju materijalnopravnog okvira i procesnih zakona kojima se uređuju prava lica pogođenih diskriminacijom i sam postupak zaštite. Ovaj dio se reguliše nacionalnim zakonodavstvom, uključujući sistemski Zakon o zabrani diskriminacije i druge zakone i podzakonske akte, koji su u funkciji izvršavanja donijetih zakona. Formalnopravno gledajući, pravni sistem u Crnoj Gori ne poznaje hijerarhiju zakona i u takvim okolnostima mora se voditi računa o njihovoj usaglašenosti sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, koji su ustavnom normom podignuti na hijerarhijski viši nivo izvora prava i materijalnopravnog izvora presuđenja (čl.9 Ustava Crne Gore). Međutim, ustavno načelo jednakosti pred zakonom, kao i međunarodni standardi u oblasti zaštite od diskriminacije, ukazuje na obavezu linearnog usaglašavanja svih zakona, kako bi se izbjegle situacije različitog poimanja i korišćenja standarda u različitim oblastima regulisanja društvenih odnosa. To nadalje postavlja pitanje specijalizacije zakona, odnosno pravne zaštite i korišćenja pravnih lijekova u postupku ostvarivanja prava propisanih Ustavom, međunarodnim ugovorima i nacionalnim zakonodavstvom.

Posljednji izvještaj Evropske komisije koji se odnosi na Crnu Goru (2015) ukazuje na nedopustivost čestih izmjena zakonodavstva u dijelu zaštite od diskriminacije. Institucija Zaštitnika je u više navrata ponavljala da postojeći Zakon mora biti sistemski izmijenjen na način što će se donijeti novi, a ne konstantno insistirati na svojevrsnim kozmetičkim promjenama i parcijalnim intervencijama. Osim toga, vrlo važan indikator u tom procesu je donošenje drugih, ništa manje bitnih zakona kojima se neposredno utiče na sistem zaštite od diskriminacije u cjelini, bez prethodne analize postojećih rješenja. U takvim okolnostima pribjegava se analizi postojećeg zakonodavnog okvira samo u odnosu na Zakon o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom, što je samo jedan (svakako značajan dio anti-diskriminacionog zakonodavstva), koji je potrebno elaborirati sa više aspekata. No, isto je bilo potrebno učiniti i sa sistemskim Zakonom o zabrani diskriminacije, naročito ako se ima u vidu preklapanje sa jednim brojem nacionalnih zakona, nejasna pozicija u odnosu na upravni nadzor, inspekcijske poslove i sudsku zaštitu (npr. iniciranje prekršajnog postupka), kao i potreba jasnog pozicioniranja svake od državnih institucija u dijelu vođenja evidencija i prikupljanja statističkih podataka u funkciji praćenja diskriminacije kao pojave. Osim toga, pojedini međunarodni ugovori ustanovili su nove definicije i pojmove u vezi sa diskriminacijom, a u odnosu na situaciju u Crnoj Gori nije napravljeno razgraničenje oko nadležnosti pojedinih tijela za prikupljanje i dostavljanje podataka u pojedinim oblastima.<sup>30</sup>

Izmjene i dopune Zakona o rodnoj ravnopravnosti koje su uslijedile tokom 2015. godine, a na čemu je insistirala i institucija Zaštitnika, u postojećim uslovima nijesu dodatno opteretile njegov rad po pritužbama, obzirom da je po predmetima iz ove oblasti i ranije postupano. Međutim, ostaje otvoreno pitanje dodatnih aktivnosti koje su predviđene kao dio opšte nadležnosti Zaštitnika u njegovom radu, kao i aspekt intervencije Zaštitnika u domenu pravosudne zaštite žrtava diskriminacije i ostvarivanja njihovih prava u sudskim postupcima. Imajući u vidu opredjeljenje Crne Gore za pristupanje Evropskoj

<sup>30</sup> Član 3 Konvencije Savjeta Evrope o sprječavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici.

uniji, utoliko prije što je usklađivanje pravnog poretka buduće države članice sa pravnim poretkom EU uslov za članstvo u Uniji, nužno je imati u vidu i primijeniti antidiskriminacijsko pravo EU i pristup koji ono zahtijeva. To znači da se, saglasno Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju, mora osigurati usklađenost nacionalnog antidiskriminacijskog zakonodavstva i prakse sa pravom EU, uključujući i njegovo tumačenje i primjenu u skladu sa pravnom tekovinom Evropske unije.

U odnosu na krivičnopravnu zaštitu od diskriminacije potrebno je dodatno analizirati sudsku praksu radi primjene instituta iz relativno nove odredbe člana 42a Krivičnog zakonika, kojom je ustanovljena opšta klauzula otežavajuće okolnosti za djela počinjena iz mržnje zbog pripadnosti rasi, vjeroispovijesti, nacionalne ili etničke pripadnosti, pola, seksualne orijentacije ili rodnog identiteta drugog lica. Ova okolnost ima dvostruki značaj: 1) sa stanovišta primjene materijalnog prava, i 2) sa stanovišta praćenja i evidentiranja sudskih odluka, obzirom da upućuje na mogućnost da se prilično veliki broj propisanih krivičnih djela može smatrati diskriminatornim, iako se diskriminacija kao takva ne može prepoznati „na prvi pogled“ iz samog opisa i elemenata bića krivičnih djela za koja se sudi, a bez utvrđivanja motiva na kojemu radnja krivičnog djela počiva.

Konačno, Zaštitnik ponovo ukazuje na nekonzistentnost i nepreciznost Pravilnika o sadržaju i načinu vođenja posebne evidencije o slučajevima prijavljene diskriminacije<sup>31</sup> koji predviđa ustanovljavanje posebne evidencije u vidu elektronski vođene baze podataka, omogućavajući neposredan pristup podacima Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore. Podaci u ovoj evidenciji bi se trebali sistematizovati i voditi u obliku registra. Iz navedenog proizilazi da će se podaci slivati u evidenciju van institucionalnog i funkcionalnog ustrojstva institucije Zaštitnika, koji bi time imao samo pravo na neposredan pristup, a ne i suštinsku kontrolu nad vođenjem evidencija o podacima koji se prema Zakonu, njemu trebaju dostavljati. Posljedice takve situacije bile su očigledne i tokom izrade ovog izvještaja, jer su u nedostatku registra i ispunjenja zakonom utvrđene obaveze podaci od organa dobijani tek nakon jednog ili više ponovljenih zahtjeva od strane Zaštitnika. Osim toga, nije jasno preciziran ni osnov vođenja ovih evidencija, naročito ako se ima u vidu ono što smo naprijed naglasili u vezi sa definicijom diskriminatornog krivičnog djela ili prekršaja.

### **7.3. Institucionalni okvir za zaštitu od diskriminacije**

Ustav Crne Gore, kao i organizacioni propisi kojima se uređuje sistem pravosuđa i državne uprave, te posebno Zakon o zabrani diskriminacije, zajedno uspostavljaju poseban institucionalni okvir za zaštitu od diskriminacije. Pored državnih institucija, svakako treba pomenuti značajnu ulogu civilnog sektora u najširem smislu te riječi, pogotovo ako se ima u vidu zakonsko ovlašćenje da organizacije civilnog sektora i/ili pojedinci koji se bave zaštitom ljudskih prava mogu podnijeti tužbu parničnom sudu, uz pisani pristanak diskriminisanog lica. Na taj način je stvorena procesna pretpostavka aktivne legitimacije koja ovim organizacijama i pojedincima daje ovlašćenje za pokretanje postupka u zaštiti prava diskriminiranih lica, uključujući sudsku i drugu zaštitu, a samim tim zahtijeva određene organizacione i personalne kapacitete za korišćenje zakonom datih ovlašćenja.

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore ima funkciju centralnog tijela za zaštitu od diskriminacije, pri čemu se njegova uloga odnosi na procesnopravnu zaštitu u postupanju po pritužbama, pokretanje i učešće u sudskim postupcima, vršenje funkcije mirenja na osnovu podnijete pritužbe za diskriminaciju, informisanje javnosti, prikupljanje i analizu podataka u vezi sa diskriminacijom, te konačno vođenje posebne evidenciju o podnijetim tužbama i uvid u podatke iz posebnih evidencija koje se vode pri državnim organima, u skladu sa Zakonom o zabrani diskriminacije.

---

<sup>31</sup> "Sl.list CG", br.50/2014



Zaštitnik još jednom naglašava ulogu sudskih organa i Ustavnog suda Crne Gore koji su ključni akteri u stvaranju pravno obavezujućih standarda i pravosudne prakse. Predmet sudskog postupka i postupka pred Ustavnim sudom jesu sporovi po zahtjevima za zaštitu nekog subjektivnog prava, odnosno postupci za kontrolu ustavnosti i zakonitosti i individualnu ustavno-sudsku zaštitu, pri čemu se, osim nacionalnog zakonodavstva i prakse, kao relevantni i jednako pravno obavezujući moraju implementirati međunarodni standardi stvoreni u praksi međunarodnih nadzornih tijela i odlukama Evropskog suda za ljudska prava i Suda pravde EU. Prilikom tumačenja pojedinih instituta i primjene materijalnog prava mogu se i trebaju imati u vidu i odluke nacionalnih sudova, naročito onih iz zemalja članica EU u kojima su zakonodavstvo i praksa razvijeni, a koji su ovlašćeni da neposredno primjenjuju odgovarajuće materijalno-pravne propise zakonodavstva EU.

Zakon je utvrdio posebnu nadležnost inspeksijskih organa, pri čemu je opštom normom ovlastio inspekcije nadležne za pojedine oblasti da vrše inspeksijski nadzor u odnosu na diskriminaciju. Ovakvo otvorena zakonska norma s pravom nosi rizik (ne)snalaženja inspeksijskih organa u primjeni zakona, tim prije što se standardi diskriminacije u ovoj fazi razvoja pravnog okvira teško primjenjuju i sprovode čak i od pravosudnih i drugih državnih organa koji imaju konačnu riječ kada je izvršavanje zakona u pitanju. O ovome je bilo riječi i u prethodnim izvještajima, a broj predmeta koji je registrovan kod inspeksijskih organa kada je diskriminacija u pitanju može ukazati na određene deficite kod uočavanja, procesuiranja i posebno sankcionisanja ovih pojava u skladu sa zakonom.

Institucija Zaštitnika je evidentirala značajnu aktivnost resornog Ministarstva za ljudska i manjinska prava na obuci službenika i nosilaca funkcija u državnoj upravi, mada se ne može sa sigurnošću utvrditi nivo obučenosti, niti postoje objektivni pokazatelji o tome, osim već navedenog indikatora koji se tiče broja evidentiranih obuka.

Izbor institucionalnog rješenja u ostvarivanju prava na zaštitu od diskriminacije stvar je svakog diskriminisanog lica ponaosob. U tom pogledu dio institucija mora postupati fleksibilno i sa posebnom pažnjom kada su u pitanju neuke stranke. To se posebno odnosi na inspeksijske organe i Zaštitnika ljudskih prava i slobode Crne Gore, kojom prilikom se oni ne mogu jednostavno odreći nadležnosti, a da prije toga ne procijene stepen upućenosti stranke u anti-diskriminacione propise i mogućnost upućivanja stranke na odgovarajuće, djelotvorno pravno sredstvo. Uostalom, ovaj vid pravnog savjetovanja je i zakonom utvrđen kao njihova obaveza. U izvještajnoj godini u radu Zaštitnika bitno je ojačana funkcija podsticaja i pomoći strankama u ostvarivanju njihovih prava, što je suštinski zahtjev zaštite od diskriminacije, a ne puko formalno procesuiranje predmeta u kojima je ili bi najveći broj bio takav da ne bi prošao proces utvrđivanja formalne dopuštenosti pritužbe.

Kad su u pitanju druge institucije, onda treba podsjetiti da postoje različiti mehanizmi obraćanja državnim organima po predstavkama i pritužbama, kao poseban oblik zaštite prava građana. Međutim, oni ne mogu predstavljati procesnu formu preispitivanja zauzetih stavova i donijetih odluka drugih nezavisnih organa, niti dovesti do formalnog ili suštinskog procesuiranja slučajeva iz nadležnosti drugih organa od strane onih prema kojima je takav akt podnijen. U takvim okolnostima stvara se svojevrsna instanciona i među-institucionalna nadležnost, kakva nije poznata u pozitivnoj pravnoj praksi, što može narušiti pravni poredak i osporiti samu njegovu suštinu po pitanju podjele nadležnosti različitih grana vlasti, odnosno dezavuisati strukturu organizacije i ovlašćenja državnih organa.

Isto tako, mora se imati u vidu ustavna pozicija svih organa i njihove ustavne nadležnosti, kao i zakonom ustanovljena pravila postupanja i konkurencije postupaka kada je u pitanju odnos između različitih državnih organa. U tom smislu potrebno je naglasiti da je procesna pozicija Zaštitnika bitno ograničena kada je u pitanju sudski postupak (osim u zakonom striktno propisanim slučajevima). Kada su u pitanju drugi državni organi, Zaštitnik u svakom konkretnom slučaju procjenjuje potrebu

intervencije, s tim da zadržava pravo da zastane s postupanjem, ponovo otvori ili se umiješa u postupak koji već teče pred drugim organom.

#### **7.4. Postupci za zaštitu od diskriminacije**

Zakonom o zabrani diskriminacije ostavljena je mogućnost pokretanja više postupaka u kojima je moguće ostvariti pravo na zaštitu. Tako, zakon propisuje postupanje po pritužbama koje se podnose Zaštitniku, iniciranje građanskog sudskog postupka, prekršajnopravnu zaštitu i inspeksijski nadzor sa svim ovlaštenjima i sankcijama koje stoje na raspolaganju inspeksijskim organima. Konačno, Zaštitnik je ovlašten da sprovede postupak mirenja između lica koje podnosi pritužbu zbog diskriminacije i organa, privrednog društva, drugog pravnog lica, preduzetnika ili fizičkog lica, na koje se odnosi pritužba zbog diskriminacije, što je također moguće inicirati prije i tokom sudskog postupka po pravilima koja su uređena posebnim zakonom. Postupak pred Zaštitnikom je znatno fleksibilniji, što je posljedica brisanja zakonske norme po kojoj se postupak posredovanja trebao vršiti također po pravilima Zakona o posredovanju. Ova bitna promjena suštinski odražava postupak pred Zaštitnikom koji kao svoje ključne ciljeve ima rješavanje spornog pitanja prije formalnog utvrđivanja da li je bilo diskriminacije, otklanjanje njenih posljedica i zabranu njenog ponavljanja. Zbog toga se tokom čitavog postupka, sve dok postoji objektivno iskazana volja stranaka, spor pokušava riješiti "mirnim putem", uz vremenska ograničenja koja ne dozvoljavaju odlaganje u mjeri koja bi obesmisllila cijeli postupak.

Ovaj dio rada Institucije vrlo često ostaje nevidljiv u javnosti, jer se završava unutar granica povjerljivosti svakog predmeta. U uslovima kada postoji veliki broj neukih stranaka koje ne angažuju punomoćnike zbog činjenice da je postupak neformalan, fleksibilan i besplatan, na službenicima i Instituciji kao cjelini je da takvu stranku upute u pravila postupka, jednako kao i u materijalno antidiskriminaciono pravo, koje je kao takvo složeno i za stručnu, a ne samo laičku javnost i neuke stranke. Isto tako, tokom ovih procedura vrši se svojevršno podizanje svijesti i senzibilisanje određenih pravnih i fizičkih lica o prirodi "skrivenog" ponašanja koje nije učinjeno sa namjerom, ali je izazvalo diskriminaciju kao neželjenu posljedicu. U takvim okolnostima postupanje Zaštitnika imalo je i preventivnu funkciju kako se diskriminacija ne bi ponovila. Primjeri su zabilježeni u oblasti pružanja ugostiteljskih usluga i na području rada, s tim što u ovom posljednjem konkretnom slučaju diskriminacija nije utvrđena, jer podnosilac nije dokazao svojstvo žrtve, a time ni diskriminaciju.

Osim navedenih postupaka stvarna i suštinska zaštita od diskriminacije vrši se i u krivičnom postupku, kao i postupku pred Ustavnim sudom, mada kao mogućnost nije isključena ni u upravnom sporu. Kada govorimo o inicijalnoj fazi krivičnog postupka onda treba imati u vidu da je institucija Zaštitnika, u nedostatku bližih indikatora za praćenje statističkih podataka i analizu stanja u određenoj oblasti, sačinila listu krivičnih djela po svim grupama, na način što je koristila propisana lična svojstva i/ili radnju koja implicira nejednako postupanje u elementima bića pojedinih krivičnih djela (npr. teško ubistvo na štetu bremenite žene ili djeteta, povreda ravnopravnosti, obljuba nad nemoćnim licem, obljuba nad djetetom, vanbračna zajednica sa maloljetnim licem, povreda ravnopravnosti u zapošljavanju, povreda ugleda naroda, manjinskog naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica i sl.) i istu listu dostavila sudovima i tužilačkoj organizaciji, koji su po njoj dostavili podatke o postupcima iz svoje nadležnosti. Dužina trajanja ovih krivičnih postupaka se kretala od 26 dana za krivično djelo povreda ravnopravnosti u zapošljavanju, do najduže 460 dana u jednom predmetu koji se odnosio na obljubu zloupotrebom položaja, za koje djelo je izrečena kazna zatvora.

Kod parničnih predmeta prosječna dužina trajanja postupka u predmetima koji su započeti u 2015. godini iznosila je nešto preko osam mjeseci za dva predmeta u kojima je tužba povučena, dok je u ostalih šest predmeta postupak na dan pisanja izvještaja (februar, 2016. godine) još uvijek bio u toku, iako je većina postupaka inicirana u prvoj polovini 2015. godine. Iskazani podaci se trebaju sagledati sa

aspekta primjene načela hitnosti u postupanju koje je propisano za predmete u oblasti diskriminacije. Pritom treba imati u vidu postojanje čitavog niza posebnih postupaka za koje je propisano načelo hitnosti (porodični odnosi, prava djeteta, medijski sporovi, radni sporovi, postupci radi smetanja posjeda), što otvara pitanje međusobne konkurencije hitnosti takvih predmeta i potrebu dalje razrade ovog načela kroz odredbe Sudskog poslovnika ili pak primjenu standarda Evropskog suda za ljudska prava kada su u pitanju prioriteta u postupanju.

U procesnom smislu postoje različita pravila zavisno od vrste postupka (građanski, krivični i prekršajni). Kod parničnih predmeta, jednako kao kod procedure pred Zaštitnikom, ključni princip usmjerava teret dokazivanja na potencijalnog diskriminatora, dok se isto načelo ne primjenjuje u krivičnom i prekršajnom postupku.

Sa stanovišta materijalnopravne zaštite činjenica je da se ona ne može razlikovati kod pojedinih organa, zbog čega je nužno vršiti konstantno ujednačavanje prakse na nivou državno pravnog okvira, što vodi ka opštoj pravnoj sigurnosti. U postupcima pred sudovima, naročito onim iz prethodnog perioda u kojima je Zaštitnik učestvovao u svojstvu umješača, stečena su određena iskustva i uvid u sudsku praksu u Crnoj Gori.

Iz takvih iskustava i kroz međunarodnu podršku razvijeni su interni mehanizmi za postupanje i izbor tzv. strateške parnice, odnosno predmeta u kojima bi Zaštitnik mogao pokrenuti ili se eventualno umiješati u sudski postupak. Iskustva pokretanja postupka od strane Zaštitnika u uporednom pravu su veoma rijetka, a sam pravni status institucije komplikuje takav procesni mehanizam kada su u pitanju državni organi (pod kojim uslovima bi državni organ mogao ustati sa tužbom protiv drugog državnog organa u parničnom postupku, jer bi se na obje strane procesne legitimacije u konačnom našao isti subjekat).

#### **7.4.1. Podaci o postupcima pred Zaštitnikom**

U 2015. godini Zaštitnik je u radu imao ukupno 83 predmeta iz oblasti zabrane diskriminacije, što je za 34,93 % više u odnosu na prethodnu godinu kada su u radu bile ukupno 54 pritužbe. Svi predmeti iz ove oblasti su okončani.

Zaštitnik je u trinaest (13) predmeta utvrdio povredu prava diskriminatornim postupanjem i uputio mišljenje sa preporukom, u dva (2) postupka je u međuvremenu otklonjena povreda prava, u trideset (30) predmeta Zaštitnik nije mogao utvrditi povredu prava, u četrnaest (14) predmeta podnosioci pritužbi su upućeni na druga pravna sredstva jer je ocijenjeno da je otklanjanje povrede na taj način efikasnije, u šest (6) predmeta Zaštitnik je obustavio postupak iz razloga što podnosilac/teljka pritužbe nije saradivao/la u postupku, u šest (6) slučajeva je postupak obustavljen, jer je nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak, u četiri (4) slučaja je obustavljen postupak jer je podnosilac/teljka povukao/la pritužbu, u dva (2) slučaja Zaštitnik nije postupao jer je pritužba bila anonimna, a nije bilo moguće utvrditi bliže indikatore postupanja, u jednom (1) predmetu Zaštitnik nije bio nadležan za postupanje, u jednom (1) predmetu Zaštitnik nije postupao, jer nijesu bila iscrpljena djelotvorna i efikasna pravna sredstva, u jednom (1) predmetu Zaštitnik nije postupao, jer je pritužba podnešena po isteku roka od jedne godine, u jednom (1) predmetu pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku a ni nakon isteka roka, u jednom (1) predmetu pritužba je ponovljena a nijesu podnijeti novi dokazi i jedan (1) predmet je okončan spajanjem.

Dominantni osnov diskriminacije, odnosno lično svojstvo na koje je pritužbom ukazivano tokom ovog perioda zasnovan je na nacionalnoj pripadnosti, pripadnosti grupi i polu. Strukturirano po osnovima, tj. ličnim svojstvima u radu je bio sljedeći broj pritužbi: nacionalna pripadnost petnaest (15) predmeta, pol i materinstvo osam (8), mobing osam (8), pripadnost grupi osam (8), oblast rada šest (6), invaliditet šest

(6), seksualna pripadnost i rodni identitet pet (5), vjera i vjerski simboli četiri (4), rodno zasnovano nasilje četiri (4), politička diskriminacija četiri (4), državljanstvo dva (2), sindikalno članstvo dva (2), socijalni status dva (2), bračni status dva (2), zdravstveno stanje jedan (1), mjesto prebivališta jedan (1), pismo i jezik jedan (1), spajanje porodice (pravo na privatnost) jedan (1), pripadnost grupi kod javnog okupljanja jedan (1), govor mržnje jedan (1), izraženo mišljenje jedan (1).

Zaštitnik je shodno zakonskom ovlašćenju u četiri (4) slučaja pokrenuo postupke po sopstvenoj inicijativi. Takođe, više puta je insistirao i tražio bliže podatke i saglasnost od potencijalno diskriminisanog lica radi pokretanja postupka po sopstvenoj inicijativi, ali u takvim slučajevima nije bilo odgovora, odnosno saglasnosti. Stoga, Zaštitnik nije imao procesno ovlašćenje da pokrene postupak po sopstvenoj inicijativi, u nedostatku saglasnosti za njegovo postupanje.

Zaštitnik je u izvještajnom periodu u radu imao 68 pritužbi podnešenih od strane fizičkih lica i devet (9) kolektivnih pritužbi. Registrovan je mali broj anonimnih pritužbi, svega dvije (2). Uprkos zakonskoj normi koja Instituciju ovlašćuje da po anonimnoj pritužbi ne mora postupati, Zaštitnik se upuštao u postupanje, cijeneći da za to ima osnova, kada postoje podaci o činjenicama i događajima koji ukazuju na diskriminaciju, a postupak je moguće inicirati bez individualizacije ličnog svojstva na bazi dostupnih podataka. Naravno, u određenom trenutku anonimnost jeste bila problem, te je predstavljala odlučujuću činjenicu u okončanju postupaka zbog nedostatka dokaza o postojanju povrede na štetu navodno diskriminisanog lica kao žrtve povrede prava.

Tokom izvještajnog perioda Instituciji su podnijete 34 pritužbe od strane žena i 34 pritužbe od strane muškaraca. Kada govorimo o načinu povrede prava koja je naznačena u pritužbi, u 32 pritužbe je naznačeno da je povreda prava učinjena aktom, u 36 radnjom, dok je u 15 slučajeva ukazivano na povredu učinjenu nepostupanjem.

#### **7.4.2. Podaci iz pravosudne nadležnosti**

Kao i u ranijim izvještajima, Zaštitnik upozorava da ne postoje elektronski vođene baze podataka u kojima bi bili sadržani svi podaci o prijavama, postupcima i odlukama u vezi sa diskriminacijom pred prekršajnim i drugim sudovima, tužilaštvom, te policijskim i inspekcijским organima, kojima bi Zaštitnik ljudskih prava i sloboda imao pristup u skladu sa Zakonom o zabrani diskriminaciji i podzakonskim aktom – Pravilnikom kojim se uređuje ovaj sistem. S obzirom na nepostojanje takve baze, Zaštitnik se i ove godine, blagovremeno, raspisom 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 egzaktnih podataka o broju i statusu tužbi/prijava/postupaka zbog diskriminacije. Ovakav nedostatak postojanja i vođenja evidencija od strane državnih organa (sudovi, državna tužilaštva, organi za prekršaje, organ uprave nadležan za policijske poslove i inspekcijски organi), predstavlja barijeru u efikasnoj komunikaciji i razmjeni informacija u konkretnim slučajevima diskriminacije.

**Sudski savjet** je dostavio podatke o broju podnijetih građanskih tužbi u toku 2015. godine. Pred crnogorskim sudovima pokrenuto je ukupno osam (8) parničnih postupaka za utvrđivanje diskriminacije i to: pred Osnovnim sudom u Podgorici četiri (4) postupka, pred Osnovnim sudom u Herceg Novom dva (2) postupka, pred Osnovnim sudom u Nikšiću i Osnovnim sudom u Baru po jedan (1) postupak za zaštitu od diskriminacije. Sudski savjet je dostavio podatak da su četiri postupka pokrenule žene, a četiri muškarci. U okviru tabelarnog prikaza koji nam je dostavljen, nijesmo obaviješteni niti o osnovu niti o području diskriminacije, osim u jednom slučaju koji se odnosi na područje rada.

Nijedan postupak koji je pokrenut u 2015. godini nije meritorno riješen, dok je u dva predmeta tužba povučena. Dostavljeni podaci se odnose na tužbe podnesene tokom 2015. godine, ali nema naznaka da li su evidentirane i one koje su prenijete, dok je u 2014. godini u radu bilo ukupno 19 parnica za zaštitu od diskriminacije. Zaštitnik nema podatak da li su parnice koje su pokrenute tokom 2014. godine okončane ili ne i na koji način, osim onih postupaka u kojima je Zaštitnik imao učešće umještača, a o kojima je bilo riječi u prethodnom izvještaju.

Kako Pravilnik nije bliže precizirao za koja se krivična djela vodi evidencija, to je Zaštitnik tražio i dobio podatke o predmetima u kojima su procesuirani okrivljeni za ona krivična djela koja se po svojim elementima bića mogu smatrati diskriminatornim, obzirom da su počinjena na štetu lica prema nekom njegovom/njenom ličnom svojstvu.

Tako je za krivično djelo teško ubistvo na štetu bremenite žene ili djeteta (čl.144 KZ) bilo sedam predmeta; povreda ravnopravnosti iz čl. 159 KZ - tri predmeta; povreda slobode ispovijedanja vjere i vršenja vjerskih obreda iz čl.161 KZ - tri predmeta; povreda ugleda naroda, manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica iz čl.199 KZ - jedan predmet; silovanje iz čl.204 KZ - četiri predmeta; obljuba nad nemoćnim licem iz čl.205 KZ - jedan predmet; obljuba sa djetetom iz čl. 206 KZ - četiri predmeta; obljuba zloupotrebom položaja iz čl.207 - jedan predmet; podvođenje i omogućavanje vršenja polnog odnosa iz čl.209 KZ - jedan predmet; posredovanje u vršenju prostitucije iz čl.210 KZ - osam predmeta; vanbračna zajednica sa maloljetnikom iz čl. 216 KZ - 10 predmeta; oduzimanje maloljetnog lica iz čl.217 KZ - 15 predmeta; nedavanje izdržavanja iz čl. 221 KZ - 302 predmeta; povreda ravnopravnosti u zapošljavanju iz čl.225 KZ - dva predmeta; izazivanje nacionalne, rasne i vjerske mržnje iz čl.370 KZ - dva predmeta; rasna i druga diskriminacija iz čl.443 KZ - jedan predmet.

U odnosu na ove predmete registrovano je 246 pravosnažno okončanih postupaka, 228 osuđujućih presuda, 33 sankcije rada u javnom interesu, devet opomena, 28 novčanih kazni, 53 kazne zatvora, 127 uslovnih osuda i devet izrečenih mjera bezbjednosti. Prema strukturi žrtava dominantno su osobe ženskog pola, a prema uzrastu evidentiran je jedan broj maloljetnih lica (25).

**Viši sud za prekršaje Crne Gore** je dostavio jasan, sadržajan i detaljan tabelarni prikaz svih postupaka u vezi sa diskriminacijom, iz kojeg proizilazi da su u toku 2015. godine imali u radu 21 predmet iz oblasti Zakona o javnom redu i miru u kojima su prekršaji imali elemente diskriminacije, od čega u Sudu za prekršaje Podgorica 16 predmeta, Sud za prekršaje Bijelo Polje tri i Sud za prekršaje Budva dva predmeta. Osnov diskriminacije u svim predmetima je seksualna orijentacija, dok se u dva predmeta pored seksualne orijentacije pojavljuje i nacionalna i vjerska pripadnost. U 10 predmeta zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka je podniet u toku 2015. godine, u devet predmeta je podniet u toku 2013. godine i u dva predmeta u toku 2014. godine. Postupak je okončan u 15 predmeta, dok je šest predmeta još uvijek u radu. Od ukupnog broja, u šest predmeta je postupak obustavljen, od čega u pet predmeta zbog nastupanja zastare postupka, u dva predmeta je donijeta oslobađajuća odluka, u šest predmeta je izrečena novčana kazna i u jednom predmetu je odbačen zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka.

**Centar za posredovanje Crne Gore** dostavio je podatak da je toj organizaciji upućeno 1.104 predmeta na postupak posredovanja. U 850 slučajeva stranke su prihvatile medijaciju, od kojih je u 517 postignut sporazum. U porodičnim sporovima na medijaciju je ponuđeno 287 predmeta, od kojih su u 199 slučajeva stranke prihvatile medijaciju, a u 126 je postignut sporazum. Stranke su navele postojanje diskriminacije samo u pet slučajeva, uz napomenu da nije bilo moguće utvrditi ozbiljnost navoda.

Prema izvještaju **Vrhovnog državnog tužilaštva**, u 2015. godini u državnim tužilaštvima primljen je sljedeći broj krivičnih prijava za krivična djela propisana Krivičnim zakonikom koja se mogu dovesti u vezu sa diskriminativnim postupanjem:

- Član 144, st.1, t.6, 7 i 8 – Teško ubistvo na štetu bremenite žene, djeteta ... – sedam krivičnih prijava;
- Član 159 – povreda ravnopravnosti – jedna krivična prijava;
- Član 161 – povreda slobode ispovijedanja vjere i vršenja vjerskih obreda – jedna krivična prijava;
- Član 204 – silovanje – sedam krivičnih prijava;
- Član 205 – obljuba nad nemoćnim licem – dvije krivične prijave;
- Član 206 – obljuba nad djetetom – jedna krivična prijava;
- Član 210 – posredovanje u vršenju prostitucije – pet krivičnih prijava;
- Član 216 – vanbračna zajednica sa maloljetnim licem – deset krivičnih prijava;
- Član 217 – oduzimanje maloljetnog lica –16 krivičnih prijava;
- Član 219 – zapuštanje i zlostavljanje maloljetnog lica – pet krivičnih prijava;
- Član 221 – nedavanje izdržavanja – 211 krivičnih prijava;
- Član 222 – kršenje porodičnih obaveza – jedna krivična prijava;
- Član 225 – povreda ravnopravnosti u zapošljavanju – četiri krivične prijave;
- Član 229 – povreda prava iz socijalnog osiguranja – jedna krivična prijava;
- Član 370 – izazivanje nacionalne, rasne i vjerske mržnje – tri krivične prijave;
- Član 443 – rasna i druga diskriminacija – dvije krivične prijave.

Tužilaštva su u 2015. godini nadležnim sudovima podnijela 275 optužnih akata za navedena krivična djela, dok je odbačeno 85 krivičnih prijava. Takođe, podnijeta su četiri zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka, a u 12 predmeta je primijenjen institut odloženog krivičnog gonjenja.

Podaci iz pravosudnih institucija o porodičnom nasilju, odnosno nasilju nad ženama dati su u posebnom odjeljku ovog Izvještaja.

### 7.4.3. Podaci iz Upravne nadležnosti

**Uprava policije Ministarstva unutrašnjih poslova u Vladi Crne Gore** dostavila je podatke o evidentiranim slučajevima diskriminacije koji su joj prijavljeni u periodu od 01.01.2015. do 31.12.2015. godine. Taj organ je registrovao 19 slučajeva u vezi diskriminacije, od čega je 13 po nepoznatom izvršiocu. Od tog broja 16 prijava je bilo zbog diskriminacije po osnovu seksualne orijentacije, dok su tri prijave bile po osnovu nacionalne pripadnosti. Prijavljena su 22 lica. Tri prijave je pre kvalifikovalo državno tužilaštvo i to dvije u krivično djelo iz čl.433 KZ (rasna i druga diskriminacija) i jednu u krivično djelo iz čl.168 KZ (ugrožavanje sigurnosti). U četiri slučaja tužilac se izjasnio da nema elemenata krivičnog djela, niti prekršaja. Procesuirano je ukupno 15 slučajeva. Jedan broj izvršilaca (sedam) i pored preduzetih mjera nije bilo moguće identifikovati, iz razloga što je djelo učinjeno putem interneta, a profili na društvenoj mreži Facebook bili su im ugašeni.

**Uprava za inspeksijske poslove**, za 2015. godinu prosljedila je podatak o registrovanom broju od pet (5) predmeta iz oblasti diskriminacije. Kod inspekcije rada registrovana su (4) predmeta, od čega tri (3) u vezi sa diskriminacijom i jedan (1) u vezi sa mobingom, dok je kod turističke inspekcije registrovan jedan (1) predmet u vezi sa diskriminacijom po osnovu pola. Od navedenog, samo u jednom slučaju (1) je utvrđena nepravilnost i to od strane turističke inspekcije.

## 7.5. Aktivnosti na promociji ljudskih prava

Tokom 2015. godine institucija Zaštitnika se fokusirala na nekoliko oblasti djelovanja. One se mogu podijeliti na učešće u međunarodnim aktivnostima, ostvarivanje saradnje na unutrašnjoj implementaciji i zalaganju za prava ranjivih grupa, kao i na medijsku vidljivost u funkciji osnaživanja institucije i opšteg podizanja svijesti o ljudskim pravima u Crnoj Gori.

U okviru postojećih kapaciteta Institucija je aplicirala za status članstva u EQUINET-u (Evropskoj mreži za jednakost), nakon čega je u oktobru 2015. godine uslijedilo zvanično punopravno članstvo u ovoj renomiranoj asocijaciji, koju čine institucije za jednakost iz cijele Evrope, primarno zemalja članica Evropske unije. Ova aktivnost je uslijedila kao posljedica potrebe za kontinuiranim prisustvom u evropskom institucionalnom okruženju u kojem se kreiraju i analiziraju standardi anti-diskriminacije, sa ciljem podrške evropskim i nacionalnim institucijama u ostvarivanju njihovih funkcija. Interes Zaštitnika je projektovan kroz olakšan pristup brojnim dokumentima koje publikuje ova mreža, kao i bliskoj saradnji sa članicama EQUINET-a kada je u pitanju razmjena iskustava i dobre prakse u funkcionisanju sistema zaštite od diskriminacije.

Drugi važan zadatak koji je realizovan tiče se učešća u SOCCER projektu i njegovom nastavku kroz projekat PREDIM koji se realizuje u saradnji sa Savjetom Evrope i Evropskom unijom. Osim primjene međunarodnih standarda, ovi projekti su omogućili i omogućavaju studijske posjete institucijama za zaštitu od diskriminacije, radi sticanja saznanja o modelima rada institucija u postupku stvaranja ambijenta za implementaciju ljudskih prava i posebno zaštite od diskriminacije.

Predstavnici institucije Zaštitnika prisustvovali su završnom događaju projekta "Javno svjedočenje", u organizaciji NVO "Žene u crnom" i ANIME-Kotor, kojim je otpočeo rad Ženskog suda u Bosni i Hercegovini. Cilj pomenutog događaja je bio upoznavanje sa budućim aktivnostima Ženskog suda, te sa feminističkim modelom mira, pravde i odgovornosti. Učesnici konferencije imali su priliku da se detaljnije upoznaju sa glavnim ciljem osnivanja suda, koji je između ostalog stvaranje prostora za svjedočenje žena o iskustvima nepravde i nasilja.

Saradnici Zaštitnika učestvovali su na radionici "Okončanje nasilja i zločina iz mržnje" u organizaciji Savjeta Evrope (IDAHO Forum). Radionica je održana 10. i 11. maja 2015. godine. Na istom događaju razmatrana je sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava, a naročito u odnosu na prava LGBT populacije.

Nastavljajući sa ulaganjem ozbiljnih napora na promociji i zaštiti prava osoba sa invaliditetom, predstavnica Institucije je uzela učešće na Seminaru o zaštiti prava osoba sa invaliditetom koji je održan u septembru 2015. godine u Varšavi, na poziv Ministarstva inostranih poslova Republike Poljske i institucije Ombudsmana Republike Poljske. Tema ovog skupa odrazila je potrebu daljeg jačanja implementacije prava ove ranjive grupacije u pravne sisteme zastupljenih država učesnica od strane institucija koje su ustanovljene radi zaštite od diskriminacije.

Predstavnik institucije Zaštitnika je kao dio misije Zaštitnika na poziv organizatora uzeo učešće na međunarodnoj konferenciji SpeakUp3 u organizaciji Evropske komisije - Generalnog direktorata za proširenje, uz poseban osvrt na temu Mediji i ljudska prava u vremenu kriza, u okviru panela Put naprijed<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Izlaganje Zamjenika Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore na ovoj Konferenciji može se naći na web-site-u: <http://www.speakup3conference.eu/ehome/speakup3conference/325805/?&&>

Na poziv renomirane Asocijacije Jugoistočna Evropa (Suedosteuropa-Gesellschaft), sa sjedištem u Minhenu, predstavnik Institucije je u Landshutu (Savezna Republika Njemačka) učestvovao u radu skupa na temu Oblikovanje budućnosti u Crnoj Gori - Pitanja i odgovori civilnog društva o aktuelnim temama. Na marginama ovog skupa, razgovaralo se o brojnim temama, kao i konkretnim pitanjima od značaja za funkcionisanje i izvještavanje o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore u vezi sa zaključcima iz izvještaja Evropske komisije o Crnoj Gori za tekuću godinu.

Konačno, institucija Zaštitnika se u decembru 2015. godine uključila u program edukacije u vezi sa primjenom nove Direktive EU broj 2014/54 o slobodi kretanja radne snage u Evropskoj uniji, učestvujući na skupu održanom u Parizu, u okviru razmjene iskustava i dobre prakse kao i izazova sa kojima se institucije i beneficijari mogu sresti prilikom primjene nove direktive.

U okviru unutrašnje kampanje rada Zaštitnika, a prema zauzetom stavu Institucije, njeni predstavnici su se odazvali na sve pozive civilnog sektora i učestvovali u brojnim promotivnim i strateškim aktivnostima na planu podizanja svijesti o značaju zaštite od diskriminacije. Poučeni negativnim iskustvom iz prethodnog izvještajnog perioda o navodnom nedostatku ambicije za saradnjom, u Instituciji je zauzet stav da se odgovori svim pozivima i kampanjama, počevši od onih promotivne prirode, pa do različitih oblika učešća u javnim skupovima na kojima je data podrška ranjivim grupama i njihovoj borbi za ravnopravnost (LGBT osobe, lica sa invaliditetom, zaštita prava žena, etničke manjinske grupe, migrantska populacija, vjerske organizacije i sl.). U toku izvještajnog perioda predstavnici Institucije učestvovali su na manifestacijama organizovanim od strane LGBT organizacija, osoba sa invaliditetom, organizacija za promociju i zaštitu ženskih prava, a u koordiniranim akcijama sprovedene su individualne i kolektivne inicijative za zaštitu pojedinih grupa (u saradnji sa civilnim sektorom kao što su Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore, Centar za ženska prava, ANIMA - Centar za žensko i mirovno obrazovanje, Građanska alijansa, Savez slijepih Crne Gore, Kvir Montenegro, LGBT Forum Progres, CEDEM, Savez udruženja paraplegičara, Forum Bošnjaka/Muslimana Crne Gore, Fondacija Banka hrane Crne Gore i druge).

Predstavnici institucije Zaštitnika su se preko medija u više navrata obraćali saopštenjima za javnost i putem intervjua u kojima su potencirani događaji od neposredne važnosti za sistem zaštite od diskriminacije. Tako se Institucija oglašavala sa ciljem oštre osude i poziva na otkrivanje i procesuiranje napadača na predstavnike LGBT populacije i zagovornike njihovih prava; zaštite od govora mržnje u političkom i javnom diskursu, sa naglaskom na prava žena kao ranjive i diskriminisane grupe; govora mržnje usmjerenog prema istaknutim članicama civilnog sektora; nošenja i upotrebe vjerskih simbola u obrazovnim institucijama; zaštite Romske populacije kao posebno izložene diskriminaciji u mnogim područjima društvenih aktivnosti; sprječavanja i kažnjavanja neprimjerene atmosfere, uvredljivih riječi, govora mržnje i verbalnih napada u vezi sa javnim raspravama o slobodi vjeroispovijesti; zaštite prava osoba sa invaliditetom; pružanja podrške održavanju mirnih javnih okupljanja; podizanja svijesti o pravima migranata i azilanata.

Zaštitnik je početkom 2015. godine brzo reagovao na homofobne poruke na grafitima koji su ispisani u pojedinim djelovima Glavnog grada i zatražio sastanak sa predstavnicima Uprave policije i Komunalne policije u Podgorici. Na tom sastanku zaključeno je da je potrebna hitna mobilizacija svih službi u funkciji sprečavanja i zabrane ponavljanja ovih postupaka, uključujući i mjere na uklanjanju spornih grafita. U odnosu na konkretne operative mjere dat je dodatni podsticaj formiranju timova povjerenja kao modelu saradnje državnih organa i civilnog sektora koji zagovara prava LGBT osoba.

Imajući u vidu značaj ambijenta za ostvarivanje prava lica sa invaliditetom, Institucija je u prvoj polovini 2015. godine obavila nekoliko sastanaka, od kojih su prvi bili u funkciji adresiranja ključnih problema i barijera koje sprečavaju, odnosno onemogućavaju funkcionisanje ovih osoba u odnosu na okruženje.



Povodom zabrane održavanja Parade ponosa u Nikšiću, Institucija je zauzela oficijelni stav da se radilo o povredi prava na mirno javno okupljanje u vezi sa održavanjem ovog skupa i dala preporuku da se pristupi djelotvornoj i efikasnoj saradnji lokalne samouprave, Uprave policije i civilnog sektora radi omogućavanja ostvarivanja temeljnih prava pripadnika LGBT zajednice, primarno slobode okupljanja, a prevashodno radeći na podizanju svijesti građana o ovom pitanju.

Konvencija o sprječavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici Savjeta Evrope stavlja poseban akcenat na rad institucija za jednakost, pri čemu je Zaštitnik koristio i koristi mehanizme saradnje sa ustanovljenim multidisciplinarnim timovima i centrima za socijalni rad u lokalnim sredinama, iz čega su uslijedili konkretni oblici saradnje i praktična podrška na lokalnom nivou.

U okviru obilježavanja 10. decembra, Međunarodnog dana ljudskih prava, Zaštitnik je bio koorganizator konferencije koja se bavila pitanjem migracija, izbjegličkom krizom i pravima migranata.

## **7.6. Pojedini osnovi i područja diskriminacije**

Tokom 2015. godine registrovani su i ranije zabilježeni trendovi na različitim područjima u okviru sistema zaštite od diskriminacije. Bitna karakteristika je da su pred Zaštitnikom evidentirani predmeti u kojima se zaštita od diskriminacije traži u skoro svim područjima društvenih aktivnosti i djelovanja državnih organa. Radi pravilnog razumijevanja diskriminacije kao pojave neophodno je ukazati da ovakav zaključak proizilazi kako iz same sadržine pritužbe koja se podnosi Instituciji, tako i u odnosu na konačan ishod postupka pred Zaštitnikom. Ovo je važno napomenuti zbog činjenice da u samom postupku Zaštitnika ne obavezuje pravna kvalifikacija koju podnosioc/teljka pritužbe navodi u svojem obraćanju, već činjenice i dokazi na kojima se temelji zahtjev za zaštitom od diskriminacije.

Drugo važno pravilo utemeljeno u sektoru koji vrši poslove zaštite od diskriminacije je da se ocjena povrede ne vrši samo u odnosu na eventualno postojanje diskriminacije, već se opseg ispitivanja proširuje i na moguće povrede drugih prava ako to proizilazi iz priloženih dokaza i kazivanja stranaka ispitanih tokom postupka. Ovakav pristup je nužan i logičan slijed ako se ima u vidu da je institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda jedinstveni organ, bez obzira na organizacionu podjelu nadležnosti unutar Institucije.

Konačno, postupanje Zaštitnika ne svodi se samo na formalnopravnu potvrdu (ne)postojanja diskriminacije, već Institucija ujedno ima ne manje važnu promotivnu, edukativnu i preventivnu ulogu. To naročito treba imati u vidu ako se zna da su veliki broj podnosilaca/teljki neuke stranke ili pak nemaju dovoljno stručnog znanja da koncipiraju i argumentuju pritužbu valjanim dokazima, a još više ako se zna da se, kad je diskriminacija u pitanju, Zaštitniku obraća veći broj lica iz marginalizovanih grupa, što njihov položaj objektivno čini još težim.

Posebno vidljiva karakteristika tokom, a najviše krajem 2015. godine, bila je znatan broj pritužbi koji se odnosio na težak socijalni položaj i ostvarivanje prava iz socijalne i dječije zaštite, uključujući zahtjeve za dodjelom socijalne pomoći, ostvarivanje prava na materijalno obezbjeđenje porodice, starateljstvo i ostvarivanje prava na naknadu po osnovu rođenja troje ili više djece. Na marginama društva još uvijek je visoko ugrožena populacija Roma i Egipćana, lica sa invaliditetom, pripadnici LGBT populacije, žrtve nasilja u porodici, starije osobe i osobe na pragu zrelog doba koje se kao tehnološki višak nalaze na tržištu rada, bez mnogo izgleda za novim radnim angažovanjem. Osim navedenih, još jedna kategorija zbog višestrukih rizika i socijalne isključenosti zaslužuje posebnu pažnju, a to su korisnici psihoaktivnih

supstanci, odnosno osobe koje zbog takvog svojstva postaju marginalizovane i sve teže se uključuju u bilo koju oblast društvenog djelovanja<sup>33</sup>.

Prema posljednjem istraživanju NVO CEDEM<sup>34</sup>, evidentna je percepcija građana o izraženoj diskriminaciji prilikom zapošljavanja po mnogim osnovima, a naročito po osnovu političke pripadnosti, invaliditeta, godina starosti, seksualne orijentacije i nacionalne pripadnosti. Slična je percepcija u oblasti obrazovanja, zdravstvene zaštite, pružanja usluga od strane javnih službi, ostvarivanja kulturnih prava, sa jasno izraženim negativnim trendom u odnosu na istraživanje koje je sprovedeno 2010. godine.

U isto vrijeme krajem 2015. godine, NVO Građanska alijansa sprovela je Istraživanje diskriminacije po osnovu pola i starosti prilikom zapošljavanja, koje je ukazalo na izuzetno visok stepen percepcije o diskriminaciji kod zapošljavanja, što je dodatno elaborirano kroz diskriminatorne osnove među kojima preovladavaju invaliditet, politička pripadnost, starosna dob, pol, nacionalnost, te seksualna orijentacija. Prilikom analize sadržaja oglasa za radno angažovanje na portalu Zavoda za zapošljavanje i u dnevnim listovima uočeni su brojni sadržaji moguće diskriminatorne prirode po osnovu pola i godina starosti. Osim toga, ovo istraživanje obuhvatilo je predstavnike civilnog sektora, uključujući sindikat i nevladine organizacije, kao i biznis sektor, odnosno predstavnike poslodavaca. Kada su u pitanju ovi posljednji, treba napomenuti da je Unija poslodavaca Crne Gore u februaru 2015. godine okončala realizaciju projekta koji je bio posvećen promociji jednakosti i nediskriminacije u procesu zapošljavanja i na radu u Crnoj Gori.

Iako je vremenski utemeljeno na percepciji građana s početka 2016. godine (januar-februar), treba napomenuti da se i istraživanje NVO Centar za građansko obrazovanje u najvećoj mjeri poklapa sa nalazima navedenih organizacija civilnog sektora, obzirom da je očigledno da se temelji na iskustvima ili doživljajima iz 2015. godine. Ovo uz poseban osvrt da se prema ovoj anketi javlja još jedna kategorija kao najugroženija - siromašni. Ako se uzme u obzir već navedeno iskustvo Zaštitnika o prilivu većeg broja pritužbi krajem prošle godine upravo po ovom osnovu (socijalna pitanja), te činjenica da u velikom broju slučajeva nije nađena povreda načela jednakog postupanja, zaključak je da se može govoriti o sociološkom fenomenu i pojavi socijalne isključenosti, prije nego pravno utemeljenoj povredi načela anti-diskriminacije koje ispunjava zahtjev testa ispitivanja diskriminacije u skladu sa standardima Evropskog suda za ljudska prava i Suda pravde EU.

Međutim, nezavisno od postupanja po individualnim pritužbama Zaštitnik smatra da ovu problematiku treba posmatrati i sa aspekta ostvarivanja ekonomskih i socijalnih prava, u okviru kojih je država dužna da progresivno stvara uslove za ostvarenje prava na socijalnu pomoć, adekvatno stambeno zbrinjavanje, efikasan sistem socijalne zaštite i druga tzv. prava blagostanja, što je njena međunarodna ugovorna obaveza.

### **7.6.1. Diskriminacija po osnovu invaliditeta**

Prema izvještaju civilnog sektora (NVO Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore), osobe sa invaliditetom i dalje nailaze na brojne prepreke koje im stoje na putu za punu integraciju u sve društvene tokove. Osim već više puta naglašavanih problema vezanih za nepristupačnost objekata u javnoj upotrebi, opstrukcije u vezi sa ostvarivanjem prava ove populacije Udruženje je registrovalo i u drugim oblastima, kao što je obrazovanje, sektor zdravstvene zaštite, učešće u javnom i političkom

---

<sup>33</sup> Vidjeti publikaciju NVO JUVENTAS „Javna praktična politika smanjenja štetnih posljedica upotrebe droga u Crnoj Gori“, 2015

<sup>34</sup> Stavovi građana o diskriminaciji u Crnoj Gori, decembar, 2015. godine (<http://www.cedem.me/me/ostala-istraivanja/send/31-ostala-istrazivanja/1718-istrazivanje-javnog-mnjenja-o-diskriminaciji-decembar-2015>)

životu, pristup pravdi u punom kapacitetu stranke i/ili korisnika usluga sudske i državne uprave, zapošljavanje i rehabilitacija, životni standard, dostupnost usluga zdravstvene i socijalne zaštite, itd.

Vlada Crne Gore je na sjednici od 31. oktobra 2013. godine usvojila Akcioni plan prilagođavanja objekata u javnoj upotrebi za pristup, kretanje i upotrebu licima smanjene pokretljivosti i licima sa invaliditetom za 2014. godinu. Akcionim planom definisano je 13 prioriternih objekata u javnoj upotrebi koje je potrebno prilagoditi, odnosno na kojima je potrebno izvršiti uklanjanje arhitektonskih barijera u cilju stvaranja pristupačnog okruženja za sve. Nakon dužeg vremenskog perioda ovaj proces je počeo da se realizuje, ali je prema ocjeni ove nevladine organizacije i Zaštitnika to još uvijek malo, obzirom da predstoji značajan posao na adaptaciji prioriternih zdravstvenih, pravosudnih, obrazovnih i drugih institucija, uključujući i one koje nijesu obuhvaćene navedenim planom.

Obrazovni proces u okviru visokog obrazovanja<sup>35</sup>, sa stanovišta efektivnog uključivanja lica sa invaliditetom i primjene principa afirmativne akcije i pored ustavnih i zakonskih načela još uvijek nije zaživio, obzirom da nijesu donijeti podzakonski akti, niti opšti i pojedinačni akti u funkciji izvršavanja zakona u ovoj oblasti. Isto se odnosi na obaveze institucija visokoškolskog obrazovanja kada je u pitanju univerzitetsko obrazovanje studenata sa hendikepom<sup>36</sup>.

U domenu zdravstvene zaštite još uvijek postoji čitav niz problema koji se tiču nabavke i korišćenja pomagala, funkcionisanja socijalnih servisa i drugih oblika podrške osobama sa invaliditetom.

Resorno Ministarstvo za ljudska i manjinska prava formiralo je odgovarajuće timove nakon donošenja i stupanja na snagu Zakona o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom, sa ciljem linearnog ujednačavanja propisa. Iako je prema informacijama kojima raspolaže Institucija rad na ovoj analizi okončan krajem 2015. godine ili ranije, Zaštitnik nije imao uvid u ovaj materijal, niti je bio obaviješten o dinamici rada na njemu do kraja 2015. godine.

Tokom izvještajnog perioda, Zaštitnik je u radu imao ukupno šest (6) pritužbi koje su se odnosile na diskriminaciju po osnovu invaliditeta. U tri (3) predmeta Zaštitnik je utvrdio povredu prava i dao mišljenje sa preporukom, u dva (2) predmeta Zaštitnik nije postupao (u jednom predmetu je upućeno na korišćenje efikasnog i djelotvornog pravnog sredstva, dok u drugom predmetu nije postupano iz razloga što je pritužba ponovljena, a nijesu podnijeti novi dokazi). U jednom (1) predmetu Zaštitnik je okončao postupanje, obzirom da je tekao postupak za ostvarivanje prava pred drugim organom u razumnim rokovima.

S obzirom na brojne probleme sa kojima se ova marginalizovana grupa suočava, kao i da po nekim procjenama u Crnoj Gori postoji oko 70.000 osoba sa invaliditetom, evidentno je da samo nekoliko parničnih postupaka ne odražava prirodu i obim ugroženosti njenih prava. Sa druge strane, krivičnih i prekršajnih postupaka, po našim saznanjima, nema.

U prethodnim godišnjim izvještajima Zaštitnik je izražavajući zabrinutost ukazivao na nepristupačnost objekata i javnih površina osobama sa invaliditetom i činjenicu da u Crnoj Gori još uvijek ne postoji nijedan ovlašćeni sudski tumač gestovnog jezika, već samo jedan licencirani tumač. S obzirom da po tom pitanju nije učinjen napredak u mjeri u kojoj je to očekivano, Zaštitnik na ovaj problem ukazuje i u ovom izvještaju. Zaštitnik posebno ističe da osobama sa invaliditetom nije prilagođen Medicinski i

---

<sup>35</sup> Prema podacima NVO Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore evidentirano je 95 studenata iz reda lica sa invaliditetom

<sup>36</sup> Statutom Univerziteta Crne Gore u čl.132 predviđeno je da student s invaliditetom bira način izvršavanja predispitnih obaveza i polaganja ispita, u skladu sa njegovim sposobnostima i mogućnostima, a da je organizaciona jedinica Univerziteta dužna da obezbijedi studentima uslove za realizaciju propisanih obaveza

Arhitektonski fakultet u Podgorici, kao i neke od pravosudnih institucija, zbog čega je od strane Zaštitnika pokrenut postupak konsultacija sa predstavnicima sudske vlasti i civilnog sektora, kako bi se u neposrednoj saradnji dobili inputi i ideje za rješavanje problema.

Kroz prethodne izvještaje Zaštitnik je upozoravao na neadekvatnu politiku i praksu prema kojoj je bilo onemogućeno korišćenje sredstava stečenih po osnovu naknada za zapošljavanje i rehabilitaciju lica sa invaliditetom. Zaštitnik naglašava da se nedostatkom normativne podloge ne može pravdati izostanak mjera i postupaka kojima se realizuju zakonom utvrđene obaveze u ovoj oblasti. Takođe, država je sa svoje strane dužna, ne samo da propiše obaveze različitih subjekata, već i da stimuliše, odnosno podstiče pozitivne primjere i obrnuto – destimuliše nedostatke u procesu stvaranja uslova za zapošljavanje i rehabilitaciju osoba sa invaliditetom. To nadalje znači da se nacionalnim institucijama, primarno Zavodu za zapošljavanje Crne Gore mora pružiti jasna i nedvosmislena podrška u realizaciji programa kojima se realizuju mjere u korist podrške osobama sa invaliditetom.

Zaštitnik koristi svaku priliku (a bilo ih je više tokom 2015. godine) da u svim svojim obraćanjima ukaže javnosti na najkrupnije probleme sa kojima se ova grupa suočava.

Kako je pominjano u prethodnom izvještaju da je tokom 2014. godine Zaštitnik stupio u tri parnice u svojstvu umješaka na strani tužioca (u kojima su tužiocima bila lica sa invaliditetom), to napominjemo da sva tri postupka nijesu pravosnažno okončana. Takođe, Zaštitnik nalazi da bi se morala ujednačiti praksa drugih organa sa sudskom praksom, u cilju omogućavanja efikasne pravne zaštite od diskriminacije osoba sa invaliditetom.

#### **Primjeri:**

**1) Opis slučaja:** Zaštitniku se obratila osoba sa invaliditetom navodeći da joj je, prilikom kupovine avionskih karti kod jednog avio prevoznika za let na relaciji Podgorica-Beograd-Podgorica, saopšteno da mora ispuniti MEDIF obrazac za putnike sa posebnim potrebama. Naglasila je da ne putuje prvi put sa tom avio kompanijom i da sličan obrazac nikada do tada nije ispunjavala, te da joj je spornom prilikom objašnjeno da obrazac mora popuniti, s obzirom da ostvaruje pravo na popust i dolazi sa uputnicom Fonda za zdravstveno osiguranje. Na kraju je bila prinuđena da popuni obrazac i ovjeri ga kod ljekara opšte prakse, koji, kako podnositeljka pritužbe smatra, vrijeđa ljudsko dostojanstvo, čast i ugled.

**Preduzete mjere:** Zaštitnik je otvorio ispitni postupak, zatražio i dobio izjašnjenje kompanije, u kojem se, između ostalog, ističe da je podnositeljka pritužbe putovala na liječenje o trošku Fonda za zdravstveno osiguranje, da je priložila potvrdu kojom se odobrava avionski prevoz za nju i pratioca, te da je prema istoj primijenjena uobičajena procedura MEDA CASE, koja se ne primjenjuje na sve osobe sa invaliditetom, već samo na one koje putuju sa uputom Fonda za zdravstveno osiguranje. Dodatno je zatraženo izjašnjenje od Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, radi saznanja da li kompanija ima saglasnost Agencije za vođenje i/ili obradu baze podataka za korisnike uputa Fonda za zdravstveno osiguranje. U tom izjašnjenju se navodi da je, uvidom u Registar evidencija o zbirkama ličnih podataka, utvrđeno da Fond za zdravstveno osiguranje i kompanija ovom organu (Agenciji) nijesu dostavili evidenciju zbirke ličnih podataka korisnika koji ostvaruju pravo na popust sa uputnicom Fonda za zdravstveno osiguranje.

**Isход postupka:** Pored toga što kompanija nije dokazala postojanje baze podataka, nije dokazano ni da su jednom korišćeni podaci iz baze podataka/evidencija/registara brisani. Ocjenjujući sadržinu MEDIF obrasca-ljekarskog izvještaja (konkretno rubrike MEDA05 i MEDA06), kao i način upravljanja bazom podataka, odnosno upravljanja samim uputima Fonda za zdravstveno osiguranje, Zaštitnik je

našao da je u konkretnom slučaju učinjena povreda načela nediskriminacije prema podnositeljki pritužbe. U tom smislu utvrdio je postojanje diskriminatorne sadržine dva pitanja u MEDIF obrascu i to MEDA 05 - zarazne i druge bolesti i MEDA 06 - da li fizičko/mentalno stanje pacijenta može prouzrokovati neprijatnost za ostale putnike, i dao preporuku da se iz MEDIF obrasca - lješkarski izvještaj ukloni ili izmijene pitanja pod rednim brojem MEDA05 i MEDA06, koja su diskriminatorne sadržine i kojima se vrijeđa dostojanstvo osoba sa invaliditetom. Takođe, avio kompaniji je ukazano da ujednači praksu prema svim osobama sa invaliditetom, kako onima koji su korisnici uputa Fonda za zdravstvo, tako i onima koji to nijesu, kao i da uskladi vođenje evidencije i obradu podataka o ličnosti sa važećim propisima i standardima.<sup>37</sup>

**2) Opis slučaja:** Pritužbom se obratila M. I., ukazujući na diskriminatorni odnos prema licima sa invaliditetom koja koriste usluge zdravstvenog objekta „Studentska poliklinika“ u sastavu JZU Dom zdravlja Podgorica.

**Ispitni postupak:** Zaštitnik je pokrenuo ispitni postupak, zatražio i dobio izjašnjenje od JZU Dom zdravlja Podgorica U izjašnjenju je istaknuto da su pokrenute potrebne procedure za adaptaciju objekta „Studentska poliklinika“ radi njegovog prilagođavanja, i to putem zahtjeva za donaciju novčanih sredstava ili drugih vidova finansijske i materijalne pomoći.

**Ishod postupka:** Zaštitnik je konstatovao da je Dom zdravlja Podgorica pokazao spremnost za saradnju u cilju prevazilaženja problema i ostvarenja elementarnih prava osoba sa invaliditetom. Međutim, bez obzira na preduzete inicijative, Zaštitnik je našao povredu prava, odnosno diskriminaciju učinjenu po osnovu invaliditeta kao ličnog svojstva, ovo iz razloga nepristupačnosti zdravstvenog objekta „Studentska poliklinika“ i time nemogućnosti da osobe sa invaliditetom ostvare pravo na zdravstvenu zaštitu. Postupajući po preporuci, ova ustanova je sprovela postupak raspisivanja tendera za nabavku opreme i rekonstrukciju objekta.

### 7.6.2. Diskriminacija roditelja djece sa invaliditetom

Pravni osnov za zaštitu djece od diskriminacije proizilazi iz člana 2 Konvencije o pravima djeteta UN, kojim se države obavezuju da će poštovati i obezbjeđivati prava utvrđena Konvencijom svakom djetetu koje se nalazi pod njihovom jurisdikcijom bez diskriminacije, odnosno, bez obzira na rasu, boju kože, pol, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo uvjerenje, nacionalno, etničko ili socijalno porijeklo, imovinsko stanje, invaliditet, rođenje ili drugi status djeteta, njegovog roditelja ili zakonskog staratelja.

U godišnjim izvještajima Zaštitnika u posebnom odjeljku se analiziraju prava djeteta, uključujući i prava djece sa invaliditetom. Međutim, po prvi put ove godine u dijelu zabrane diskriminacije stavlja se akcenat na diskriminaciju roditelja djece sa invaliditetom. Zakonom o radu i Zakonom o državnim službenicima i namještenicima ova kategorija je prepoznata kao ranjiva i roditeljima djece sa invaliditetom dato je pravo na korišćenje skraćenog radnog vremena.

Uz to, novim izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti iz 2015. godine, roditeljima djece ometene u razvoju je po prvi put priznata novčana nadoknada i to roditelju koji njeguje i brine o dvoje ili više djece sa smetnjama u razvoju, od kojih je najmanje jedno lice korisnik lične invalidnine ili tuđe njege i pomoći drugog lica, nezavisno od radnog statusa roditelja, te mu pripada nadoknada od 193 eura za svako lice pojedinačno.

---

<sup>37</sup> Mišljenje sa preporukom može se naći na web-site institucije <http://www.ombudsman.co.me>

## Primjer:

**Opis slučaja:** Zaštitniku se obratila majka djeteta ometenog u razvoju, sa pritužbom protiv direktora ustanove u kojoj je zaposlena, a zbog diskriminacije učinjene po osnovu vršenja roditeljskog prava i staranja nad djetetom. U pritužbi je ukazano na ponašanje direktora kojim je, po subjektivnom osjećaju podnositeljke, na nedozvoljen i uvredljiv način izrazio negodovanje usljed saznanja da se ista našla na spisku za učešće na Sportskim igrama zdravstvenih radnika, pritom se pozivajući na starateljske potrebe njenog djeteta.

**Ispitni postupak:** Zaštitnik je zatražio izjašnjenje od direktora ustanove i dodatno obavio više razgovora sa sudionicima predmetnog događaja. Na osnovu izjašnjenja i sadržaja obavljenih razgovora, ustanovljeno je da je direktor predmetne ustanove učinio diskutabilnom odluku o učešću podnositeljke na sportskim igrama, pozivajući se na razvojne smetnje njenog djeteta i posvećenost koja je prioritetna u odnosu na prava iz standarda zaposlenih.

**Ishod slučaja:** Zaštitnik je utvrdio da se direktor pozvao na invaliditet djeteta prilikom sačinjavanja spiska sa imenima zaposlenih koji su predloženi za odlazak na sportske igre, a među kojima se našlo i ime podnositeljke pritužbe. Drugim riječima, Zaštitnik je konstatovao da je razlika napravljena time što podnositeljki nije bilo omogućeno da ide na sportske igre samo zato što je majka djeteta sa smetnjama u razvoju i što bi po ocjenama direktora trebala to vrijeme provoditi sa djetetom. S tim u vezi, konstatovano je da je staranje o konkretnom djetetu sa smetnjama u razvoju povjereno majci, kao i način, metode, vrijeme i mjesto na kojem se to čini, sve do ograničenja ili lišenja tog prava. Činjenica da je podnositeljki u određenim situacijama bilo dozvoljeno odsustvo zbog stanja djeteta ne može se koristiti u pravdanju budućih ograničenja, a pogotovo ne ako su ta ograničenja zasnovana na instrukciji o staranju nad djetetom prema nahođenju lica koje nije ovlašćeno da utvrđuje način vršenja starateljskog prava. Shodno utvrđenom, Zaštitnik je ocijenio da se radnja, koja je prema doživljaju same podnositeljke proizvela povredu dostojanstva, odnosno ličnog i profesionalnog integriteta, ne smije ponoviti, što konkretno znači da se ograničenje prava iz domena standarda zaposlenih (uključujući i rekreativne aktivnosti) može sprovesti samo ako se primjenjuje bez razlikovanja koja prema standardima zaštite od diskriminacije nijesu dozvoljena.

### 7.6.3. Diskriminacija po osnovu zdravstvenog stanja i starosne dobi

Zaštitnik je primio jednu pritužbu zbog diskriminacije po osnovu starosne dobi u oblasti pružanja javnih usluga. Međutim, imajući u vidu okolnosti slučaja, Zaštitnik je stava da ovaj slučaj zaslužuje poseban osvrt.

U kontaktima sa strankama koje se obraćaju Zaštitniku radi pružanja pravnih savjeta, kako u neposrednom kontaktu tako i putem telefona, određeni broj stranaka ukazuje na diskriminaciju po osnovu zdravstvenog stanja, ali da zbog stigmatizacije u sredini u kojoj borave, težeg zapošljavanja, mogućeg razloga za prestanak radnog odnosa, a negdje i zbog uvjerenja da podnešenje pritužbe neće dati učinak i poboljšati njihov položaj, broj pritužbi nije adekvatan broju poziva i zahtjeva za pravni savjet.

U tim prilikama evidentiran je određeni broj stranaka koje su ukazale na probleme sa kojima se susreću pri ostvarivanju kredita kod poslovnih banaka, kada je jedan od uslova za dobijanje kredita bilo zdravstveno stanje, odnosno prethodni uvid u zdravstveni karton radi utvrđivanja zdravstvenog stanja kao faktora aktuarskog rizika. Zaštitnik je zapazio da se u novije vrijeme polise životnog osiguranja često koriste kao vid obezbjeđenja potrošačkih i stambenih kredita kod većine banaka u Crnoj Gori.

Davanjem polise u zalogu, ugovarač može lakše obezbijediti kredit, a povjerilac (banka) ima garanciju da će za slučaj smrti dužnika dug biti namiren.

U predmetu u kojem je podnosilac pritužbe ukazivao na diskriminaciju po osnovu starosne dobi, Zaštitnik je tokom ispitnog postupka (obzirom da nije vezan pravnom kvalifikacijom iz pritužbe) našao da se zapravo radi o eventualnoj diskriminaciji po osnovu zdravstvenog stanja. Kako je starosna dob osiguranika predviđena kao uslov za zaključenje ugovora o životnom osiguranju, opštim uslovima za osiguranje života većine osiguravajućih društava predviđeno je da se mogu osigurati samo zdrava lica, pri čemu se u tim aktima ne definiše pojam zdrave osobe. Radi pravilnog zaključenja, a u očekivanju razjašnjenja ovog pojma, te odgovora na pitanje ko vrši uvid i procjenu podobnosti po osnovu zdravstvenog kartona, zatim koje su to bolesti koje isključuju mogućnost za zaključenje ugovora o životnom osiguranju, Zaštitnik je u tom postupku zahtijevao odgovore na prednja pitanja. Prema objašnjenju organa na koje se pritužba odnosila u predmetnim organizacijama, radi se o dokumentaciji vezanoj za tzv. test abnormalnog rizika. Međutim, do zaključenja ovog predmeta taj test nije bio dostupan Zaštitniku. Osim toga, posebnu pažnju bilo je potrebno usmjeriti na pojedine vrste oboljenja koje isključuju mogućnost zaključenja ugovora o životnom osiguranju samo ako postoje posebne okolnosti konkretnog slučaja. U protivnom, sama dijagnoza na kojoj se zasniva odluka o odbijanju zaključenja ugovora nije dovoljna da argumentuje aktuarski rizik iz najmanje dva razloga: prvo, što nađena dijagnoza sama po sebi prema statističkim pokazateljima i naučnim istraživanjima u koja je institucija imala uvid omogućava predvidljivost životnog vijeka relativno normalne dužine trajanja; i drugo, što se cilj koji se želio postići (smanjenje aktuarskog rizika) mogao postići korišćenjem manje restriktivnih sredstava kao što je povećanje premije osiguranja.

#### **Primjer:**

**Opis slučaja:** Zaštitniku se obratio podnosilac sa pritužbom na rad banke - davaoca kredita i dva osiguravajuća društva, a zbog diskriminacije po osnovu starosne dobi. U pritužbi se u bitnom navodi da je klijent konkretne banke i da prima penziju preko iste, da ima 66 godina i da se banci obratio radi dobijanja potrošačkog kredita, te da mu je saopšteno da zbog roka otplate ne može podići kredit bez polise životnog osiguranja. Nadalje se navodi da je morao priložiti zdravstveni karton, nakon čega se obratio osiguravajućim društvima radi dobijanja polise životnog osiguranja, međutim, odbijen je i u jednom i u drugom.

**Ispitni postupak:** Zaštitnik je zatražio i dobio izjašnjenje od banke, a nakon toga i od osiguravajućih društava. U izjašnjenjima se, u bitnom navodi, da je uvidom u zdravstveni karton utvrđeno da klijent boluje od epilepsije, te da takva dijagnoza isključuje mogućnost prijema u osiguranje. Dodatno se navodi da u konkretnom slučaju razlog odbijanja zahtjeva za osiguranje nijesu bile godine starosti, jer je starosna granica 75 godina, već klijentovo zdravstveno stanje.

**Ishod postupka:** U kontekstu ovog slučaja, oslonivši se na praksu Evropskog suda pravde, Zaštitnik je koristio procesno pravilo obrnutog tereta dokazivanja, na način što je zatražio dokaze koji potkrepljuju tvrdnju da nije bilo diskriminacije, primarno u odnosu na uporedivo istu kategoriju potencijalnih korisnika životnog osiguranja. U tom smislu, relevantne su bile činjenice koje korisnika osiguranja čine nepodobnim da zaključi ugovor, odnosno ovlašćuju osiguravača da odbije zaključivanje ugovora zbog zdravstvenog stanja stranke. U datim okolnostima cjelishodno je pozvati se na odredbe međunarodnih ugovora i pravni poredak EU, u kojima je, upravo zbog opšteg interesa za postojanje sistema osiguranja, dozvoljeno razlikovanje zasnovano na ekonomskom aspektu održivosti sistema i smanjenju aktuarskog rizika, pri čemu je dozvoljeno ugovaranje veće premije ili odbijanje zaključivanja ugovora sa nekim licem na osnovu ličnog svojstva koje se tiče godina starosti, zdravstvenog stanja i/ili druge

karakteristike, pod uslovom da za ovo razlikovanje postoji direktna i uzročna, a ne daleka i posredna veza sa ciljevima ugovora o osiguranju.

Zaštitnik nije ulazio u meritum spora po ovom pitanju obzirom da su osiguravajuća društva propustila da dokažu nediskriminatorno postupanje prema podnosiocu pritužbe i načinila povredu principa zabrane diskriminacije, pa je preporukom ukazao da postupak zaključenja ugovora o životnom osiguranju učine transparentnim za sve klijente sa stanovišta povećanog rizika za osiguravače, na način što će razlozi zbog kojih nije moguće zaključiti ugovor biti dostupni na portalu i/ili oglasnoj tabli osiguravača. Pri tome, rizik, odnosno uslov, mora biti zasnovan na jasno utvrđenim i stručno obrazloženim medicinskim kriterijumima kao opravdanju za različito postupanje, kako se klijenti ne bi izlagali riziku od diskriminacije i otkrivanju zaštićenih ličnih podataka.<sup>38</sup>

## 7.7. Rodna ravnopravnost

Rodna ravnopravnost je jedna od temeljnih civilizacijskih vrijednosti i pravno nasljeđe Evropske unije oličeno u njenom i pravu država članica. Osim toga, ovaj princip je sadržan u svim njenim sporazumima i u Povelji Evropske unije o osnovnim pravima, te je jasan značaj koji ovom načelu daje međunarodno pravo i Evropska unija u postupku pristupanja, ukazujući da je neophodno integrisati rodni aspekt u sve politike i segmente društva.

U Crnoj Gori je uspostavljen zakonodavni okvir kada je u pitanju rodna ravnopravnost, ali je neophodna njegova dosljedna i puna implementacija u praksi. Zaštitnik insistira na daljim mjerama u pravcu ostvarivanja de jure i de facto ravnopravnosti žena. Značajan impuls dat je proširenjem obima sankcija koje se tiču diskriminacije po osnovu pola, te kršenja principa jednakog tretmana muškaraca i žena u određenim oblastima života, uključujući i diskriminaciju prema ženama usljed trudnoće. Zakonom je, između ostalog, definisano i da rodna ravnopravnost, osim ravnopravnosti polova, podrazumijeva i osobe drugačijeg rodnog identiteta.

Izmjene i dopune Zakona o rodnoj ravnopravnosti iz 2015. godine<sup>39</sup> su u cjelosti zasnovane na stavu Zaštitinika o potrebi objedinjavanja procedura unutar jedinstvenog tijela za jednakost, koje bi u ovom slučaju funkcionisalo kao dio strukture i organizacije institucije Zaštitnika. Preciznije rečeno, dosadašnji mehanizam podnošenja predstavi resornom Ministarstvu za ljudska i manjinska prava, te apsolutno odsustvo njegovog korišćenja, ukazali su na neodrživost takvog rješenja. Nadležnosti Zaštitnika propisane Zakonom o zabrani diskriminacije inkorporirane su i u novi Zakon o rodnoj ravnopravnosti, te je postignuta usklađenost oba zakona u pogledu djelovanja ove Institucije radi zaštite od diskriminacije po osnovu rodnog identiteta. No ipak, treba reći da se već nekoliko godina u kontinuitetu registruje vrlo mali broj pritužbi u ovoj oblasti i pored kvalitetne saradnje koju Institucija ima sa civilnim sektorom koji se bavi zaštitom prava žena.

U cilju što kvalitetnije i rezultatima potkrijepljene borbe za rodnu ravnopravnost, neophodna je stalna edukacija i usmjeravanje društvene svijesti ka vrijednostima jednakog tretmana i jednakih mogućnosti pripadnika oba pola. Edukativne aktivnosti, radionice, seminare, javne rasprave Zaštitnik realizuje u okviru redovnih aktivnosti i u saradnji sa drugim institucijama i organizacijama. Osim rada na osnaživanju institucionalnih mehanizama i uvođenja mjera za jačanje i umrežavanje nacionalnih i lokalnih mehanizama rodne ravnopravnost, čini se da postoji izvjestan nedostatak detaljnih statističkih analiza i naučnih istraživanja, kao i drugih strateških akata usmjerenih ka podsticanju rodne ravnopravnosti, uključujući i rodno senzitivni pristup budžetskom planiranju.

<sup>38</sup> Mišljenje sa preporukom može se naći na web-site institucije <http://www.ombudsman.co.me>

<sup>39</sup> „Sl.list CG“, br. 35/2015



Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o rodnoj ravnopravnosti iz 2015. godine propisane su dvije odredbe, za koje su predviđene sankcije, a koje se odnose na upotrebu rodno senzitivnog jezika i obavezne obuke o rodnoj ravnopravnosti za sve zaposlene, uključujući i medije.

U izvještajnoj godini od ukupno 641 pritužbe prispjele ovoj Instituciji, žene su podnijele 222 pritužbe ili 34.63%, što je neznatan porast u odnosu na prošlu godinu kada je podnijeto 187 od ukupno 576 pritužbi (32.47%). Kao i prethodnih godina pritužbe su se odnosile na prava djeteta, zabranu diskriminacije, pravo na pravično i nepristrasno suđenje, odugovlačenje sudskog postupka, pravo iz radnog odnosa i pravo na rad, pravo na mirno uživanje imovine, pravo na lična dokumenta, pravo iz penzijskog i invalidskog osiguranja, pravo iz socijalne zaštite, pravo na zdravstvenu zaštitu i zdravstveno osiguranje, pravo na ljudsko dostojanstvo, pravo na državljanstvo, itd.

Žene su podnijele pritužbe na rad sledećih organa: državnih organa 68, javnih službi 60, na sudova 29, organa lokalne samouprave 14, tužilaštva 10, policije devet, organa za vođenje prekršajnog postupka osam, i ostalih organa 24.

Od ukupnog broja predmeta u radu po pritužbama žena (primljenih u 2015. godini i prenešenih iz prethodne godine) okončano je 226 pritužbi. U pogledu ishoda postupka u 65 slučajeva nije utvrđena povreda prava, u 49 slučajeva stranke su upućene na druga pravna sredstva, u 48 slučajeva povreda je otklonjena u toku postupka, u 16 slučajeva radilo se o nenadležnosti - zahtjevi za preispitivanje zakonitosti sudskih odluka, u 15 slučajeva utvrđena je povreda prava i donijeta preporuka, u 12 slučajeva nije postupano jer pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku, u pet (5) slučajeva postupak je obustavljen jer su podnositeljke povukle pritužbu, u četiri (4) slučaja nije postupano jer se radilo o ponovljenoj pritužbi bez podnošenja novih dokaza, u pet (5) slučajeva postupak je obustavljen jer su podnositeljke pokrenule sudski postupak nakon podnošenja pritužbe, u tri (3) slučaja postupak je obustavljen jer podnositeljke nijesu sarađivale u postupku, u jednom (1) slučaju nije postupano jer je pritužba podnešena po isteku roka od jedne godine, u jednom (1) slučaju Zaštitnik nije bio nadležan za postupanje jer se radilo o zahtjevu za zastupanje i preduzimanje radnji u postupku, u jednom (1) slučaju Zaštitnik nije bio nadležan jer se pritužba nije odnosila na državne i druge organe Crne Gore i u jednom (1) slučaju Zaštitnik nije bio nadležan zbog ostalog.

### **7.7.1. Diskriminacija po onovu pola i materinstva**

Tokom izvještajnog perioda, Institucija je imala u radu osam (8) pritužbi koje su se odnosile na diskriminaciju po osnovu pola. Jedan broj pritužbi odnosio se na diskriminatornu odredbu sadržanu u Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti, koja se odnosi na novčanu naknadu majkama sa troje i više djece.

U vezi sa ovim zakonom koji je izazvao brojne kontroverze i različite reakcije u javnosti, potrebno je napomenuti da su se na samom kraju kalendarske godine Zaštitniku obratila četiri lica sa zahtjevom za postupanje zbog diskriminacije počinjene zakonskim aktom i propisima za njegovo izvršavanje. U sva četiri slučaja radilo se o različitom pristupu, odnosno bližem svojstvu na kojem su pritužbe utemeljene, a od podnosilaca su bile tri žene i jedan muškarac. U vrijeme zauzimanja stava po predmetnoj pritužbi Zaštitnik je bio u saznanju da je pokrenuta inicijativa za ocjenu ustavnosti i zakonitosti spornih odrebi Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti. U takvim okolnostima najracionalnije je bilo uputiti stranke na ovo pravno sredstvo iz više razloga, a pored ostalog i zbog činjenice da je pred Ustavnim sudom Crne Gore već formiran predmet. Tako je bilo cjelishodno imati odluku najvišeg kontrolnog mehanizma ustavnosti i zakonitosti u državi, koji pored ostalih ovlašćenja može ukidati pravosnažne sudske odluke.

No, i pored ovakvog opredjeljenja, Zaštitnik je kroz mišljenje u ovim predmetima dao prikaz problematičnih zakonskih rješenja, kao i osoba koje su u konkretnom slučaju izložene mogućoj diskriminaciji. Ovo prvenstveno iz razloga da bi olakšao položaj stranaka u postupku pred Ustavnim sudom po pitanju dokazivanja diskriminacije, sa stanovišta pravila da je stranka dužna ukazati na grupe ili osobe u istoj ili sličnoj situaciji koje su privilegovane, odnosno učiniti vjerovatnim da diskriminacija postoji. Međutim, Zaštitnik je zadržao pravo da po istim predstavkama ponovo postupi ukoliko Ustavni sud ne pristupi meritornom rješenju spornog pitanja po inicijativama za ocjenu ustavnosti i zakonitosti.

### Primjeri:

**1) Opis slučaja:** Zaštitniku se obratila podnositeljka pritužbe koja upućuje na objavljivanje diskriminatornog sadržaja na društvenoj mreži Facebook, na stranici turističkog Etno sela koje se nalazi u kontinentalnom dijelu Crne Gore. Uz pritužbu, podnositeljka je, između ostalog, priložila link Facebook stranice<sup>40</sup> na kojoj je objavljen sporni sadržaj.

**Ispitni postupak:** Postupajući po ovoj pritužbi, Zaštitnik je tražio od Uprave za inspekcijske poslove da postupi u okviru svojih nadležnosti i obavijesti ga da li je predmetno Etno selo registrovano kao turistički objekat i da li je tim povodom već reagovala i preduzela neophodne mjere i radnje u vezi sa mogućom diskriminacijom po osnovu pola. Odgovorno lice u ovom subjektu je izjavilo da diskriminacija nikada nije postojala prema bilo kom zaposlenom ili gostima, kao i da oglašavanjem na Facebook stranici nijesu imali namjeru da nekog uvrijede, posebno ne žene, zbog čega su se, za neukusno izvedenu šalu na društvenim mrežama, izvinili preko sredstava javnog informisanja. Inspekcija za usluge informacionog društva oglasila se nenadležnom za postupanje po predmetnom dopisu, s obzirom da nema zakonskih mogućnosti da kontroliše oglašavanje putem Facebook naloga. Izvršen je uvid u medijski sadržaj objavljen na portalu "Vijesti" pod naslovom "Egzorcizam na pivski način", u kojem su vlasnici Etno sela pojasnili da se radi o šali. Navodi se da se ne radi o „radnoj terapiji“ niti o „duhovnom čišćenju“, kao i da nijesu imali namjeru da uvrijede niti diskriminišu žene.

**Ishod postupka:** Zaštitnik je utvrdio da se radi o diskriminaciji kod reklamiranja ugostiteljskih usluga, kao i diskriminaciji u oblasti reklamiranja zdravstvenih usluga, odnosno psiho tretmana, na način što je sama radnja reklamiranja konstituisala oblik seksualne diskriminacije, koji je zakonom zabranjen, sve ovo uz činjenicu da Etno selo nema ovlaštenje da pruža zdravstvene usluge niti je za to registrovano. Osim toga, činjenica da je objava još uvijek bila aktivna na web stranici dodatno podstiče odgovornost za diskriminatorno postupanje. Ovakav vid reklamiranja ugostiteljsko-turističkog objekta je krajnje neprimjeren, uvredljiv i bizaran, a sam način na koji je predstavljen program rehabilitacije, u kome je žena predstavljena kao „radna snaga“ je omalovažavajući i vrijeđa dostojanstvo žene.

**2) Opis slučaja:** Zaštitniku se obratila podnositeljka povodom postupanja dva Sekretarijata opštine Budva, a po zahtjevu za izdavanje licence i izvoda iz licence za obavljanje auto - taksi djelatnosti i zahtjevu za izdavanje urbanističko - tehničkih uslova, odnosno rješenja za korišćenje privremene lokacije - taksi stajališta. Podnositeljka je ukazala na diskriminaciju učinjenu po osnovu pola, navodeći da su pojedina lica znatno posle nje podnijela zahtjeve i da su im isti pozitivno riješeni.

**Ispitni postupak:** Zaštitnik je zatražio izjašnjenje od starješina nadležnih organa lokalne samouprave. Sekretarijat za privredu i finansije u potpunosti se oglušio o zahtjeve za dostavljanje izjašnjenja i akata na osnovu kojih bi ova Institucija mogla odlučiti i donijeti utemeljeno mišljenje. Zbog toga je Zaštitnik gradio konačan stav na dostavljenim izjašnjenjima i aktima Sekretarijata za prostorno planiranje i održivi razvoj. Pomenutim izjašnjenjem potvrđeno je da je nadležni Sekretarijat, postupajući po

<sup>40</sup> [https://www.facebook.com/etno.selo/photos/a.619281158094035.1073741830.539911896030962/955759904446157/?zpe=1&fref=nf&\\_mref=message\\_bubble](https://www.facebook.com/etno.selo/photos/a.619281158094035.1073741830.539911896030962/955759904446157/?zpe=1&fref=nf&_mref=message_bubble)

zahtjevima određenih lica navedenih u Zaključku predsjednika Opštine, izdao urbanističko - tehničke uslove i rješenja, među kojima su i dva lica navedena u samoj pritužbi. Takođe, uvidom u spise predmeta uočeno je da je u korist fizičkih i pravnih lica navedenih u Zaključku odlučeno nakon što je utvrđen ograničavajući faktor od 200 predviđenih ali i popunjenih lokacija, te donešena odluka kojom se zabranjuje izdavanje novih izvoda.

**Ishod slučaja:** Pretpostavku o postojanju diskriminacije nadležni sekretarijat nije osporio dokazivanjem da podnositeljka nije u situaciji uporedivoj s njenim „komparatorom“ ili da se učinjena razlika u postupku izdavanja licenci zasnivala na nekom objektivnom faktoru koji nije povezan s pravno zaštićenim osnovom. Usljed takvog stanja stvari, Zaštitnik je zaključio da u predmetnom slučaju postoje elementi koji konstituišu diskriminatorni akt (pomenuti Zaključak) i radnje proistekle iz istog, čime su prekršene odredbe člana 1 Protokola br. 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, kojima se štiti pravo na neometano uživanje imovine, pri čemu je sama licenca za obavljanje djelatnosti sastavni dio istog standarda u formi tzv. legitimnog očekivanja.<sup>41</sup>

U vezi sa istim predmetom, Zaštitnik je našao da je Odluka o izmjeni i dopuni Odluke, donesena od strane Opštine, a kojom se uređuje postupak izdavanja licenci, sporna sa stanovišta pravovaljanosti, jer predviđa retroaktivno dejstvo na slučajeve koji su se desili - ne samo prije njenog stupanja na snagu, već i prije njenog donošenja. Sve ovo imajući u vidu da je retroaktivnost kao izuzetak u crnogorskom pravnom poretku moguća samo u slučaju da to predviđa zakon, odnosno ako postoji javni interes koji je utvrđen u postupku donošenja takvog zakona, dok svi ostali akti (drugi propis i opšti akt) stupaju na snagu najranije osmog dana od dana objavljivanja, a izuzetno najranije danom objavljivanja. Stoga, Zaštitnik je dijelom preporuke uputio Skupštinu opštine da dodatno preispita pravnu osnovanost odredbe u samoj Odluci, kojom je predviđena retroaktivna primjena iste. U suprotnom Zaštitnik bi shodno svojim zakonskim ovlašćenjima podnio Predlog Ustavnom sudu Crne Gore za ocjenu ustavnosti i zakonitosti sporne odredbe. Takođe, istom preporukom obavezan je nadležni sekretarijat da dodatno preispita zakonitost postupanja po zahtjevima podnositeljke i zahtjevima lica navedenih u spornom Zaključku.<sup>42</sup>

### 7.7.2. Diskriminacija po osnovu seksualne orijentacije

Tokom 2015. godine Zaštitnik je u radu imao pet (5) predmeta koji su za osnov imali seksualnu orijentaciju. U dva (2) predmeta utvrđena je povreda prava i donijeto mišljenje sa preporukom, u jednom (1) predmetu Zaštitnik je upozorio pravno lice da se u budućim aktivnostima uzdržava od radnji i izjava koje bi mogle implicirati na homofobične poruke, dok u dva (2) predmeta nije bilo povrede prava na koju je ukazivano u pritužbi.

Ključna pozitivna promjena u crnogorskom društvu po ocjeni Zaštitnika jeste da se o problemima sa kojima se suočava LGBT populacija više govori u javnosti i da to nakon - ne tako dugog perioda - više nije „tabu“ tema. Kao pozitivno i pohvalno, ocijenjeno je održavanje Parade ponosa u Podgorici u decembru 2015. godine, koja je protekla bez ijednog incidenta, ali uz pojačano prisustvo policije, što je još jedan značajan iskorak ka djelotvornom ostvarivanju ljudskih prava uopšte, a posebno prava LGBT osoba u Crnoj Gori. Između ostalih predstavnika državnih institucija na tom skupu je, u znak podrške, bio cijeli sektor Zaštitnika koji se bavi pitanjima zaštite od diskriminacije.

<sup>41</sup>Evropski sud za ljudska prava, Slučaj Traktörer Aktiebolag protiv Švedske, Aplikacija broj 10873/84, od 07. jula 1989. godine

<sup>42</sup> Mišljenje sa preporukom može se naći na web-site institucije <http://www.ombudsman.co.me>

Kako i sama LGBT zajednica podvlači, nesmetano održavanje Parade ponosa jeste veoma važno, ali to nije jedino i nije dovoljno. Potrebno je kontinuirano raditi na suzbijanju predrasuda i diskriminatornih stavova, prije svega kod djece i mladih kroz obrazovni sistem i kroz medije.

Primjetno je da je ova zajednica sa svojim aktivistima za relativno kratko vrijeme uspjela da bude prilično vidljiva i da puno toga učini na promociji osnovnih prava i sloboda. Zaštitnik primjećuje da same pritužbe upućene od ove zajednice osnovano ukazuju na povrede ili na mogućnost povrede, pa su ishodi po tim pritužbama uglavnom rezultirali donošenjem preporuka i ukazivanjem.

U cilju izrade godišnjeg izvještaja, Zaštitnik se civilnom sektoru koji zagovara prava LGBT osoba obraća dopisom radi dostavljanja njihovog viđenja i/ili informacije o stanju ljudskih prava LGBT populacije u Crnoj Gori. To se za ovu godinu primarno odnosi na NVO „LGBT Forum Progres“ i „Kvir Montenegro“, sa kojima je bilo najviše kontakata tokom izvještajnog perioda. Međutim, i pored nastojanja da se obezbijedi takav valjan input, Zaštitnik nije dobio traženu informaciju kroz koju bi javnosti bliže predstavili probleme sa kojima se susreću.

LGBT populacija se još uvijek suočava sa problemom socijalne isključenosti u mnogim sferama života, a to se naročito odnosi na sisteme socijalne podrške, priznavanje određenih statusnih prava, ostvarivanje građanskopravnog statusa, nasljeđivanje, prava koja proizilaze iz takvog statusa (stanovanje, registracija) i mnoge druge oblasti.

Fizička i psihička sigurnost, sloboda izražavanja, sloboda udruživanja i mirnog okupljanja još uvijek traže odlučnu aktivnost države na suzbijanju negativnih pojava, posebno stereotipa i predrasuda.

Prema evidentiranim slučajevima diskriminacije koji su prijavljeni Upravi policije, za period od 01. januara do 31. decembra 2015. godine, 16 prijava se odnosilo upravo na diskriminaciju po osnovu seksualne orijentacije (od kojih 13 po nepoznatom izvršiocu).

Državno tužilaštvo je u izvještajnom periodu postupalo u 11 predmeta po događajima iz tekuće i ranijih godina. Prema sumarnom prikazu, od navedenog broja slučajeva podignuto je pet (5) optužnih predloga, izrečene su dvije (2) opomene i podnijeta tri (3) zahtjeva za vođenje prekršajnog postupka. U jednom (1) slučaju je, prema podacima tužilaštva, donijeta oslobađajuća presuda na koju je tužilaštvo izjavilo žalbu.

#### **Primjeri:**

**1) Opis slučaja:** Zaštitniku se obratila nevladina organizacija koja štiti prava LGBT osoba, a zbog navodnog govora mržnje izraženog u medijskom nastupu tokom predizborne kampanje uoči lokalnih izbora održanih u Beranama. U pritužbi se navodi da je politička stranka tokom reklamiranja svog izbornog programa u audio-vizuelnom spotu na jasan i nedvosmislen način pozvala građane da je podrže i to riječima “ako si protiv održavanja gej parada”, i time prekršila ljudska prava i slobode LGBT osoba i širila govor mržnje prema istima.

**Preduzete mjere:** Zaštitnik se obratio toj političkoj grupaciji zahtjevom za izjašnjenje i sa četiri urgencije nakon toga, ali isto nije dobio. Stoga, Zaštitnik je svoj stav i mišljenje zasnovao na podacima kojima raspolaže i na taj način završio ispitni postupak po ovoj pritužbi.

**Ishod postupka:** Na osnovu pregleda spornog video materijala i utvrđivanja dostupnih relevantnih činjenica, Zaštitnik je mišljenja da nije bilo povrede prava na koju podnosilac pritužbe ukazuje, te da se sporni propagandni materijal i video spot ne mogu smatrati “govorom mržnje” u smislu postojećih

nacionalnih i međunarodnih standarda. Osim toga, u vrijeme održavanja lokalnih izbora i navedene radnje (emitovanja spota) tada važeći Zakon o zabrani diskriminacije nije sadržao institut govora mržnje kao oblika diskriminacije, pa se eventualna povreda diskriminatorne prirode mogla odnositi na radnju uznemiravanja, što Zaštitnik nije mogao utvrditi. Međutim, u konkretnom slučaju i sama činjenica izdvajanja ove vrste javnih okupljanja u odnosu na sva ostala (imajući u vidu prirodu takvih okupljanja) može asociirati na diskriminatornu podlogu, pa je Zaštitnik upozorio politički subjekt da se u budućim aktivnostima uzdržava od radnji i izjava koje bi mogle implicirati homofobične poruke u smislu ograničavanja prava drugih.

**2) Opis slučaja:** Zaštitniku se obratio predstavnik referentne nevladine organizacije koja štiti prava LGBT osoba, pritužbom zbog diskriminacije po osnovu seksualne orijentacije učinjene od strane predsjednika opštine Nikšić. U pritužbi i pratećoj dokumentaciji navodi se da se podnosilac pritužbe, kao predsjednik vodeće nevladine organizacije koja štiti interese LGBT populacije, obratio sa zahtjevom za prijem kod predsjednika Opštine, na koji do dana podnošenja pritužbe nije odgovoreno. Zahtjev je podnjet dana 19. 02. 2015. godine i od tada se svakonedjeljno interesovao za prijem, dok je dobijao odgovor da će naknadno biti obaviješten o prijemu. Podnosilac je uz pritužbu dostavio fotokopiju zahtjeva za prijem i novinski tekst u kojem se navodi da je grupa građana, koja se zbog simbola i slogana protivila održavanju Povorke ponosa u Nikšiću, primljena na razgovor.

**Preduzete mjere:** Postupajući po ovoj pritužbi Zaštitnik je tražio izjašnjenje od predsjednika opštine Nikšić, u kom se potvrđuju navodi o prijemu dopisa odnosne NVO i ističe da je predsjednik zadužio lice koje je trebalo da dogovori razgovor sa predstavnicima ove organizacije, koji, zbog brojnih obaveza i puta u inostranstvo na kraju nije bilo moguće obaviti. Zaštitnik je obaviješten da je sastanak između predstavnika opštine Nikšić i ove NVO održan dana 14. 09. 2015. godine, te da razlog za neodržavanje sastanka nije imao diskriminatornu pozadinu po bilo kom osnovu, već da je u pitanju splet okolnosti i nepredviđenih dešavanja. U izjašnjenju se dodaje da lokalna samouprava nije ta koja procjenjuje bezbjedonosnu situaciju i stepen rizika pod kojim bi se održavali javni skupovi, pa ni u slučaju Povorke ponosa, ali da je opština Nikšić spremna da sa svoje pozicije pruži doprinos očuvanju bezbjednosti u gradu, kao i ostvarenju prava svakog pojedinca na slobodno iskazivanje svojih stavova. U razgovorima sa predstavnicima NVO, predstavnici opštine Nikšić predložili su alternativne vidove promovisanja prava i sloboda LGBT populacije, imajući u vidu da je Ministarstvo unutrašnjih poslova procijenilo da je u tom trenutku pojačana opasnost i povećan stepen rizika za organizaciju Povorke ponosa u Nikšiću, te da je bezbjednije odložiti termin održavanja. Podnosilac pritužbe je potvrdio da su predstavnici NVO bili na sastanku sa menadžmentom opštine Nikšić, ali da su iskazali nezadovoljstvo što ih nije primio predsjednik Opštine. Ponovo su istakli činjenicu da je grupu građana, koji su se protivili upotrebi simbola i slogana koji bi bili upotrijebljeni tokom Povorke ponosa, primio predsjednik Opštine, a ne menadžer, što je rezultiralo nejednakim tretmanom LGBT zajednice. U daljem toku postupka, dana 05. 10. 2015. godine, Zaštitnik je dobio poziv za prisustvo sastanku između predstavnika NVO i opštine Nikšić, na kojem je postignut visok stepen saglasnosti oko gorućih tema a u vezi sa LGBT pravima u Crnoj Gori.

**Ishod postupka:** Postupanje predsjednika i nadležnih iz gradske uprave, a nakon što je pokrenut postupak, bilo je primjer dobre prakse u ostvarivanju pozitivne obaveze organa lokalne samouprave u vezi sa događajima iz domena njihove nadležnosti. Ipak, Zaštitnik smatra da su predstavnici opštine Nikšić imali obavezu da blagovremeno, kao i protivnike skupa, prime predstavnike LGBT zajednice, posebno ako se ima u vidu hronologija događaja tokom 2015. godine. Zaštitnik ističe doprinos LGBT organizacija u izgradnji tolerantnijeg društva u kojem se poštuju različitosti, te, bez obzira što nije utvrdio diskriminaciju, uputio je preporuku opštini Nikšić da nastavi započetu saradnju sa NVO i

ubuduće teži da uvaži protokolarnе zahtjeve, na način kojim se neće dovesti u sumnju princip jednakosti.<sup>43</sup>

**3) Opis slučaja:** Zaštitniku su se pritužbom obratili predstavnici NVO koja štiti prava LGBT osoba, zbog privremene zabrane održavanja mirnog javnog okupljanja - Parade ponosa u Nikšiću, čime su pripadnici LGBT zajednice diskriminirani po osnovu seksualne orijentacije i pripadnosti organizaciji koja štiti prava ove grupe.

**Preduzete mjere:** Zaštitnik je pokrenuo ispitni postupak, zatražio i dobio izjašnjenje u kome se navodi da je Centar bezbjednosti Nikšić donio rješenje o zabrani javnog okupljanja pripadnika LGBT zajednice isključivo iz bezbjedonosnih razloga.

**Ishod postupka:** Na osnovu prikupljenih činjenica i dokaza, Zaštitnik je zaključio da je zabranom skupa povrijeđeno pravo na mirno okupljanje iz razloga što je Uprava policije, nakon prve dvije zabrane održavanja mirnog okupljanja, imala dovoljno vremena da po trećoj prijavi obezbijedi održavanje Parade i prethodno otkloni bezbjedonosne rizike. Osim toga, Zaštitnik nije našao dokaze da su ponuđena odgovarajuća alternativna rješenja, niti da su primijenjene odgovarajuće mjere prema vinovnicima kontra-demonstracija čiji je jedini i očigledan cilj bio sprečavanje Povorkе ponosa. Konačno, Zaštitnik je našao da se postupcima organizatora skupa ni na koji način nije ograničavalo, niti ugrožavalo pravo drugih lica da ističu svoje zahtjeve i ostvaruju prava u skladu sa Ustavom, zakonom i potvrđenim međunarodnim ugovorima.

Zapaža se da se u svom izjašnjenju nadležni organ doveo u situaciju da prihvata svojevrsnu predrasudu, odnosno vrši stigmatizaciju LGBT populacije, na način što bezbjedonosni rizik objašnjava bojaznošću da će druge socijalne grupe biti „pogođene“ činjenicom da se održava Povorkа ponosa kao manifestacija slobode okupljanja pripadnika i zagovarača prava LGBT populacije.

U konkretnom slučaju, Zaštitnik se koristio metodologijom koju primjenjuju međunarodna nadzorna tijela i sudovi, pa je utvrđivao povredu i drugog prava, a ne samo diskriminaciju na koju su podnosioci ukazivali. To ničim nije umanjilo značaj mišljenja, već naprotiv - čini se da može poslužiti kao referentan standard u pristupu svim budućim slučajevima sa sličnom činjeničnom i pravnom podlogom. U poimanju ovih standarda značajan je i drugi predmet koji se odnosio na slobodu okupljanja povodom obilježavanja događaja iz istorije nacionalnih zajednica u Crnoj Gori sa sličnim pravnim rezonovanjem.<sup>44</sup>

### 7.7.3. Nasilje u porodici kao rodno zasnovano nasilje

U izvještajnom periodu Zaštitnik je u radu imao četiri (4) pritužbe koje su se odnosile na rodno zasnovano nasilje. U jednom (1) predmetu utvrđena je povreda prava i donijeto mišljenje sa preporukom, dok u tri (3) predmeta Zaštitnik nije mogao utvrditi povredu prava.

Konvencija Savjeta Evrope o sprječavanju i borbi protiv nasilja nad ženama zahtijeva potpunu implementaciju zakonodavstva u svim oblastima (primarno krivičnom i prekršajnom), ujednačavanje terminologije unutar nacionalnog pravnog poretka i konačno promjene u načinu shvatanja fenomena porodičnog nasilja, kako u društvu, tako i u postupku pred državnim organima. Nakon zakonodavne intervencije nužno je uobličiti sudsku i upravnu praksu, postupke organa policije, jednako kao i praksu ove Institucije i dovesti ih u sklad sa navedenim međunarodnim ugovorom, koji predstavlja obavezujući

<sup>43</sup> Mišljenje sa preporukom može se naći na web-site institucije <http://www.ombudsman.co.me>

<sup>44</sup> Mišljenje sa preporukom može se naći na web-site institucije <http://www.ombudsman.co.me>

materijalnopravni izvor presuđenja i postupanja državnih organa. Ovo jednako po pitanju tumačenja pravnih normi, kao i po pitanju obima zaštite, odnosno kruga lica kojima Konvencija pruža garancije.

Za ovu Instituciju pitanje je od posebnog značaja, jer se pitanje nasilja u porodici tretira i analizira u posebnom odjeljenju, kako bi se i na taj način naglasile odredbe sadržane u preambuli i čl.3 Konvencije, koji definišu nasilje nad ženama kao oblik diskriminacije.

Zaštitnik nalazi da postojeći sistem evidencija o slučajevima nasilja, preduzetim mjerama i konačnom ishodu postupanja nije dovoljno implementiran da bi kompletirao saznanja o rasprostranjenosti ove pojave, uočavanju nedostataka, ali i prepoznavanju pozitivnih primjera kao "repera" za buduće postupanje u istim i sličnim postupcima. Iz prakse Zaštitnika zapažen je nedostatak međusobnog obavještanja institucija - pravosudnih organa, organa policije i centara za socijalni rad. Ovakva međuinstitucionalna saradnja, uz aktivan partnerski odnos prema civilnom sektoru, nužan je preduslov za bolju koordinaciju, uvažavanje i poznavanje međusobnih nadležnosti i povećanje mogućnosti razmjene iskustava, odnosno primjera dobre prakse.

Osim toga, iako Strategija zaštite od nasilja u porodici sadrži aktivnosti na ocjeni stanja i identifikovanju ključnih problema u socijalnoj i drugoj zaštiti, kao i ciljeve i mjere za unapređenje, uključujući razvoj programa za prevenciju nasilja, podršku porodici u prevenciji nasilja, sticanje novih znanja i vještina svih koji se bave zaštitom, te uspostavljanje multidisciplinarnih timova za zaštitu od porodičnog nasilja, opšti je utisak da još uvijek nije sproveden značajan dio aktivnosti, barem kada su u pitanju krajnji rezultati u suzbijanju ove pojave. Kada su timovi u pitanju, svjedoci smo činjenice da su (iako su rokovi odavno protekli) neki od njih formirani tek u drugoj polovini, odnosno krajem 2015. godine.

Prateći efekte primjene zaštitnih mjera, uočava se da postojeći sistem još uvijek ne pruža zadovoljavajući nivo zaštite, što zahtijeva dodatno angažovanje sudova koji ih izriču i organa koji ih sprovode. Takođe, postojeći sistem podrške ne omogućava adekvatnu potporu žrtvama, posebno sa stanovišta ekonomske nezavisnosti, materijalne i socijalne sigurnosti. U toku rada na predmetima, istaknut je problem nedostatka skloništa za žrtve nasilja, čak i u materijalno stabilnijim lokalnim zajednicama. Osim toga, u radu na predmetima zapaženo je postojanje stereotipa lokalne sredine, koja se, u slučajevima kada žrtva nije njen društveni dio, nerijetko solidariše sa nasilnicima i pruža im aktivnu ili pasivnu podršku u opstrukciji ostvarivanja prava žrtava. Konačno, iz svih raspoloživih podataka, neposrednih saznanja i informacija civilnog sektora, evidentno je da ostaje veliki broj neprijavljenih slučajeva, kao posljedica bezizlaznog položaja žrtve ili žrtava nasilja.

Kao odgovor na ove trendove u septembru 2015. godine aktivirana je Nacionalna SOS linija za žrtve nasilja u porodici kojom koordinira NVO SOS telefon za žene i djecu žrtve nasilja – Nikšić. Linija je besplatna za pozive sa bilo koje mreže u Crnoj Gori i dostupna 24 sata, sedam dana u sedmici. Servis predstavlja prvi kontakt za podršku žrtvama nasilja, a konsultantkinje koje rade na liniji imaju zadatak da ojačaju snagu žrtve, servisiraju njene akutne potrebe, podrže je da osnaži svoje kompetencije i povрати kontrolu nad svojim životom. Servis osnažuje i pruža podršku žrtvi kroz sljedeće segmente: emocionalnu podršku, informisanje o pravima i mogućnostima žrtve, konsultacije i pomoć u kriznim situacijama, upućivanje na druge organizacije, ustanove i institucije i psihološko savjetovanje.

Prema podacima projektnog tima za prvih šest mjeseci realizacije projekta (od 01.09.2015. godine do 29.02.2016. godine), pruženo je ukupno 2.155 usluga u sljedećim segmentima: 878 informisanja, 725 povjerljivih razgovora, 266 posredovanja u institucijama od čega i 64 urgentne intervencije, 158 psiholoških savjetovanja, 27 zahtjeva za smještaj u sklonište za žrtve nasilja u porodici, 14 upućivanja i ostalo. U istom periodu (328) osoba je uputilo poziv za pomoć, a najviše poziva je stiglo iz Podgorice (360) i Nikšića (428), zatim Bara (156), Herceg Novog (123), Berana (109), Kotora (104), Pljevalja

(100), Budve (63), Bijelog Polja (53), Danilovgrada (52), Cetinja (46), Rožaja (27), Ulcinja (19), Mojkovca (8), Kolašina (6), Andrijevice i Tivta po četiri (4), Plava dva (2) i Žabljaka, Petnjice i Plužina po jedan (1) poziv<sup>45</sup>.

Prema podacima Uprave policije, u 2015. godini registrovano je 180 krivičnih djela nasilje u porodici i porodičnoj zajednici i u poređenju sa prethodnom godinom (205) taj broj je manji za 12.2%. Tužiocima je procesuirano 167 (204) krivičnih prijavi, kojima je prijavljeno 185 (210) lica, od kojih je 169 (185) muškog a 16 (25) ženskog pola. Od ukupnog broja prijavljenih četiri (4) su maloljetna lica. Registrovano je 19 (74) povratnika u izvršenju krivičnih djela nasilja u porodici i porodičnoj zajednici. Žrtve ovih krivičnih djela su 203 (231) lica, i to 141 (158) ženskog i 62 (73) muškog pola. Od ukupnog broja žrtava 14 (16) su maloljetna lica.

U istom periodu Uprava policije je nadležnom organu za prekršaje podnijela 1.238 (1.249) zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka zbog izvršenih 1.326 (1.347) prekršaja iz člana 36 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici.<sup>46</sup> Prekršaji su izvršeni od strane 1.306 (1.336) izvršilaca, od kojih je 1.069 (1.103) muškog, a 237 (233) ženskog pola. Registrovano je 137 povratnika u izvršenju prekršaja. Žrtve izvršenih prekršaja su 1.386 (1.372) lica, od kojih 842 (900) ženskog i 544 (472) muškog pola. Od ukupnog broja žrtava izvršenih prekršaja, 27 su maloljetna lica. U 2015. godini, policijski službenici su, u skladu sa članom 28 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici, u 24 (22) slučaja naredili učiniocu nasilja udaljenje ili zabranu vraćanja u stan ili drugi prostor za stanovanje. Shodno članu 37 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici, podnijeto je 68 (39) zahtjeva zbog zanemarivanja<sup>47</sup>.

Državno tužilaštvo je tokom 2015. godine procesuiralo 211 krivičnih prijavi za krivično djelo iz čl.221 Krivičnog zakonika (nedavanje izdržavanja) i 148 prijavi za djelo iz čl.220 (nasilje u porodici ili porodičnoj zajednici).

Prema podacima Sudskog savjeta, sudovi u Crnoj Gori su tokom 2015. godine imali u radu 228 predmeta zbog krivičnog djela nasilje u porodici ili porodičnoj zajednici iz čl.220 Krivičnog zakonika. Od ovog broja okončana su 142 predmeta, uz 128 osuđujućih presuda. Prekid ili obustava je evidentiran u dva (2) predmeta, a u šest (6) predmeta su donijete oslobađajuće presude. Sudovi su izrekli 45 kazni zatvora, 69 uslovnih osuda, tri (3) novčane kazne i osam (8) sankcija rada u javnom interesu. Istovremeno su izrečene tri (3) mjere obaveznog liječenja alkoholizma/ narkomanije i jedna (1) mjera obaveznog psihijatrijskog liječenja. Prosječna dužina trajanja sudskog postupka iznosila je 179 dana, a u svojstvu oštećenog bilo je 114 žena i 17 muškaraca, kao i 12 maloljetnih lica, te četiri (4) osobe starije od 65 godina života.

Zbog krivičnog djela nedavanje izdržavanja iz čl.221 Krivičnog zakonika, u radu su bila 302 predmeta, od kojih su okončana 203 predmeta uz 184 osuđujuće presude. Prekid ili obustava je evidentiran u šest (6) predmeta, a u šest (6) predmeta su donijete oslobađajuće presude. Sudovi su izrekli 29 kazni zatvora, 105 uslovnih osuda, 16 novčanih kazni i 25 sankcija rada u javnom interesu.

---

<sup>45</sup> Izvor: [http://www.sosnk.org/category/sos\\_linija/](http://www.sosnk.org/category/sos_linija/)

<sup>46</sup> Ovom normom propisani su načini izvršenja prekršaja: upotreba fizičke sile, bez obzira da li je nastupila tjelesna povreda drugog člana porodice; prijetnja napadom ili izazivanje opasnosti koja može prouzrokovati osjećaj lične nesigurnosti ili psihički bol drugog člana porodice; verbalni napadi, psovanje, nazivanje pogrdnim imenom i na drugi način vrijeđanje drugog člana porodice; ograničavanje slobode komuniciranja sa trećim licima; iscrpljivanje radom, uskraćivanjem sna i odmora, prijetnjom izbacivanja iz stana i oduzimanja djece; seksualno uznemiravanje; uhođenje i na drugi način grubo uznemiravanje; oštećenje ili uništavanje zajedničke imovine ili imovine drugog člana porodice ili pokušaj da se to učini; uskraćivanje osnovnih sredstava za egzistenciju; drsko ponašanje i ugrožavanje porodičnog mira člana porodice sa kojim ne živi u porodičnoj zajednici; nasilje u prisustvu djeteta i ako je žrtva dijete ili član porodice sa "posebnim potrebama".

<sup>47</sup> Podaci iz zgrade se odnose na podatke iz 2014. godine.



Istovremeno je izrečena jedna (1) mjera obaveznog liječenja alkoholizma/narkomanije i osam (8) opomena. Prosječna dužina trajanja sudskog postupka iznosila je 186 dana.

Viši sud za prekršaje dostavio je detaljan tabelarni prikaz o postupcima koji su bili u radu tokom 2015. godine pred sudovima za prekršaje, odnosno organizaciono područnim organima za prekršaje do kraja trećeg kvartala prethodne godine. Shodno ovoj informaciji, ukupno je u radu bilo 1.717 predmeta iz oblasti nasilja u porodici, od čega je 520 prenijeto iz 2014. godine i 1.197 predmeta primljeno u rad tokom 2015. godine. U toku prethodne godine Sud za prekršaje u Podgorici je primio u rad 717 predmeta iz oblasti Zakona o zaštiti od nasilja u porodici, Sud za prekršaje u Budvi 228 i Sud za prekršaje u Bijelom Polju 252 predmeta. Ukupno je završeno 1.090 predmeta od čega u Sudu za prekršaje Podgorica 759, u Sudu za prekršaje Bijelo Polje 189, i u Sudu za prekršaje Budva 142 predmeta. Navedeni predmeti su završeni na način što je izrečeno: 334 novčane kazne, 75 kazni zatvora, 148 uslovnih osuda, 74 opomene, osam (8) vaspitnih mjera, u šest (6) predmeta je zahtjev odbačen, u 74 predmeta je obustavljen postupak, dok je u 279 predmeta donijeta oslobađajuća odluka. Izrečeno je 227 zaštitnih mjera i to: udaljenje iz stana ili drugog prostora za stanovanje 39; zabrana približavanja 65; zabrana uznemiravanja ili uhođenja 94; obavezno liječenje alkoholičara od zavisnosti 15; obavezno liječenje od zavisnosti od droga šest; obavezno liječenje od bolesti zavisnosti dvije; obavezno psihijatrijsko liječenje četiri; obavezni psihosocijalni tretman dvije. Od ukupno 1.197 predmeta postupci su vođeni protiv 1.229 nasilnika/ca, od čega 805 iz okvira nadležnosti Suda za prekršaje Podgorica, 237 iz okvira Suda za prekršaje Budva i 187 iz okvira Suda za prekršaje Bijelo Polje. Punoljetnih nasilnika/ca je bilo ukupno 1.218 ili 99,10%, i to 1.018 muškog pola ili 83,57% i 200 ženskog pola ili 16,42%. Maloljetnih nasilnika/ca je bilo ukupno 11 od čega osam muškog i dvije ženskog pola. Prema raspoloživim podacima, na uzorku od 990 tj. 88,55% od ukupnog broja, njih 603 ili 60,90% su nezaposlena lica. Na uzorku od 534 ili 43,44% od ukupnog broja, njih 98 ili 18,35% ima osnovno obrazovanje, 380 ili 71,16% srednje obrazovanje, dok njih 56 ili 10,48 ima višu ili visoku stručnu spremu. Od ukupno 1.197 predmeta, bilo je 1.327 različitih žrtava nasilja od čega 893 iz okvira nadležnosti Suda za prekršaje Podgorica, 243 iz okvira Suda za prekršaje Budva i 247 iz okvira Suda za prekršaje Bijelo Polje. Punoljetnih žrtava nasilja je bilo ukupno 1.228 ili 92,53% i to 824 ženskog pola ili 67,10% i 404 muškog pola ili 32,89%. Maloljetnih žrtava nasilja bilo je ukupno 99 ili 7,46%, od čega 52 muškog pola ili 52,52% i 47 ili 47,47% ženskog pola. Viši sud za prekršaje je u toku 2015. godine imao ukupno u radu 113 predmeta iz oblasti Zakona o zaštiti od nasilja u porodici. U 93 predmeta ili 82,30% žalbu je izjavio/la okrivljeni/a, u 14 predmeta ili 12,38 podnosilac/teljka zahtjeva i u šest predmeta ili 5,30% oštećeni/a. U 73 predmeta ili 64,60% slučajeva prvostepena odluka je potvrđena, a u 18 predmeta ili 15,92% ukinuta; u 19 predmeta ili 16,81% preinačena, dok su tri predmeta ili 2,65% administrativno vraćena prvostepenim sudovima.

### **Primjer:**

**Opis slučaja:** Zaštitniku se obratila S. T. posredstvom NVO Centar za ženska prava iz Podgorice, pritužbom zbog povrede njenih i prava njenog maloljetnog djeteta od strane srodnika bivšeg supruga. Nakon prekida zajednice ostala je sa ćerkom da živi u stambenoj jedinici koja, prema katastarskim podacima, pripada ocu supruga. Od tog momenta, prema njenoj tvrdnji, započeli su problemi, izbacivanje iz kuće, verbalni napadi, uznemiravanje, lišavanje osnovnih uslova za život (isključivanje vode i struje), pri čemu je u više navrata prijavljivala napade policiji, na osnovu čega je pokretan prekršajni postupak za zaštitu od nasilja u porodici i izrečena zaštitna mjera zabrane približavanja okrivljenih prema njoj i maloljetnoj ćerki. Po kazivanju podnositeljke, nakon isteka zaštitne mjere nastavljeno je konstantno uznemiravanje i oglašavanje o odluke suda, zbog čega je i dijete izloženo višegodišnjem psihičkom uznemiravanju i prijetnjama, i u strahu za majčinu i sopstvenu bezbjednost.

**Ispitni postupak:** Zaštitnik je zatražio izjašnjenje od svih relevantnih nadležnih institucija zaduženih za postupanje i odlučivanje.

**Ishod postupka:** Na osnovu izjašnjenja nadležnih organa, Zaštitnik je utvrdio povredu prava i dao mišljenje sa preporukom da se u ovom slučaju od strane multidisciplinarnog tima, zaduženog za zaštitu od nasilja u porodici u datoj lokalnoj zajednici, sačini plan zaštite i sprovedu djelotvorne mjere kako bi se zaustavilo ponavljanje nasilja i sekundarna viktimizacija žrtava, kao i da se sve institucije, zadužene za postupanje u slučajevima zaštite od nasilja u porodici, ubuduće vode načelima efikasnosti zaštite i preventivnog djelovanja, a na šta su obavezani ne samo domaćim zakonodavstvom u ovoj oblasti nego i međunarodnim standardima koje je Crna Gora usvojila i obavezala se da ih primjenjuje (Konvencija Savjeta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i u porodici, kao i Protokol o postupanju u slučajevima nasilja u porodici).

## 7.8. Prava manjinskih naroda i drugih manjinskih zajednica i vjerska prava

Zaštitnik podsjeća da je inicijativu za reformu zakonodavstva u ovoj oblasti podnio 2013. godine, sa ciljem neophodnih izmjena i usaglašavanja sa stavovima Venecijanske komisije. Inicijativom je ukazano da je neophodno preispitati odredbe o sastavu i broju članova savjeta nacionalnih zajednica po funkciji koji se biraju po automatizmu, jer ovakav način izbora nije slobodan i neposredan i daje primat predstavnicima javne vlasti iz sastava političkih partija, nasuprot primjeni opšteg principa transparentnosti na opštim, slobodnim i neposrednim izborima u okviru manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, što znači da uslove, postupak i način izbora članova savjeta, u skladu sa navedenim principom, treba propisati Zakonom.

Takođe, ukazano je 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.

Predlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o manjinskim pravima i slobodama u toku 2015. godine bio je dva puta na dnevnom redu Skupštine Crne Gore, ali nije dobio potrebnu većinu, zbog čega je povučen iz skupštinske procedure.

Zaštitnik je u 2014. godini podnio inicijativu Skupštini Crne Gore za donošenje Zakona o upotrebi službenog jezika i pisma u jezika i pisma u službenoj upotrebi. Ovakav stav proizašao je iz činjenice da i pored postojanja posebnih zakona kojima se uređuje pitanje jezika i pisma, nedostaje jedinstven linearni pristup, kako bi se ova materija uredila na cjelovit način. Međutim, ta inicijativa nije prihvaćena, pa Zaštitnik i ovom prilikom ukazuje na neophodnost da se Zakon donese što prije.

Osim navedenog Zaštitnik je mišljenja da se postojeći strateški dokumenti moraju inovirati, a njihova primjena posebno analizirati kako bi se utvrdio stepen ostvarivanja manjinskih prava. To je posebno značajno ako se imaju u vidu dešavanja tokom 2015. godine i odliv stanovništva sa sjevera Crne Gore prema destinacijama u Zapadnoj Evropi. Imajući u vidu da se radi o mahom ekonomskim migrantima, skoro je izvjesno da će oni biti vraćeni po osnovu ugovora o readmisiji, ali je sam čin prouzrokovao negativnu sliku nebrige o jednom dijelu socijalno ugroženog stanovništva. Zaštitnik podsjeća da je Strategija manjinske politike ukazala na izvjestan stepen ekonomskog zaostajanja sredina u kojima žive manjine i predvidjela nekoliko mjera za prevazilaženje ovog problema. Međutim, očigledno je da se o tim mjerama malo vodilo računa, pa je i posljedica logična.

Takođe, istraživanja o etničkoj distanci ukazuju na postojanje izvjesnog stepena odbojnosti prema pojedinim etničkim grupama. To se naročito dešava nakon turbulentnih pojava u okruženju koje se često prelivaju u Crnu Goru. U takvim okolnostima potrebno je znatno više napora da se pojasni

koncept rasne diskriminacije, njegovi rizici i posljedice koje ima na ukupan razvoj društva. Pri tome često izostaje odlučna i sveobuhvatana društvena akcija u kojoj učestvuju svi sektori društva.

Konačno, razvoj međuetničkih odnosa i skladnog suživota manjina mora se podsticati i kroz odgovarajuće projektne forme i zagovaranje manjinskih prava koje podstiče država. Sa druge strane, takvi postupci ne smiju da stimuliraju segregaciju i druge negativne pojave kojima se manjine dovode u nejednak položaj u odnosu na preostalo stanovništvo.

### 7.8.1. Diskriminacija po osnovu nacionalne pripadnosti

U izvještajnom periodu u radu je bilo 15 pritužbi koje su se odnosile na diskriminaciju po osnovu nacionalne pripadnosti. Polazeći od sadržine pritužbi, evidentno je da su se pripadnici nacionalnih manjina najčešće obraćali zbog eventualne povrede prava odnosno diskriminacije iz područja rada. U tom pravcu, zapaža se da je najveći broj podnosilaca ukazivao na diskriminaciju prilikom zasnivanja radnog odnosa. Polazeći od zakonskih određenja da poslodavac mora voditi računa o ravnomjernoj zastupljenosti i činjenice da lica koja su se prijavila na oglas u svojoj radnoj biografiji navode, ukoliko žele, nacionalnu pripadnost, Zaštitnik je brzo reagovao i tražio izjašnjenja na navode iz pritužbi, kao i potrebnu dokumentaciju. Koristeći uobičajeni test zasnovan na praksi evropskih sudova, u najvećem broju ovih slučajeva, Zaštitnik nije mogao utvrditi postojanje diskriminacije.

Imajući u vidu da je teško dokazati diskriminaciju organa na koji se pritužba odnosi, a zbog složenosti i kompleksnosti samog koncepta diskriminacije kod primjene uobičajenih pravnih pravila o teretu dokazivanja - stvoren je drugačiji koncept i razvijena su specifična pravila o teretu dokazivanja. Pored uobičajenih sredstava, za dokazivanje diskriminacije koristi se analiza statističkih podataka, pa je i u radu ove Institucije, uz pomoć međunarodnog eksperta, razvijena posebna forma korišćenja ovog dokaznog sredstva.

Zapaženo je da ne postoji praksa podnošenja pritužbi od strane nacionalnih savjeta, bez obzira na činjenicu što su i prošle i ove godine pojedini savjeti dostavili svoje informacije o viđenju položaja i stanja prava svoje zajednice, pa je tokom 2015. godine podnijeta samo jedna pritužba od strane odnosnog nacionalnog savjeta. Međutim, podnosilac pritužbe nije istu dopunio u traženom roku, a ni nakon ponovljene urgencije, niti je dostavljen minimum podataka koji je potreban da bi se po pritužbi moglo postupiti.

Kada se govori o diskriminaciji po osnovu nacionalne pripadnosti, prva asocijacija je diskriminacija populacije Roma i Egipćana. Međutim, u izvještajnom periodu pripadnici ove ranjive grupe nijesu podnijeli ni jednu pritužbu zbog diskriminacije.

#### Primjeri:

**1) Opis slučaja:** Zaštitniku se obratio građanin zbog objavljivanja uvredljivog naslova po nacionalnoj osnovi, odnosno govora mržnje iskazanog u tekstu, a na štetu pripadnika albanske nacionalnosti.

**Preduzete mjere:** Postupajući po pritužbi, Zaštitnik je zatražio izjašnjenje od dnevnog lista zbog objavljivanja spornog novinskog sadržaja. Međutim, kako isto nije dostavljeno ni nakon upućivanja urgencije, to je Zaštitnik na osnovu raspoloživih podataka zauzeo stav i dao preporuku dnevnom listu.

**Ishod slučaja:** Utvrdivši diskriminaciju po nacionalnoj osnovi, odnosno govor mržnje prema pripadnicima albanske nacionalnosti, Zaštitnik je ukazao da sloboda izražavanja ne smije biti izgovor za bilo koji oblik diskriminacije, po bilo kom ličnom svojstvu, a posebno ne za govor mržnje. Zaštitnik je

upozorio da se u heterogenim, multietničkim i multikonfesionalnim društvima, kakvo je društvo u Crnoj Gori, govor mržnje posebno reflektuje kao društveno opasna pojava. Izražavanje govora mržnje zasnovanog na nacionalnoj netoleranciji i etnonacionalnoj diskriminaciji i neprijateljskom stavu prema manjinama, podrija temelje demokratskog i inkluzivnog društva i njegove osnovne vrijednosti. Kada je konkretan slučaj u pitanju, Zaštitnik se vodio ubičajenim testom primjenljivim kod govora mržnje, kao oblika ograničenja slobode izražavanja, a koji se sastoji u ocjeni: konteksta u kojem je govor saopšten, autoriteta lica ili medija koji koristi izražavanje i sposobnosti da utiče na javnost; prirode i oštine, odnosno načina izražavanja; specifičnosti na koje se u govoru ukazuje; korišćenog medija i mogućnosti da se trenutno proizvede efekat u javnosti; kao i karakteristika auditorijuma kojem se taj govor prenosi.<sup>48</sup>

**2) Opis slučaja:** Zaštitniku se obratio predstavnik nevladine organizacije zbog navodne povrede prava na mirno okupljanje pripadnika bošnjačke zajednice i drugih sa ciljem obilježavanja memorijalnog skupa „Šahovići 1924-2012“, koji je zabranjen rješenjem Uprave policije - Područna jedinica Bijelo Polje.

**Ispitni postupak:** Postupajući po pritužbi Zaštitnik je zatražio i dobio izjašnjenje Uprave policije, u kojem se navodi da je ovaj organ donio rješenje kojim se zabranjuje održavanje odnosnog javnog okupljanja, sa obrazloženjem da bi održavanje istog ugrozilo bezbjednost ljudi i imovine i narušilo javni red i mir u većem obimu.

**Ishod postupka:** Zaštitnik je u konkretnom slučaju utvrdio povredu prava, ocijenivši da je zabranom skupa memorijalnog marša „Šahovići 1924-2012“ u Bijelom Polju povrijeđeno pravo na mirno okupljanje, ovo iz razloga jer Uprava policije nije uspjela da dokaže da su primijenjene ili predložene mjere manje restriktivne od mjere zabrane, čime je povrijeđeno načelo proporcionalnosti upotrijebljenih sredstava i cilja koji se ograničenjem želio postići, odnosno principi sadržani u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i praksi Evropskog suda za ljudska prava. Isto tako, Zaštitnik je ukazao na zloupotrebu prava na kontra-demonstracije i nedostatak jasne pozicije prinude kada se ovo pravo koristi, samo da bi se spriječilo mirno okupljanje koje je najavljeno i planirano ranije. U pogledu načina izražavanja vezanog za predmetni memorijalni skup, Zaštitnik nije otvarao pitanja iz nadležnosti državnih organa i organa lokalne samouprave koja se tiču jednog dijela ceremonije, odnosno postavljanja spomen-obilježja, jer je ta materija propisana posebnim Zakonom o spomen obilježjima Crne Gore<sup>49</sup> i aktima lokalnih samouprava.

## 7.8.2. Vjerska prava i zaštita od diskriminacije

Sloboda ispoljavanja vjerskog opredjeljenja manifestuje se kroz individualnu i kolektivnu dimenziju, te se kao primjer slobode spoljašnjeg ispoljavanja navode bogoslužjenje, vjerski obredi, vjerska praksa i vjerska nastava. Pri tom se ne misli samo na vjerske ceremonije nego i na običaje povezane s vjerom, kao što su, na primjer, pravila u vezi sa ishranom, odijevanjem, obilježavanjem raznih događaja, korišćenjem posebnog jezika, itd.

Naučna saznanja ukazuju da u zaštićenu praksu spada i način vođenja vjerskih poslova, uključujući tu i izbor sveštenika i vjerskih poglavara. Što se tiče vjerskog organizovanja, u mnogim državama, pa i

---

<sup>48</sup> Prema posljednjim najavama, Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije donijela je novu Generalnu preporuku broj 15 koja je posvećena borbi protiv govora mržnje. Ovaj dokument je praćen Memorandumom sa objašnjenjima i predstavlja bitan iskorak u poimanju i tumačenju govora mržnje, a posebno je značajan sa stanovišta primjene međunarodnih standarda u radu tijela za jednakost i drugih institucija pred kojima se štite ljudska prava i slobode, uključujući i zaštitu od diskriminacije. Službeno objavljivanje ove preporuke se očekuje krajem maja 2016. godine.

<sup>49</sup> „Sl. list CG“, br. 40/08

većini evropskih zemalja (uz izuzetak Francuske), vjerske zajednice se registruju, obzirom da država tako odlučuje o legalnom postojanju vjerskih zajednica.

U Ustavu Crne Gore je utvrđen pravni okvir o vjerskim zajednicama i slobodi misli, savjesti i vjeroispovijesti. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava je sačinilo Nacrt novog Zakona o slobodi vjeroispovijesti, kao i program javnih rasprava o ovom aktu, koje su praćene mnogim primjedbama i kritičkim osvrtom. Stoga je Vlada Crne Gore povukla Nacrt Zakona iz dalje procedure, sa ciljem dorade u dijelu normi na koje su date primjedbe od strane stručne i naučne javnosti.

Zaštitnik smatra da Zakon o vjerskim zajednicama u Crnoj Gori treba da bude sveobuhvatan, kvalitetan i adekvatan, takav da će sve građane tretirati ravnopravno, garantujući im jednaka vjerska prava. To podrazumijeva vjerski pluralizam i toleranciju, kao i autonomiju vjerskih zajednica. U tom kontekstu treba sagledavati pozitivne obaveze države na način kojim se ne bi štetila ili ugrožavala prava vjerskih zajednica i njihovih pripadnika. Crna Gora kao sekularna država u svom zakonodavstvu promoviše liberalan stav u odnosu prema vjerskim zajednicama, sa tendencijom zaključivanja posebnih sporazuma kojima će se regulisati pojedina pitanja odnosa prema vjerskim zajednicama i organizacijama.

Zaštitnik je po osnovu vjere i nošenja vjerskih obilježja imao u radu četiri pritužbe u kojima je koristio pravo davanja preporuka i ukazivanja na okolnosti konkretnih slučajeva.

#### **Primjer:**

**Opis slučaja:** Zaštitniku se obratila prosvjetna radnica, koja je navela da ima završene studije iz oblasti engleskog jezika i žurnalistike i da posjeduje predavačko radno iskustvo iz Bosne i Hercegovine. Smatrala je da su njena prava na rad, odnosno radno angažovanje povrijeđena usljed diskriminacije zbog nošenja vjerskog obilježja (marama) i političke pripadnosti.

**Preduzete mjere:** Zaštitnik je pokrenuo ispitni postupak i zatražio izjašnjenje od prosvjetne ustanove, a posebno na okolnost da li je marama i politička pripadnost bila smetnja za dalje angažovanje podnositeljke pritužbe.

**Ishod postupka:** Obzirom da podnositeljka dolazi iz Rožaja gde je 95% stanovništva iste konfesije, odnosno islamske vjeroispovijesti i gdje nošenje hidžaba ne predstavlja "ekskluzivitet", bilo je teško utvrditi da li je samo nošenje hidžaba bio povod za (ne)zasnivanje radnog odnosa i diskriminaciju. U ocjeni diskriminacije indikativan je podatak da nijedna nastavnica u navedenim školama ne praktikuje nošenje hidžaba, ali i odsustvo bilo kakvih verbalnih i neverbalnih incidenata po tom osnovu tokom boravka i rada u školi (po izjavi same podnositeljke). Zaštitnik u konkretnom slučaju nije mogao utvrditi postojanje diskriminacije, ali je konstatovao nepravilnosti od strane inspekcije rada učinjenu prilikom preispitivanja izbora i prijema određenih lica koja mogu da ukazuju na povredu zakona po drugom osnovu (zloupotreba službenog položaja, nesavjestan rad u službi...), što je podnositeljka pritužbe već učinila inicirajući krivični postupak pred nadležnim sudom.

### **7.8.3. Informacije savjeta nacionalnih manjina i drugih manjinskih nacionalnih zajednica**

U cilju sagledavanja potpunijeg stanja na polju manjinskih prava, Zaštitnik se i ove godine obratio nacionalnim savjetima manjinskih naroda i manjinskih zajednica radi dobijanja informacija o stanju u

ovoj oblasti. Od ukupno šest nacionalnih savjeta u Crnoj Gori, četiri savjeta su dostavila svoje izvještaje koje u ovom izvještaju prikazujemo<sup>50</sup>.

U Izvještaju **Hrvatskog nacionalnog vijeća Crne Gore**, između ostalog se navodi da su generalno zadovoljni stepenom ostvarivanja prava ovog manjinskog naroda sa stanovišta ustavne pozicije, uključujući hrvatski jezik i pismo u službenoj upotrebi.

U Crnoj Gori već trinaest godina djeluje hrvatska politička stranka - Hrvatska građanska inicijativa, koja je srazmjerno zastupljena u parlamentu, kao i u Vladi Crne Gore. Takođe, u Crnoj Gori djeluje veći broj hrvatskih nevladinih udruga, sa značajnim učešćem u društvenom životu zajednice.

U Crnoj Gori djeluje i Hrvatska škola gdje se nastava odvija na hrvatskom jeziku, a programski pokriva hrvatski jezik i istorijsko - kulturnu baštinu. No, i pored angažmana i saradnje sa relevantnim institucijama iz područja očuvanja i zaštite manjinskih prava, pojava koja svakako daje razloga za brigu je etnička distanca prema pripadnicima manjinskih naroda, a posebno prema pripadnicima hrvatskog naroda. Naime, prema istraživanju NVO CEDEM na relevantnom uzorku ispitanika, generalna etnička distanca prema Hrvatima iznosi 35,46%, uz manje više konstantne negativne varijable o predrasudama po pojedinim pitanjima iz društvenog, političkog, kulturnog i svakog drugog konteksta. Stoga je nužno preduzeti potrebne mjere u okviru zakonskih i administrativnih mogućnosti, kako bi se uticalo na poboljšanje trendova u ovom pogledu. Pripadnici hrvatskog naroda slobodno participiraju u izbornim procesima u matičnoj državi i sprovode saradnju na međudržavnom i međunarodnom nivou, a predstavnici Savjeta i pripadnici hrvatske nacionalne zajednice aktivno sudjeluju i doprinose interetničkom, interreligijskom i interkulturalnom dijalogu i napretku crnogorskog društva.

U Izvještaju **Srpskog nacionalnog savjeta** ukazuje se na proces nestajanja i diskriminacije srpskog naroda i smanjenja broja pripadnika ovog naroda prema statističkim pokazateljima. Taj trend je prema ovoj informaciji posebno prisutan u postreferendumskom periodu, a važeći Ustav srpskom narodu nije dodijelio odgovarajući ustavnopravni status. Prema ovim pokazateljima i zvaničnim podacima iz državnih institucija nedvosmisleno se ukazuje na to da je srpski narod u Crnoj Gori u podređenom položaju. Zastupljenost u državnim institucijama i lokalnoj samoupravi kreće se od nula do sedam posto, u zavisnosti od institucije do institucije, iako je Ustavom zagarantovana ravnomjerna zastupljenost nacionalnih zajednica. Srba gotovo da nema u državnim institucijama i organizacijama, od mjesne zajednice do diplomatije. Posebno je to slučaj u organizacijama koje se finansiraju iz budžeta, te naročito u oblastima prosvjete, zdravstva, policije i drugih organa izvršne, zakonodavne i sudske vlasti.

Bez obzira na ustavnu zagarantovanost iz ovog Savjeta smatraju da je u Crnoj Gori uspostavljena procedura zapošljavanja koja u potpunosti eliminiše prijem u radni odnos predstavnike srpske nacionalnosti kako u državnim organima gdje se hijerarhijski imenuju nosioci funkcija i sprovodi politika nejednakosti do najnižih nivoa angažovanja u organima i ustanovama. Po ocjeni ovog Savjeta svi namještenici se postavljaju po nacionalnoj i političkoj pripadnosti i gotovo da ne postoji mogućnost, s obzirom na njihovo diskreciono pravo imenovanja, da u radni odnos prime nekog kandidata iz srpske nacionalne zajednice, bez obzira na stručnost i kvalitet.

Takođe, navodi se da Srpski nacionalni savjet nailazi na nepremostive prepreke i opstrukcije u pokušaju da riješi ovaj problem. Očekujući da će država Crna Gora imati nepristrasan odnos prema svojim građanima, pa i pripadnicima drugih nacionalnih zajednica, Srpski nacionalni savjet potpisao je sa Upravom za kadrove sporazum o saradnji na postizanju ravnomjerne zastupljenosti u državnoj

---

<sup>50</sup> Izvještaji savjeta su navedeni po redoslijedu prispjeća

upravi. Na samom protokolu potpisivanja, upozoreno je, ukoliko taj sporazum ne pokaže adekvatne rezultate, da će Srpski nacionalni savjet biti primoran da izađe iz njega, što je i učinio.

U trenutku pisanja ovog izvještaja, Savjet nalazi da Srbi nemaju mogućnost da koriste ni prava manjinskih naroda, ali ni mogućnost da sebi obezbijede ono što je, snagom državne moći, crnogorska nacionalna zajednica već pribavila. Formiranjem Savjeta Srbi u Crnoj Gori stekli su uslove da koriste ono što je u tom vremenu bilo predviđeno novodonesenim Ustavom i postojećim zakonima za manjinske narode, pa s tim u vezi i mogućnost autentične zastupljenosti srpskog naroda u parlamentu, što je rezultiralo pritiskom zvanične vlasti i političkih partija koje pretenduju da budu dio srpske opozicije na ovaj Savjet. Po informaciji ovog Savjeta, koristeći mogućnosti finansiranja nacionalnih projekata preko Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava, Srpski nacionalni savjet je sa svojim sestrinskim organizacijama, uspio da u vrlo kratkom vremenu obezbijedi ono što politički predstavnici Srba nisu uspjeli ni da započnu u proteklom vremenu.

Nakon noveliranja zakonodavstva iz Savjeta ukazuju da je promjenama zakona doniranje srpskih projekata smanjeno za više od 50 posto, što je za posledicu proizvelo da predstavnici drugih nacionalnih zajednica po osnovu pokazatelja Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava dobijaju čak od pet do deset puta više sredstava od organizacija koje štite identitet srpskog naroda, u odnosu na brojnost tih naroda u ukupnom broju stanovništva Crne Gore.

U Informaciji **Romskog savjeta** se ukazuje da je stanje romske zajednice u Crnoj Gori i dalje veoma teško. Problemi Roma su izuzetno složeni i kompleksni, neophodno je uložiti mnogo napora da se oni ublaže, pri tome politička volja je od presudnog značaja. Izvjesni pozitivni pomaci postoje, ali to je daleko od stvarnih potreba Roma. Stanje iz oblasti obrazovanja se poboljšava, broj srednjoškolaca je svake godine u stalnom porastu, broj studenata upisanih na Univerzitetu Crne Gore je takođe u porastu, broj djece uključenih u redovno školsko obrazovanje je i dalje u porastu. Međutim, i pored toga i dalje je veliki broj djece koja još uvijek nijesu uključena u redovno školsko i predškolsko obrazovanje. I dalje je mali procenat djece koja uspješno završavaju osnovnu i srednju školu. O stanovanju se ne može govoriti u kontekstu nekih značajnijih uspjeha i ostvarenih rezultata. To svakako ne znači da ništa nije urađeno po tom pitanju, ali je ovaj problem izuzetno izražen kod pripadnika romske zajednice. Mnogi Romi nemaju adekvatan smještajni prostor, mnogi od njih i dalje žive u nehygienjskim uslovima života, često bez struje i vode, uglavnom su to trošne barake, locirane na mjestima izvan oka javnosti.

U oblasti zapošljavanja, kod romske zajednice nije evidentiran napredak. Posljednjih godina bilježi se pad ionako lošeg procenta zaposlenosti. Romi uglavnom rade u komunalnom sektoru, održavaju higijenu, sakupljaju sekundarne sirovine i obavljaju teške fizičke poslove. Radi se o slabo plaćenim poslovima koje drugi obično izbjegavaju, što dodatno afirmiše predrasude. Nepotpuni podaci Uprave za kadrove pokazuju da nema zaposlenih Roma u organima lokalne uprave. Prema podacima Zavoda za zapošljavanje Crne Gore, Romi, pored lica sa invaliditetom, spadaju u dvije najugroženije kategorije kada je u pitanju zapošljavanje. Problem je, što domaći propisi u oblasti zapošljavanja i rada ne predviđaju posebne mjere afirmativne akcije za pripadnike romske i egipćanske zajednice, a što je preduslov za punu pravnu zaštitu i poboljšanje njihovog položaja u društvu i državi. Stoga, do danas niti jedan pripadnik romske zajednice ne radi u organima lokalne uprave, što je u suprotnosti sa Ustavom koji u članu 79 garantuje proporcionalnu zastupljenost manjinama u organima državne i lokalne uprave. Broj uposlenih Roma u organima državne uprave procentualno je veoma nizak - 0,03%. Nacionalni savjet Roma godinama se obraća Ministrastvu za ljudska i manjinska prava, ali i drugim nadležnim institucijama, da im pomognu u ostvarivanju ustavnih prava, u dijelu koji se tiče proporcionalne zastupljenosti Roma u javnoj upravi, ali niko se nije oglašavao po tom pitanju. Roma nema ni u crnogorskom parlamentu, zbog nedostatka političke volje.

Romski savjet u Crnoj Gori smatra da važeći zakon o izboru odbornika i poslanika nije afirmativan za romsku zajednicu i ne obezbjeđuje sistemsko rješenje za autentično predstavljanje Roma u crnogorskom parlamentu. Oni smatraju da je aktuelni izborni cenzus za romsku zajednicu previsok i da ne pruža ni minimalne šanse da Romi pređu cenzus. Stoga, neophodno je da im se omogući sistemsko rješenje za političko učešće Roma u javnom životu, smanjenjem cenzusa sa 0.70 na 0.35% važećih glasova za jedan poslanički mandat. Isti ustupak je urađen i prema hrvatskoj manjini i nema razloga da se isto pravo njima osporava. Tim prije što hrvatska zajednica kao i romska zajednica podjednako sa 1% učestvuje u strukturi stanovništva.

Neophodno je takođe sprovesti određene aktivnosti u rješavanju problema upisa djece u matične knjige rođenih. Ova lica se tretiraju kao „pravno nevidljiva lica”, nijesu upisana u matične knjige rođenih, nemaju lične karte, zdravstvene i radne knjižice, vozačke dozvole, pasoše, niti druga identifikaciona dokumenta. Ukratko, oni nijesu priznati kao subjekti prava, kao pojedinci kojima je priznato svojstvo ljudskih bića za koje se vezuje uživanje drugih prava i sloboda. Tokom 2014. godine, Romski Savjet je sproveo opsežno istraživanje u svim gradovima Crne Gore o pravnom statusu, odnosno koliko domicionih Roma i Egipćana još uvijek nema lična dokumenta.

Istraživanja su pokazala da se oko 200 pripadnika ovih zajednica još uvijek suočava sa problemom nedostatka lične dokumentacije i isto toliko djece još uvijek nije upisano u matične knjige rođenih. O rezultatima istraživanja obaviještene su nadležne institucije.

Prema Izvještaju Nacionalnog Savjeta Roma, Strategija inkluzije za period 2012-2016 nije u potpunosti ispunila njihova očekivanja, mnogi problemi su i dalje prisutni. Stoga su neophodne sistemske promjene u sprovođenju ciljeva i mjera predviđenih Strategijom, prije svega neophodan je kvalitetan monitoring u praćenju realizacije Strategije.

U istom Izvještaju se navodi da nijesu sigurni da je i jedna opština u Crnoj Gori za period 2015-2016 aktuelnim budžetom predvidjela da dio sredstava odvoji za realizaciju ciljeva iz akcionih planova. Predstavnici Nacionalnog Savjeta Roma su obišli par opština, koje takav odnos uglavnom temelje na nedostatku finansijskih sredstava za normalno funkcionisanje jedinica lokalnih samouprava. Nacionalni savjet Roma ne vidi razlog zašto nacionalni koordinator za realizaciju Strategije za poboljšanje položaja Roma i Egipćana ne bi bio pripadnik ove populacije, kojeg bi delegirao Romski savjet.

Takođe, nalaze neophodnim da Vlada imenuje pripadnike romske zajednice kao lokalne koordinatore za realizaciju Strategije za poboljšanje položaja Roma i Egipćana u svim opštinama gdje žive pripadnici romske zajednice. Tek onda bi imali neophodne informacije o načinu i toku realizacije Strategije na državnom i lokalnom nivou.

Nacionalni Savjet Roma i Egipćana smatra da je neophodno da se sa raseljenim licima romske populacije obavi dijalog, koji bi imao za cilj donošenje zajedničke odluke o tome: kuda i kako, bez pritisaka, ucjena ili skrivenih namjera.

U Izvještaju **Bošnjačkog savjeta u Crnoj Gori** ističe se da se položaj Bošnjaka u Crnoj Gori generalno poboljšava u posljednjih desetak godina, uz konstataciju da je daleko od stepena zadovoljstva dostignutim. To prvenstveno kad se uzme u obzir ekonomska situacija i životni uslovi, posebno na sjeveru Crne Gore, gdje živi najveći procenat Bošnjaka. Zbog loših ekonomskih uslova, svjedoci smo konstantne migracije stanovništva iz sjevernog regiona, posebno prema zemljama zapadne Evrope, o čemu je javnost bila dovoljno informisana.



Kada se analizira položaj manjinskog naroda u Crnoj Gori, potrebno je da imamo u vidu više segmenata. Prije svega potrebno je analizirati pravni okvir za zaštitu prava manjinskih naroda. Zatim, institucionalni okvir, za realizaciju zakonom utvrđenih prava. Takođe, i dosljednu primjenu zakonskih normi i implementaciju kroz efikasan i djelotvoran rad institucija. Posmatrajući pravni okvir za zaštitu prava manjinskih naroda definisan kroz Ustav, zakone, deklaracije i druga dokumenta može se konstatovati da je dobar, ali on sam po sebi ne znači ništa, osim pretpostavke da se nešto može ostvariti-realizovati i da neće biti u suprotnosti sa zakonom. Dakle, potrebno je baviti se analizom rezultata i implementacijom odredbi pomenutih dokumenata, te analizom gdje je napravljen napredak, a gdje je uočena stagnacija.

Rad na izmjenama i dopunama Zakona o manjinskim pravima i slobodama je primjer kako ne treba da se radi. Ovaj, za manjine ključni Zakon, pokušat je biti usvojen bez uvažavanja stavova i prijedloga manjina, dakle onih koje najviše tangira. Parlament Crne Gore je to prepoznao i isti nije prihvatio. Kroz procedure priprema ovih izmjena i dopuna, od rada u radnim grupama, preko javnih rasprava, do rasprava i razgovora u resornom Ministarstvu, pokazao se odnos prema nacionalnim Savjetima, koji su kroz ignorisanje njihovih prijedloga i sugestija, potpuno marginalizovani i potcijenjeni. U kontekstu prethodnih konstatacija, a u okviru pitanja implementacije manjinskih prava, treba aktuelizirati pitanje odnosa prema nacionalnim Savjetima i dati odgovore na neka pitanja u vezi njih. Naime, potrebno je odgovoriti na slijedeća sistemski pitanja: koja je uloga nacionalnih Savjeta; kakva su im ovlašćenja; u kojim uslovima rade; ko i u kojoj mjeri pita Savjete i koliko uvažava njihove prijedloge, sugestije, zahtjeve. Sva prethodna pitanja su postavljena zbog lošeg iskustva u prethodnom periodu i zbog želje da se shvati da u narednom periodu treba ozbiljno razgovarati o ulozi, zadacima, nadležnostima, ovlašćenjima, uslovima rada Savjeta i drugim pitanjima od značaja za pravilno pozicioniranje nacionalnih Savjeta u društvu. Ukoliko se ozbiljno ne razmotre prethodna pitanja i ne promijeni status Savjeta, prijedlog je da se ozbiljno razgovara o svrsi njihovog daljeg opstanka i djelovanja, jer se oni svode na fikciju, čime se gubi svrha i smisao njihovog postojanja. Dobar primjer za loš odnos prema Savjetima, u prethodnom periodu, bio je ignorisanje stavova i prijedloga tokom javne rasprave o zakonima o nacionalnim simbolima i izmjenama i dopunama zakona o manjinskim pravima i slobodama. Savjeti se pozivaju da potpisuju memorandume, u cilju poboljšanja položaja manjinskih naroda sa značajnim institucijama, ali se i to pretvara u formu, koja je potrebna za zadovoljenje nećijih zahtjeva. Dakle, nakon potpisivanja tih dokumenata ništa se pozitivno ne dešava, što bi promijenilo situaciju. Kao primjer navodi se potpisivanje memoranduma sa Univerzitetom Crne Gore, koji je samo forma, a suštinski loš dokument iz kojeg će se crpiti neka prava u korist manjina. Primjere ignorisanja stavova i zalaganja Savjeta i izbjegavanje zakonskih obaveza za veću zastupljenost pripadnika manjina pokazali su Ministarstvo odbrane, Uprava policije, Univerzitet Crne Gore, sa kojim su obavljani razgovori i tom prilikom im je skrenuta pažnja na taj problem. Posebno je potencirano pitanje rukovodećeg kadra. Slična situacija je i u drugim državnim institucijama u kojima je prisustvo Bošnjaka na rukovodećim mjestima zabrinjavajuće nisko. U ovom izvještaju se ističe i institucionalni okvir zaštite manjinskih prava, za koji treba konstatovati da je dobar, ali nažalost, efekti rada formiranih institucija daleko su ispod potrebnog nivoa, kojim bi se zaštitila i afirmisala manjinska prava. Dakle, potrebna je konkretna aktivnost i implementacija normi u cilju popravljavanja trenutne situacije manjinskih prava u svim oblastima.

Obrazovanju treba posvetiti posebnu pažnju, jer tu je uočeno dosta problema i nedoslednosti u primjeni zakonskih normi. Kada je o obrazovanju na maternjem jeziku riječ, ističe se potreba da se vrši analiza implementacije zakonskih odredbi. Takođe, potrebno je analizirati učešće književnika iz reda manjina u nastavnim programima osnovnih i srednjih škola, izvršiti analizu programa, a posebno sadržaja koji vrijeđaju predstavnike manjina, pripadnike islamske vjeroispovijesti i predložiti uklanjanje takvih sadržaja iz udžbenika. Ovo su pitanja kojima treba da se posveti mnogo veća pažnja, jer predstavljaju temeljna prava definisana Ustavom i zakonima Crne Gore. Televizija i radio Crne Gore, uprkos

zakonskim obavezama, nedovoljno vremena posvećuju afirmaciji manjina i manjinskih prava u Crnoj Gori. Potrebno je analizirati vrijeme i sadržaje koji se emituju i ocijeniti da li je to dovoljno i da li sadržaji zadovoljavaju potrebe manjinskih naroda. Uređivačku politiku i sadržaje od značaja za manjine treba da kreiraju predstavnici manjinskih naroda, stručnjaci za kulturu, običaje, tradiciju i ono što čini identitet jednog naroda.

U vezi Fonda za manjine ističe se da je ovaj i pored svih problema sa kojim se susreće, omogućio realizaciju značajnog broja projekata u cilju promovisanja nacionalnog, jezičkog, kulturnog i drugih identiteta pripadnika manje brojnih naroda u Crnoj Gori. Bojazan je da se ova prilično dobra institucija želi staviti pod neku drugu upravu, mimo uticaja predstavnika manje brojnih naroda, forsirajući izmjene i dopune Zakona o manjinskim pravima i slobodama, koje nacionalni Savjeti nijesu podržali i protiv čega su u proceduri javne rasprave i na mnogim sastancima isticali argumente, a koji su nažalost uporno odbijani od strane predlagača Ministarstva za ljudska i manjinska prava.

Pored onoga što je urađeno, ističe se da mnogo toga nije urađeno. Za bolje rezultate i postizanje uspjeha u radu nacionalnih Savjeta, od velikog značaja je i stvaranje boljih materijalnih uslova, jer su trenutni uslovi jako loši. Naime, sredstvima koja se opredjeljuju iz budžeta Crne Gore Savjeti ne mogu da organizuju rad na zadovoljavajućem nivou. Prema dostupnim informacijama, Savjeti rade sa višestruko manje sredstava u odnosu na sredstva Savjeta u državama iz okruženja. Posebno se ističe nedostatak razumijevanja Ministarstva finansija, koje, kao resorno za obezbjeđenje određenog iznosa sredstava iz budžeta države, zahtjeve Savjeta jednostavno ignoriše, da čak ne nalazi za shodno da pozove predstavnike na konsultacije prilikom pripreme budžeta, kao što čini sa svim budžetskim potrošačkim jedinicama.

Pozicija Bošnjackog naroda se može vidjeti i kroz izvještaje o zastupljenosti u strukturi zapošljenih u državnoj upravi, izvršnoj i sudskoj vlasti, koji pokazuju da je upošljenih Bošnjaka znatno manje od broja u strukturi stanovništva. Državni mediji i zastupljenost Bošnjaka u strukturi zapošljenih je jako loša, ali mnogo više zabrinjava programska i uređivačka politika Televizije Crne Gore i zanemarljivo vrijeme koje se posvećuje promociji kulture, tradicije, običaja, spomenika kulture i drugih sadržaja koji promovišu Bošnjake u Crnoj Gori. O odnosu prema Bošnjacima dovoljno govori podatak da nema zapošljenih u uređivačkim tijelima, u Savjetu i dr.

U Savjetu ističu da, kao i drugim narodima koji napuste svoju domovinu, i Bošnjacima u dijaspori prijete opasnost od gubljenja identiteta i potpune asimilacije sa većinskim narodima zemlje, gdje su nažalost, najviše iz ekonomskih razloga otišli iz Crne Gore. Potrebna je znatno veća pomoć od države u cilju uspostavljanja tješnje saradnje sa dijasporom i njene edukacije iz oblasti kulture, tradicije, običaja, istorije, jezika. Ovo je i državni interes, jer je dijaspora postala ekonomski moćna, sve je više obrazovana i saradnja sa njom bi bila u obostranom interesu. Njen povratak u velikoj mjeri zavisi od edukacije o porijeklu, kulturi, tradiciji, običajima i naravno od učenja maternjeg jezika, kako bi se lakše sporazumjeli, jer mlađe generacije i sa tim imaju ozbiljnih problema.

Bez obzira na pojedine direktive, normative i zakonsku regulativu, smatra se da je napravljena velika greška na posljednjem popisu stanovništva iz 2011. godine, kada nije omogućen popis Bošnjackog stanovništva u dijaspori.

#### **7.8.4. Raseljena i interno raseljena lica, azil i migracije**

Crna Gora radi na rješavanju problema raseljenih i interno raseljenih lica, njihovom trajnom zbrinjavanju i rješavanju statusa u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom, te preporukama međunarodnih

organizacija i nadzornih tijela, uključujući i proces evropskih integracija u kojima se vrši monitoring stanja ljudskih prava ove populacije.

Strategija za trajno rješavanje pitanja raseljenih i interno raseljenih lica u Crnoj Gori sa posebnim osvrtom na oblast Konik, donijeta za period od avgusta 2011. do decembra 2015. godine definisala je dva moguća rješenja ovog problema - lokalna integracija i dobrovoljni povratak.

U vezi sa lokalnom integracijom raseljenih i interno raseljenih lica predviđene su aktivnosti na obezbjeđivanju pravnog statusa, smještaja, jednakog pristupa obrazovanju, zdravstvenoj zaštiti i tržištu rada. Kako bi se postigli ciljevi Strategije, donose se akcioni planovi na period od godinu dana. Aktivnosti se finansiraju iz budžeta Crne Gore, donatorskih sredstava i projekata, a realizaciju ovih mjera prati Koordinacioni odbor.

Prema podacima resornog Ministarstva unutrašnjih poslova u periodu od 07.11.2009. godine (datum stupanja na snagu Zakona o dopunama Zakona o strancima), zaključno sa 29.02.2016. godine, raseljena lica i interno raseljena lica su podnijela ukupno 14.073 zahtjeva za odobravanje stalnog nastanjenja i privremenog boravka do tri godine. Od ovog broja riješeno je 12.301 zahtjev, dok je po 1.772 zahtjeva postupak u toku. Razvrstano po kategorijama ova statistika može se sagledati na sljedeći način:

#### **Raseljena lica – stalno nastanjenje**

U periodu od 07.11.2009. godine, zaključno sa 29.02.2016. godine, raseljena lica su podnijela ukupno 4.679 zahtjeva za odobravanje stalnog nastanjenja. Od ovog broja, riješeno je 4.569 zahtjeva, dok je po 110 zahtjeva postupak u toku.

#### **Interno raseljena lica – stalno nastanjenje**

U periodu od 07.11.2009. godine, zaključno sa 29.02.2016. godine, interno raseljena lica su podnijela ukupno 7.951 zahtjev za odobravanje stalnog nastanjenja. Od ovog broja riješeno je 7.094 zahtjeva, dok je po 857 zahtjeva postupak u toku.

#### **Raseljena lica - privremeni boravak do tri godine**

U periodu od 07.11.2009. godine, zaključno sa 29.02.2016. godine, raseljena lica su podnijela ukupno 299 zahtjeva za odobravanje privremenog boravka do tri godine. Od ovog broja, riješeno je 246 zahtjeva, dok je po 53 zahtjeva postupak u toku.

#### **Interno raseljena lica - privremeni boravak do tri godine**

U periodu od 07.11.2009. godine, zaključno sa 29.02.2016. godine, interno raseljena lica su podnijela ukupno 1.144 zahtjeva za odobravanje privremenog boravka do tri godine. Od ovog broja, riješeno je 392 zahtjeva, dok je po 752 zahtjeva postupak u toku.

#### **Stalno nastanjenje**

U dijelu odobravanja stalnog nastanjenja, odnosno stalnog boravka, u 2015. godini donijeto je 1.777 rješenja za stalno nastanjenje. Postupajući po žalbama na prvostepene odluke područnih jedinica za upravne unutrašnje poslove i filijale za upravne unutrašnje poslove, kao i na odluke Uprave policije, donijeto je ukupno 176 rješenja. Takođe, u 2015. godini donijeto je sedam rješenja po presudi suda.

## Readmisija

Postupajući po sporazumima o readmisiji, u izvještajnom periodu (01.01. - 31.12. 2015. godine), od strane država članica EU primljeno je ukupno 269 zahtjeva za readmisiju koji su se odnosili na prihvata ukupno 595 lica. Od broja primljenih zahtjeva pozitivno je riješeno 180 zahtjeva, odnosno data je saglasnost za prihvatanje ukupno 413 lica. Negativno je riješeno 79 zahtjeva, odnosno nije data saglasnost za prihvatanje 157 lica, dva zahtjeva za prihvatanje dva lica su obustavljena.

Mobilne ekipe MUP-a Crne Gore i MUP-a Kosovo rade na rješavanju zahtjeva raseljenih lica koji su u postupku. U skladu sa predlogom Delegacije Evropske unije i Visokog komesarijata za izbjeglice (UNHCR), rok Uredbe o načinu ostvarivanja prava raseljenih lica iz bivših jugoslovenskih republika i interno raseljenih lica sa Kosova koja borave u Crnoj Gori produžen je dvije godine. Iako postoje određeni problemi, Ministarstvo rada i socijalnog staranja, Uprava za zbrinjavanje izbjeglica, MUP, Delegacija EU i UNHCR angažovani su da, u saradnji sa Srbijom i Kosovom, olakšaju svim licima postupak dobijanja dokumenata. Do sada je 1.061 lice primljeno u crnogorsko državljanstvo, a oko 15 zahtjeva je u proceduri. Operativni timovi, formirani od strane Ministarstva rada i socijalnog staranja, Ministarstva unutrašnjih poslova i UNHCR-a nastavljaju aktivnosti u cilju rješavanja pravnog statusa ovih lica.

Prema podacima UNHCR-a koji su saopšteni pred skupštinskim Odborom za ljudska prava, prilikom Kontrolnog saslušanja ministrice rada i socijalnog staranja 29. februara 2016. godine, oko 400 lica, odnosno 70 porodica koje žele da se vrate na Kosovo (od čega određeni broj čeka i godinama) suočava se sa problemom, jer zemlja porijekla ne ulaže dovoljno napora, pa bi u tom pogledu trebalo intenzivirati diplomatski dijalog, kako bi se postigao sporazum da se ova lica vrate u matičnu zemlju.

U odnosu na raseljena lica koja su odlučila da žive u Crnoj Gori, kroz IPA projekat krajem decembra 2015. godine izgrađeni su stanovi za jedan broj lica iz Kampa Konik, dok je u pripremi uređenje terena za izgradnju 120 novih stambenih jedinica, za koje je lokaciju i građevinsku dozvolu obezbijedila lokalna samouprava, a sredstva za izgradnju su iz Regionalnog stambenog programa. Tokom prve polovine 2016. godine očekuje se završetak izgradnje stanova za raseljena i interno raseljena lica u Nikšiću, a u Herceg Novom se očekuje raspisivanje tendera za nabavku 32 stana za potrebe raseljenih i interno raseljenih lica, dok će se tehnička dokumentacija uraditi u okviru Regionalnog stambenog programa, kako bi tender bio raspisan u što kraćem roku.

U školskoj 2015/2016 upisano je 621 dijete iz Kampa Konik I i II u nekoliko podgoričkih škola. Svakog dana iz Kampa Konik do škole se prevozi 304 učenika, za šta je sredstva obezbijedilo Ministarstvo prosvjete. Do septembra 2015. godine Crveni krst je kroz dječije igraonice aktivno radio sa djecom predškolskog uzrasta iz Kampa Konik I i II. Zdravstvena zaštita u Kampu Konik je veoma dobro organizovana, jer je preko 10.000 lica iz Kampa izabralo svog ljekara, 6.456 izabranog doktora za odrasle, 1.743 izabranog doktora za djecu i 1.886 izabranog ginekologa. Podijeljene su i edukativne brošure kojima su informisani stanovnici Kampa Konik da im je dostupna zdravstvena zaštita i da treba da je koriste.

Međunarodni izvještaji i interesovanje više međunarodnih organizacija bilo je fokusirano na položaj osoba koje nijesu riješile status boravka u Crnoj Gori saglasno odredbama važećih propisa. U tom smislu značajno je napomenuti da je, shodno informaciji koja je podnijeta Skupštinskom Odboru za ljudska prava i slobode, Vlada Crne Gore produžila rok važenja Uredbe o načinu ostvarivanja prava raseljenih lica iz bivših jugoslovenskih republika i interno raseljenih lica sa Kosova koja borave u Crnoj Gori za još dvije godine. Ovo je vrlo značajna informacija ako se ima u vidu da prema istim izvorima još 1.727 lica čeka rješenje svojeg statusa u Crnoj Gori. Prema informacijama sa kojima raspolaže

institucija Zaštitnika, nijesu zabilježeni slučajevi represivnog djelovanja ili sankcionisanja lica koja nijesu riješila status shodno odredbama važećih propisa. Pored toga, treba istaći da kampanja osnaživanja i olakšavanja pristupa rješenju problema raseljenih i interno raseljenih lica, koju sprovode državni organi Crne Gore u saradnji sa UNHCR i drugim partnerima, traje već duže vrijeme i proizvodi konkretne rezultate.

Prilikom pominjanja međunarodnih partnera i izvora podataka relevantnih za analizu stanja u ovoj oblasti, treba reći da Zaštitnik već duži niz godina ostvaruje izuzetno kvalitetnu saradnju i nesumnjivu podršku UNHCR-a kada je u pitanju zaštita prava migrantske populacije u cjelini. S tim u vezi Zaštitnik ističe da u izvještajnom periodu nije imao predmeta koji su u vezi sa ostvarivanjem prava ove populacije kada je diskriminacija u pitanju.

## **Azil i migracije**

U vezi sa aktuelnim migracijama, odnosno talasom izbjeglica koje različitom dinamikom pristižu iz konfliktom ugroženih područja, prema Zaštitniku dostupnim podacima Vlada Crne Gore je u novembru 2015. godine usvojila Plan djelovanja u slučaju mogućeg priliva izbjeglica i migranata, a formirani su Koordinacioni odbor i Operativni tim za njegovu implementaciju, u čemu podršku daje UNHCR. Vlada je u nekoliko navrata razmatrala mogućnost većeg priliva izbjeglica i zadužila sve organe da u dijelu svojih nadležnosti preduzmu neophodne mjere. Odluku o prijemu izbjeglica donosi Vlada, a njen potpredsjednik koordinira svim ovim aktivnostima i informiše o aktuelnim dešavanjima. Ukoliko bi migrantska ruta zahvatila Crnu Goru, pretpostavka je da bi država mogla reagovati u roku od 12 sati od saznanja za mogućnost preusmjerenja rute preko Crne Gore.

Prema postojećim podacima, tokom 2015. godine primljeno je 1.611 zahtjeva za odobravanjem azila u Crnoj Gori, uz opasku da je u drugoj polovini godine došlo do smanjenja priliva migranata, naročito u periodu jul - oktobar 2015. godine. Međutim, sve navedene podatke treba shvatiti kao relativne u kontekstu statistike koja pokazuje da Crna Gora spada u red država sa vrlo visokom stopom tražilaca azila u odnosu na svakih 1.000 stanovnika, ako se uzmu u obzir podaci za period 2010. - 2014. godina (u prosjeku 12,3 podnosilaca zahtjeva za azil na 1.000 stanovnika)<sup>51</sup>. Isto tako je evidentno da se veoma mali broj tražilaca azila zadržava u Crnoj Gori, odnosno da je njihova krajnja destinacija neka od razvijenih država Zapadne Evrope.

Predstojeći događaji usmjeriće pažnju javnosti na problem migranata u onoj mjeri u kojoj se tok migracionih kretanja bude vezivao za prostor Balkana i pojedine države tog prostora. Važan indikator tog procesa jeste i primjena određenih standarda na kojima se temelji poštovanje ljudskih prava i sloboda migranata. Upravo zbog toga je važno raditi na podizanju svijesti o okolnostima u kojima se dešava ova pojava, kao i kapacitetima države da apsorbuje određeni broj izbjeglica, koji mogu tražiti privremeno ili trajnije utočište u Crnoj Gori. Osim toga, bitno je napomenuti da su pred Evropskim sudom za ljudska prava razmatrani prvi predmeti koji se tiču postupanja prema izbjeglicama, upravo sa aspekta obaveze države prema poštovanju ljudskih prava migranata.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> UNHCR Asylum Trends 2014, str.13

<sup>52</sup> Vidjeti slučaj L.M. i ostali protiv Rusije, presuda Evropskog suda za ljudska prava od 15. oktobra 2015. godine

## VIII PROBLEMI, IZAZOVI I KLJUČNA DOSTIGNUĆA

Vođeni idejom da pokažemo da izvještaj nije samo obaveza i taksativni pregled statistike i aktivnosti, već i iskren dokaz otvorenosti i namjere da nam ostvareni rezultati budu reper za buduće unaprijeđeno djelovanje, opredijelili smo se da jasno mapiramo probleme, izazove i ključna dostignuća.

Samim tim, osim što je osvrtno unazad, Izvještaj je i pogled u budućnost i prikaz glavnih tački rada i smjernica za naredni period. Imajući ih tako jasno navedene, vjerujemo da će biti dobar orijentir, pokazatelj i motiv za što bolje rezultate u narednoj godini.

Kao probleme/prepreke u radu za 2015 godinu izdvajamo:

- Kadrovsku nepopunjenost Institucije (Napomena: stanje nabolje promijenjeno od septembra 2015. godine, kada je zaposleno pet novih službenika) ;
- nedovoljnu promociju ostvarenih rezultata;
- nedostatak potrebnog nivoa saradnje državne uprave, organa lokalne samouprave i drugih subjekata u postupcima po pritužbama;
- nedostatak razumijevanja uloge Zaštitnika u sistemu zaštite ljudskih prava i sloboda, naročito kada je u pitanju konkurencija više postupaka i nadležnost više državnih organa;
- ograničena sredstva za realizaciju projekata u funkciji promovisanja rada i postupanja Institucije, odnosno realizacije istraživanja i analiza o pojavama zapaženim tokom rada ;
- nejasnu poziciju državnih organa (inspekcija i drugih oblika nadzora) u odnosu na obaveze koje proizilaze iz zakonskih rješenja, naročito u oblasti zaštite od diskriminacije;
- nedostatak koordinacije u prikupljanju i analizi podataka koji se evidentiraju kod različitih državnih organa sa ciljem ukazivanja na probleme u pojedinim oblastima;
- spore i neefikasne procedure u rješavanju predmeta pred državnim organima i organima javne uprave;
- neodgovoran odnos pojedinih organa zaduženih za implementaciju preporuka, kao i neposredno viših autoriteta koji vrše kontrolu nad njihovim radom;
- nedostatke u izradi i praćenju realizacije strateških državnih dokumenata, koji su u funkciji zaštite pojedinaca i posebno ranjivih grupa kao što su djeca, žene, osobe sa invaliditetom, osobe različite seksualne orijentacije, nacionalne i vjerske manjine (naročito romska populacija), migranti, osobe ispod linije siromaštva, ruralna domaćinstva i slično.

U 2015. godini među najvažnijim dostignućima smatramo:

- Najveću efikasnost i ažurnost Institucije od njenog osnivanja (riješeno 98,1 % pritužbi);
- ustanovljavanje internih procedura u postupanju i radu;
- znatno povećanje broja meritorno riješenih predmeta uz primjenu prakse međunarodnih i evropskih nadzornih tijela;
- povećan broj građana koji se obraćaju Zaštitniku;
- uspješno završen SOCCER projekat (Podrška instituciji Ombudsmana i Ustavnom sudu u primjeni evropskih standarda u oblasti ljudskih prava SOCCER);
- članstvo u međunarodnim mrežama (EQUINET) kao vid priznanja Instituciji;
- započet proces akreditacije kod International Coordinating Committee of National Human Rights Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights (ICC);
- organizovanje više događaja i konferencija (kao što su: obilježavanja 10. decembra, Međunarodnog dana ljudskih prava; konferencija povodom 800 godina Magna carte; konferencija povodom obilježavanja Međunarodnog dana djeteta i sl.) i povećanu medijsku zastupljenost.

Za 2016. godinu kao planove i izazove izdvajamo:

- Dalje jačanje kadrovske osnove i nastavak edukacije službenika;
- nastavak dobre prakse i kontinuiteta u obezbjeđivanju ažurnog rada Institucije;
- unapređenje saradnje sa nacionalnim institucijama i strateškim partnerima, u primjeni međunarodnih standarda ljudskih prava i ujednačavanju praksi;
- uspostavljanje djelotvornih mehanizama saradnje sa civilnim sektorom radi efikasnog preventivnog djelovanja i zaštite osoba kojima su povrijeđena ljudska prava i slobode;
- jačanje unutrašnje informatičke osnove, sa akcentom na protokole i procedure rada (ustanovljavanje i ujednačavanje statističkih modela prikaza predmeta u radu i praćenje evidencija drugih organa i omogućavanje uvida u njih );
- stvaranje podloge za strateško planiranje razvoja i rada Institucije;
- ažuriranje edukativne i stručne osnove za rad Institucije (praćenje evolucije prava i prakse od značaja za rad Institucije, sinhronizacija svakodnevnih aktivnosti službenika i inovacije njihovog znanja);
- rad na promociji ljudskih prava u lokalnim sredinama i aktuelizovanje pitanja od značaja za implementaciju ljudskih prava i društveni život u ovim zajednicama ;
- prevazilaženje finansijskih ograničenja za dalje usavršavanje kadra, promotivne kampanje i učešće u aktivnostima na međunarodnom planu;
- Snaženje međunarodne saradnje, ne samo kroz prisustvo konferencijama i sličnim dešavanjima, već i članstvom u međunarodnim organizacijama kao i nastavkom realizacije projekata (PREDIM) sa Savjetom Evrope,
- Unaprijediti saradnju sa medijima (Povećati broj objava i saopštenja i ojačati medijsku vidljivost institucije);
- Redizajnirati i u punom kapacitetu koristiti mogućnosti web sajta (ažurnije i potpunije objavljivati informacije, mišljenja, preporuke i sl.)

Naši ciljevi ostaju djelotvorna i efektivna zaštita ljudskih prava i puna implementacija ustavnih garancija, međunarodnih obaveza i nacionalnog zakonodavstva koji su u funkciji preventivnog djelovanja, promocije ljudskih prava, uz podsjećanje da je to ujedno najširi opis misije Zaštitnika u okviru postojećeg ustrojstva državnih organa i sistema podjele vlasti u Crnoj Gori.

Na osnovu svega navedenog u Izvještaju, u nastavku dajemo ocjene i zaključke.

## IX OCJENE I ZAKLJUČCI

Zbog nezadovoljstva radom organa javne uprave građani su i u 2015. godini podnosili pritužbe Zaštitniku. Pritužbe su se kao i ranijih godina većinom odnosile na: kršenje načela dobre uprave, dugo trajanje postupka (prvostepenog i drugostepenog), nedonošenje odluka u zakonskom roku, ćutanje uprave, nedonošenje odluka po žalbi, višestruko poništavanje upravnih akata i vraćanje predmeta prvostepenim organima na ponovni postupak i odlučivanje (tzv. "ping pong" odlučivanje), nepostupanje po odlukama nadležnih organa (Upravnog suda i drugostepenih organa javne uprave) i nezakonito postupanje službenika.

Zaštitnik je u postupanjima po pritužbama zapazio da su i dalje prisutne slabosti u radu javne uprave koje se nepovoljno odražavaju na brzo i jednostavno ostvarivanje prava građana i drugih subjekata. Te slabosti se najčešće ispoljavaju u vidu ćutanja uprave, nepoštovanja zakonskih rokova i načela dobre uprave i tzv. "ping pong" odlučivanja.

Ovakvo stanje nameće zaključak da su službe organa javne uprave još uvijek nedovoljno organizovane i edukovane za efikasno i zakonito vođenje upravnog postupka o zahtjevima građana u pogledu ostvarivanja njihovih prava. Slabosti u radu organa javne uprave nepovoljno utiču na ostvarivanje prava i sloboda građana, na princip pravne sigurnosti i jednakost građana pred zakonom.

S toga Zaštitnik i u ovom izvještaju naglašava da je obaveza javne uprave da se što više približi građanima, da garantuje poboljšanje kvaliteta rada vodeći računa da odluke koje utiču na prava ili interese pojedinaca budu zasnovane na zakonu; da se odluke po zahtjevu ili žalbi građana donose u zakonskom roku i to bez odlaganja i da u svom radu poštuju princip jednakog tretmana; da odluke organa koje mogu negativno uticati na prava ili pravne interese građana obavezno sadrže obrazloženje za njihovo donošenje i relevantne činjenice i zakonski osnov odluka. Takođe, službenici javne uprave trebaju da budu svjesni da institucije Crne Gore postoje da bi služile interesima države i njenih građana. Zato treba da svoje odluke donose u službi ovih interesa i da nastoje da u svom radu ispunjavaju najviše profesionalne standarde. Pritom, treba da se rukovode osjećajem za primjerenost, da budu nepristrasni, da svoje odluke zasnivaju isključivo na dokazima i da imaju jednaki tretman prema svakom licu o čijem pravu ili interesu se odlučuje.

Zaštitnik smatra da treba i dalje reformisati javnu upravu u skladu sa evropskim standardima i raditi na njenoj dobroj organizaciji, kako bi se obezbijedilo da javna uprava postane stvarno servis građana i da građani svoja prava i slobode mogu ostvariti i zaštititi brzo i efikasno.



Zbog nezadovoljstva radom sudova građani su i u izvještajnoj godini podnosili pritužbe. Kao i ranijih godina pretežno su se žalili na dugo trajanje sudskih postupaka i zakonitost sudskih odluka. Nastavljen je trend smanjivanja učešća ovih pritužbi u ukupnom broju primljenih pritužbi.

Ažurnost i transparentnost rada sudova je povećana, a broj zaostalih predmeta je smanjen. Međutim, još uvijek ima predmeta u kojima, zbog višestrukog ukidanja odluka i drugih razloga, postupci traju više godina. Dugo trajanje sudskih postupaka otežava ostvarenje prava na pristup sudu i izaziva nezadovoljstvo građana. Sporost u postupcima predstavlja „negaciju pravедnosti i posebnu vrstu nezakonitosti“.



I u ovom izvještaju Zaštitnik podsjeća da je u cilju stvaranja efikasnog pravosuđa, u kojem će problem zaostalih predmeta biti riješen i koje će biti osposobljeno da ne proizvodi nove zaostatke, neophodno nastaviti sa organizacionim, kadrovskim i materijalnim jačanjem sudova.

∞

U ostvarivanju funkcije Zaštitnika kao NPM-a, unaprijeđena je metodologija rada i usvojene su Smjernice za postupanje NPM-a na terenu. Na osnovu sprovedenog javnog poziva obrazovano je radno tijelo od stručnjaka iz odgovarajućih oblasti.

Unaprijeđen je rad NPM-a, uveden hijerarhijski model podijeljenih uloga za sve članove tima. Sačinjene su kontrolne liste sa upitnicima, kao sastavni dio metodologije. Ažuriranje kontrolnih lista obavlja se u kontinuitetu, u saradnji sa članovima eksternog radnog tijela, za svaku vrstu ustanove posebno.

U izvještajnoj godini ostvaren je određeni napredak u zaštiti prava lica lišenih slobode. Unaprijeđena je zdravstvena zaštita, smanjena prenaseljenost, a materijalnim ulaganjima poboljšani su uslovi smještaja u ZIKS-u. U Zatvoru za kratke kazne Bijelo Polje opremljene su dvije prostorije za vjerske obrede i prostorije za porodične posjete. U Istražnom zatvoru stanje je poboljšano, ali još uvijek nije zadovoljavajuće i postoji potreba za unapređenjem smještajnih uslova. U KPD-omu Podgorica izvršena je adaptacija prostorija za bračne, porodične posjete, ambulante u svim organizacionim jedinicama.

U postupanju po pritužbama zatvorenika, unaprijeđena je saradnja sa Upravom ZIKS-a, tako da je u toku samog postupka otklonjena nepravilnost u 44% slučajeva.

Zaštitnik konstatuje da u crnogorskim zatvorima i policijskim prostorijama za zadržavanje nema sistematske torture, ali je utvrdio u dva slučaja torturu u odnosu na četiri lica, nečovječno i ponižavajuće postupanje u tri slučaja, u odnosu na 13 lica i jedan slučaj diskriminacije po osnovu zdravstvenog stanja jednog lica.

Zaštitnik i u ovom Izvještaju konstatuje da prostorije za zadržavanje Uprave policije još uvijek nisu upodobljene evropskim standardima i da dio preporuka, koje se odnose na adaptaciju još uvijek nijesu ispunjene.

∞

U ostvarivanju prava djeteta i u izvještajnoj godini, zapaža se određeni napredak. Unaprijeđena je međusektorska i međuinstitucionalna saradnja, ali je treba i dalje jačati. Reorganizacijom službi socijalne i dječije zaštite stvoreni su uslovi za primjenu Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti, ali je neophodna intezivnija i svestranija edukacija službenika na različitim nivoima, prostorna adaptacija centara za socijalni rad, kao i uspostavljanje različitih servisa podrške i pomoći djeci i porodici. Obrazovna inkluzija je zaživjela u svojoj sveobuhvatnosti, ali još uvijek nije dostigla kvalitet koji preporučuju standardi u ovoj oblasti. Po mišljenju djece, obrazovne ustanove i obrazovni programi se moraju prilagoditi djeci i težiti njegovanju atmosfere koja će kod učenika podstaći kreativnost, ambiciju i mogućnost da izraze svoje individualne kapacitete. Inicijative i nastojanja, koja promovišu upis sve djece u predškolske ustanove u skladu su sa preporukama UN Komiteta za prava djeteta, međutim problemi prostornih i kadrovskih kapaciteta predškolskih ustanova u odnosu na broj upisane djece i dalje su veoma izraženi u nekim gradovima. U ostvarivanju prava djeteta na zdravstvenu zaštitu neophodno je dalje jačanje kapaciteta zdravstvenih ustanova, kako bi se svakom djetetu obezbijedila adekvatna i dostupna zdravstvena zaštita. Napredak je evidentan u stvaranju uslova za ostvarivanje prava djeteta u krivičnim postupcima. Međutim, dijete u porodično pravnim sporovima i dalje ostaje

nevidljivo. S toga je neophodno nastaviti edukacije sudija, advokata i drugih učesnika u postupku i veće uključivanje stručnih službi, kako bi se djetetu obezbijedili uslovi za ravnopravno učešće u postupcima koji ga se direktno tiču.

∞

Socijalna pravda uslov je društvenog napretka, a ključne tačke socijalne pravde su: borba protiv siromaštva, ostvarivanje prava na rad, ravnopravnost polova i stvaranje jednakih šansi za sve.

Stanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava kao i mjere koje se preduzimaju od strane nadležnih organa u cilju njihovog obezbjeđivanja i dalje su ispod međunarodnih standarda.

Brojni građani žive na ivici siromaštva i u stanju su socijalne potrebe. Ekonomska kriza najviše se odrazila na najranjivije grupe, kao što su stare osobe, samohrani roditelji, porodice sa djecom sa smetnjama u razvoju, osobe sa invaliditetom, raseljena i interno raseljena lica i pripadnici romske i egipćanske populacije. Ova lica usljed nedovoljne podrške društva bivaju sve više socijalno isključena, te se stvara veći jaz i društveno raslojavanje, a samim tim i rizik od produbljivanja socijalnih nejednakosti i diskriminacije. Građani starije životne dobi koji žive u siromaštvu i bez redovnih prihoda, nemaju adekvatnu podršku svoje porodice. S obzirom da državni servisi podrške osobama starije životne dobi, nijesu razvijeni u dovoljnoj mjeri, Zaštitnik smatra da je neophodna efikasna i djelotvorna reakcija nadležnih službi, kako bi se obezbijedila sistemska briga za najstarije građane.

Nedostajući alternativni oblici pomoći i zbrinjavanja građana u stanju socijalne potrebe predstavljaju rizik za razvoj društvenih problema koji mogu prerasti u ozbiljnije oblike patologije i institucionalizacije korisnika, iako se teži deinstitutionalizaciji.

Posebno je težak položaj nezaposlenih, ali i zaposlenih koji ne primaju zarade. Ugroženi su i zaposleni sa najmanjim primanjima, kao i zaposleni kod privatnih poslodavaca koji krše propise i uskraćuju njihova prava, ali i penzioneri sa niskim penzijama.

Zaštitnik smatra 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 obezbjedio pristojan životni standard za sve radnike i njihove porodice. Zaštitnik i u ovom izvještaju naglašava da je potrebno 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 mirno uživanje imovine, kao i ranijih godina dešavaju se zbog građenja objekata bez građevinske dozvole ili prekoračenje građevinske dozvole, protiv pravnog zauzimanja zemljišta, neefikasne reakcije nadležnih inspekcija i dr.

Zaštitnik smatra da su ove povrede nerijetko uzrokovane i nedonošenjem ili neblagovremenim donošenjem urbanističkih planova i nedosljednom primjenom propisa i nepreduzimanjem odgovarajućih mjera kojima bi se suzbilo ponašanje koje dovodi do povrede prava građana.

S toga, Zaštitnik i u ovom izvještaju ukazuje da je neophodno da nadležni organi državne uprave, lokalne samouprave i lokalne uprave intenziviraju aktivnosti na donošenju urbanističkih planova, da se

pri tome obezbijedi puno poštovanje urbanističkih i građevinskih standarda i dosljedno primjenjuju propise koji se odnose na pravo svojine, urbanizam, izgradnju objekata, inspekcijski nadzor i izvršni postupak.

∞

Proces povraćaja oduzetih imovinskih prava i obeštećenja i dalje se odvija veoma sporo. Od stupanja na snagu Zakona o povraćaju oduzetih imovinskih prava i obeštećenju, zaključno sa 31.12.2015. godine, riješeno je 64,04%, predmeta tako da je ostao veliki broj neriješenih predmeta. Polazeći od toga i činjenice da je od početka primjene Zakona, proteklo više od 10 godina, Zaštitnik i u ovom Izvještaju ukazuje da je neophodno da komisije ubrzaju svoj rad po preostalim predmetima, a posebno komisija u Bijelom Polju, pri čemu ubrzani tempo rješavanja predmeta ne smije uticati na kvalitet odluka i efikasnost i da Ministarstvo finansija obezbijedi odgovarajući broj stručnih saradnika za ažurno obavljanje stručnih poslova za potrebe komisija, srazmjerno broju predmeta u radu.

Zaštitnik podsjeća i ukazuje na obavezu da se normativno reguliše povraćaj imovine koja je svojevremeno oduzeta vjerskim zajednicama.

∞

Iako je Crna Gora unaprijedila normativni i institucionalni okvir za zaštitu životne sredine i još uvijek nije razvijena ekološka svijest građana., U oblasti zaštite životne sredine nedovoljno se primjenjuju mjere predviđene zakonskim okvirom, koji je uglavnom usklađen sa međunarodnim standardima. Povrede prava na zdravu životnu sredinu posljedica su nedosljedne primjene propisa iz oblasti urbanizma, građevinarstva i prostornog planiranja, odlaganja komunalnim otpadom i prekomjerne buke.

I u ovoj izvještajnoj 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.

Kvalitet vazduha u Pljevljima, Nikšiću i Podgorici, prema podacima o prekoračenjima srednjih dnevnih dozvoljenih koncentracija zagađujućih materija, tokom zimskih mjeseci je bio veoma loš. U Pljevljima je u novembru i decembru mjesecu srednja dnevna koncentracija PM10 čestica u vazduhu bila iznad dozvoljene vrijednosti (u decembru mjesecu čak 31 dan). Prekoračenje srednje dnevne koncentracije M10 čestica u vazduhu zabilježeno je u Podgorici i Nikšiću, i to 20 dana u novembru i 27 dana u decembru, dok je koncentracija MP10 čestica u vazduhu iznad propisane vrijednosti u decembru u Baru zabilježena 22 dana.

S obzirom na to da se radi o problemu koji traje duži niz godina, posebno u Pljevljima Zaštitnik ponovo ukazuje da je za njegovo rješavanje neophodno bez odlaganja pristupiti sprovođenju zajedničkih mjera državnih i lokalnih organa, u skladu sa njihovim nadležnostima, donijeti Plan zaštite sa mjerama sanacije stanja životne sredine u navedenim gradovima i redovno obavještavati javnost o realizaciji smanjenja negativnog uticaja na životnu sredinu i analizi sprovedenog monitoringa svih segmenata životne sredine.

U cilju zaštite zdravlja građana i 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 preduzimanju neophodnih mjera za unaprjeđenje kvaliteta vazduha i vode za piće u tim gradovima.



Izvještajni period karakteriše rast broja pritužbi u području zaštite od diskriminacije.

Kada je u pitanju oblik diskriminacije, u praktično svim predmetima je zapažena direktna diskriminacija, dok se po pitanju ličnog svojstva najčešće pojavljuju nacionalna pripadnost, invaliditet, seksualna orijentacija, pol, politička pripadnost i pripadnost grupi, te socijalni status. U odnosu na područja diskriminacije, najveći broj pritužbi se odnosio na područje rada i zapošljavanja, medijske sadržaje (govor mržnje), socijalnu politiku, pristup uslugama i objektima u javnoj upotrebi, te područje sindikalnih aktivnosti.



Rodna ravnopravnost, odnosno ravnopravnost polova se i dalje podrazumijeva kao širok koncept sveobuhvatnih politika i mjera kojima se uspostavlja suštinska jednakost polova. Međutim, osim mjera koje su obuhvaćene nacionalnim Planom postizanja rodne ravnopravnosti u period 2013-2017. godine i godišnjim planovima kojima se sprovode u okviru ovog instrumenta, Zaštitnik podsjeća na čitav niz problema sa kojima se suočava crnogorsko društvo i država u nastojanju oživotvorenja navedenih planova. To je prije svega diskriminacija na području rada i zapošljavanja (uključujući mobing) sa posebnim osvrtom na koncept materinstva; problem političke participacije i odsustva žena iz ključnih djelova procesa odlučivanja (primarno politike i izvršne vlasti); nejednakost i patrijarhalni pristup kod ostvarivanja imovinskih prava; stereotipi u određivanju uloge žene u porodici i nedostatak priznavanja tzv.neformalnog rada; pritisci kojima su izložene žene kroz višestruku diskriminaciju u Romskim porodicama, seoskim domaćinstvima i migratornoj populaciji; te posebno status žrtve u domenu porodičnog nasilja u svim oblicima, uključujući i nedostatak efikasne podrške žrtvama ovih delikata.



Pored obezbjeđenja nedostajuće djelotvorne (konkretne) zaštite Ustavom potvrđenih principa u zaštiti manjinskih prava i sloboda, još uvijek postoje brojni indikatori ugroženosti pojedinih manjinskih grupa, što ukazuje na još uvijek nedostignuti stepen odgovarajuće zastupljenosti pojedinih manjinskih grupa na radu u organima državne i lokalne samouprave, neriješeno pitanje službene upotrebe jezika, odnosno jezika u službenoj upotrebi na nivou pojedinih političkih i teritorijalnih cjelina, odnosno organa koji sprovode javna ovlašćenja, kao i još uvijek visok stepen etničke distance prema pojedinim etničkim zajednicama. Osim toga, naglašen je deficit konsultovanja i učešća manjina u kreiranju obrazovnih, kulturnih i ekonomskih preduslova za puno uključivanje u društvene tokove u Crnoj Gori. Unutar ove kategorije postoje posebno rizične grupe kao što su Romi i Egipćani, koji se pored naznačenih problema suočavaju sa socijalnom isključivošću, nedostatkom elementarnih uslova za život i nemogućnošću uticaja (participacije) u ključnim pitanjima od interesa za njihovu zajednicu.



Osobe sa invaliditetom se još uvijek nalaze na marginama društva, iako se u javnosti stvara utisak da se njihovi problemi rješavaju, naročito u posljednje vrijeme. Ne osporavajući izvjestan napredak u ovoj oblasti, Zaštitnik sa dužnom pažnjom prati ovu oblast i nalazi da još uvijek postoje brojni problemi, od onih koji se tiču fizičkih barijera (nepristupačnosti objekata u javnoj upotrebi) pa do nedostataka vezanih za obrazovanje, zapošljavanje i radnu rehabilitaciju, socijalne servise, zdravstvene usluge i drugo.

∞

Kada su u pitanju osobe koje pripadaju različitom seksualnom opredjeljenju (LGBT zajednica), nastavljen je trend homofobije i nasilja prema njima (fizičkih napada i psihičkih pritisaka – prijetnji). Iako se bilježi svojevrsan napredak u oblasti društvenog angažovanja, pripadnici ove populacije se još uvijek, kao posljedica stigme i predrasuda, suočavaju sa opstrukcijama u ostvarivanju prava na mirno okupljanje na nivou lokalnih sredina, ostvarivanju zdravstvene zaštite, socijalnih prava, rješavanju građanskopravnog statusa i u drugim oblastima u kojima se nalaze u podređenom položaju. U takvim okolnostima još uvijek izostaje adekvatan odgovor kroz djelovanje u svim sektorima društva, na način kojim će se podizati svijest i ukazivati na nelogičnost uskraćivanja temeljnih prava nekoj ili nekim osobama samo zbog toga što nijesu iste seksualne orijentacije.

∞

∞ ∞

Posmatrano u cjelini, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda konstatuje određeni napredak u ostvarivanju ljudskih prava i sloboda u Crnoj Gori u 2015. godini. Međutim, slučajevi kršenja ljudskih prava i sloboda evidentirani u ovom izvještaju ukazuju da stanje u pojedinim oblastima još uvijek nije zadovoljavajuće. Zaštitnik podsjeća da su ljudska prava usmjerena prema državi i njenim institucijama, kao zahtjevi kojima se traži ispunjenje njenih međunarodnih i unutrašnjih obaveza. Na taj način se čitav sistem stavlja u funkciju zaštite svih lica u okviru njenog suvereniteta. Pri tome se ne može izostaviti nijedan državni organ, niti područje stvarne nadležnosti države, kada vrši ovu vitalnu društvenu funkciju. Zbog toga su pojave ćutanja uprave, nepoštovanja principa dobre uprave, nedostatak saradnje, odugovlačenje postupaka odlučivanja, ignorisanje zakonom utvrđenih obaveza i nadležnosti, te nepoštovanje preuzetih međunarodnih obaveza nespojivi sa principom vladavine prava.

Proces i nadgledanje ostvarivanja temeljnih prava i sloboda u Crnoj Gori neminovno prati pluralizam viđenja društvene stvarnosti, što je Zaštitnik uvažio prilikom sačinjavanja ovog izvještaja.

Zaštitnik podsjeća da se sistem zaštite ljudskih prava i sloboda ustanovljava i djeluje kao cjelina pa je s toga neophodno ostvariti minimum jedinstvenih standarda za sve subjekte odlučivanja, kako bi praksa bila ujednačena i konzistentna, a konačan ishod postupanja predvidljiv u smislu pravne sigurnosti, koja čini značajan elemenat u kreiranju sistema vladavine prava kroz djelovanje institucija.

Konačno, Zaštitnik upozorava da se određene pojave kršenja ljudskih prava i sloboda pojavljuju u kontinuitetu već nekoliko godina, sa manjim ili većim stepenom odstupanja u odnosu na raniji period. O tome svjedoče i drugi izvještaji o stanju ljudskih prava i sloboda u Crnoj Gori. Zato je u narednom periodu potrebno posvetiti posebnu pažnju njihovom eliminisanju. Isto tako, potrebno je i dalje sa povećanom pažnjom pratiti ispunjenje obaveza Crne Gore u procesu pristupanja EU kada su ljudska prava u pitanju i to ne samo kao protokolarni vid angažovanja, već kao suštinski zahtjev za implementacijom standarda koje ustanovljavaju evropski sudovi i druga nadzorna tijela.

## X O INSTITUCIJI I FINANSIJSKIM SREDSTVIMA

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, na osnovu ovlašćenja sadržanih u članu 51b stav 5 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gor i u skladu sa Pravilima o radu Zaštitnika, uz prethodno mišljenje Administrativnog odbora Skupštine Crne Gore, broj 00-63-14/15-198/1, od 19. februara 2015. godine, donio je novi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Službe zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, koji je počeo da se primjenjuje od 24. marta 2015. godine. Ovim Pravilnikom utvrđena je unutrašnja organizacija i sistematizacija Službe Zaštitnika.

Služba Zaštitnika vrši stručno-istraživačke, administrativno-tehničke i pomoćne poslove kao jedinstvena organizaciona cjelina. Stručno-istraživački poslovi su poslovi kojima se ostvaruje zakonom i drugim propisima utvrđena nadležnost Zaštitnika, unaprjeđenje i razvoj ljudskih prava i sloboda. Administrativno-tehnički i pomoćni poslovi su poslovi čijim vršenjem se obezbjeđuje blagovremeno ostvarivanje funkcija Zaštitnika.

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-analitičke, 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 načovječnog 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 ovlaštenja ili neizvršenja sudskih odluka;

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.

Za vršenje poslova, u okviru Službe Zaštitnika sistematizovana su 33 službenička i namještenička radna mjesta. U Službi je zaposleno 24 službenika i namještenika.

Tokom 2015 godine popunjeno je 5 (pet) radnih mjesta i to:

- 2 (dva) u oblasti zaštite od diskriminacije (1 Samostalni savjetnik I koji je počeo sa radom u januaru 2015. godine i 1 Samostalna savjetnica III koja je počela sa radom 1 septembra 2015. godine);
- 1 (jedan) u oblasti zaštite od torture (Samostalna savjetnica III, koja je počela sa radom 1 septembra 2015. godine);
- 1 (jedan) u oblasti zaštite prava djeteta (Samostalna savjetnica III, koja je počela sa radom 1 septembra 2015. godine);
- 1 (jedan) za opšte poslove i javne nabavke (Samostalna savjetnica III koja je počela sa radom 1 jula 2015. godine);

Svi navedeni službenici/e su sa VSS - VII1 stepen.

Akcionim planom za Poglavlje 23 - pravosuđe i temeljna prava, mjera 3.1.6, bilo je planirano zapošljavanje 4 (četiri) službenika u 2015. godini (zapošljeno je 5 službenika).

U 2016. godini, planirano je zapošljavanje 4 (četiri) službenika.

Na taj način u kontinuitetu se izvršava obaveza Zaštitnika predviđena Akcionim planom za poglavle 23. Pravosuđe i temeljna prava, u dijelu obaveze jačanja kadrovskih kapaciteta Institucije zapošljavanjem novih službenika.

Radni prostor Institucije je u potpunosti iskorišćen. Naš zahtjev za obezbjeđenjem dodatnog radnog prostora za rad novih mehanizama Ministarstvu finansija - Upravi za državnu imovinu, je realizovan.

Tako je ispoštovan standard da Zaštitnik, kao Nacionalni mehanizam za prevenciju torture ima fizički odvojen radni prostor u okviru Institucije.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore unaprijeđena je finansijska samostalnost i nezavisnost institucije kroz ovlaštenje Zaštitnika da samostalno raspolaze opredijeljenim sredstvima po Zakonu o budžetu. Međutim, utvrđivanje dinamike trošenja sredstva Zaštitnika, tokom budžetske godine i dalje je ostalo u nadležnosti Ministarstva finansija.

Zakonom o budžetu za 2015. godinu, u razdjelu Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, opredijeljena su sredstva u ukupnom iznosu od 531 457,54 €, što je za 5.256,28 € više nego za prethodnu godinu.

Ministartvo finansija otpustilo je ukupno 524.750,99 €, a ukupno utrošena sredstva za funkcionisanje institucije Zaštitnika u 2015. godini iznosila su 463.000,99 €, od toga za:

411	Bruto zarade i doprinose na teret poslodavca	366.753,57
412	Ostala lična primanja	26.572,31
413	Rashodi za materijal i usluge	59.677,69
414	Tekuće održavanje	1.349,23
419	Ostali izdaci	8.648,19
Ukupno:		463.000,99

Za sprovođenje istraživanja i realizaciju projekata u oblasti prava djeteta, ukupno je utrošeno 4.509,90€, koja su obezbijedena iz donacija.

Planirana sredstva za bruto zarade i doprinose na teret poslodavca nijesu iskorišćena u iznosu od 61.750,00 €. Ova ušteta uzrokovana je činjenicom da su planirana službenička mjesta popunjena tek sredinom 2015. godine. U vezi sa tim ostvarene su uštede i na drugim pratećim pozicijama jer se radi o sredstvima koja se nijesu mogla koristiti za druge namjene (strogo namjenska sredstva).

U skladu sa zakonskim ovlaštenjima, a u vezi sa članom 13 i 14 Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru („Sl. list CG“, br. 73/08, 20/11, 30/12 i 34/14) i članom 5 Pravilnika o načinu i postupku uspostavljanja i sprovođenja finansijskog upravljanja i kontrola („Sl. list CG“, br. 37/10), Zaštitnik je uspostavio sistem finansijskog upravljanja i kontrola. Naime, donijet je Plan uspostavljanja i razvoja finansijskog upravljanja i kontrola Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, 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 je povjerena Ministarstvu finansija.

U četvrtom kvartalu 2015. godine Zaštitnik je donio brojne interne akte i pravila i to: Interno pravilo za izradu internih akata koji se primjenjuju u instituciji Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore; Interna procedura za izradu predloga budžeta Zaštitnika; Interno pravilo o vrsti i načinu finansijskog praćenja; Okvir za finansijsko izvještavanje; Interno pravilo o vrsti i načinu sačinjavanja i dostavljanja izvještaja; Interna procedura za plaćanje faktura; Interno pravilo o neizmirenim obavezama; Interna procedura za obračun i isplatu zarada; Interno pravilo o blagajničkom poslovanju; Interno uputstvo za sprovođenje javnih nabavki; Pravilnik o postupanju Zaštitnika prilikom sprovođenja postupka javne nabavke neposrednim sporazumom; Interno uputstvo za sprovođenje javnih nabavki šopingom; Interno pravilo o načinu trebovanja i evidenciji kancelarijskog i potrošnog materijala; Interno pravilo o evidenciji državne imovine; Interno pravilo o postupku odobravanja službenog putovanja; Interno



pravilo o postupku odobravanja stručnog usavršavanja; Kodeks ponašanja u instituciji Zaštitnika; Vodič za pristup informacijama u posjedu Zaštitnika; Interno pravilo o identifikacionim karticama zaposlenih; Interno uputstvo o načinu korišćenja i potrošnji goriva prevoznih sredstava, odnosno službenih vozila u vlasništvu Zaštitnika; linterno pravilo za korišćenje mobilne telefonije na teret sredstava Zaštitnika; Interni pravilo o evidenciji službenih legitimacija; Interno pravilo za korišćenje direktnih telefona; Interna pravila o obradi i zaštiti podataka o ličnosti; Interno pravilo o evidenciji podataka o zbirka podataka o ličnosti; Interno pravilo o evidenciji podataka o zbirka podataka o ličnosti (zarade); Interna pravila o kancelarijskom i arhivskom poslovanju i Interna pravila o pečatima i štambiljima.

Obuka zaposlenih u Instituciji je realizovana u organizaciji i saradnji sa Upravom za kadrove i u okviru projekta koji je sproveo Savjet Evrope a finansirala EU.