




Broj: 03-428/24
Podgorica, 29.03.2024. godine

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

 CRNA GORA
SKUPŠTINA CRNE GORE

PRIMLJENO:	29.03	2024. GOD.
11 KLASIF. BROJ:	NI	00-72/24-8
VEZA:		
EPA:	184	XXVIII
SKRAĆENICA:		PRILOG:

SKUPŠTINA CRNE GORE

PODGORICA

Poštovani/e

U skladu sa odredbom člana 47 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore („Sl. list CG“, br. 042/11, 032/14 i 021/17), dostavljamo vam dva primjerka Godišnjeg izvještaja o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za 2023. godinu u štampanoj i jedan u elektronskoj verziji.

Ostale primjerke Godišnjeg izvještaja o radu Zaštitnika za 2023. godinu, dostavićemo nakon završenog štampanja i koričenja u što kraćem roku.

S poštovanjem,

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore
mr Siniša Bjeković



Prilog:

- 2 X Godišnji izvještaja o radu Zaštitnika za 2023. godinu
- 1 X CD

CRNA GORA
ZAŠTITNIK LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA

**IZVJEŠTAJ O RADU
ZA 2023. GODINU**

Podgorica, mart 2024. godina

SADRŽAJ

I UVODNA RIJEČ ZAŠTITNIKA	9
II OBLICI RADA ZAŠTITNIKA	21
2.1. Prijem građana, Dani Zaštitnika	21
2.2. Saradnja sa medijima i sa javnošću:	24
2.3. Saradnja sa institucijama	27
2.4. Saradnja sa NVO	30
2.5. Međunarodna saradnja	31
III POSTUPANJE ZAŠTITNIKA PO PRITUŽBAMA I SOPSTVENIM INICIJATIVAMA	35
3.1. Statistički pokazatelji o radu Zaštitnika	35
3.1.1. Organi na koje su se pritužbe odnosile	36
3.1.2. Broj pritužbi prema teritorijalnoj pripadnosti podnosilaca	37
3.1.3. Urgencije	37
3.2. Način okončanja postupka po pritužbama	39
3.2.1. Pritužbe okončane zbog nepostojanja procesnih pretpostavki za postupanje i upućivanja na druga pravna sredstva	40
3.2.2. Pritužbe okončane nakon sprovedenog ispitnog postupka	41
3.3. Pregled okončanih pritužbi po organima	42
3.3.1. Pritužbe na rad sudova, Ustavnog suda i Državnog tužilaštva	43
3.3.1.1. Pritužbe na rad sudova i Ustavnog suda	43
3.3.1.2. Pritužbe na rad Državnog tužilaštva	44
3.3.2. Pritužbe na rad državnih organa, organa državne uprave i drugih organizacija	44
3.3.2.1. Pritužbe na rad Uprave policije	45
3.3.2.2. Pritužbe na rad javnih službi i drugih nosioca javnih ovlašćenja	46
3.3.2.3. Pritužbe na rad lokalne samouprave i lokalne uprave	46
3.4. Prava na čiju su povredu podnosioci ukazivali u pritužbama	47
3.5. Mišljenja sa preporukama	51
IV UPRAVA I PRAVOSUĐE	69
4.1. Uprava i opšta nadležnost	69
4.1.1. Prikaz predmeta u radu u 2023. godini	71
4.1.2. Državni organi, organi državne uprave, organi lokalne samouprave i lokalne uprave, javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlašćenja u odnosu na koje je pritužba podnijeta	71
4.1.3. Pravo i sloboda čija se zaštita traži pritužbom (Ustavom i međunarodnim ugovorom zaštićeno pravo)	75
4.1.4. Način odlučivanja, sa posebnim osvrtom na broj predmeta okončanih na način što je povreda otklonjena u toku ispitnog postupka	77
4.1.5. Identifikovani problemi u oblasti rada organa državne uprave (uključujući i one iz prakse Upravnog suda Crne Gore) i ukazivanja, upozorenja i preporuke u cilju prevazilaženja uočenih problema i prevencija mogućeg kršenja prava kroz preporuke date različitim subjektima, kao i pregled uočene dobre prakse u radu organa državne uprave	79

4.1.5.1. Dugo trajanje upravnih postupaka (suđenje u razumnom roku iz člana 32 Ustava Crne Gore i člana 6 EKLJP) i sljedstveno tome, pravo na djelotvorni pravni lijek iz člana 20 Ustava Crne Gore i člana 13 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda	79
4.1.5.2. Pravo na obrazloženu odluku i nedostatak pouke o pravnom lijeku.....	83
4.1.5.3. Pravo na obraćanje – odgovor iz člana 57 Ustava Crne Gore i analogno tome, kompatibilno pravo zaštićeno članom 13 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda (pravo na djelotvorni pravni lijek)	85
4.1.5.4. Pravo na pristup sudu kao jedan od segmenata prava na pravično suđenje iz člana 32 Ustava Crne Gore i analogno tome, člana 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda	88
4.1.5.5. Pravo na svojinu/imovinu iz člana 58 Ustav Crne Gore i analogno tome člana 1 Protokola 1 uz Konvenciju	90
4.1.5.6. Pravo na zdravstvenu zaštitu.....	94
4.1.5.7. Pravo na životnu sredinu iz člana 23 Ustava Crne Gore, prepoznato i u praksi ESLJP	95
4.1.5.8. Pravo na rad garantovan članom 62 Ustava Crne Gore	100
4.1.6. Opšte i pojedinačne preporuke prema adresatima	101
4.1.7. Pravo na slobodu izražavanja i medijske slobode	106
4.2. Pravosudna nadležnost	111
4.2.1. Prikaz primljenih i okončanih predmeta	113
4.2.2. Pravo i sloboda čija se zaštita traži (zagarantovano Ustavom i međunarodnim ugovorom) pritužbom na rad Ustavnog suda i redovnih sudova, državnog tužilaštva i drugih organizacija javnih izvršitelja, Advokatske komore Crne Gore, Ustavnog suda Crne Gore i drugih organa, organizacije, fizičkih i pravnih lica i drugi slučajevi.....	114
4.2.3. Pregled i kratka obrada određenih predmeta koji su okončani donošenjem mišljenja u 2023. godini (uključujući predmete primljene u 2022.godini i okončane u 2023.godini).....	115
4.2.4. Pregled i kratka obrada predmeta primljenih u 2022.godini, a prenešenih u 2023.godinu. 118	
4.2.5. Identifikovani problemi u odnosu na rad sudova, Ustavnog suda Crne Gore, državnih tužilaštava i javnih izvršitelja, ukazivanja i date preporuke u cilju prevazilaženja uočenih problema i prevencije budućeg kršenja	119
4.2.5.1. Pritužbe u odnosu na rad sudova	119
4.2.5.2. Dugo trajanje sudskih postupaka (suđenje u razumnom roku iz člana 32 Ustava Crne Gore i člana 6 EKLJP)	122
4.2.5.3. Neizvršavanje sudske odluke	129
4.2.5.4. Zloupotreba procesnih ovlašćenja	131
4.2.5.5. Sudski savjet.....	132
4.2.5.6. Pritužbe na rad Ustavnog suda Crne Gore	133
4.2.6. Crna Gora i Evropski sud za ljudska prava	134
4.2.7. Postupci pred Centrom za alternativno rješavanje sporova	134
4.2.8. Saradnja sa nevladinim organizacijama i aktivnosti	135
4.2.9. Pritužbe na rad državnog tužilaštva	135
4.2.10. Osnovnom državnom tužilaštvu u Podgorici:	138
4.2.11. Pritužbe na rad Javnih izvršitelja	140
4.2.12. Pritužbe na rad Advokatske komore i advokata	140

V ZAŠTITA OD TORTURE	142
5.1. Prava lica lišenih slobode i zaštita od zlostavljanja	142
5.1.2. Statistički podaci o pritužbama	142
5.2. Pritužbe na rad UIKS –a	143
5.2.1. Navodi o zlostavljanju u UIKS-u.....	144
5.2.2. Materijalni uslovi	145
5.2.3. Zdravstvena zaštita u UIKS-u	146
5.2.3.1. Povjerljivost odnosa ljekar/ka – pacijent/kinja i pravo na drugo stručno mišljenje.....	147
5.2.3.2. Tretman zavisnika/ca od psihoaktivnih supstanci	148
5.2.3.3. Postupanje u slučaju zaraznih bolesti	149
5.2.4. Tretman i reintegracija zatvorenika/ca	149
5.3. Pritužbe na rad Uprave policije	151
5.3.1. Statistički podaci o pritužbama	151
5.3.2. Zaštita od zlostavljanja	152
5.3.2.1. (Ne)postupanje po Istanbulskom protokolu u cilju djelotvorne istrage slučajeva zlostavljanja	153
5.3.2.2. Privremeno udaljenje sa posla	154
5.3.3. Prikupljanje obavještenja od građana/ki i lišenje slobode	155
5.3.4. Pritužbe na rad Prihvatilišta za strance.....	158
5.3.5. Povezivanje radnog staža tzv. rezervistima MUP-a.....	159
5.3.6. Obuke policijskih službenika/ca	160
5.4. Pritužba na rad Specijalne bolnice za psihijatriju u Kotoru	160
5.5. Postupanje državnih organa u odnosu na tražioce međunarodne zaštite u Crnoj Gori	161
5.6. Sprovedene obuke za NPM službenike/ce	162
VI PRAVA DJETETA, MLADI I SOCIJALNA ZAŠTITA.....	163
6.1. UVOD	163
6.2. Opšte zapažanje u odnosu na ostvarivanje prava djeteta.....	165
6.3. Prava djeteta – pojedinačna prava	166
6.3.1. Statusna prava.....	166
6.3.2. Pravo na privatnost djece	166
6.3.3. Pravo na život sa roditeljima i održavanje ličnih odnosa	168
6.3.4. Kontakti roditelja i djece u kontrolisanim uslovima.....	169
6.3.5. Izdržavanje djece.....	170
6.3.6. Pravosudno zaštitna prava	170
6.3.7. Zaštita od zlostavljanja i zanemarivanja	171
6.3.8. Pravo na obrazovanje.....	172
6.3.8.1. Predškolsko obrazovanje.....	172
6.3.8.2. Đački prevoz	173
6.3.8.3. Obrazovanje djece stranaca	173
6.3.8.4. Nedostatak nastavnog kadra (matematika, fizika)	174
6.3.8.5. Školovanje djece u inostranstvu	174
6.3.8.6. Nadareni učenici	175

6.3.8.7. Obrazovanje djece iz Romske i Egipćanske zajednice	176
6.3.8.8. Nasilje u obrazovno – vaspitnim ustanovama	176
6.3.8.9. Vaspitne mjere	178
6.3.8.10. Izvještavanje medija o nasilju među djecom	179
6.3.8.11. Učenički i studentski standard	180
6.3.8.12. Bezbjednost obrazovno vaspitnih objekata (upotrebna dozvola, planovi evakuacije).....	180
6.3.8.13. Objekat nema upotrebnu dozvolu	181
6.3.8.14. Obrazovanje djece sa smetnjama u razvoju	181
6.3.8.15. Obuka asistenata/kinja u nastavi	181
6.3.9. Participacija djece	182
6.3.9.1. Učešće djece u izbornom procesu (predsjednički i parlamentarni izbori).....	182
6.3.10. Prava djece čiji su roditelji u pritvoru/zatvoru	185
6.3.11. Socijalna zaštita	186
6.3.11.1. Siromaštvo djece	186
6.3.11.2. Usluge u sistemu socijalne i dječje zaštite	186
6.3.11.2.1. Dnevni centri za djecu sa smetnjama u razvoju i osobe sa invaliditetom	186
6.3.12. Zaštita prava maloljetnika u sukobu sa zakonom	187
6.3.13. Pravo na zdravstvenu zaštitu	188
6.3.13.1. Dijagnostičke procedure, liste čekanja, nedostatak pedijatarata.....	188
6.3.13.2. Stacionarno liječenje djece u oblasti dječije psihijatrije	189
6.3.13.3. Drugi predmeti u vezi zdravstvene zaštite djece	189
6.3.13.4. Imunizacija djece	189
6.3.14. Pravo djeteta na zdravu životnu sredinu	190
6.4. Socijalna zaštita	191
6.4.2. Smještaj u ustanovu lica sa mentalnom ometenošću	192
6.4.3. Prava na smještaj u ustanovu starih lica i lica sa invaliditetom	193
6.4.4. Ostala prava starih lica	195
6.5. Normativne aktivnosti	196
6.6. DRUGE AKTIVNOSTI	197
6.6.1. ENOC mreža	197
6.6.2. Obilasci organa/ustanova	197
6.6.3. Obilježavanje Nedjelje djeteta.....	197
6.6.4. JU Centar za socijalni rad Kotor, Tivat i Budva - područna jedinica Budva.....	199
6.6.5. Zlatni savjetnici Zaštitnika	199
VII ZAŠTITA OD DISKRIMINACIJE, RANJIVIH GRUPA I RODNE RAVNOPRAVNOSTI.....	201
7.1. Uvod	201
7.2. Pravni okvir	203
7.2.1. Strateški okvir	205
7.3. Statistika predmeta u postupcima pred Zaštitnikom	206
7.4. Podaci iz pravosudne i upravne nadležnosti.....	220
7.5. Podaci iz pravosudne nadležnosti	220

7.6. Podaci iz upravne nadležnosti	225
7.7. Posebni oblici / osnovi diskriminacije	226
7.7.1. Diskriminacija po osnovu invaliditeta	226
7.7.2. Rodna ravnopravnost	230
7.7.2.1. Diskriminacija po osnovu pola	231
7.7.2.2. Nasilje u porodici i rodno zasnovano nasilje	232
7.7.3. Diskriminacija po osnovu rodnog identiteta i seksualne orijentacije	234
7.7.4. Diskriminacija po osnovu nacionalne pripadnosti i veze sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom	236
7.7.5. Govor mržnje	238
7.8. Informacije savjeta manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica	239
7.9. Zakonodavne inicijative	245
VII DOSTIGNUTO, IZAZOVI I PLANOVI	247
IX OCJENE I ZAKLJUČCI	249
X O INSTITUCIJI I FINANSIJSKIM SREDSTVIMA	253

I UVODNA RIJEČ ZAŠTITNIKA

Poštovane poslanice i poslanici Crne Gore
i druga zainteresovana javnosti



Moja je zakonska obaveza, ali i privilegija, da u petoj godini svog mandata predam parlamentu izvještaj o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za 2023. godinu, u kojoj smo obilježili 20 godina postojanja.

U narednim poglavljima predstavimo detaljno naš rad po oblastima, kao i brojne druge aktivnosti koje smo sprovodili u skladu sa širokim ovlašćenjima, koje su nam date Ustavom Crne Gore, Zakonom o Zaštitniku, kao i drugim relevantnim domaćim i međunarodnim dokumentima. Osim statističkih podataka, zapažanja, ocjena stanja i preporuka, imaćete priliku da se upoznate i sa izazovima sa kojima se sriječemo u sprovođenju svojih nadležnosti, kao i planovima za naredni period.

Nakon 20 godina rada institucije Zaštitnika, smatram da je njena uloga izražena u državno-pravnom sistemu Crne Gore, da su njeni rezultati prepoznati i vrednovani, posebno od strane međunarodne javnosti, čemu svjedoče inicijative i podrška da institucija u što skorijem roku promijeni status akreditacije pred

Globalnom alijansom nacionalnih institucija za ljudska prava /GANHRI/, pod okriljem Ujedinjenih nacija /UN/. Podsjećam da je institucija avgusta 2016. godine akreditovana statusom "B", a da je za unaprjeđenje u status "A" neophodan preduslov intervencija na Zakonu o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, kako bi se struktura i funkcionisanje institucije u potpunosti uskladili sa Pariškim principima o nacionalnim institucijama za ljudska prava.

Poznato je da nestabilne političke prilike, tenzije i podjele u društvu predstavljaju nepovoljan ambijent za sprovođenje demokratskih procesa i ostvarivanje koncepta vladavine prava i pravne države, pri čemu su ljudska prava i slobode u središtu interesovanja. Svjedoci smo da Crna Gora, nažalost, već duži period prolazi kroz različite društveno-političke izazove i suočava se sa brojnim iskušenjima na svom evropskom putu.

I ova izvještajna godina bila je puna političkih previranja i dešavanja koja su se direktno ili indirektno odrazila i na oblast ljudskih prava i sloboda. Ukazivali smo i ukazujemo u kontinuitetu da ljudska prava ne mogu da čekaju stabilnija i bolja vremena i da se, bez obzira na ekonomske, političke i druge procese i reforme koje će se neminovno dešavati, mora obezbijediti kontinuitet efikasne primjene zakona i drugih propisa, institucionalna stabilnost, profesionalno i efikasno postupanje javne administracije. Sve u svemu, moraju se obezbijediti preduslovi za ostvarivanje i razvoj sistema ljudskih prava u Crnoj Gori, a kako bi se izbjegla pravna nesigurnost i nepovjerenje građana u institucije sistema.

S obzirom na činjenicu da su izborni ciklusi uvijek izazovan period, koji utiče na opštu atmosferu u društvu, na strukturu i funkcionisanje institucija, jasno je da je održavanje predsjedničkih (april) i parlamentarnih izbora (jun) u protekloj godini, imalo veliki uticaj na živote građana/ki Crne Gore.

Novi saziv Skupštine Crne Gore konstituisan je u julu, a na formiranje Vlade čekalo se do kraja oktobra 2023. godine.

Privremeni, odnosno takozvani v.d. status, bio je prisutan kod brojnih važnih pozicija u državnim organima. Skupština Crne Gore krajem februara izabrala je troje, od četvero nedostajućih sudija Ustavnog suda. Na taj način je poslije pet mjeseci deblokiran rad najznačajnijeg organa u zaštiti ljudskih prava i sloboda, te ustavnosti i zakonitosti, što je konačno dovelo do kompletiranja ove institucije izborom sedmog sudije.

Skupština je tokom decembarskog zasijedanja izabrala članove Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika, a novi Sudski savjet konstituisan je 29. decembra. U izvještajnoj godini nije bilo izbora predsjednika/ce Vrhovnog suda, kao ni vrhovnog državnog tužioca.

Nakon izbora sedmog sudije Ustavnog suda, to su preostali važni koraci za funkcionisanje u punom kapacitetu ključnih pravosudnih institucija, ali i važni preduslovi za dobijanje završnih mjerila za pregovaračka poglavlja 23 i 24 u pregovorima sa EU.

Još jedna aktivnost u produženom periodu izazivala je pažnju javnosti, prije svega jer su je političke partije imale dosta zastupljeno u retorici. Nakon više odgađanja i dogovora političkih aktera pod kojim uslovima će biti sproveden, popis stanovništva u Crnoj Gori počeo je u nedjelju 3. decembra i trajao je do 28. decembra.

Generalno posmatrano, iz ovog podsjećanja na neke od značajnijih procesa i događaja koji su obilježili 2023. godinu, može se zaključiti da smo svjedočili još jednoj turbulentnoj godini, u kojoj su ostale aktuelne stare podjele i polarizacija društva po različitim linijama razdvajanja, primarno političkoj. Dinamične političke prilike, prije svega važni izborni procesi, nijesu mogli proći bez refleksije na ukupnu atmosferu u društvu, pa je bilo povoda i razloga za više reagovanja i apela za kulturu dijaloga, smanjenje tenzija, sprječavanje govora mržnje i sličnih formi neprihatljivog izražavanja mišljenja, kojima se ugrožavaju prava drugih.

U ovoj izvještajnoj godini sa zabrinutošću smo pratili i nekoliko brutalnih slučajeva vršnjačkog nasilja, o kom se dosta govori, ali na koji i dalje tražimo efikasan sistemski odgovor. Porodično nasilje, vrijeđanje i napadi na novinare, diskriminacija ranjivih društvenih grupa, prijetnje postavljanjem eksplozivnih naprava u školama i drugim institucijama, nekontrolisan internet prostor, kao izvorište najprizemnijih uvreda i kampanja, sve su to objektivni rizici po stvaranje opšte klime sigurnosti i stabilnosti.

Ostaju aktuelne i ključne ocjene u pogledu pripremljenosti zakonodavnog okvira, koji je u najvećoj mjeri usaglašen sa evropskim zakonodavstvom, dok očekujemo izmjene zakona o zabrani diskriminacije, o Zaštitniku, set medijskih zakona.

I pored opisanog veoma dinamičnog i izazovnog vremenskog perioda na koji se odnosi ovaj izvještaj, institucija Zaštitnika nastavila je da posvećeno i odgovorno obavlja poslove iz svoje nadležnosti, opravdavajući povjerenje koje joj je Ustavom dato, a o čemu svjedoči još jedan izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori, u kom je navedeno da se Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore i dalje percipira kao jedna od institucija kojima građani Crne Gore najviše vjeruju.

U ovom dokumentu, objavljenom u novembru 2023. godine, navodi se i da se stavovi Zaštitnika često citiraju u medijima, da je u velikoj mjeri uspostavljen regulatorni i institucionalni okvir za adekvatno

funkcionisanje institucije, uz podsjećanje da je Institucija i dalje akreditovana statusom „B“ od strane Podkomiteta za akreditaciju Globalnog saveza nacionalnih institucija za ljudska prava¹.

Izazovi sa kojima se ljudi suočavaju su očigledni u velikom broju pritužbi koje dobijamo. I u ovoj godini imali smo u radu više od hiljadu predmeta.

Generalno posmatrano, ne zapaža se trend posebno izraženih kršenja ljudskih prava i sloboda u nekoj oblasti. Unutrašnji pravni okvir obezbjeđuje veliki broj institucija i procedura koje su na raspolaganju u zaštiti garantovanih prava. Primjećuje se da su građani svjesni postojanja ovih mehanizama i koriste ih, mada još ne u dovoljnoj mjeri.

Kada je u pitanju institucija Zaštitnika, očigledan je nastavak trenda korišćenja procedura pred ovom institucijom, najviše oz razloga jer su one fleksibilne, jedostavne i besplatne. Taj trend je prisutan u dužem vremenskom period, o čemu svjedoči i česta neposredna komunikacija službenika/ca institucije sa građanima/kama.

Kada su u pitanju predmeti u oblasti **uprave i pravosuđa**, koji su i inače najbrojniji u statistici Zaštitnika, evidentno je da isti problemi u ostvarivanju ljudskih prava i sloboda i dalje egzistiraju. Predmeti iz oblasti javne uprave odnose se na: skućajeve ćutanja administracije, izostanak odgovora kao Ustavom zagaratovanog prava, višestruko ukidanje i ponovno postupanje u predmetima, dužinu trajanja upravnog postupka, sa posebnim akcentom na predmete restitucije, nedostatak transparentnosti procedura kada je ovo načelo sastavni dio zakonodavnog okvira, neizvršavanje naloga sadržanih u sudskim odlukama, te konačno pitanja od opšteg interesa - kao što su zaštita životne sredine, zaštita zdravlja i sl, kroz koja se provlaće nejasne i netransparentne procedure, ponekad teško shvatljive običnom građaninu/ki.

Pravosudni predmeti su i dalje vezani za sporost sudskih postupaka, ali i tužilačkih istraga koje im prethode. Osim toga, zapažen je trend produženog trajanja istraga u naročito suptilnim predmetima, u kojima su žrtve osobe iz ranjivih grupa, što je suprotno pozitivnoj obavezi države po osnovu više prava sadržanih u Evropskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (pravo na život, zabrana torture, prava privatnosti).

Izveštajni period je obilježen intezivnim radom na **prevenciji i zaštiti od torture**. Može se zaključiti da postoji očigledna diskrepanca između načina na koji se u policiji sprovodi postupak prikupljanja obavještenja od strane građana/ki i nacionalno, odnosno međunarodno priznatih standarda. S tim u vezi, a i u odnosu na druge situacije, primijećeno je nepravilno i nepotpuno dokumentovanje primijenjenih policijskih ovlašćenja, što može negativno uticati na ostvarivanje prava i sloboda i otežavati utvrđivanje relevantnih činjenica u vezi sa tim. Isto se odnosi na dokumentovanje ljekarskih nalaza i način obavljanja ljekarskih pregleda prilikom navoda o torturi. Prenatranost prostora, kao i uslovi smještaja u Istražnom zatvoru su problemi koji opterećuju pritvorena lica i specifični tretmani unutar Uprave, u odnosu na lica koja izdržavaju kaznu zatvora, a na koje Zaštitnik kontinuirano ukazuje. Kada je u pitanju situacija u Specijalnoj bolnici za psihijatriju u Kotoru, već godinama se ukazuje na slab materijalni položaj, infrastrukturu i nedostatak kadrova u ovoj ustanovi.

U oblasti **prava djeteta** ostvaren je određeni napredak u pojedinim područjima, ali je i dalje prisutna nejednakost u ostvarivanju prava. Problem siromaštva djece je i dalje veoma izražen pa je neophodno kreirati politike koje će doprinijeti njegovom smanjenju. Zapaža se porast nasilja među djecom, a poseban problem predstavlja zloupotreba društvenih mreža i internet generalno. Prisutnost digitalnih sadržaja

¹ <https://www.ombudsman.co.me/35025.news.html>

iziskuje potrebu uvođenja medijske pismenosti kao obaveznog kurikuluma za sve nivoe obrazovno vaspitnog sistema. U dijelu sistema maloljetničkog pravosuđa, ono još uvijek nije u potpunosti prilagođeno djetetu. Pristup zdravstvenim uslugama u pojedinim sredinama je otežan usljed nedostatka ljekara, a posebno je evidentirana nedostatna podrška u području mentalnog zdravlja. Evidentno je da postoji potreba jačanja **sistema podrške mladima** na svim nivoima i u svim sektorskim politikama, posebno ako se ima u vidu odliv mladih iz zemlje, naročito odlazak sa sjevera.

Kada je u pitanju **sistem socijalnog staranja** potrebno je utvrditi metodologiju izračunavanja cijene usluga u sistemu socijalne zaštite, dodatno razvijati usluge u zajednici namijenjene starim licima, a naročito u manje razvijenim opštinama u sjevernom regionu. Posebno je zabrinjavajući nedostatak podrške centrima za socijalni rad, kako u pogledu infrastrukture, tako i u pogledu kadrovskih kapaciteta. Oblast zaštite od **diskriminacije** je posebno u fokusu, imajući u vidu aktuelne društvene i političke trendove, kontinuirane krize i nedostatak konstruktivnog dijaloga u političkom i javnom životu države. Osim evidentnog nedostatka tolerancije i razumijevanja, polarizacija koja je sveopšte prisutna u javnosti odražava se često na ranjive grupe i osobe koje su najmanje zaštićene i po svim indikatorima nalaze se na marginama društva. U tom smislu, posebno ističemo ustanovljavanje i djelovanje Nezavisnog monitoring mehanizma za promociju, zaštitu i praćenje primjene Konvencije UN o pravima osoba sa invaliditetom u Crnoj Gori, kao i publikovanje Izvještaja „Položaj Roma i Egipćana u Crnoj Gori”.

Višegodišnji trend i iskustvo u radu pokazuje da se građani/ke često obraćaju Zaštitniku sa ciljem zaštite jednakosti. Tome treba dodati i status pojedinih društvenih grupa, kao što su žrtve porodičnog nasilja (žene u najvećem broju), LGBTIQ populacija, starije osobe, seoska domaćinstva, nezaposleni, lica slabog imovinskog stanja kod kojih je nejednakost i isključivost iz društvenih tokova još više izražena. Pri tome se posebno treba osvrnuti na sve oblike nasilja nad ženama u situaciji kada taj trend ne jenjava, a mehanizmi zaštiti postaju znatno rigorozniji. I pored izvjesnog pada etničke distance, očigledno je da postoji nerazumijevanje i otpor prema pravima određenih manjinskih grupa, naročito onih kod kojih je prisutna jezička barijera. Različiti oblici uvredljivog govora i govora mržnje kao naročito izraženog u on line prostoru, drastično umanjuju šanse za dostizanjem odgovarajuće društvene kohezije i stabilnosti društva.

I u 2023. godini ostali smo pouzdan partner u saradnji međunarodnim organizacijama, prije svega OEBS-u, Savjetu Evrope i UN agencijama, sa kojima smo nastavili niz uspješnih projektnih aktivnosti, kampanja i drugih vidova saradnje. Ispunjavali smo i međunarodne obaveze kroz članstvo u mrežama i tijelima, jačajući na taj način sopstvene kapacitete nadogradnjom znanja i razmjenom praksi sa kolegama iz ombudsmanskih institucija i tijela za jednakost širom Evrope. I na domaćem planu nastavljen je niz brojnih učešća na stručnim skupovima iz gotovo svih oblasti ljudskih prava i sloboda, pa su zaštitnik, zamjenici, ali i savjetnici, gotovo svakodnevno bili učesnici konferencija, panel diskusija, okruglih stolova i drugih događaja na kojima smo predstavljali mišljenja, praksu i standarde.

U nastavku izdvajam neke od značajnijih aktivnosti koje su, osim rada na predmetima, obilježile izvještajni period:

*Uz tehničku podršku sistema Ujedinjenih nacija UN u Crnoj Gori, početkom godine uspostavili smo **Nezavisni monitoring mehanizam za promociju, zaštitu i praćenje primjene Konvencije UN o pravima osoba sa invaliditetom /UNCRPD/**, koji čine predstavnici deset nevladinih organizacija i predstavnici institucije Zaštitnika. Osim terenskih posjeta u kojima se članovi MM na licu mjesta upoznaju sa uslovima u kojima funkcionišu obrazovne, zdravstvene, kao i ustanove socijalne i dječje zaštite, postoji očekivanje da će ovo tijelo izvještavati prema Komitetu UN za prava OSI, kroz alternativni model

izvještavanja, kao i da će snažno zagovarati model pristupa invaliditetu koji je zasnovan na ljudskim pravima².

* Na konferenciji za medije predstavljen je **Izvještaj o položaju Roma i Egipćana u Crnoj Gori**, njegov nalazi i preporuke, koji je izrađen zahvaljujući podršci Savjeta Evrope. Ovaj dokument sadrži nalaze i preporuke s fokusom na načine borbe protiv diskriminacije i mržnje prema romskoj i egipćanskoj zajednici u Crnoj Gori, kroz prizmu nacionalnog tijela za jednakost. Istraživanje, zasnovano na terenskim obilascima svih romskih naselja u Crnoj Gori, najkraće rečeno, potvrđuje da su pripadnici romske i egipćanske populacije i dalje izolovani od ostatka stanovništva i uglavnom žive u zasebnim naseljima, a usljed takve fizičke odvojenosti raste i svaki vid socijalne distance i isključivanja³.

* Sa UNHCR-om je nastavljena saradnja kroz realizaciju projekta "**Monitoring objekata za pritvor azilanata i graničnih prelaza/zelenih granica u Crnoj Gori**". Izvršeno je 25 terenskih posjeta kako bi bili identifikovani ključni problemi u pristupu teritoriji naše države i procedurama za regulisanje statusa za legalan boravak u Crnoj Gori, kao i problemi sa kojima se susreću izbjeglice, migranti i tražioci azila⁴. Monitoring je rezultirao izradom posebnog izvještaja.

* NPM je sprovodio aktivnosti u cilju pripreme posebnog izvještaja na temu **Smrt u zatvoru. Zaštitnik**, kao NPM, odlučio se za sačinjavanje izvještaja na ovu temu kako bi se, kroz analizu, izveli zaključci o uzrocima pojedinih smrtnih slučajeva, postupanju nadležnih u datoj situaciji i prevenciju pojedinih neželjenih pojava.⁵

* Organizovali smo **prezentaciju izvještaja o radu** i predstavili buduće planirane aktivnosti **ambasadorima zemalja koje u kontinuitetu prate rad institucije, uključujući i diplomatske predstavnike zemalja regiona, kao i predstavnike međunarodnih organizacija** u Crnoj Gori, s ciljem predstavljanja godišnjeg izvještaja o radu za 2022. godinu i upoznavanja sa kontekstom rada i planovima za naredni period⁶.

-Učestvovali smo u obilježavanju **75 godina Univerzalne Deklaracije o ljudskim pravima**, u organizaciji UN sistema u Crnoj Gori. U okviru ovog događaja predstavnici Mreže zlatnih savjetnika učestvovali su u kreiranju obećanja djece i mladih za ljudska prava. Izjave-obećanja djece širom svijeta predstavljeni su na skupu u Ženevi pod pokroviteljstvom Komesara za ljudska prava UN-a⁷.

- Međunarodni dan djeteta, 20. novembar, institucija Zaštitnika obilježila je posjetom Dječjem domu Mladost i Dnevnom centru za djecu sa smetnjama u Herceg Novom, u cilju skretanja dodatne pažnje na položaj ovih kategorija djece i ukupne brige društva o njima. U posjeti su učestvovali i članovi/ce Mreže zlatnih savjetnika Ombudsmana, koji su se kroz kreativno-edukativne radionice i druženje upoznali sa načinom života svojih vršnjaka. Zaštitnik je poručio da društvo i dalje u dovoljnoj mjeri ne shvata težinu i odgovornost posla u ovoj ustanovi, gdje zaposleni pokušavaju da budu zamjena za roditelje. Apelovao je da je zbrinjavanju ranjivih kategorija djece, a posebno onih u ustanovama, potrebno posvetiti više pažnje, što je između ostalog mjerilo odgovornosti i savjesti društva⁸.

² <https://www.ombudsman.co.me/34892.news.html>

<https://www.ombudsman.co.me/35067.news.html>

<https://www.ombudsman.co.me/35069.news.html>

³ <https://www.ombudsman.co.me/34933.news.html>

⁴ <https://www.ombudsman.co.me/35011.news.html>

⁵ <https://www.ombudsman.co.me/zastitaiprevencija/34984.news.html>

⁶ <https://www.ombudsman.co.me/34951.news.html>

⁷ <https://www.ombudsman.co.me/35033.news.html>

⁸ <https://www.ombudsman.co.me/35042.news.html>

* Sa Misijom OEBS-a u Crnoj Gori organizovana je regionalna **konferencija „Institucije ombudsmana u vremenu kriza“**, povodom veoma posebne prilike – obilježavanja **20 godina rada Ombudsmana Crne Gore**. Na skupu, u kom je učestvovalo više od 100 predstavnika iz 12 regionalnih institucija ombudsmana i tijela za ravnopravnost, svih sudskih instanci, tužilaštva, zakonodavne i izvršne vlasti, diplomatskog kora, akademske zajednice i lokalne samouprave Glavnog grada, razmatrani su status, uloga i uticaj nacionalnih institucija za ljudska prava i tijela za jednakost na domaćem i međunarodnom nivou⁹.

*Na Međunarodni dan ljudskih prava, 10. decembar, navršilo **se 20 godina od početka rada Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore**. Tim povodom, **11. decembra** prigodnom svečanošću u Muzičkom centru Crne Gore obilježen je jubilej, tokom koje smo podsjetili na početke, razvoj institucije i pozicioniranje u pravnom sistemu Crne Gore. Skupu su prisustvovali predstavnici svih grana vlasti, državnih organa, institucija i drugih nosilaca javnih ovlaštenja, diplomatskog kora, akademske zajednice, civilnog sektora i medija.

Na ceremoniji su govorili zaštitnik Siniša Bjeković, generalna sekretarka Evropske mreže nacionalnih institucija za ljudska prava **Debbie Kohner** i predsjednik Crne Gore **Jakov Milatović**. Ocijenjeno je da uspješnost i kvalitet rada potvrđuje visok stepen povjerenja građana, ali i ocjene kredibilnih međunarodnih institucija. Naglašeno je da će podrška sticanju A statusa doprinijeti primjeni svih ljudskih prava i jačanju demokratskog i građanskog društva Crne Gore¹⁰.

Za potrebe obilježavanja jubileja, Misija OEBS-a obezbijedila je snimanje kratkog **dokumentarnog filma o razvoju i radu institucije**, koji je premijerno prikazan na svečanoj ceremoniji¹¹. Zahvaljujući Televiziji Crne Gore, čiji menadžment je prepoznao javni značaj promocije dvije decenije rada nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava, skup je direktno prenošen na Drugom kanalu¹².

I pored posvećenog rada zaposlenih, dobre organizacije i planova, rezultati institucije Zaštitnika ne bi mogli biti realizovani u ovoj mjeri da nije bilo saradnje sa brojnim subjektima, pojedincima, institucijama i organizacijama, na domaćem i međunarodnom planu. Tim povodom, na svečanom obilježavanju 20 godina od početka rada institucije **uručene su povelje i zahvalnice onima koji su u dugom periodu ostvarili značajnu saradnju i podržali instituciju na putu razvoja**.

Povelje su uručene **predstavnicima međunarodnih organizacija**: UNICEF-a u Crnoj Gori, Kancelariji UNHCR-a, Programskoj kancelariji Savjeta Evrope, Misiji OEBS-a, Delegaciji Evropske unije u Crnoj Gori, Save the Children-u, kao i AIRE Centru.

Institucije kojima su dodijeljene povelje su: Skupština Crne Gore, Ministarstvo za ljudska prava, Policijska akademija i Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu.

Povelje su uručene **za nevladine organizacije** Centar za prava djeteta, Savez slijepih Crne Gore, Udruženje mladih sa hendikepom, Centar za građansko obrazovanje, Građanska alijansa, Centar za demokratiju i ljudska prava, Juventas, LGBT forum Progres, Akcija za ljudska prava, Mladi Romi, i „Queer MNE“.

Medijska kuća koja je u kontinuitetu pratila rad Zaštitnika i kojoj je tim povodom uručena povelja jeste Agencija MINA.

⁹ <https://www.ombudsman.co.me/34987.news.html>

¹⁰ <https://www.ombudsman.co.me/35050.news.html>

¹¹ <https://www.youtube.com/watch?v=HcMDP2F6JyY>

¹² <https://www.youtube.com/watch?v=BUh4itJ8kcw>

Osim organizacija i institucija, sa Ombudsmanom Crne Gore godinama su saradivali i **pojedinci, koji su se istakli na polju ljudskih prava**. Zaštitnik je uručio zahvalnice: gospođi Anjet Lanting, savjetnici za ljudska prava u Sistemu UN-a u CG, Prof. dr Nebojši Vučiniću, bivšem sudiji Evropskog suda za ljudska prava, gospođi Ljiljani Raičević, dugogodišnjoj aktivistkinji i direktorici Sigurne ženske kuće, profesoricu Pravnog fakulteta i bivšoj Poverenici za zaštitu ravnopravnost Republike Srbije Neveni Petrušić. Posthumno priznanje dodijeljeno je za Milenka Vojičića, iz Udruženja mladih sa hendikepom Crne Gore. Iako je posao novinara da izvještavaju o procesima i slučajevima koji se tiču ljudskih prava i sloboda, neki su se duži niz godina u većoj mjeri interesovali za ovu oblast i pokazali proaktivan odnos u saradnji sa Zaštitnikom. Zato su uručene zahvalnice **za novinare i novinarke**: dnevne novine DAN, Milana Sekulovića, novinarki Radija Crne Gore, Neni Drašković, novinarki Pobjede Nadi Đurđevac, novinarki Televizije Vijesti, Aleksandri Mudreši i novinarki Televizije Crne Gore Slavici Kruščić. Zahvalnica i prigodan poklon uručen je i jedinoj službenici institucije koja je bila tu neprekidno svih 20 godina rada. Od prvog dana u službi građana, a i danas sa jednakim entuzijazmom, ljubavlju i posvećenošću radi **savjetnica Zaštitnika Jovana Đurović**.¹³

¹³ <https://www.ombudsman.co.me/35051.news.html>



Siniša Bjeković
Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore

“Ono što je izvjesno to je rast broja predmeta koji dobijaju sve složeniju osnovu, evidentna je primjena međunarodnih standarda - kao dopune ili alternative nedostajućim nacionalnim standardima ljudskih prava. Ovlašćenja koja su nam data sadržala su dovoljno osnova da razvijemo strankama prilagođen i nebirokratski, rekao bih humani oblik rada i postupanje koje je utemeljeno na fleksibilnim procedurama i besplatnom postupku, bez dodatnih troškova po stranke”



Jakov Milatović
Predsjednik Crne Gore

"Uspješnost i kvalitet rada Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore potvrđuje visok stepen povjerenja građana, ali i ocjene kredibilnih međunarodnih institucija... Takav uspjeh vrijedan je priznanja i on odražava opipljive rezultate ove institucije, među kojima je produktivno i efikasno postupanje po pritužbama"

Debbie Kohner
Generalna sekretarka ENNHRI Mreže

"Vjerujem da bi Zaštitnik mogao dobiti A statusnu akreditaciju, uz relativno male izmjene svog osnivačkog zakonodavstva... Unapređenje statusa Zaštitnika na A nivo bi imalo višestruki efekat – bio bi i korak ka podršci implementaciji svih ljudskih prava i jačanju demokratskog i građanskog društva Crne Gore"



Poštovane/poštovani,

Nakon dvije decenije rada, unaprijeđeni su prvobitni i razvijeni novi mehanizmi u radu, prateći proširene nadležnosti institucije i preuzete obaveze, u skladu sa međunarodnim standardima i dobrim praksama, te obavezama ustanovljenim u unutrašnjem pravnom poretku.

Podsjetiću da je Zaštitnik, od primarne, takozvane klasične ombudsmanske nadležnosti – djelovanja po pritužbama na rad organa javne vlasti, kasnije postao i nacionalni mehanizam za prevenciju torture, kao i institucionalni mehanizam za zaštitu od diskriminacije, prava ranjivih grupa i rodnu ravnopravnost. Takođe, proširenje nadležnosti donijelo je praćenje sprovođenja prinudnog udaljenja i preduzimanje mjera za zaštitu ljudskih prava i sloboda stranaca koji se prinudno udaljavaju iz Crne Gore.

Iako je put “utaban”, potrebno je graditi nove staze i razvijati planove, kako bi se efikasnije štitila i unaprjeđivala prava i slobode građana i građanki. Nije, niti može biti završen posao u stvaranju “savršene” efektivne i etične administracije i svaka nova pritužba podsjetnik je da je potrebno još transparentnosti, odgovornosti i profesionalnosti u njenom radu.

To naravno nije slučaj samo sa Crnom Gorom i drugim zemljama u tranziciji. Povelja o temeljnim pravima EU uključuje pravo građana/ki da se žale Evropskom ombudsmanu. U svom posljednjem izvještaju ova institucija podsjeća da nacionalne institucije za ljudska prava promovišu dobro upravljanje i kulturu javne službe, pomažući administraciji EU da radi otvoreno, efikasno i sa integritetom. Iako smatraju da EU već ima dobre administrativne standarde, vjeruju da je dužna da postigne najviši mogući standard za dobrobit Evropljana. “Dio jačanja administracije EU u ovoj oblasti uključuje ukazivanje na to gde su standardi opali i šta se može poboljšati...Cilj je da se postigne trajni pozitivan uticaj na administraciju EU, u korist svih evropskih građana/ki i stanovnika/ca. Da bi se omogućio ovaj uticaj, mora se nastaviti sa podizanjem svijesti građana/ki širom Evrope...”¹⁴

Za izgradnju nezavisne uloge ombudsmana potrebno je postići ravnotežu između očekivanja javnosti i načina na koji državna administracija vrši vlast.

Ombudsmanske institucije pomažu da se identifikuju i riješe problemi, kao i da se obezbijedi sigurnost kroz nepristrasno ispitivanje primjera loše prakse. Posebno u kriznim vremenima važno je da ljudi budu uvjereni da se prema njima postupa pošteno i da se vlada smatra odgovornom.

Kroz zahtjeve za izjašnjenja od nadležnih organa Ombudsman dolazi do relevantnih činjenica i sprovodi postupak “u odnosu na”, a ne “protiv” nekog organa. Ljudi žele dobro i pošteno upravljanje, pa sprovođenje radnji u postupku po pritužbama ne znači zauzimanje jedne ili druge strane, već rješenje problema. Istovremeno, povjerenam je važna uloga povezivanja odgovornosti države sa pravima građana i povezivanja nacionalnih zakona sa međunarodnim sistemima i standardima ljudskih prava. Uloga Ombudsmana je da unaprijedi upravljanje promovisanjem transparentnosti, odgovornosti i pravičnosti unutar vlade i javnog sektora.

U polarizovanim i politički nestabilnim društvima, jedna od važnih uloga Zaštitnika jeste angažovanje po pitanju prava ranjivih grupa i suočavanje sa predrasudama i diskriminacijom, što je neophodno za njegovanje inkluzivnog društva.

U prethodnom periodu, posebno nakon okončanja pandemije COVID 19, radili smo proaktivno na promovisanju i zaštiti prava - posebno kroz terenske posjete ustanovama, organima i organizacijama

¹⁴ <https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/amp/en/181350>

široj Crnoj Gori, ali i brojna učešća na skupovima u organizaciji NVO sektora, nacionalnih i međunarodnih institucija, izradu posebnih izvještaja, projektnim aktivnostima, ali i intenzivnom medijskom prisustvu.

Da bismo efikasno obavljali svoj posao, moramo biti tu da čujemo sugestije i kritike. Upravo na osnovu interakcije sa ključnim zainteresovanim stranama, terenskih posjeta, našeg angažmana u lokalnim sredinama i kroz kontakt i saradnju sa civilnim sektorom i medijima, često možemo da riješimo probleme prije nego što dovedu do pritužbi. Krajnji cilj naših napora je da dopremo do što većeg broja građana, odnosno da olakšamo i unaprijedimo njihov pristup pravima i slobodama i obezbijedimo ravnopravan status i dostupnost organa javne vlasti.

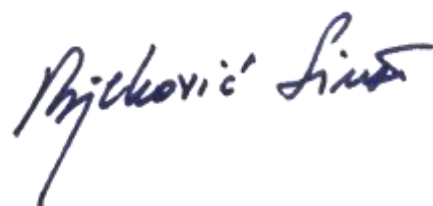
Dosadašnja praksa pokazala je da pravovremeno ispunjavanje preporuka sprječava ponavljanje istih grešaka u budućnosti. Stoga ćemo i dalje istrajavati u praćenju primjene preporuka, posebno kod onih koje nijesu sistemskog karaktera, koje ne zahtijevaju velika ulaganja ni izmjene propisa i rješavaju konkretan problem od suštinskog značaja za pojedince/ke.

Nadam se da će ovaj izvještaj i napredak koji smo prikazali u vezi sa ranije datim preporukama podstaći građane/ke da nas intenzivnije kontaktiraju ili da nam se obrate po prvi put. Smatram da smo građanima pristupačni, jer su naše usluge besplatne, a dostupnost obezbijeđena na više nivoa – telefonskim putem, svakog dana bez zakazivanja, svako ko smatra da su mu prekršena ljudska prava može razgovarati sa dežurnim savjetnicima i dobiti pojašnjenja za podnošenje pritužbe. Dalje, stranke nam se mogu obratiti mejlom ili dolaskom u prostorije institucije, a sve više građana inicijalne informacije traži i putem Instagram naloga.

Brojni su upiti za stav i komentar predstavnika Ombudsmana povodom aktuelnih događaja, što je svojevrsna potvrda autoriteta i značaja u javnosti, a tome svakako doprinose i učešća na svim važnim događajima koji se tiču ljudskih prava. U izvještajnoj godini održano je na desetine sastanaka sa zvaničnicima na domaćem i međunarodnom nivou, a ugostili smo i brojne pojedince/ke, branitelje/ke i/ili zagovarače/ice ljudskih prava, o čemu smo izvještavali detaljnije putem web stranice.

Podrška i pohvalne ocjene našeg rada koje su se čule povodom obilježavanja jubileja, prijaju cijelom timu, ali svakako i obavezuju. Veliki posao je pred nama, sa opreznim optimizmom okrećemo novu stranicu i nadam se da ćemo već u sljedećem izvještaju moći da konstatujemo novi napredak u radu. Zahvalan sam zaposlenima koji su vrijedno radili i doprinijeli rezultatima institucije. Njihov trud je pomogao je da se suočimo sa izazovima koje je donijela protekla godina.

U prvom izvještaju o radu Zaštitnika navodi se da osim rada na predmetima, "Zaštitnik ima i daleko širu misiju, a to je stvaranje svijesti o potrebi potpunog i dosljednog obezbjeđenja principa vladavine prava i, uopšte, stvaranja pravne sigurnosti građana i vraćanja njihovog povjerenja u institucije sistema i zakonitog i nepristrasnog rada državnih organa, pred kojima građani ostvaruju svoja prava, slobode, obaveze i pravne interese. To u suštini znači da rad i djelovanje Zaštitnika ljudskih prava i sloboda treba da doprinesu potpunijem ostvarivanju Ustavom utvrđenog principa ustavnosti i zakonitosti, kao i principa pravde i pravičnosti". I dvije decenije kasnije, u različitim vremenima i kontekstu, naš fokus ostaje isti.



2023 INFOGRAFIK



243 predmeta u radu za zaštitu od diskriminacije
dato 107 preporuka
57 predmeta u kojima je utvrđena diskriminacija



II OBLICI RADA ZAŠTITNIKA

2.1. Prijem građana, Dani Zaštitnika

U 2023. godini Zaštitnik je imao u radu 1.107 pritužbi, a postupak je okončan u 958 predmeta. Broj obraćanja građana/ki Instituciji u ovoj godini je na približno istom nivou kao proteklih godina. Građani/ke su se obraćali/e lično, putem pisma, faksa, mejla, profila na Instagram mreži ili preko zastupnika kojem su dali saglasnost. Tokom prošle godine nastavljeno je sa trendom povećanja broja podnošenja pritužbi putem mejla ili profila na društvenim mrežama (Instagram ili Facebook).

Zaštitnik, zamjenice/ci i savjetnici/ce su u prošloj godini obavili 556 razgovora sa strankama. Kroz razgovore, strankama je omogućen jasniji uvid ne samo u iznijete probleme nego i uvid u rad državnih organa i njihove eventualne propuste. Zaštitniku su se obraćala i djeca i roditelji/staratelji pritužbama koje se odnose na uslove i mogućnost ostvarivanja prava na obrazovanje. Građani/ke su uredno obavještavani o svakoj aktivnosti Zaštitnika po njihovim pritužbama. Kroz odgovore na pritužbe Zaštitnik je pružao i savjetodavnu - pravnu pomoć upućujući ih na nadležne organe, ili ih posavjetovao koja pravna sredstva bi trebali da upotrijebe u cilju zaštite svojih prava. U nekim slučajevima spisi predmeta dostavljani su nadležnim organima na postupanje.

Jedan broj građana/ki obraćao se radi dobijanja pravnih savjeta za vođenje određenih postupaka pred nadležnim organima zbog nemogućnosti da angažuju advokate, radi ostvarivanja nekog vida podrške zbog finansijskih problema koji su zadesile njihove porodice. Bilo je i slučajeva gdje su građani/ke imali očekivanja od Institucije Zaštitnika da tumači pojedinih odredbe zakona iz određenih oblasti. U ovim slučajevima Zaštitnik je prethodno od nadležnog ministarstva tražio stavove i mišljenja u vezi sa praksom i primjenom propisa i o tom stavu/mišljenju obavijestavao podnosiocima zahtjeva.

Prilikom razgovora ili neposrednih kontakata sa građanima/kama, kao i pisanim putem, često su se razjasnile situacije o postupanju određenih organa, problemima sa kojima se susrijeću prilikom ostvarivanja svojih prava i dobijali informacije i pravne savjete o pravnom putu koji treba slijediti kako bi što brže i efikasnije ostvarili svoja potencijalna prava.

U izvještajnoj godini Zaštitnik je i postupao i po sopstvenoj inicijativi a na osnovu neposrednog saznanja, zatim saznanja iz medija i drugih izvora (NVO sektora).

Bilo je slučajeva da su nam se obraćali pojedini organi zahtjevom za pomoć radi zaštite djece u konfliktnim porodičnim situacijama, nasilju (organi starateljstva, državna izborna komisija i dr.) Zaštitnik cijeni obraćanja tih organa kao jedan vid multisektorskog pristupa, te je u svakom slučaju davao svoje ocjene i stav.

Terenski rad je kao i svake prethodne godine, bio zastupljen u značajnoj mjeri i obideno je više organa/ustanova i drugih institucija ili organizacija koje se bave ljudskih pravima i slobodama, pravima djece, mladih i socijalnom zaštitom, licima lišenim slobode a među kojima su i nevladine organizacije čiji je mandat na polju ljudskih prava.

Dani Zaštitnika/ce se organizuju u javnom interesu u cilju podizanja svijesti građana/ki o njihovim pravima i slobodama, informisanja o načinima zaštite i obraćanja kao i ostvarivanja direktnog kontakta sa građanima/kama u lokalnoj sredini u kojoj žive. Posjete lokalnim zajednicama od izuzetnog su značaja za rad Zaštitnika jer se na taj način u direktnom razgovoru sa građanima/kama i predstavnicima lokalnih

vlasti vrši razmjena informacija i upoznavanje sa problemima koji opterećuju ljude u tim sredinama. Isto tako, važno je saznati i koji su problemi sa kojima se suočavaju lokalne vlasti u vršenju svoje funkcije. Lokalno stanovništvo obično najbolje zna šta je potrebno njihovim zajednicama, a njihovo iskustvo je moćno oruđe i motivator. Takođe ovo je i način kako se baviti nekim opštim pitanjima, koja su takođe od interesa za ostvarivanje ljudskih prava i sloboda. Promocija ljudskih prava i jednakosti značajna je za podizanje svijesti o njihovoj važnosti, pojedinim pravima i načinima njihove zaštite, kao i preporukama za postizanje potrebnih promjena.

U prošloj godini organizovani su "Dani Zaštitnika/ce" u tri crnogorske opštine i to: Berane, Ulcinj i Herceg Novi. Prijem i razgovori sa građanima/kama u lokalnoj zajednici pokazali su se kao dobra praksa. Tokom boravka u opštinama, Zaštitnik i saradnici/ce razgovarali su sa građanima/kama i primali njihove pritužbe. Održani su i sastanci sa predsjednicima/cama opština, Skupština opština kao i sa predstavnicima/cama relevantnih organa i ustanova. Sastanci su bili fokusirani na problematiku na koju su u razgovorima građani/ke ukazivali/e, na problem sa kojima se suočavaju organi lokalne uprave u obavljanju svojih aktivnosti i na značaj postupanja po preporukama Zaštitnika.

Imajući u vidu da je bliska saradnja sa lokalnim medijima neophodna za uspješno realizovanje ove aktivnosti dolazak u opštine blagovremeno je najavljivao preko medija – lokalnih štampanih i elektronskih i prigodnih postera.

Zaštitnik Siniša Bjeković sa saradnicima je boravio u opštini Herceg Novi, u okviru održavanja "Dana Zaštitnika", a tom prilikom sastao se sa predsjednikom Opštine Stevanom Katićem, glavnim administratorom Nenadom Đorđevićem i Vesnom Samardžić, sekretarkom Sekretarijata za lokalnu samoupravu.

Građani/ke Herceg Novog instituciji Zaštitnika najčešće se obraćaju zbog postupanja organa državne uprave, a njihove pritužbe uglavnom su se odnosile na oblast javne uprave, prava djeteta, diskriminaciju i prava ranjivih grupa.

Predsjednik opštine istakao je da bilježe mali broj primjedbi građana na rad lokalne samouprave, kao i da je najviše primjedbi u oblasti planiranja i uređenja prostora. Takođe, ukazao je na probleme sa funkcionisanjem državnih institucija u gradu, npr. rad suda, s obzirom da se javlja nedostatak kadra, a i procedure i način izbora u pravosuđu su takvi da ne omogućuju stalnost kadra i dugoročna rješenja. Takođe, predsjednik je napomenuo i potrebu boljeg organizovanja sistema hitne medicinske pomoći.

Kada su u pitanju institucije, naglašen je problem obezbjeđenja pristupa/prilaza sudu koji se nalazi u samom gradskom jezgru, a posebno je problem izražen u ljetnjem periodu zbog privođenja u sud, kada je u okolini prisutan i veliki broj turista pored lokalnih građana/ki, koji osjećaju nelagodu zbog prizora koje gledaju. U vezi sa katastrom, ukazano je na dugo čekanje obrade predmeta/donošenja rješenja - a što ne doprinosi ažurnosti i blagovremenosti u donošenju odluka i postupanju prema građanima/kama koji/e im se obraćaju.

Ukazano je i na problem sa funkcionisanjem Zavoda za hitnu medicinsku pomoć, koji je evidentan od kada se ta zdravstvena ustanova, a u skladu sa propisima, odvojila od Doma zdravlja. To, zbog broja lokalnog stanovništva, velikog broja stranaca i razuđenosti naselja Herceg Novog, stvara ozbiljne probleme po stanovništvo ovog kraja. Tome doprinosi i manjak stručnog i tehničkog osoblja.

Sagovornici su se saglasili da je za adekvatno i trajno rješavanje navedenih problema neophodno pristupiti donošenju novih zakona ili pak izmjeni i dopuni postojećih, a sve u cilju regulisanja sporih i

birokratskih procedura, odnosno postupaka izbora i imenovanja što može štetno uticati na ostvarivanje prava građana i građanki Herceg Novog.

Tokom Dana Zaštitnika obavljeno je i više posjeta ustanovama i organizacijama koje se bave socijalnom i dječjom zaštitom.

Zaštitnik Siniša Bjeković sa saradnicima posjetio je opštinu Berane, a tom prilikom sastao se sa predsjednikom Opštine Vukom Todorovićem i glavnim administratorom Miladinom Tmušićem.

Poseban fokus razgovora bila su prava i uslovi života pripadnika romske i egipćanske populacije, sa konstatacijom da brojne aktivnosti i projekti utiču na unaprjeđenje stanja, ali da su problemi i dalje prisutni – posebno neriješen pravni status za sve, prosjačenje, nezaposlenost, sanitarno-higijenski uslovi u naseljima.

Zaštitnik je vrlo pohvalnim i značajnim ocijenio informaciju da je lokalna samouprava obezbijedila lokaciju za groblje za pripadnike ove populacije, kao i da će pomoći postavljanje ograde na tom prostoru. Predsjednik opštine je ukazao na dobar suživot i generalnu prihvaćenost Roma i Egipćana u ovom gradu. Isto tako, ocijenjeno je kao izuzetno važna inicijativa o izgradnji zajedničkog objekta za kapelu i gasulhanu.

Administrator Tmušić ukazao je na problem održivosti finansiranja zbog odluke o povećanju zarada, koja je donešena bez konsultacija lokalnih samouprava, pojašnjavajući da je to u značajnoj mjeri finansijski opteretilo i ugrozilo njihovo funkcionisanje. Takođe iz lokalne samouprave je ukazano da postoje i značajni problemi u obezbjeđenju izvornih prihoda po osnovu poreza, s obzirom da nedostatak regulative (koju donose drugi organi) uslovljava ozbiljan rizik naplate poreskih potraživanja.

Razgovarano je i o problemu zloupotrebe prava na pristup informacijama, a kao primjer navedena je situacija da se pojedine NVO obraćaju sa po više stotina istovremenih zahtjeva, na koje je objektivno nemoguće odgovoriti u roku, zbog čega advokati odmah podnose tužbe za ćutanje administracije. Uz razumijevanje za potrebu slobode informisanja o pitanjima od javnog značaja, sagovornici su se saglasili da se zakonom treba riješiti i pitanje eventualnih zloupotreba, ali i objektivnog roka u kom je moguće obraditi i dostaviti traženu informaciju.

Predstavnici institucije, u skladu sa nadležnostima, posjetili su i Odjeljenje bezbjednosti Berane, kao i ustanove iz socijalne i dječje zaštite. Istovremeno je posjetu Beranama obavio i nezavisni monitoring mehanizam za praćanje sprovođenja i promociju UN konvencije o pravima osoba sa invaliditetom, koji osim predstavnika Zaštitnika čine i članovi nevladinog sektora.

Obavljene su terenske posjete i sastanci u Centru za socijalni rad, Centru za djecu sa smetnjama pri Domu zdravlja, kao i Dnevnom centru.

Građani/ke Ulcinja u posljednje dvije godine obraćali su se instituciji u manjoj mjeri u odnosu na prethodni period, a nastavak tog trenda zabilježen je i tokom održanih "Dana Zaštitnika" u tom gradu.

Po ustaljenoj praksi, predstavnici institucije obavili su sastanke i sa predstavnicima lokalne samouprave, realizovali posjete ustanovama/institucijama, razgovarali sa građanima i medijima.

U Ulcinju su se zaštitnik i zamjenica sastali sa predsjednikom Opštine Omerom Barjaktarijem, sa kojim su razmijenili informacije o trendu obraćanja građana/ki u vezi sa ostvarivanjem ljudskih prava i sloboda.

Ocijenjeno je da je potrebno nastaviti sa aktivnostima u vezi sa promocijom nadležnosti i mogućnostima obraćanja građana, budući da broj obraćanja često ne odražava realnu sliku potreba i problema.

Predsjednik Opštine ukazao je na potrebu boljeg prisustva državne administracije, budući da je većina područnih jedinica u kojima se regulišu administrativna pitanja građana Ulcinja, zapravo u Opštini Bar. Istaknuta je namjera i predstavljene aktivnosti u vezi sa investicijama u turističku privredu i infrastrukturu. Predstavnicima Opštine iskazali su zadovoljstvo činjenicom da u tom gradu nema izraženih tenzija i problema na nacionalnoj i vjerskoj osnovi, ali i zapažanje da zbog velikog broja turista u toku sezone postoji potreba za angažovanjem većeg broja policajaca. Kao glavni izazov u ljetnjim mjesecima istaknut je problem dolaska i kontrole aktivnosti Roma i raseljenih lica.

Predstavnicima institucije obavili su i posjetu Centru za socijalni rad, Dnevnom centru za djecu sa smetnjama, Odjeljenju bezbjednosti i Graničnom prelazu Sukobin.

2.2. Saradnja sa medijima i sa javnošću:

Zaštitnik, zamjenice i savjetnici gotovo svakodnevno bili su sagovornici na različite teme medijima iz domena naše nadležnosti, a novinari su i u ovom izvještajnom periodu aktivno izvještavali o mišljenjima i preporukama objavljenim na sajtu institucije. Zahvaljujući velikom interesovanju medija za ovaj domen našeg rada, opšta javnost upoznaje se sa nadležnostima Zaštitnika kroz konkretne primjere i iskustva "običnog čovjeka", tako da nas značajan broj građana kontaktira navodeći da su kroz medijsko izvještavanje prepoznali uporednu situaciju i žele postupanje.

Određen broj medija i novinara nešto bliže prati rad Zaštitnika, imaju proaktivan odnos prema temama koje se tiču ljudskih prava građana/ki Crne Gore, a njima smo tim povodom na svečanom obilježavanju 20 godina rada institucije uručili zahvalnice.

I ovom prilikom zahvaljujemo svim novinarima/kama koji su nam izašli u susret i posredovali u spajanju svojih sagovornika/ca i institucije Zaštitnika, kada je to bilo potrebno za postupanje po sopstvenoj inicijativi.

Osim čestih gostovanja u različitim formatima televizijskih emisija redakcija u Podgorici, tokom održavanja Dana Zaštitnika imamo priliku da posjetimo i lokalne redakcije i da se kroz njihove emisije približimo građanima širom Crne Gore. Osim u tim lokalnim sredinama, Zaštitnik je u 2023. godini bio gost i TV Nikšić, Tv Budva i TV Teuta u Ulcinju.

Kao i u prethodne dvije godine, teme o kojima smo dobili najčešće medijske upite bile su se suzbijanja govora mržnje, netolerancije i diskriminacije, manjinskih prava, vršnjačkog nasilja i prava djece generalno, kao i zaštite od zlostavljanja.

Osim medijske prezentacije, kroz tv gostovanja i objavljene informacije o radu Zaštitnika u štampanim i elektronskim medijima, nadležnosti i aktivnosti institucije veoma često su predstavljane i na brojnim skupovima drugih institucija i organizacija širom Crne Gore, gdje su naši predstavnici gotovo neizostavan dio dnevnog reda o pitanjima iz oblasti ljudskih prava i sloboda.

Sa stručnom i laičkom javnošću saradivali smo i kroz terenske posjete ustanovama, institucijama i organizacijama iz oblasti dječje, socijalne, zdravstvene zaštite, posjetama obrazovnim ustanovama, kao i svim onim čiji monitoring vršimo u okviru Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture (odjeljenja bezbjednosti, prostorije za zadržavanje, zatvori, granični prelazi, psihijatrijske ustanove i druge ustanove u kojima se nalaze ili mogu naći lica kojima je ograničeno ili zabranjeno kretanje).

O svemu navedenom ažurno smo izvještavali putem web sajta www.ombudsman.co.me, na kom smo, ne računajući mišljenja i druge akte, objavili 166 informacija o sprovedenim aktivnostima na nivou institucije.

Izveštaj Evropske komisije za Crnu Goru za 2023. godinu sadrži konstataciju da se stavovi Zaštitnika često citiraju u medijima.

Promociju rada Zaštitnika vršimo i putem Instagram naloga ombudsmancg, putem kog nam se skoro svakodnevno javljaju građani tražeći uspostavljanje prvog kontakta ili predstavljajući svoje probleme, sa zahtjevima za pomoć u ostvarivanju ljudskih prava. Budući da se putem Instagrama ne vrši direktan prijem pritužbi, ukoliko poruka sadrži elemente pritužbe, obraćanje prosleđujemo na zvaničnu mejl adresu Zaštitnika, ili sa građanima razmijenimo neophodne informacije o mogućnostima obraćanja i nadležnostima u konkretnoj pravnoj stvari. Za mlađe generacije prije nekoliko godina otvoren je i instagram nalog Zlatnih savjetnika Ombudsmana, koji prezentuje rad i novosti iz oblasti prava djece i mladih.

S obzirom na iskazano interesovanje za ovaj vid komunikacije i praćenje rada Zaštitnika putem Instagrama, uvidjeli smo potrebu unapređenja ovog segmenta našeg rada. S tim u vezi, u saradnji sa medijskim timom OEBS-a u narednoj godini pokušaćemo da unaprijedimo kvalitet i raznovrsnost sadržaja i modela prezentacije.

Na osnovu praćenja press klipinga, u nastavku navodimo neke od najčešće prenošenih izjava i informacija u vezi sa radom Zaštitnika u 2023. godini:

- Zaštitnik po prijavi roditelja utvrdio kršenje prava -Učenica u kolicima ne može da se školuje
- Institucija Zaštitnika prošle godine primila 890 pritužbi - Sve više predmeta zbog diskriminacije
- Ombudsman raspisao poziv - Formiraju mehanizam za OSI
- Armenko: Ekološka inspekcija napravila propust
- Ombudsman utvrdio da su pritužbe roditelja iz Tivta i Podgorice opravdane, a da je odgovorno Ministarstvo prosvjete: U vrtićima tri puta više djece nego što je dozvoljeno
- Pritvorenici se žale na uslove, uprava kaže da nije sve do njih
- Bjeković: Građani u posljednje vrijeme osjećaju da imaju veću potrebu da se obraćaju Ombudsmanu
- Bjeković-Herasimenko: Sudbine ljudi u fokusu institucija za zaštitu ljudskih prava
- Grupa zaposlenih RTCG uputila pismo Bjekoviću i Radoviću
- Ombudsman: U ovom izbornom ciklusu nije bilo pritužbi građana na zloupotrebu djece u političke svrhe
- Policija povrijedila Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i Ustav Crne Gore
- Građani Kolašina nedovoljno upoznati sa načinom zaštite prava
- Bjeković: Žene da budu uvažene i aktivne učesnice u svim društvenim procesima
- Bjeković: Samo osnažena žena može poboljšati svoj položaj
- Ombudsman: Zabrinjavaju učestalost i težina pojava nasilja među djecom i mladima
- Ombudsman: Policija je ponižavala Kojaševića
- Ombudsman sa Ulcinjanima o kršenju prava
- Maloljetnička delikvencija: Zapuštene i kad su kažnjeni
- Ombudsman: Relativizujemo incidente, žrtve se same nose sa posljedicama
- Nema sistemskih mjera u borbi protiv dječjeg prosjačenja
- Iz institucije zaštitnika pozvali MUP - Suspendovati policajce
- Ombudsman: Osude necivilizacijskog i nesportskog ponašanja

- Zaštitnik ljudskih prava utvrdio da je otkazivanjem promocije knjige „Najveći zločin u istoriji“ povrijeđen najviši pravni akt u zemlji: Vlast u Kotoru prekršila Ustav i Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i slobodama
- Ombudsman formirao predmet zbog podjele funkcija u Pljevljima
- Bjeković: Nasilje kao pojava generalno prisutno u crnogorskom društvu
- Bjeković: Najviše pritužbi zbog kašnjenja u sudskim postupcima
- Izveštaj Ombudsmana: Romi i Egipćani i dalje na margini, često ne znaju osnovna prava ni šta čini kvalitetan život
- Ombudsman: Lični odnos prema uređivačkim politikama ne smije biti razlog uznemiravanja i ugrožavanja novinara
- Ombudsman: Loši uslovi u stacionaru Istražnog zatvora
- Ombudsman: Napad na Markovića podsjetnik da je netolerantnost i dalje prisutna među mladim ljudima
- Ombudsman: Skupština Grada nema ovlašćenja da DUP-ove stavlja van snage
- Ombudsman utvrdio nečovječno ponašanje policije prema uhapšenom licu- Zatvorenik tučen da bi dao lažni iskaz
- Ombudsman: Pobojšati uslove u Domu učenika i studenata Braća Vučinić
- Institucija Zaštitnika predstavila diplomatskom koru godišnji izvještaj o radu
- Ombudsman Siniša Bjeković sa saradnicima boravio u Beranama - Beranci se najčešće žale na institucije
- Djecu mlađu od tri godine ne smještati u Bijelu
- Nakon pritužbe pritvorenog lica, institucija ombudsmana preporučila UIKS-u: Pritvorenike snimati po propisima, sanirati vlagu u ćelijama
- Ombudsman: Smiriti tenzije, javnim raspravama ne ugrožavati bilo čiju sigurnost
- Bura u OŠ "Milorad Musa Burzan" zbog ukidanja njemačkog jezika
- Povodom snimka na kojem se vidi maloljetno lice sa vatrenim oružjem Zaštitnik dao mišljenje da policija i tužilaštvo nijesu reagovali - Bez istrage o tome ko je dječaku dozvolio da puca
- Ombudsman: Škole moraju da budu bezbjednije
- Ne smije izostati odgovor na vršnjačko nasilje
- Regionalna konferencija povodom 20 godina rada Ombudsmana: Vladavina prava temelj je svakog društva
- Nakon pisanja pobjede ombudsman najavio da će formirati predmet koji se tiče Centra za djecu i mlade „Ljubović“- Školama fali vozača i medijatora
- Ombudsman utvrdio postupanje suprotno zakonu na utakmici koja je u oktobru odigrana između fudbalskih klubova „Petrovac" i „Jezero"- Navijači raspirivali netrpeljivost i mržnju
- Milatović sa Bjekovićem: Zaštitnik ima značajnu ulogu u razvoju crnogorskog društva, radićemo na intenziviranju saradnje
- Incident na graničnom prelazu Sukobin: Policajci se ponašali nasilnički i osvetnički
- Marković: Ko je spriječio Ombudsmana i njegov tim da budu 4. i 5. septembra na Cetinju
- Popis održati tek kad se steknu uslovi za kredibilan proces, u koji će svi imati povjerenja i u čije rezultate niko neće sumnjati
- Ombudsman pokrenuo postupak povodom navoda o rasističkom ponašanju navijača
- Ombudsman utvrdio brojne nepravilnosti: Na dan obilaska u Istražnom zatvoru Podgorica bilo 120 više pritvorenika od predviđenog kapaciteta
- Bjeković: Na odluke Ombudsmana niko ne može da utiče
- Bjeković: Potrebna djelotvorna, a ne samo formalna istraga prekoračenja policijskih ovlašćenja
- Ombudsman: U porastu broj slučajeva nasilja u porodici i nasilja nad ženama
- Ombudsman: Djecu ne izlagati partijskim nastupima
- Ombudsman Siniša Bjeković tokom posjete dječijem domu „Mladost“ poručio: Više brinuti o djeci, promovisati hraniteljstvo

- Ombudsman o dešavanjima u bjelopoljskoj školi: Pratimo postupanje nadležnih, zabrinjavaju neprimjereni i neprihvatljivi komentari
- Ombudsman Siniša Bjeković upozorio - Govor mržnje postao manir
- Bjeković: Broj slučajeva porodičnog nasilja, femicida i govora mržnje i dalje je zabrinjavajući
- Ombudsman: Prezreti, odbaciti i osuditi brutalan nasrtaj na dostojanstvo žene
- Kancelarija Ombudsmana: Žene iz javnog života svakodnevno mete mizoginih i seksističkih komentara
- Paniklova i Bjeković: Ljudska prava osnov razvoja i napretka demokratskih zemalja
- Ombudsman osudio napade na poslanicu DPS-a Vuković Kuč
- Dobardžić Kurti izabrana za članicu Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije
- Beranac zadobio povrede tokom sinoćnje racije, podnio prijavu
- Otac tvrdi da je djevojčici nastavnica ugrozila zdravlje i prava, ombudsman na potezu
- Slaba edukacija o torturi, potrebna individualizacija tretmana i preciznije vođenje dokumentacije
- Ombudsman utvrdio diskriminaciju u domovima starih: Dvojni cjenovnik crta razlike
- Obudsman: Stati na put učestalom targetiranju, prijeljama i nasilju
- Svečanost obilježavanja 20 godina rada : - Uticaj Ombudsmana na javnu politiku i cjelokupni sistem bi trebao da bude veći.

2.3. Saradnja sa institucijama

Ombudsmanske institucije i ljudska prava važna su osnova razvoja i napretka zemalja koje počivaju na demokratskim principima i vladavini prava. Od osnivanja Institucije uspostavljanje, razvoj i njegovanje saradnje sa državnim institucijama, organima javne uprave i organima lokalne samouprave jedan su od prioriteta Zaštitnika.

Zaštitnik saraduje sa institucijama u kontinuitetu i unaprjeđuje saradnju koja se odvija u nekoliko pravaca koji uključuju rad po pritužbama, realizacija/ispunjenje preporuka Zaštitnika, promotivne aktivnosti, zajedničke kampanje obuke/treninge i drugo. Zaštitnik doprinosi podizanju kvaliteta rada i podizanja svijesti državnih službenika o očekivanjima javnosti u vezi sa dobrom upravom.

Iako možemo konstatovati da je saradnja organa javne vlasti sa Institucijom Zaštitnika dobra i u ovoj izvještajnoj godini u pojedinačnim slučajevima pojedini predstavnici organa vlasti kasnili su sa dostavljanjem traženih izjašnjenja Zaštitniku, zbog čega smo ponavljali zahtjev za izjašnjenje (urgencije) što je svakako uticalo na efikasnost postupka, čak je i u nekim slučajevima izostala saradnja sa Zaštitnikom. U slučajevima u kojima nije dostavljeno izjašnjenje ni nakon urgencije, Zaštitnik je zauzimao svoj stav i dao mišljenje na osnovu podataka sa kojima je raspolagao.

U godišnjem izvještaju upoznajemo zainteresovanu javnost o takvim slučajevima, koji ne mogu predstavljati dobar i odgovoran odnos prema građanima/kama.

Tokom izvještajne godine Zaštitnik je imao više predmeta u kojima nije uspostavljena saradnja sa Institucijom Zaštitnika, čak ni nakon upućivanja preporuke da ti organi postupe po zahtjevu Zaštitnika.

Zaštitnika posebno zabrinjava činjenica da pojedini organi javne vlasti u odnosu na donijete preporuke, odnosno nesprovođenjem datog mišljenja, predstavlja svjesno nepoštovanje i ignorisanje institucije Zaštitnika što je neprihvatljivo i nedopustivo i za šta nema opravdanja, što svakako za posljedicu ima i dalje kršenje prava podnosioca pritužbi.

Svojim delovanjem i preporukama Zaštitnik daje veliki doprinos promjeni pristupa mnogih organa i otvara put ka suštinskom uspostavljanju standarda dobre uprave. Odgovorniji odnos državnih organa prema

preporukama Zaštitnika doprinijeće unaprijeđenju pristupa pravima za sve građane, a ujedno ojačati i sami sistem javne uprave jer je to u funkciji cijelog društva.

Na sastanku predsjednika Crne Gore Jakova Milatovića i Zaštitnika jedna od ocjena je da je unaprijeđenje zakonodavnog okvira institucije neophodan preduslov daljeg napretka Crne Gore u ovoj oblasti, posebno u kontekstu ispunjavanja međunarodnih standarda i obaveza. Na sastanku je iskazana obostrana spremnost da se dodatno unaprijede odnosi dvije institucije, naročito u dijelu koji se odnosi na predstavljanje i pritužbe građana/ki koje se svakodnevno dostavljaju Predsjedniku Crne Gore. Pored toga, ukazano je na potrebu efikasnijeg djelovanja državnih institucija, kada je u pitanju ostvarivanje i zaštita prava i sloboda crnogorskih građana/ki.

Skupština Crne Gore i matični Odbor za ljudska prava i slobode imaju važnu ulogu kada je u pitanju institucija Zaštitnika. U 2023. godini nastavili smo intenzivnu saradnju i aktivnosti s ciljem unaprijeđenja dinamike primjene preporuka koje Zaštitnik upućuje državnim organima, kako bi se ubrzalo rješavanje problema građana i unaprijedile brojne oblasti od značaja za svakodnevni život. Takođe, važno je istaći konstruktivnu i kontinuiranu podršku koju pružaju skupštinska radna tijela: Odbor za ljudska prava i slobode i Odbor za rodnu ravnopravnost.

U izvještajnoj godini Odbor za ljudska prava i slobode razmatrao je Izvještaj o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za 2022. godinu; Godišnji izvještaj o radu Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture za 2022. godinu; Izvještaj o zaštiti od diskriminacije sa stanovišta djelovanja institucije Zaštitnika za period 1. januar - 31. jul 2022. godine i zahtjev za dodjelu budžetskih sredstva.

Na Prvom zasjedanju Romskog parlamenta, koji je organizovao Odbor za ljudska prava i slobode, u saradnji sa Ministarstvom ljudskih i manjinskih prava i institucijom Zaštitnika, pod pokroviteljstvom predsjednice Skupštine Crne Gore, Zaštitnik je predstavio ključne nalaze projekta o položaju Roma i Egipćana u Crnoj Gori, u okviru kog su predstavnice sektora za zaštitu od diskriminacije obavile posjete svim naseljima u kojim žive pripadnici ove populacije.

Zamjenica, savjetnica i zlatni savjetnik Jovan Joksimović učestvovali su u radu Trećeg Parlamenta mladih – na temu „Vršnjačko nasilje – krivična odgovornost maloljetnika“. Predstavnicu Institucije učestvovali su u radu simulirane sjednice Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu, na kojoj je održano konsultativno saslušanje predstavnika relevantnih institucija.

Zaštitnik, zamjenici/e i savjetnički kadar bili su često učesnici različitih aktivnosti. Osim rada po pojedinačnim predmetima imali su i druge brojne aktivnosti kao što su učešća na okruglim stolovima, seminari, konferencije, praćenje seminara/webinara, rad u radnim grupama, posjete ustanovama i organima, radionice, projektne aktivnosti.

Nastavljena je praksa dobre saradnje sa Upravom UIKS-a, što je rezultiralo blagovremenim postupanjem po svim zahtjevima Zaštitnika, kao i redovnim izvještavanjem o postupanju po preporukama koje je Zaštitnik dao.

Tokom 2023. godine, na Policijskoj akademiji, u organizaciji Ministarstva unutrašnjih poslova i Uprave policije su sprovedene „Mentalno-taktičke obuke za službenike specijalnih i interventnih jedinica Uprave policije Crne Gore“ na kojima je jedan od predavača i savjetnik Zaštitnika u oblasti Zaštite od zlostavljanja, bezbjednost i NPM.

Zahvaljujući podršci programske kancelarije Savjeta Evrope u Crnoj Gori, a u okviru projekta Evropske unije i Savjeta Evrope „Dalje unaprijeđenje zaštite ljudskih prava pritvorenih i osuđenih lica u Crnoj Gori“,

u izvještanoj godini je sprovedena obuka za službenike/ce Zaštitnika i ljekare/ke iz Urgentnog centra KCCG, Zavoda za hitnu medicinsku pomoć Crne Gore i Doma zdravlja Glavnoga grada, pod nazivom: „Prepoznavanje i evidentiranje trauma nastalih mučenjem i zlostavljanjem“.

U izvještajnoj godini Zaštitnik je sproveo projekat “Analiza pristupa teritoriji za lica kojima je potrebna međunarodna zaštita u Crnoj Gori, sa analizom preporuka iz 2022. godine”, zahvaljujući podršci Agencije Ujedinjenih nacija za izbjeglice UNHCR-a. U tom cilju, Zaštitnik je izvršio 25 obilazaka kojima su obuhvaćeni granični prelazi/zelene granice sa Republikom Albanijom, Federacijom Bosnom i Hercegovinom i Republikom Hrvatskom, aerodromi u Podgorici i Tivtu, Prihvatilište za strance i centar za primjenu blažih mjera, Centar za prihvata – odsjek Božaj, kao i Centar za prihvata - odsjek Spuž, prikupio i analizirao nalaze sa terena i dobijene podatke.

Zaštitnik je održao sastanak sa predstavnicima Eko fonda u Crnoj Gori pri čemu je zaključeno da je neophodno i dalje jačati svijest javnosti o zaštiti i unaprjeđenju kvaliteta životne sredine, a istovremeno snažiti institucionalne mehanizme, kapacitete i saradnju.

Na evropskom putu Crne Gore potrebno je više vrednovati ulogu i značaj lokalnih zajednica i brinuti o malim sredinama, što će se odraziti na poboljšanje kvaliteta života, kao i ostvarivanje prava i sloboda građana je jedna od poruka sa sastanka zaštitnika i predsjednika Opštine Kolašin, Vladimira Martinovića, koji su razmijenili informacije o stanju ljudskih prava i sloboda u ovoj Opštini.

Zamjenica Zaštitnika je sa prof. dr Nebojšom Vučinićem na Pravnom fakultetu Univerziteta Crne Gore imala predavanje na temu Implementacija ljudskih prava, sa posebnim osvrtom na rad i postupanje Zaštitnika.

U organizaciji Agencije za elektronske medije, na kom je panelista bio Zaštitnik ocijenjeno je da neinkluzivnost vodi povećanju netolerancije, što dalje rezultira i povećanjem diskriminacije prema pripadnicima/ama ranjivih društvenih grupa. Isključivanje marginalizovanih društvenih grupa iz javnog diskursa vodi njihovoj segregaciji i marginalizaciji, poručeno je sa skupa o inkluzivnom medijskom izvještavanju.

Zaštitnik je, na poziv dekana Pravnog fakulteta, prof. dr Mladena Vukčevića, bio gostujući predavač studentima/kinjama druge godine Univerziteta Donja Gorica, u okviru predmeta Ljudska prava, a predavanju su prisustvovali i drugi zainteresovani studenti.

Predstavnice sektora za prava diece, mladih i socijalnu zastitu Institucije Zaštitnika, posjetile su javnu ustanovu Gimnaziju "Slobodan Škerović" i tom prilikom obavili razgovore sa upravom.

Međunarodni dan djeteta, 20. novembar, Institucija je obilježila posjetom Dječjem domu Mladost i Dnevnom centru za djecu sa smetnjama u Herceg Novom, u cilju skretanja dodatne pažnje na položaj ovih kategorija djece i ukupne brige društva o njima. U posjeti su učestvovali i članovi/ce Mreže zlatnih savjetnika Ombudsmana.

Tim Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture u toku prošle godine obavljao je redovne i kontrolne obilaske odjeljenja bezbjednosti, uprave za izvršenje krivičnih sankcija, psihijatrijska odjeljenja i domove za stare a u cilju ocjene stanja u tim organizacionim jedinicama kao i sagledavanja ispunjenosti ranije datih preporuka Zaštitnika.

2.4. Saradnja sa NVO

Zaštitnik je i ove godine aktivno saradivao sa nevladinim organizacijama u različitim oblastima koji se tiču zaštite i unapređenja ljudskih prava i sloboda. Ta saradnja se može definisati kao kontinuirana, zasnovana na partnerskim odnosima sa ciljem da doprinose podizanju svijesti građana, a takođe i da utiče na efikasnije djelovanje organa državne uprave, odnosno da pozitivno utiče na demokratske procese u državi.

Aktivno učešće građana/ki i civilnog društva u procesima donošenja javnih politika i zakona važna je pretpostavka izgradnje povjerenja u otvoren, odgovoran i djelotvoran rad organa državne uprave.

Institucija Zaštitnika je, na zahtjev nevladinih organizacija, često davala podršku kod apliciranja projekata/kampanja/zajedničkih aktivnosti. Takođe, bilo je i situacija kada su davana mišljenja po određenom društvenom i pravnom pitanju koje opterećuje javnost.

Čini nam zadovoljstvo što je naša Institucija prepoznata kao kredibilan partner u mnogim oblastima našeg rada i posebno što smo u prilici da nastavimo aktivnosti na saradnji sa civilnim sektorom na zaštiti i promociji ljudskih prava i sloboda, jednakosti i vladavini prava. U instituciji shvatamo ulogu civilnog sektora kao izuzetno značajnog i kredibilnog partnera u zaštiti i promociji ljudskih prava i sloboda.

Izražavamo zadovoljstvo zbog činjenice da je prepoznat značaj i doprinos Institucije, pa u kontinuitetu dobijamo veliki broj poziva za saradnju i učešće naših predstavnika/ca na skupovima koje organizuje civilni sektor.

U instituciji Zaštitnika održan je sastanak sa predstavnicima civilnog sektora, povodom izrade Plana obilazaka za 2023. godinu koje će realizovati Nacionalni mehanizam za prevenciju torture.

Zaštitnik je na konferenciji govorio o žrtvama torture, povodom početka projekta Građanske alijanse "Bez nekažnjivosti za povrede i kršenja ljudskih prava u Crnoj Gori".

Zamjenica Zaštitnika je na poziv NVO Sociološki centar Crne Gore – SOCEN, u saradnji sa NVU Interakcija, bila učesnica okruglog stola na temu: „Antifašizam kao lijek – Aktivni mladi za evropske vrijednosti“.

Službenici/ce institucije Zaštitnika su učestvovali u radu dvodnevnog treninga o pravu na slobodu izražavanja i borbi protiv govora mržnje, sa stanovišta primjene međunarodnih standarda i praksi. Trening je organizovala nevladina organizacija CEDEM, u okviru projekta „Dijagnoza i terapija slobode izražavanja, govora mržnje i etničkih tenzija“.

Zaštitnik je na konferenciji koju je organizovao Crnogorski ženski lobi, "Govorimo o rodnoj ravnopravnosti i afirmišimo vrijednosti rodnih politika", bio panelista na temu uloga institucija i civilnih organizacija u ostvarivanju rodne ravnopravnosti i sprovođenju rodnih politika. Zaštitnik je ukazao da se iz prakse institucije zaključuje da su žene i dalje u podređenom položaju u odnosu na muškarce i izrazio očekivanje da će državne institucije preduzeti više aktivnosti u cilju smanjenja postojećeg jaza.

Glavna savjetnica je bila panelistkinja na konferenciji „Jednak pristup pravdi za LGBTIQ+“, koju je organizovala nevladina organizacija Kvir Montenegro.

Glavne savjetnice Zaštitnika učestvovala su na skupu NVO Akcija za ljudska prava (HRA) na kom je predstavljen nacrt izvještaja "Primjena Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku 2017-2022".

Zaštitnik sa saradnicama je učestvovao i iskazao podršku 11. Montenegro prajdu koji je održan pod sloganom "Samoodređenje".

Zaštitnik je bio učesnik panel diskusije koju je Crveni krst organizovao uz podršku Međunarodnog komiteta CK, na temu "Hibridno ratovanje i novi izazovi za efikasnu zaštitu ljudskih prava". Na skupu je diskutovano o značaju Međunarodnog humanitarnog prava u kontekstu hibridnog ratovanja, izazovima u zaštiti ljudskih prava, te modalitetima prilagođavanja modernim načinima ratovanja uz imperativnu zaštitu ljudskog dostojanstva i ograničavanje efekata sukoba.

Zamjenica Zaštitnika je bila jedna od panelistkinja na Forumu "Mi odlučujemo!" na temu rodne ravnopravnosti i važnosti učešća žena u procesu donošenja odluka u političkom i javnom životu. Kazala je da je u Crnoj Gori i dalje neophodno raditi na podizanju svijesti opšte javnosti o rodnoj ravnopravnosti i zabrani diskriminacije, ali i ekonomskom osnaživanju žena. Forum je organizovala Mreža za evropske politike MASTER.

Ovo su samo neke od aktivnosti u prošloj godini. Sve informacije su dostupne na sajtu www.ombudsman.co.me.

2.5. Međunarodna saradnja

U 2023. godini učestvovali smo u raznim aktivnostima i nastavili sa razvijanjem saradnje sa institucijama ombudsmana drugih zemalja, ombudsmanima u regionu i partnerskim institucijama. Saradnja je nastavljena i unutar mreža i organizacija u kojima je institucija Zaštitnika jedna od članica. Uspostavljena saradnja s ombudsmanima drugih država i saradnja u okviru mreža čiji smo članovi odvijala se uglavnom kroz onlajn tematske sastanke, sastanke mreža, sastanke radnih grupa, konferencija, drugih skupova kao i kroz razmjenu pritužbi.

Ombudsmanske institucije i ljudska prava uvijek su važna osnova razvoja i napretka zemalja koje poživaju na demokratskim principima i vladavini prava. Imajući u vidu savremene globalne izazove, jasno je da je obezbjeđivanje ljudskih prava sastavni dio jačanja otpornosti društava i održavanja globalne stabilnosti, što je osnov za napredak i prosperitet širom svijeta.

U saradnji sa Misijom OEBS-a u Crnoj Gori povodom 20 godina rada organizovali smo regionalnu konferenciju „Institucije ombudsmana u vremenu kriza“, na kojoj su razmatrani status, uloga i uticaj nacionalnih institucija za ljudska prava i tijela za jednakost na domaćem i međunarodnom nivou. Teme o kojima se razgovaralo i zaključci konferencije u cilju su daljeg jačanja njihovih misija i kreiranja zajedničke poruke sa nacionalnim državnim organima i drugim zainteresovanim stranama kako unaprijediti zaštitu i promociju ljudskih prava i sloboda građana regiona, a time direktno uticati i na jačanje vladavine prava i demokratske procese.

Institucija Zaštitnika organizovala je radni doručak za ambasadore zemalja koje u kontinuitetu prate rad institucije, uključujući i diplomatske predstavnike zemalja regiona, kao i predstavnike međunarodnih organizacija u Crnoj Gori, s ciljem predstavljanja godišnjeg izvještaja o radu za 2022. godinu i upoznavanja sa kontekstom rada i planovima za naredni period. Skupu su prisustvovali ambasadori Njemačke, Velike Britanije, Francuske, Hrvatske, kao i šefovi/ce misija Savjeta Evrope, OEBS-a, sistema Ujedinjenih nacija u Crnoj Gori i UNICEF-a. Učesnici su bili i predstavnici diplomatskih misija Delegacije Evropske unije, Republike Sjeverne Makedonije, Republike Srbije, UNHCR-a i UNDP-ja.

Zaštitnik je i u 2023. godini kontinuirano učestvovao u pripremama priloga za Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori, a u okviru pregovaračkog poglavlja 23 – Pravosuđe i temeljna prava, pregovaračkog poglavlja (19) – Socijalna politika i zapošljavanje kao, i Pododbora za pravdu, slobodu i bezbjednost (poglavlje 23).

Uz tehničku podršku Ujedinjenih nacija u Crnoj Gori uspostavljen je Nezavisni monitoring mehanizam uz pomoć projekta „Podrška nezavisnom monitoringu Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima osoba sa invaliditetom“ koji realizuje institucija Zaštitnika. Projekat predstavlja dio dvogodišnje inicijative „Unaprjeđenje inkluzije djece sa smetnjama u razvoju i odraslih sa invaliditetom u Crnoj Gori“ finansirane od strane Partnerstva Ujedinjenih nacija za prava osoba sa invaliditetom (UNPRPD) koju realizuju UNICEF, UNDP i Kancelarija rezidentnog koordinatora Ujedinjenih nacija u Crnoj Gori.

Povodom 75. godišnjice Univerzalne Deklaracije o ljudskim pravima, UN sistem u Crnoj Gori organizovao je skup s fokusom na djecu i mlade. Tom prilikom zamjenica Zaštitnika se obratila učesnicima, a predstavnici Mreže zlatnih savjetnika su učestvovali u kreiranju „Obećanja za unaprjeđenje ljudskih prava.“

Višegodišnja uključenost institucije Zaštitnika u projektne programe Savjeta Evrope (SE) evidentno je unaprijedila rad institucije u više oblasti i ostaje važan faktor daljeg razvoja i usaglašavanja sa međunarodnim standardima i praksom. Imamo dobru saradnju sa Misijom Crne Gore pri Savjetu Evrope, kao i programskom kancelarijom Savjeta Evrope u Podgorici, koja može služiti za primjer višegodišnjeg uspješnog partnerskog odnosa na međunarodnom planu.

Glavna savjetnica Zaštitnika je učestvovala na međunarodnoj online konferenciji, povodom godišnjice 20 godina OPCAT-a i 15 godina Podkomiteta protiv torture i drugih surovih, neljudskih i ponižavajućih kazni ili postupaka Ujedinjenih nacija (SPT).

Sproveden je projekat “Analiza pristupa teritoriji za lica kojima je potrebna međunarodna zaštita u Crnoj Gori, sa analizom preporuka iz 2022. godine”, zahvaljujući podršci Agencije Ujedinjenih nacija za izbjeglice UNHCR-a. Zaštitnik je sproveo aktivnosti koje imaju za cilj sagledavanje stanja poštovanja ljudskih prava izbjeglica i migranata.

Zaštitnik se sastao sa predstavnicama posmatračke misije OEBS-ove Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR), koja je na poziv državnih organa raspoređena u Crnu Goru za vanredne parlamentarne izbore 11. juna.

I u toku 2023. godine nastavljena je saradnja u okviru Evropske mreže nacionalnih institucija za ljudska prava i to kroz on line i uživo sastanke. Povodom obilježavanja 20 godina rada Ombudsmana generalna sekretarka Evropske mreže nacionalnih institucija za ljudska prava Debora Kohner bila je dio programa obilježavanja ovog značajnog jubileja. Podsjetila je da ENNHRI pruža punu podršku za dobijanje A statusa instituciji Zaštitnika a u cilju jačanja statusa i autoriteta ombudsmanske institucije kako bi se unaprijedila vladavine prava, što je jedan od ključnih uslova za napredak u evropskim integracijama.

Zaštitnik je bio učesnik sjednica Evropske mreže nacionalnih institucija za ljudska prava /ENNHRI/ i Evropske mreže tijela za jednakost /EQUINET/, koje su održane u Briselu. ENNHRI je nizom aktivnosti obilježio 10 godina postojanja, pod sloganom „10 godina promocije i zaštite ljudskih prava širom Evrope – Ujedinjeni u akciji“.

Zamjenica Zaštitnika bila je učesnica sastanka Evropske mreže nacionalnih institucija za ljudska prava /ENNHRI/ na temu primjene instituta azila i migracija, kao i treninga u vezi sa uticajem novih tehnologija na ljudska prava u oblasti azila i migracija.

Tema godišnjeg sastanka Mreže, čiji članovi su predstavnici NPM Albanije, Austrije, Bugarske, Hrvatske, Grčke, Mađarske, Sjeverne Makedonije, Rumunije, Slovenije, Srbije, Kosova i Bosne i Hercegovine, bila je "Monitoring odjeljenja za mentalno zdravlje koji se nalaze u popravnim ustanovama". Ispred crnogorskog NPM-a sastanku, koji je održan u Solunu, online je prisustvovala savjetnica.

U okviru Evropske mreže Ombudsmana za djecu zamjenica Zaštitnika i glavna savjetnica prisustvovala su godišnjem sastanku Mreže Evropskih ombudsmana za djecu /ENOC/ u Briselu, na kojoj je usvojena izjava-stav kojim se naglašavaju ključni principi nezavisnih institucija, kao što su autonomija, adekvatna ovlaštenja i resursi, pristupačnost, vidljivost i participacija. Tema konferencije bila je „Snaga nezavisnih institucija za prava djeteta (ICRI): podržavanje prava djece u Evropi.“

Bolja međusektorska saradnja, kao i saradnja između država regiona, neophodna je za efikasniju prevenciju i borbu protiv pojava maloljetničke delinkvencije, organizovanog kriminala i korupcije među mladima, zaključak je sa međunarodnog skupa „Jačanje otpornosti u organizovani kriminal i korupciju među mladima u Jugoistočnoj Evropi“ (Makedonija, Skoplje), na kom je učesnica bila i savjetnica Zaštitnika.

Na konferenciji „Odgovor na zločine iz mržnje protiv Muslimana i rješavanje bezbjednosnih potreba muslimanskih zajednica u Jugoistočnoj Evropi“, koju je u Skoplju (R. Sjeverna Makedonija) organizovala Kancelarija OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) učestvovao je Generalni sekretar Zaštitnika.

Specijalna izvjestiteljka Ujedinjenih nacija za nezavisnost sudija i advokata, Margaret Satervajt, tokom zvanične posjete Crnoj Gori posjetila je i instituciju Zaštitnika. Zaštitnik i zamjenica predstavili su nadležnosti institucije i postupanje u odnosu na pravosuđe – neizvršavanje sudskih odluka, odugovlačenje postupaka i zloupotreba procesnih ovlaštenja.

U organizaciji Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) u Sarajevu je održana regionalna radionica za jugoistočnu Evropu „Praćenje pritvorskih jedinica i zaštita ljudskih prava tokom sprječavanja i suzbijanja nasilnog ekstremizma i radikalizacije koji vode ka terorizmu (VERLT) u zatvorima“ u čijem radu je učestvovala zamjenica Zaštitnika sa savjetnicima.

Na poziv organizacije Grupa 484 iz Beograda, koja se bavi pitanjem migracija, savjetnik Zaštitnika bio je učesnik konferencije u čijem fokusu je bilo suprostavljanje krijumčarenju migranata i zaštita migranata na Zapadno-balkanskoj ruti.

Zaštitnik je učestvovao na Sedmoj regionalnoj konferenciji institucija za ravnopravnost Jugoistične Evrope, održanoj na Međunarodni dan tolerancije 16. novembra. Konferencija je bila posvećena pravima starijih, pod sloganom "Biti star, biti ponosan, biti svoj".

Zaštitnik je na poziv institucije Ombudsmana Turske, učestvovao u međunarodnoj, interkontinentalnoj konferenciji „Budućnost ljudskih prava u 21. vijeku“. Nedavna iskustva sa pandemijom COVID-19 u odnosu na stara lica pokazuju da je neophodno izvršiti niz reformi u budućnosti, između ostalog donijeti strateški dokument o pravima starih lica koji će obuhvatiti situacije u vanrednim situacijama i van njih, kazao je Ombudsman.

Savjetnica Zaštitnika bila je učesnica šestog sastanka, regiona OEBS-a, Nacionalnih mehanizama za prevenciju torture i organizacija civilnog društva. Tema sastanka, koji je održan u Kopenhagenu, bila je "Mentalno zdravlje u mjestima pritvaranja".

Međunarodna organizacija za migracije Ujedinjenih nacija u Sarajevu je održala regionalni okrugli sto „Jačanje odgovora pravosuđa na trgovinu ljudima i krijumčarenje migranata u kontekstu mješovitih migracijskih kretanja“, na kom su učestvovala i predstavnice institucije Zaštitnika.

Instituciju Zaštitnika su u toku prošle godine posjetili i Nj.E. ambasadori Ukrajine i Njemačke.

Zaštitnik se sastao sa ukrajinskim ambasadorom Nj.E. Olehom Herasimenkom, sa kojim je razgovarao o položaju državljana Ukrajine koji su pod različitim vidovima međunarodne zaštite u Crnoj Gori.

Ambasador Savezne Republike Njemačke, Peter Felten, posjetio je instituciju Zaštitnika i u razgovoru sa Zaštitnikom upoznao se sa mandatom, aktivnostima i rezultatima rada institucije. Zaštitnik je predstavio organizacionu strukturu, nadležnosti i način postupanja po pritužbama i sopstvenoj inicijativi.

Zaštitnik se sastao sa predstavnicama posmatračke misije OEBS-ove Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR), koja je na poziv državnih organa raspoređena u Crnu Goru za vanredne parlamentarne izbore 11. juna.

Peer review misija Evropske komisije boravila je u posjeti instituciji Zaštitnika, s ciljem analize institucionalnog okvira nezavisnih nadzornih ili regulatornih institucija, radi procjene njihove nezavisnosti i efikasnog funkcionisanja. Misija je važna iz perspektive pregovora o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji u okviru poglavlja 23 – Pravosuđe i temeljna prava, a predvodili su je nezavisni eksperti iz Portugala, Litvanije i Slovenije.

Raduje nas što izvještaji Evropske komisije za Crnu Goru iz godine u godinu bilježe napredak institucije Zaštitnika u svim segmentima rada. U izvještaju ¹⁵ je ocijenjeno da se institucija Zaštitnika i dalje percipira kao Institucija sa najvećim uticajem i povjerenjem u pogledu promocije i zaštite prava građana/ki, a kapacitet za rješavanje pritužbi i kvalitet odluka nastavili su da se poboljšavaju. Stavovi institucije se često citiraju u medijima“, kaže se u izvještaju EK.

Ekspertska misija Savjeta Evrope koja je razmatrala napredak u sprovođenju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, boravila je u Crnoj Gori u periodu 06 – 10. novembra ove godine. Tim povodom posjetila je instituciju Zaštitnika kako bi se upoznala sa radom, nadležnošću i mandatom.

U prošloj godini sa FRONTEX-om je potpisan Memorandum o razumijevanju o mehanizmima žalbe u vezi sa radnjama koje sprovodi Evropska agencija za graničnu i obalsku stražu u Crnoj Gori, na osnovu „sporazuma između Evropske unije i Crne Gore o radnjama koje sprovodi Evropska agencija za graničnu i obalsku stražu u Crnoj Gori“.

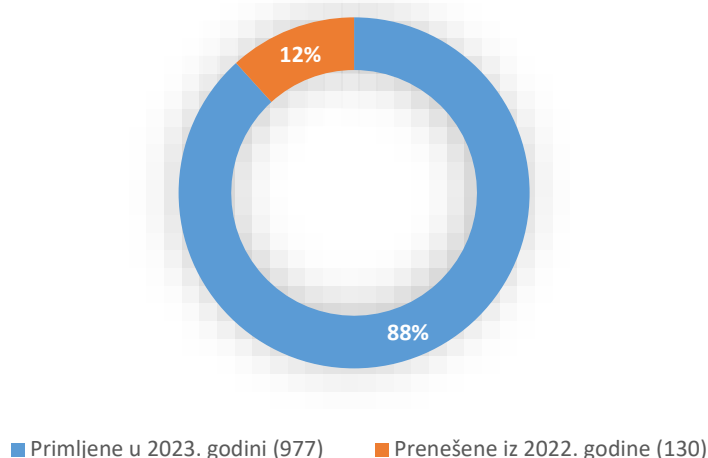
¹⁵ www.ombudsman.co.me/34843.news.html

III POSTUPANJE ZAŠTITNIKA PO PRITUŽBAMA I SOPSTVENIM INICIJATIVAMA

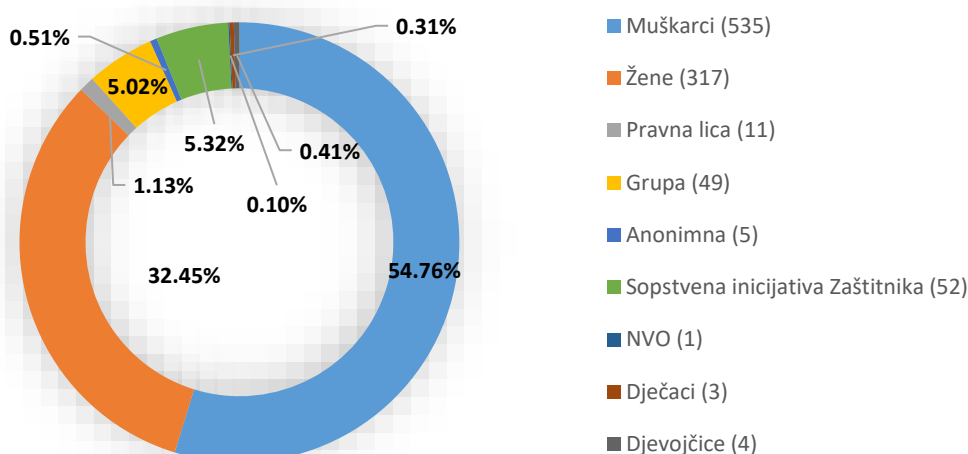
3.1. Statistički pokazatelji o radu Zaštitnika

U 2023. godini Zaštitnik je imao u radu **1.107** pritužbi, od kojih je:

- a) 977 pritužbi primljeno u 2023. godini i
- b) 130 pritužbi prenešeno iz 2022. godine

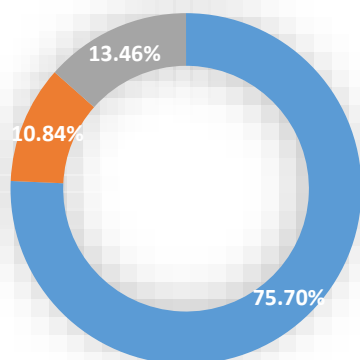


Od 977 primljenih predmeta u 2023. godini, 865 je formirano po individualnim pritužbama od čega su muškarci podnijeli 535, a žene 317 pritužbi, jednu (1) su podnijele nevladine organizacije, sedam (7) po pritužbama djece i pet (5) predmeta je bilo po anonimnim pritužbama, dok je po sopstvenoj inicijativi formirano je (52) predmeta, (49) pritužbu su podnijele grupe građana i 11 druga pravna lica.



Od 1107 predmeta koji su bili u radu u izvještajnoj godini, postupak je okončan u 958 predmeta (86.54%) i to 838 predmeta iz 2023. godine i (120) predmeta iz prethodne godine.

U 2024. godinu prenešeno je (149) predmeta (13,46%), od kojih je većina formirana u decembru 2023. godine, po kojima objektivno nije mogao biti završen postupak.



■ Okončani iz 2023. godine (838) ■ Okončani iz 2022. godine (120) ■ Prenešene u 2024. godinu(149)

Tabela - Pritužbe u radu u 2023. godini

Pritužbe	1107
Primljene u 2023.	977
Prenešene iz 2022.	130
Pritužbe prema podnosiocima - primljene u 2023. godini	977
Muškarci 18+	535
Žene 18+	317
Pravna lica	11
Grupa	49
Anonimna	5
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	52
NVO	1
Dječaci	3
Djevojčice	4
Okončane (ukupno)	958
Okončane iz 2023. godine	838
Okončane iz 2022. godine	120
Prenešene u 2024. godinu	149

3.1.1. Organi na koje su se pritužbe odnosile

Pritužbe primljene u izvještajnoj godini odnosile su se na rad: državnih organa, organa državne uprave i drugih organizacija (349), sudova (79), Državnog tužilaštva (19), Uprave policije (67), javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlaštenja (252), organa lokalne samouprave i lokalne uprave (49) i na rad organa, službi i nosilaca javnih ovlaštenja u drugim državama, privredna društva, druga pravna lica, preduzetnike, fizička lica i dr. (162).

3.1.2. Broj pritužbi prema teritorijalnoj pripadnosti podnosilaca

U toku 2023. godine, pritužbe su podnijeli građani iz Glavnog grada, Prijestonice i opština Crne Gore: Andrijevica (5), Bar (38), Berane (16), Bijelo Polje (23), Budva (42), Cetinje (17), Danilovgrad (130), Gusinje (1), Herceg Novi (49), Kolašin (8), Kotor (31), Mojkovac (4), Nikšić (44), Petnjica (1), Plav (2), Pljevlja (24), Plužine (3), Podgorica (452), Rožaje (20), Tivat (22), Tuzi (2), Ulcinj (10) i Žabljak (3).

Zaštitniku su se obraćali i pojedini građani iz drugih država: Srbija (15), Bosna i Hercegovina (6), Hrvatska (1), Kosovo (1), Makedonija (1), Norveška (1), Novi Zeland (1), Švedska (2), USA (1), Velika Britanija (1).

3.1.3. Urgencije

U izvještajnoj godini pojedini subjekti nijesu dostavili traženo izjašnjenje ili su kasnili u dostavljanju izjašnjenja, pa je Zaštitnik bio prinuđen da u 372 predmeta uputi 461 urgencije, radi dostavljanja traženih izjašnjenja.

Tabela – Pregled upućenih urgencija u 2023. godini

Državni organi, organi državne uprave i druge organizacije	Broj
Ministarstvo saobraćaja i pomorstva	1 u 1 predmeta 1 urgencija
Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede	1 u 1 predmeta 1 urgencija
Institut za javno zdravlje	1 u 1 predmeta 1 urgencija
Sindikato uprave i pravosuđa	1 u 1 predmeta 1 urgencija
Agencija za sprečavanje korupcije	1 u 1 predmeta 1 urgencija
Uprava za ljudske resurse	1 u 1 predmeta 1 urgencija
Uprava za katastar i državnu imovinu - Područna jedinica Danilovgrad	1 u 1 predmeta 1 urgencija
Uprava za katastar i državnu imovinu - Područna jedinica Herceg Novi	1 u 1 predmeta 1 urgencija
Uprava za katastar i imovinu Područna jedinica Budva	2 u 2 predmeta 1 urgencija
Uprava prihoda i carina Crne Gore	3 u 3 predmeta 1 urgencija
Uprava za nekretnine - Područno odjeljenje Herceg Novi	4 u 1 predmeta 2 urgencija, u 2 predmeta 1 urgencija
Javni izvršitelj	5 u 5 predmeta 1 urgencija
UIKS Podgorica	5 u 5 predmeta 1 urgencija
Uprava za katastar i državnu imovinu - Područna jedinica Podgorica	5 u 1 predmeta 2 urgencija, u 3 predmeta 1 urgencija
Ministarstvo javne uprave - Odjeljenje upravne inspekcije	6 u 1 predmeta 3 urgencija, u 3 predmeta 1 urgencija
Uprava za inspeksijske poslove - Odsjek za inspekciju za prosvjetu	6 u 1 predmeta 2 urgencija, u 4 predmeta 1 urgencija
Agencija za zaštitu ličnih podataka	7 u 1 predmeta 2 urgencija, u 5 predmeta 1 urgencija
Uprava za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove	7 u 1 predmeta 3 urgencija, u 1 predmeta 2 urgencija, u 2 predmeta 1 urgencija

Ministarstvo odbrane	8	u 8 predmeta 1 urgencija
Uprava za inspekcijske poslove	11	u 2 predmeta 2 urgencija, u 7 predmeta 1 urgencija
Ministarstvo javne uprave	11	u 1 predmeta 4 urgencija, u 7 predmeta 1 urgencija
Ministarstvo finansija	15	u 4 predmeta 2 urgencija, u 7 predmeta 1 urgencija
Ministarstvo rada i socijalnog staranja	21	u 1 predmeta 2 urgencija, u 19 predmeta 1 urgencija
Komisija za povracaj i obestecenje u Baru	23	u 3 predmeta 5 urgencija, u 3 predmeta 2 urgencija, u 2 predmeta 1 urgencija
Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma	23	u 1 predmeta 5 urgencija, u 1 predmeta 3 urgencija, u 3 predmeta 2 urgencija, u 9 predmeta 1 urgencija
Vlada CG	26	u 1 predmeta 2 urgencija, u 24 predmeta 1 urgencija
Ministarstvo unutrašnjih poslova	33	u 1 predmeta 4 urgencija, u 2 predmeta 2 urgencija, u 25 predmeta 1 urgencija
Ministarstvo prosvjete	34	u 3 predmeta 3 urgencija, u 1 predmeta 2 urgencija, u 23 predmeta 1 urgencija
Ministarstvo zdravlja	37	u 1 predmeta 3 urgencija, u 7 predmeta 2 urgencija, u 20 predmeta 1 urgencija
Ustavni i redovni sudovi		
Osnovni sud u Ulcinju	2	u 2 predmeta 1 urgencija
Osnovni sud u Herceg Novom	3	u 3 predmeta 1 urgencija
Osnovni sud u Nikšiću	6	u 1 predmeta 2 urgencija, u 4 predmeta 1 urgencija
Upravni sud Crne Gore	13	u 2 predmeta 2 urgencija, u 9 predmeta 1 urgencija
Javne službe i drugi nosioci javnih ovlašćenja		
ZU Specijalna psihijatrijska bolnica Dobrota	1	u 1 predmeta 1 urgencija
JU Osnovna škola "Oktoih"	1	u 1 predmeta 1 urgencija
JU Resursni centar za obrazovanje i osposobljavanje "1. jun"	1	u 1 predmeta 1 urgencija
JU Osnovna škola "Maršal Tito" Ulcinj	1	u 1 predmeta 1 urgencija
Centar za socijalni rad Danilovgrad	1	u 1 predmeta 1 urgencija
JU Centar za djecu i mlade Ljubovic	2	u 2 predmeta 1 urgencija
RTCG - Radio Televizija Crne Gore	3	u 3 predmeta 1 urgencija
Klinički centar Crne Gore	10	u 1 predmeta 2 urgencija, u 8 predmeta 1 urgencija
Centar za socijalni rad Podgorica	19	u 19 predmeta 1 urgencija

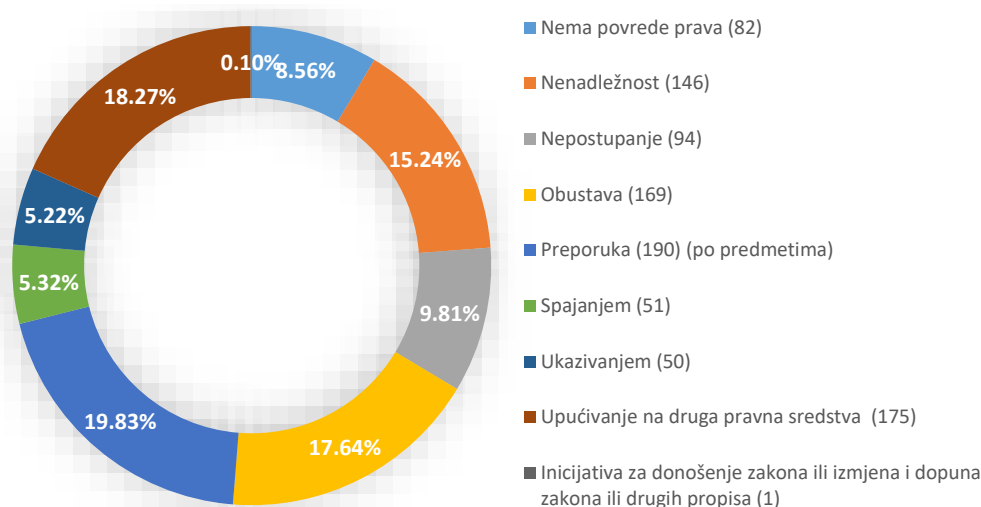
Lokalna samouprava i lokalna uprava		
Sekretarijat za opštu upravu, društvene djelatnosti, urbanizam, komunalnu djelatnost i zaštitu životne sredine opština Andrijevića	1	u 1 predmeta 1 urgencija
Opština Ulcinj	1	u 1 predmeta 1 urgencija
Opština Kolašin	1	u 1 predmeta 1 urgencija
Opština Andrijevića	1	u 1 predmeta 1 urgencija
Opština Rožaje	2	u 2 predmeta 1 urgencija
Glavni grad Podgorica - Komunalna inspekcija	6	u 1 predmeta 4 urgencija, u 2 predmeta 1 urgencija
Glavni grad Podgorica	26	u 1 predmeta 6 urgencija, u 1 predmeta 4 urgencija, u 2 predmeta 2 urgencija, u 12 predmeta 1 urgencija
Uprava policije		
Uprava policije - Odjeljenje bezbjednosti Tivat	1	u 1 predmeta 1 urgencija
Uprava policije - Odjeljenje bezbjednosti Ulcinj	3	u 3 predmeta 1 urgencija
Uprava policije	27	u 5 predmeta 2 urgencija, u 17 predmeta 1 urgencija
Državno tužilaštvo		
Osnovno državno tužilaštvo u Herceg Novom	2	u 2 predmeta 1 urgencija
Vrhovno državno tužilaštvo Crne Gore	3	u 3 predmeta 1 urgencija
Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici	14	u 1 predmeta 2 urgencija, u 12 predmeta 1 urgencija
Drugi organi, organizacije, fizička i pravna lica i drugi slučajevi		
AD "Aerodromi Crne Gore"	1	u 1 predmeta 1 urgencija
Fizička lica	2	u 2 predmeta 1 urgencija
Putevi d.o.o. Podgorica	3	u 1 predmeta 2 urgencija, u 1 predmeta 1 urgencija
Advokatska komora Crne Gore	4	u 4 predmeta 1 urgencija

3.2. Način okončanja postupka po pritužbama

Od 958 predmeta po kojima je postupak okončan u 2023. godini, u 146 predmeta Zaštitnik nije bio nadležan za postupanje, a u 94 predmeta nijesu postojale procesne pretpostavke za postupanje. U 175 predmeta postupak je okončan upućivanjem na druga pravna sredstva, u 492 slučaja predmeti su okončani nakon sprovedenog ispitnog postupka i u 51 slučaja postupak je sproveden spajanjem predmeta.

Tabela – Način okončanja postupka po pritužbama

Ishod postupka po pritužbama	Broj	Procenat
Nema povrede prava (82)	82	8.56%
Nenadležnost (146)	146	15.24%
Nepostupanje (94)	94	9.81%
Obustava (169)	169	17.64%
Preporuka (190) (po predmetima)	190	19.83%
Spajanjem (51)	51	5.32%
Ukazivanjem (50)	50	5.22%
Upućivanje na druga pravna sredstva (175)	175	18.27%
Inicijativa za donošenje zakona ili izmjena i dopuna zakona ili drugih propisa (1)	1	0.10%
Ukupno	958	



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

Zaštitnik nije bio nadležan za postupanje u 146 predmeta ili 15,24%, jer su se pritužbe odnosile na: pritužba se nije odnosila na državne i druge organe Crne Gore (16), pritužba se odnosi na povrede prava u drugim državama (1), zahtjev za materijalnu, besplatnu pravnu i drugu pomoć (2), zahtjev za preispitivanje zakonitosti sudske odluke (39), zahtjev za zastupanje i preduzimanje radnji u postupku (10) i na druge razloge (78).

U 94 predmeta ili 9,81% Zaštitnik nije postupao po pritužbama iz zakonom utvrđenih razloga, odnosno: zbog toga što je podnešena anonimna pritužba (4), pritužba je podnesena po isteku roka od jedne godine od dana učinjene povrede (4), pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku, a ni nakon toga (76) i ista pritužba je ponovljena bez novih dokaza (10).

U 175 predmeta ili 18,27% od ukupnog broja pritužbi po kojima je postupak okončan, podnosioci pritužbi upućeni su da zaštitu svojih prava racionalnije i efikasnije ostvare pred nadležnim državnim organima, korišćenjem redovnih pravnih sredstava koja su im na raspolaganju, shodno određenim zakonskim odredbama.

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

Nenadležnost	146
Pritužba se nije odnosila na državne i druge organe Crne Gore	16
Pritužba se odnosi na povrede prava u drugim državama	1
Zahtjev za materijalnu, besplatnu pravnu i drugu pomoć	2
Zahtjev za preispitivanje zakonitosti sudske odluke	39
Zahtjev za zastupanje i preduzimanje radnji u postupku	10
Ostalo	78
Nepostupanje	94
Anonimna pritužba	4
Pritužba je podnesena po isteku roka od jedne godine od dana učinjene povrede	4
Pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku	76
Pritužba ponovljena, a nijesu podnijeti novi dokazi	10
Upućivanje na druga pravna sredstva	175

U predmetima kada nije postupano zbog pasivnosti stranaka, naša su nastojanja bila da putem pisanih zahtjeva i telefonskih poziva aktiviramo podnosiocima koji su i pored toga ostali pasivni i nijesu saradivali, niti su dostavili tražene dopune.

3.2.2. Pritužbe okončane nakon sprovedenog ispitnog postupka

Nakon sprovedenog ispitnog postupka okončano je 492 predmeta, odnosno 51,35% od ukupno 958 pritužbi. Od tog broja, u 82 slučaja (8.56%) nije utvrđena povreda prava.

U 292 slučaja ili 30,48% utvrđeno je da postoji povreda prava, od kojih je u 102 slučaja 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 190 predmeta dao mišljenja sa 455 preporuka nadležnim organima i drugim subjektima za otklanjanje utvrđenih povreda prava, ostavljajući za to odgovarajuće rokove.

U 67 slučaja postupak je obustavljen, i to: u 26 predmeta zbog toga što je nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak, u 14 predmeta podnosilac pritužbe nije saradivao u postupku, a njegova saradnja je bila neophodna, dok su u 27 predmeta podnosioci povukli pritužbe nakon podnošenja.

U 50 slučaja, Zaštitnik je ukazao na propuste organa javne vlasti u cilju preventivnog djelovanja, kako se u budućem radu ne bi ponovili propusti u postupanju.

U jednom predmetu Zaštitnik je dao inicijativu za donošenje zakona ili izmjene i dopune zakona ili drugih propisa.

Tabela - Predmeti okončani nakon sprovedenog ispitnog postupka

Utvrđeno da nije bilo povrede prava	82
Utvrđena povreda prava (ukupno)	292
Povreda otklonjena u toku postupka	102
Predmeti u kojima su date preporuke	190

Postupak obustavljen (osim slučajeva u kojima je povreda otklonjena u toku postupka)	67
Nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak	26
Podnosilac povukao pritužbu	27
Podnosilac pritužbe ne saraduje u postupku	14
Ukazivanjem	50
Inicijativa za donošenje zakona ili izmjena i dopuna zakona ili drugih propisa	1
Ukupno	492

3.3. Pregled okončanih pritužbi po organima

Od ukupnog broja pritužbi koje su okončane u izvještajnoj godini, 333 se odnosilo na rad državnih organa, organa državne uprave i drugih organizacija, 81 na rad sudova, 17 na rad Državnog tužilaštva, 55 na rad Uprave policije, 249 na rad javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlašćenja, 54 na rad organa lokalne samouprave i lokalne uprave, a 169 na rad organa, službi i nosilaca javnih ovlašćenja u drugim državama, privrednih društava, drugih pravnih lica, preduzetnika, fizičkih lica i dr.

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

Državni organi, organi državne uprave i druge organizacije	333
Muško 18+	214
Žensko 18+	88
Pravna lica	3
Grupa	13
Anonimna	2
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	12
NVO	1
Ustavni i redovni sudovi	81
Muško 18+	53
Žensko 18+	26
Grupa	2
Državno tužilaštvo	17
Muško 18+	8
Žensko 18+	7
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	1
Pravna lica	1
Uprava policije	55
Muško 18+	37
Žensko 18+	10
Anonimna	1
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	7
Javne službe i drugi nosioci javnih ovlašćenja	249
Muško 18+	97
Žensko 18+	114
Pravna lica	1

Grupa	8
Anonimna	1
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	23
Djevojčice	5
Lokalna samouprava i lokalna uprava	54
Muško 18+	27
Žensko 18+	18
NVO	1
Pravna lica	1
Grupa	5
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	2
Drugi organi, organizacije, fizička i pravna lica i drugi slučajevi	169
Muško 18+	85
Žensko 18+	63
Grupa	8
Pravna lica	2
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	8
Dječaci	2
Djevojčice	1
Ukupno	958

3.3.1. Pritužbe na rad sudova, Ustavnog suda i Državnog tužilaštva

3.3.1.1. Pritužbe na rad sudova i Ustavnog suda

Od ukupnog broja primljenih pritužbi (977), na rad sudova odnosilo se 77 pritužbi ili 7,88%. Primljene pritužbe odnosile su se na: Vrhovni sud Crne Gore šest (6), Apelacioni sud Crne Gore jedna (1), Privredni sud Crne Gore dvije (2), Viši sud u Podgorici (14), Viši sud u Bijelom Polju jedna (1), Upravni sud Crne Gore šest (6), Sud za prekršaje Podgorica pet (5), Sud za prekršaje Budva dvije (2), Sud za prekršaje Bijelo Polje - Odjeljenje Pljevlja jedna (1), Sudski savjet dvije (2) i na osnovne sudove (37).

Na rad Ustavnog suda podnesene su dvije (2) pritužbe.

Postupak je završen u 81 predmeta koji su bili u radu tokom godine i to u 70 predmet primljenih 2023. godine i 11 predmeta iz prethodne godine. U 2024. godinu prenešeno je 9 pritužbi.

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

Tabela – Način okončanja postupka po pritužbama

I Sudovi	79
Nema povrede prava	9
Nenadležnost	38
Ostalo	9
Pritužba se nije odnosila na državne i druge organe Crne Gore	1
Zahtjev za zastupanje i preduzimanje radnji u postupku	2
Zahtjev za preispitivanje zakonitosti sudske odluke	26

Nepostupanje	5
Pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku	4
Pritužba ponovljena a nijesu podnijeti novi dokazi	1
Obustava	8
Nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak	2
Podnosilac povukao pritužbu	1
Povreda otklonjena u toku postupka	5
Predmeti u kojima su date preporuke	9
Spajanjem	2
Ukazivanjem	1
Upućivanje na druga pravna sredstva	6
Inicijativa za donošenje zakona ili izmjena i dopuna zakona ili drugih propisa	1
<hr/>	
II Ustavni sud Crne Gore	2
Nenadležnost – Ostalo	2
Ukupno I+II	81

3.3.1.2. Pritužbe na rad Državnog tužilaštva

Na rad Državnog tužilaštva Crne Gore primljeno je 17 pritužbi ili 1,74% od ukupnog broja. Pritužbe su se odnosile na osnovna državna tužilaštva: u Podgorici (8), Kotor (2) i u Pljevljima (3), Specijalno državno tužilaštvo (3) i Više državno tužilaštvo Podgorica (1).

Postupak je završen u 17 predmeta i to u 13 slučaja iz 2023. godine i 4 predmeta iz prethodne godine. U 2024. godinu prenešeno je sedam (7) pritužbi.

Tabela – Način okončanja pritužbi

Nema povrede prava	5
Nenadležnost	3
Zahtjev za preispitivanje zakonitosti sudske odluke	1
Zahtjev za zastupanje i preduzimanje radnji u postupku	1
Ostalo	1
Obustava	1
Povreda otklonjena u toku postupka	1
Predmeti u kojima su date preporuke	4
Ukazivanjem	2
Spajanjem	1
Upućivanje	1
Ukupno	17

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

Na rad državnih organa i organa državne uprave u radu je bilo 387 pritužbi. U ovoj izvještajnoj godini postupak je okončan u 333 predmeta, a ostalo je 54 nezavršenih.

Postupci po pritužbama okončani su na način što je: u 30 slučajeva utvrđeno da nema povrede prava, u 16 slučajeva Zaštitnik nije bio nadležan da postupa, u 21 slučaj Zaštitnik nije postupao iz zakonom utvrđenih razloga (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku i dr.), u 74 predmeta postupak je obustavljen, u 79 predmeta dato je mišljenje sa preporukom, u 24 predmeta spajanjem, ukazivanjem u osam (8) predmeta i u 81 predmeta podnosioci pritužbe upućeni su na druga pravna sredstva – na korišćenje redovnih ili drugih pravnih sredstava, jer je ocijenjeno da je to efikasniji način za otklanjanje povreda prava.

Tabela – Način okončanja postupka

Pritužbe	Broj
Nema povrede prava	30
Nenadležnost	16
Nepostupanje	21
Obustava	74
Preporuka	79
Spajanjem	24
Ukazivanjem	8
Upućivanje	81
Ukupno	333

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 primljeno je 67 pritužbi ili 6,85% od ukupnog broja (977). Iz prethodne godine prenešeno je devet (9) pritužbi.

Od ukupnog broja pritužbi u radu (76) okončane su 55, od čega 48 pritužbi iz 2023. godine i 7 pritužbi iz 2022. godine. U 2024. godinu prenešeno je 21 pritužbi.

Pritužbe su se uglavnom odnosile na nepostupanje po prijavama građana i njihovim zahtjevima, a u 16 slučajeva odnosile su se na prava lica lišenih slobode.

Postupak po pritužbama okončan je na način što je: u (10) predmeta utvrđeno da nema povrede prava, u pet (5) predmeta Zaštitnik nije bio nadležan da postupa, u pet (5) 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), u (15) predmeta postupak je obustavljen (povreda otklonjena u toku postupka, nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak i dr.), u (14) predmeta je utvrđena povreda prava i dato mišljenje sa preporukom, u tri (3) predmeta spajanjem, i u tri (3) predmeta podnosilac je upućen na druga pravna sredstva – na korišćenje redovnih ili drugih pravnih sredstava, jer je ocijenjeno da je to efikasniji način za otklanjanje povreda prava.

Tabela – Način okončanja postupka po pritužbama

Pritužbe	Broj
Nema povrede prava	10

Nenadležnost	5
Nepostupanje	5
Obustava	15
Preporuka	14
Spajanjem	3
Upućivanjem	3
Ukupno	55

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

Na rad javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlašćenja podnijeto je 252 pritužbi, a iz prethodne godine prenijeto je 35 pritužbe.

Od ukupnog broja pritužbi u radu (287), postupak je okončan u 249 predmeta (216 iz 2023. i 33 iz 2022. godine).

Postupak po pritužbama okončan je na način što je: u 22 predmeta utvrđeno da nema povrede prava, u 23 predmeta Zaštitnik nije bio nadležan da postupa (zahtjev za materijalnu, besplatnu pravnu i drugu pomoć, zahtjev za preispitivanje zakonitosti sudske odluke), u 17 predmeta nije postupano iz zakonom utvrđenih razloga (pritužba je podnesena po isteku roka od jedne godine od dana učinjene povrede, pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku, pritužba ponovljena a nijesu podnijeti novi dokazi), u 41 predmet postupak je obustavljen (povreda otklonjena u toku postupka – 28, podnosilac povukao pritužbu i dr.), u 57 predmeta data su mišljenja sa preporukama, 19 predmeta okončana spajanjem, ukazivanjem u 29 predmeta i u 41 predmetu podnosioci pritužbe upućeni su na druga pravna sredstva

Tabela - Način okončanja postupka po pritužbama

Pritužbe	Broj
Nema povrede prava	22
Nenadležnost	23
Nepostupanje	17
Obustava	41
Preporuka	57
Spajanjem	19
Ukazivanjem	29
Upućivanjem	41
Ukupno	249

3.3.2.3. Pritužbe na rad lokalne samouprave i lokalne uprave

Na rad organa lokalne samouprave i lokalne uprave podnešeno je 49 pritužbi. Iz 2022. godine prenešeno je 14 pritužbi, tako da je bilo ukupno u radu 63 pritužbi.

Postupak je okončan u 54 predmeta (40 predmeta iz 2023. i 14 predmeta iz 2022. godine).

Postupak po pritužbama okončan je na način što je: u pet (5) predmeta utvrđeno da nema povrede prava, u šest (6) predmeta Zaštitnik nije bio nadležan da postupa, u sedam (7) predmeta nije postupano iz zakonom utvrđenih razloga (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku i pritužba ponovljena, a nijesu podnijeti novi dokazi), u osam (8) predmeta postupak je obustavljen, u 15 predmeta dato je mišljenje sa

preporukom, u jednom predmetu (1) izvršeno je spajanje, pet (5) predmeta završeno je ukazivanjem i u sedam (7) predmeta podnosioci pritužbi upućeni su da zaštitu svojih prava ostvare pred nadležnim državnim organima, jer je ocijenio da je to efikasnije.

Tabela - Način okončanja postupka po pritužbama

Pritužbe	Broj
Nema povrede prava	5
Nenadležnost	6
Nepostupanje	7
Obustava	8
Preporuka	15
Spajanjem	1
Ukazivanjem	5
Upućivanjem	7
Ukupno	54

3.4. Prava na čiju su povredu podnosioci ukazivali u pritužbama

U predmetima u kojima je postupak okončan u izvještajnoj godini podnosioci pritužbi ukazivali su: na povredu prava na pravično suđenje (67), na ostala građanska prava (330), na ekonomska, socijalna i kulturna prava (183), na prava djeteta (195) i zabranu diskriminacije (183).

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

Pravo na pravično suđenje	67
Neizvršavanje sudskih odluka	6
Zloupotreba procesnih ovlašćenja	18
Pravo na suđenje u razumnom roku	26
Pravo na pristup sudu	12
Pravo na odbranu	2
Pravo na pravni lijek	3
Ostala građanska prava	330
Biračko pravo	1
Prava lica lišenih slobode	80
Pravo građana da neposredno ili posredno učestvuje u upravljanju javnim poslovima	5
Pravo na državljanstvo	9
Pravo na lična dokumenta	2
Pravo na ljudsko dostojanstvo i jednakost pred zakonom	1
Pravo na dobru upravu i pravnu zaštitu	101
Pravo na pretpostavljenu nevinost u krivičnom postupku	1
Pravo na privatnost	5
Pravo na slobodan pristup informacijama	5
Pravo na slobodu i sigurnost ličnosti	1
Pravo na zdravu životnu sredinu	6
Sloboda političkog, sindikalnog i drugog udruživanja i djelovanja	1

Sloboda privređivanja i sloboda preduzetništva	1
Zabrana mučenja i nehumanog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja	10
Pravo obraćanja	14
Ostalo	87
Prava djeteta, mladih i socijalna zaštita	195
Prava djeteta	188
Prava mladih	7
Ekonomska, socijalna i kulturna prava	183
Pravo na rad i pravo iz radnog odnosa	65
Pravo iz socijalne zaštite	24
Pravo na mirno uživanje imovine	34
Pravo na obrazovanje	1
Pravo na penzijsko i invalidsko osiguranje	26
Pravo na zdravstvenu zaštitu i pravo na zdravstveno osiguranje	32
Pravo po osnovu eksproprijacija	1
Zabrana diskriminacije	183
Ukupno	958

Tabela – Prava djeteta, mladih i socijalna zaštita - Okončani postupci po pritužbama (zbirni pregled)

Prava djeteta	188
Pravo na roditeljsko staranje	13
Pravo na izdržavanje	8
Pravo na život, opstanak i razvoj	1
Pravo na ime i državljanstvo	2
Nezakonito odvođenje i zadržavanje djeteta u inostranstvu	2
Pravo na privatnost	4
Odgovornost roditelja	11
Zaštita djece od zlostavljanja i zanemarivanja	1
Zaštita djece bez roditelja	5
Dijete izbjeglica	1
Prava djeteta sa smetnjama u razvoju	9
Pravo na zdravstvenu zaštitu	5
Pravo na socijalnu zaštitu	10
Životni standard	1
Pravo na obrazovanje	57
Pravo na slobodno vrijeme, rekreaciju i kulturne aktivnosti	1
Pravo na zaštitu od seksualnog iskorišćavanja	2
Druga prava djeteta	35
Pravo na lične odnose	13
Vršnjačko nasilje	7

Prava mladih	7
Životni standard	1
Pravo na obrazovanje	3
Pravo na zaštitu od mučenja i nezakonitog ili proizvoljnog lišenja slobode	1
Druga prava mladih	2
Ukupno	195

Tabela – Područja i osnov diskriminacije u pritužbama - Okončani postupci po pritužbama (zbirni pregled)

Rad i zapošljavanje	89
Nacionalna pripadnost	7
Jezik	1
Vjera ili uvjerenje	1
Političko ili drugo mišljenje	5
Pol, promjena pola, rodni identitet	3
Zdravstveno stanje	4
Invaliditet	2
Starosna dob	2
Bračno ili porodično stanje	3
Pripadnosti grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji	15
Druga lična svojstva	10
Bez osnova diskriminacije	36
Socijalna zaštita	3
Nacionalna pripadnost	1
Druga lična svojstva	1
Bez osnova diskriminacije	1
Nasilje u porodici	1
Bez osnova diskriminacije	1
Rodno zasnovano nasilje	1
Pol, promjena pola, rodni identitet	1
Postupci pred organima javne vlasti	18
Nacionalna pripadnost	2
Društveno ili etničko porijeklo	1
Veza sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom	1
Vjera ili uvjerenje	2
Političko ili drugo mišljenje	1
Invaliditet	3
Pripadnosti grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji	1
Druga lična svojstva	1
Bez osnova diskriminacije	6
Postupci pred pravosudnim organima	3
Pol, promjena pola, rodni identitet	1
Zdravstveno stanje	1
Pripadnosti grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji	1
Zdravstvena zaštita	8

Nacionalna pripadnost	1
Društveno ili etničko porijeklo	2
Seksualna orijentacija i/ili interseksualne karakteristike	2
Bračno ili porodično stanje	1
Bez osnova diskriminacije	2
Obrazovanje	5
Invaliditet	3
Pripadnosti grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji	1
Bez osnova diskriminacije	1
Sport	4
Nacionalna pripadnost	2
Jezik	1
Bez osnova diskriminacije	1
Imovinsko-pravni odnosi	1
Pripadnosti grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji	1
Unutrašnji poslovi i policijsko postupanje	2
Vjera ili uvjerenje	1
Bez osnova diskriminacije	1
Penzijsko invalidsko osiguranje	7
Nacionalna pripadnost	1
Invaliditet	1
Bez osnova diskriminacije	5
Govor mržnje	10
Nacionalna pripadnost	5
Društveno ili etničko porijeklo	2
Političko ili drugo mišljenje	1
Pol, promjena pola, rodni identitet	1
Seksualna orijentacija i/ili interseksualne karakteristike	1
Javni diskurs/mediji	6
Političko ili drugo mišljenje	1
Pol, promjena pola, rodni identitet	1
Invaliditet	1
Pripadnosti grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji	1
Bez osnova diskriminacije	2
Pristup dobrima i uslugama	16
Boja kože	1
Nacionalna pripadnost	1
Društveno ili etničko porijeklo	3
Vjera ili uvjerenje	2
Invaliditet	2
Druga lična svojstva	1
Bez osnova diskriminacije	6
Bez područja i oblika diskriminacije	9
Seksualna orijentacija i/ili interseksualne karakteristike	1
Bez osnova diskriminacije	8

Tabela – Ishod okončanja postupka po pritužbama zbog diskriminacije (zbirni pregled).

Utvrđena diskriminacija	34
Nije utvrđena diskriminacija	149
Ukupno	183

Od 183 predmeta u kojima nije utvrđena diskriminacija u 26 predmeta utvrđena je povreda drugog prava, što je prikazano u narednoj tabeli.

Tabela – Slučajevi u kojima nije utvrđena diskriminacija, ali je utvrđena druga povreda prava.

Ostalo	2
Pravo na dobru upravu i pravnu zaštitu	8
Pravo na pravni lijek	2
Pravo na privatnost	2
Pravo na rad i pravo iz radnog odnosa	1
Pravo na slobodu i sigurnost ličnosti	1
Pravo obraćanja	1
Sloboda mišljenja i izražavanja	1
Ukupno	18

3.5. Mišljenja sa preporukama

U 2023. godini Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore nakon sprovedenog ispitnog postupka u 190 predmeta uputio je 455 preporuka nadležnim organima i ustanovama.¹⁶

Tabela – Pregled datih preporuka po predmetima i organima

Predsjednik Vlade Crne Gore	1
Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede	1
Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma	1
Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma - Direktorat za inspekcijски nadzor	1
Ministarstvo ekonomskog razvoja	2
Ministarstvo finansija	2
Ministarstvo javne uprave	1
Ministarstvo odbrane	3
Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija	5
Ministarstvo rada i socijalnog staranja	4
Ministarstvo unutrašnjih poslova	13
Ministarstvo unutrašnjih poslova - Direktorat za građanska stanja i lične isprave	1
Ministarstvo zaštite životne sredine i uređenja prostora	1
Ministarstvo zdravlja	3
Sekretarijat za komunalne poslove Opštine Herceg Novi	1
Sindikatska uprava i pravosuđa	1
UIKS Podgorica	15
Uprava prihoda i carina Crne Gore	1
Uprava za kadrove	1

¹⁶ Karakteristična mišljenja sa preporukama su dostupna na web sajtu Zaštitnika <http://ombudsman.co.me/>

uprava za katastar i državnu imovinu	1
Uprava za katastar i državnu imovinu - Područna jedinica Danilovgrad	1
Uprava za katastar i državnu imovinu - Područna jedinica Podgorica	1
Uprava za katastar i državnu imovinu - Područna jedinica Herceg Novi	2
Uprava za katastar i državnu imovinu - Područna jedinica Tivat	2
Uprava za nekretnine	1
Upravna inspekcija	1
Više državnih organa	2
Vojska RCG	1
Agencija za nacionalnu bezbjednost	1
Agencija za sprječavanje korupcije	1
Agencija za zaštitu ličnih podataka	4
Drugi državni organi	1
Državna izborna komisija	1
Komisija za povracaj i obeštećenje u Baru	1
Osnovni sud u Baru	1
Osnovni sud u Danilovgradu	1
Osnovni sud u Kotoru	1
Osnovni sud u Podgorici	2
Viši sud u Podgorici	2
Osnovni sud Herceg Novi	2
Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici	2
Više državno tužilaštvo Podgorica	1
Specijalno državno tužilaštvo	1
Uprava policije	5
Uprava policije - Centar bezbjednosti Podgorica	3
Uprava policije - Odjeljenje bezbjednosti Plav	1
Uprava policije - Centar bezbjednosti Nikšić	2
Uprava policije - Centar bezbjednosti Bar	1
Uprava policije - Centar bezbjednosti Pljevlja	1
Uprava policije - Centar bezbjednosti Herceg Novi	1
Univerzitet Crne Gore	1
Centar za socijalni rad Mojkovac	1
Zavod za zapošljavanje Crne Gore	1
Centar za socijalni rad Podgorica	5
Centar za socijalni rad Nikšić, Plužine i Šavnik	1
Centar za socijalni rad Niksic	1
Policijska Akademija	1
JU Osnovna škola "Milorad Musa Burzan"	1
ZU Specijalna psihijatrijska bolnica "Dobrota"	1
JU Osnovna škola "Dragiša Ivanović"	1
Centar za socijalni rad Cetinje	1
Fond PIO - Crne Gore	1

JZU Opšta bolnica Berane	1
JP Komunalne djelatnosti - Bar	1
Klinički centar Crne Gore	2
Centar za socijalni rad za opštine Kotor, Tivat i Budva	2
JU Osnovna škola "Radojica Perović"	1
JZU Dom zdravlja Podgorica	1
JU Osnovna škola "Štampar Makarije"	1
Centar za socijalni rad Bar	2
JZU Dom zdravlja Herceg Novi	3
Centar za socijalni rad Herceg Novi	1
JU Osnovna škola "Jugoslavija"	1
JU Osnovna škola "Risto Ratković"	1
RTCG - Radio Televizija Crne Gore	3
JU Osnovna škola "Aleksa Đilas Bečo"	1
JPU "Dragan Kovačević" Nikšić	1
JU Osnovna škola "21 maj"	2
JU Osnovna škola "Milan Vukotić" Golubovci	1
JU Gimnazija "Stojan Cerović" Nikšić	1
JU Osnovna škola "Branko Božović"	1
Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore	1
JU Resursni centar za obrazovanje i osposobljavanje "1. jun"	1
JU Osnovna škola "Ilovcenski partizanski odred" Cetinje	1
JU Osnovna škola "Oktoih"	2
JU Osnovna škola "Jugoslavija" Bar	1
Elektroprivreda Crne Gore A.D. Nikšić	1
JU Dom starih "Podgorica"	3
JU OŠ "Vladislav Ribnikar" Bijelo Polje	1
JU Osnovna škola "Ristan Pavlović" Pljevlja	1
Savez sindikata Crne Gore	1
JU Osnovna škola "Bečo Bašić" Plav	1
Opština Bar	1
Opština Kolašin	1
Opština Kotor	1
Opština Nikšić	1
Glavni grad Podgorica	1
Prijestonica Cetinje	1
Komunalna policija Opštine Herceg Novi	1
Komunalna policija Glavnog grada Podgorice	1
Komunalna policija Opštine Budva	1
Skupština Glavnog grada Podgorica	1
Glavni grad Podgorica - Komunalna inspekcija	1
Opština Rožaje Služba komunalne policije	1
Glavni grad Podgorica Sekretarijat za komunalne poslove	1
Sekretarijat za inspeksijske poslove Berane	1
Opštinske izborne komisije	1

Drugi organi, organizacije, fizička i pravna lica i drugi slučajevi	1
Fizička lica	3
Druga pravna lica (Banke, OS društva, Mediji, Uslužne djelatnosti, ...)	3
Advokatska komora Crne Gore	1
FUDBALSKI SAVEZ CRNE GORE	1
Crnogorski elektroenergetski sistem AD Podgorica	1
OFK PETROVAC	1
OFK GRBALJ	1
Ukupno	190

U 2023. godini

Djelimično ispoštovana	21
Ispoštovana	173
Nije ispoštovana	107
Preporuka	35
Preporuka se sprovodi u kontinuitetu	119

Preporuke koje nijesu ispunjene i preporuke koje su djelimično ispunjene

Oblast javne uprave i opšte nadležnosti

1. U mišljenju br. 210/22 nijesu ispoštovane sljedeće preporuke:

Glavni grad Podgorica

- da u svom budućem postupanju, u dijelu koji se odnosi na izradu, izmjenu i ukidanje važećih planskih dokumenata, dosljedno primjenjuje odredbe Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata kao lex specialis u oblasti uređenja prostora i izgradnje objekata, a posebno kako se time ne bi stvarala situacija pravne nesigurnosti i ireverzibilne štete u svim pravnim i faktičkim situacijama kakva je i ova;
- da prema okolnostima slučaja u faktičkoj situaciji otkloni smetnje koje podnosiocima onemogućavaju korišćenje imovine u skladu sa njihovim zahtjevom za ostvarivanje prava prije nego je smetnja nastala jer bi u suprotnom mogla nastati nesrazmjerna šteta po interese i podnosilaca i lokalne samouprave;
- da u saradnji sa nadležnim organima Vlade Crne Gore razmotri stavljanje van snage Odluke o stavljanju van snage Odluke o izmjenama i dopunama Detaljnog urbanističkog plana „Zabjelo-Ljubović“ u Podgorici donijete u prethodnom sazivu Skupštine.

2. U mišljenju br. 8/22 nijesu ispoštovane sljedeće preporuke:

Ministarstvo javne uprave - Odjeljenje upravne inspekcije

- da u budućem radu blagovremeno postupa po zahtjevima Zaštitnika, dostavlja potpune, precizne i konkretne odgovore, potkrijepljene odgovarajućom dokumentacijom kao potvrdom pruženih informacija, jer se drugačije postupanje tretira kao povreda zakonskih odredbi o obaveznoj saradnji sa Zaštitnikom;
- da bez daljeg odlaganja postupi po zahtjevu Zaštitnika br. xx i urgenciji br. xx i Zaštitniku dostavi pisano obavještenje o ishodu svog postupanja.

3. U mišljenju br. 449/22/ nijesu sprovedene sljedeće preporuke:

Ministarstvo zdravlja

- da u cilju poboljšanja i napretka transplatacione medicine u Crnoj Gori, koja doprinosi spašavanju života ili značajnom poboljšanju njihovog kvaliteta: - preduzme odgovarajuće mjere i aktivnosti u pravcu kreiranja i razvoja održivog nacionalnog programa doniranja organa baziranog na najvišim etičkim načelima (altruizma i solidarnosti, pravične i transparentne dodjele organa i jednake dostupnosti usluga transplantacije organa;
- da razvije nacionalnu strategiju i preduzme neophodne aktivnosti usmjerene na kontinuirano unaprjeđivanje, popularizaciju i zdravstveno prosvjeđivanje građana o značaju davanja organa za presađivanje;
- da u skladu sa članom 45 Zakona o uzimanju i presađivanju ljudskih organa u svrhu liječenja obnovi saradnju sa Evropskom organizacijom za razmjenu organa – Eurotransplantom i zaključi ugovore o uspostavljanju uzajamne saradnje za razmjenu organa sa drugim međunarodnim organizacijama i institucijama, odnosno drugim državama, u cilju obezbjeđenja veće dostupnosti organa za transplataciju i uvećanja broja izvršenih transplatacija za državljane Crne Gore.

4. U mišljenju br. 211/23 nije sprovedena sledeća preporuka:

Uprava za inspekcijske poslove

- da bez daljeg odlaganja, postupi po rješenju Ministarstva rada i socijalnog staranja Direktorata za rad i Direkcije za radne odnose broj xx, a imajući u vidu na rješenjem ukazanu imperativnu zakonsku odredbu i sadržinu prava ponesiteljke pritužbe utvrđene odredbom čl. 130 Zakona o radu;

5. U mišljenju br. 52/2023 nije ispoštovana sljedeća preporuka:

Ministarstvo unutrašnjih poslova

- da u što kraćem roku u ponovnom postupku odluči u predmetnoj upravnoj stvari, slijedeći naloge i upute neposredno višeg organa (Komisije za žalbe).

6. U mišljenju br. 89/2023 nije ispoštovana sljedeća preporuka:

Uprava za katastar i državnu imovinu - Područna jedinica Podgorica

- da bez daljeg odlaganja odluči po zahtjevu podnosioca pritužbi kojim je traženo vraćanje zemljišta evidentiranog u posjedovnom listu xx Tološi i shodno odredbama Zakona o opštem upravnom postupku donese odgovarajući upravni akt, sa argumentovanim obrazloženjem odluke i poukom o pravnoj zaštiti.

7. U mišljenju br. 178/23 nije ispoštovana sljedeća preporuka:

Ministarstvo unutrašnjih poslova

- da bez daljeg odlaganja okonča ponovni postupak u predmetu utvrđivanja ocjene rada za 2014. godinu i donese pravilnu i na zakonu zasnovanu odluku, pridržavajući se uputa i naloga drugostepenog organa.

8. U mišljenju br. 197/23 nijesu ispoštovane sljedeće preporuke:

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede

- da u budućim postupanjima u slučajevima podnošenja podneska u elektronskom obliku, bez odlaganja, elektronski dostavlja stranci obavještenje o prijemu podnesaka, kao i u situacijama kada stranka zahtijeva dostavljanje potvrde o prijemu podneska, primjenjuje odredbe člana 64 Zakona o upravnom postupku;
- da u budućim u istim/sličnim situacijama, blagovremeno i ažurno postupa prema zahtjevima građana/ki i dostavlja odgovor na podnešene zahtjeve/pritužbe u skladu sa Ustavom i Zakonom;
- da bez daljeg odlaganja, postupi po odnosnim zahtjevima i o ishodu svog postupanja obavijesti podnosioca pritužbe.

9. U mišljenju br. 227/2023 nije ispoštovana sljedeća preporuka:

Upravna inspekcija

- da bez daljeg odlaganja, postupi po odnosnim inicijativama za vršenje inspeksijskog nadzora i zahtjevima za slobodan pristup informacijama i o ishodu svog postupanja obavijesti podnosioca pritužbe.

10. U mišljenju br. 311/23 nijesu ispoštovane sljedeće preporuke:

Opština Rožaje - Služba komunalne policije

- da u budućem radu blagovremeno, efikasno i dosljedno sprovodi sopstvene odluke, poštujući opravdana i razumna očekivanja građana, te aktivnije pristupa obezbjeđivanju svih uslova neophodnih za njihovo sprovođenje;
- da bez daljeg odlaganja, preduzme sve neophodne mjere i radnje kako bi se izvršilo i sprovelo rješenje komunalnog inspektora Službe komunalne policije, br.xx.

11. U mišljenju br. 439/23 nijesu ispoštovane sljedeće preporuke:

Uprava za katastar i državnu imovinu - Područna jedinica Podgorica

- da u budućem radu blagovremeno postupa po zahtjevima Zaštitnika, dostavlja potpune, precizne i konkretne odgovore, potkrijepljene odgovarajućom dokumentacijom kao potvrdom pruženih informacija, jer se drugačije postupanje tretira kao povreda zakonskih odredbi o obaveznoj saradnji sa Zaštitnikom;
- da bez daljeg odlaganja, postupi po zahtjevu podnositeljke pritužbe od xx i dostavi joj pismeno obavještenje o fazi postupka u predmetu poslovne oznake br. xx.

12. U mišljenju br. 653/23 nijesu ispoštovane sljedeće preporuke:

Uprava za nekretnine - Područna jedinica Tivat

- da u budućim istim/sličnim postupcima, prilikom dostavljanja pismena striktno formalno i sadržinski primjenjuje odredbe Glave VI POZIVANJE, DOSTAVLJANJE I OBAVJEŠTAVANJE Zakona o upravnom postupku;
- da iznova, bez odlaganja, podnosiocu pritužbe dostavi rješenje br. xx.

13. U mišljenju br. 896/23 nije ispoštovana sljedeća preporuka:

Prijestonica Cetinje

- da bez daljeg odlaganja, dostavi pisani odgovor na zahtjev podnositeljke pritužbe br. xx.

14. U mišljenju br. 730/23 nijesu ispoštovane sljedeće preporuke:

Ministarstvo unutrašnjih poslova

- da u budućem radu blagovremeno postupa po zahtjevima Zaštitnika, dostavlja potpune, precizne i konkretne odgovore, potkrijepljene odgovarajućom dokumentacijom kao potvrdom pruženih informacija, jer se drugačije postupanje tretira kao povreda zakonskih odredbi o obaveznoj saradnji sa Zaštitnikom;
- da u što kraćem roku u ponovnom postupku odluči u predmetnoj upravnoj stvari, slijedeći naloge i upute neposredno višeg organa (Komisije za žalbe).

15. U mišljenju br. 791/23 nije ispoštovana sljedeća preporuka:

- da se izvrši nadzor u dijelu koji se odnosi na poštovanje radnog vremena obavljanja ugostiteljske djelatnosti od strane ugostiteljskog objekta doo "xx" i o ishodu nadzora obavijesti se podnosilac inicijative.

16. U mišljenju br. 793/23 nijesu ispoštovane sljedeće preporuke:

Ministarstvo unutrašnjih poslova

- da u budućem radu blagovremeno postupa po zahtjevima Zaštitnika, dostavlja potpune, precizne i konkretne odgovore, potkrijepljene odgovarajućom dokumentacijom kao potvrdom pruženih informacija, jer se drugačije postupanje tretira kao povreda zakonskih odredbi o obaveznoj saradnji sa Zaštitnikom;
- da u što kraćem roku u ponovnom postupku odluči u predmetnoj upravnoj stvari, slijedeći naloge i upute neposredno višeg organa (Komisije za žalbe).

17. U mišljenju br. 678/23 nijesu ispoštovane sljedeće preporuke:

Uprava za katastar i državnu imovinu - Područna jedinica Herceg Novi

- da u budućem radu blagovremeno postupa po zahtjevima Zaštitnika, dostavlja potpune, precizne i konkretne odgovore, potkrijepljene odgovarajućom dokumentacijom kao potvrdom pruženih informacija, jer se drugačije postupanje tretira kao povreda zakonskih odredbi o obaveznoj saradnji sa Zaštitnikom;
- da u što kraćem roku u ponovnom postupku odluči u predmetnoj upravnoj stvari, slijedeći naloge i upute neposredno višeg organa (Ministarstva finansija).

18. U Mišljenju br. 137/23 preporuka djelimično ispoštovana:

Ministarstvo finansija

- da osigura da Uprava za katastar i državnu imovinu - Područna jedinica Herceg Novi, nad kojom vrši nadzor, bez odlaganja odgovara na zahtjeve i intervencije Zaštitnika;
- da u budućem radu blagovremeno postupa po zahtjevima Zaštitnika, dostavlja potpune, precizne i konkretne odgovore potkrijepljene odgovarajućom dokumentacijom kao potvrdom pruženih informacija, jer se drugačije postupanje tretira kao povreda zakonskih odredbi o obaveznoj saradnji sa Zaštitnikom.

19. U mišljenju br. 64/2022 djelimično je ispoštovana preporuka:

Uprava za katastar i državnu imovinu - Područna jedinica Danilovgrad

- da u budućim istim i/ili sličnim situacijama, kada se na postupke u toku ne premjenjuju odredbe novog ZUP-a i ZUS-a, prilikom donošenja odluke, postupka po nalogima neposredno viših organa i pribavi sve dokaze i utvrdi sve činjenice na koje mu je ukazano, kako bi omogućio istima da meritorno odluče i izbjegnju nepotrebno odugovlačenje postupka, obzirom da ne postoji djelotvorno pravno sredstvo čija bi upotreba spriječila višestruka i iscrpljujuća vraćanja predmeta na ponovni postupak.

Oblast pravosuđa

20. U mišljenju 347/22 od 17.5.2023. godine, preporučeno je Osnovnom sudu u Herceg Novom
- da u daljem toku postupka, bez daljeg odlaganja preduzme procesne mjere i radnje radi okončanja postupka (zaključenja glavne rasprave) i donošenja odluke u predmetu P.br.78/18;
21. U mišljenju 347/22 od 17.5.2023. godine, preporučeno je i Sudskom Savjetu:
- da u skladu sa zakonskim ovlaštenjima preduzme mjere i radnje na ubrzanje obavljanja poslova u građanskom odjeljenju u Osnovnom sudu u Herceg Novom;
22. U Mišljenju 137/23 od 18.05.2023. godine preporučeno je Ministarstvu finansija
- da osigura da Uprava za katastar i državnu imovinu – Područna jedinica Herceg Novi, nad kojom vrši nadzor, bez odlaganja odgovara na zahtjeve i intervencije Zaštitnika;
23. U Mišljenju br. 01-137/23 od 18.05.2023. godine preporučeno je Upravi za katastar i državnu imovinu

Područna jedinica Herceg Novi

- da u budućem radu blagovremeno postupka po zahtjevima po zahtjevima Zaštitnika, dostavlja potpune precizne i adekvatne odgovore potkrijepljene odgovorajućom dokumentacijom kao potvrdom pruženih informacija, jer se drugačije postupanje tretira kao povreda zakonskih odredbi o obaveznoj saradnji sa Zaštitnikom;

Zaštita od zlostavljanja, bezbjednost i NPM

24. U mišljenju 552/22 od 17.5.2023. godine, preporučeno je

Upravi policije:

- da postupa u potpunosti u skladu sa članom 259 Zakonika o krivičnom postupku, koji se odnosi na pozivanje radi prikupljanja obavještenja u svojstvu građanina kao i na period zadržavanja u službenim prostorijama lica koja pristupaju u svojstvu građanina;
- da prilikom lišenja slobode lica, policijski službenici koji lišavaju slobode u potpunostipostupaju u skladu sa članom 180 Pravilnika o načinu obavljanja odredjenih policijskih poslova i primjeni ovlaštenja u obavljanju tih poslova;
- da prilikom sačinjavanja Zapisnika o obavještenju prikupljenom od građanina, uvijek se konstatuje vrijeme započinjanja i vrijeme završetka uzimanja obavještenja;

Regionalnom centru bezbjednosti Jug – Odjeljenju bezbjednosti Bar:

- da postupa u potpunosti u skladu sa članom 259 Zakonika o krivičnom postupku, koji se odnosi na pozivanje radi prikupljanja obavještenja u svojstvu građanina kao i na period zadržavanja u službenim prostorijama lica koja pristupaju u svojstvu građanina;

Upravi za izvršenje krivičnih sankcija:

- da u svim slučajevima kada lice pri prijemu ima vidljivih povreda koje ukazuju na nasilje l/ili je lice navelo da su povrede nastale iz nasilja, o istom obavijesti nadležno Državno tužilaštvo i dostavi sve spise predmeta, bez odlaganja, na upoznavanje i eventualno postupanje;

Kliničkom centru Crne Gore i Zavodu za hitnu medicinsku pomoć Crne Gore:

- da u budućim postupanjima tačno i blagovremeno dokumentuje medicinske dokaze koji ukazuju na eventualno zlostavljanje, u skladu sa smjernicama datim u Istanbulskom protokolu.

25. U mišljenju broj 01- 157/23 od 8.8.2023. godine, preporučeno je:

Ministarstvu unutrašnjih poslova – Odjeljenju za unutrašnju kontrolu policije:

- da ispita postojanje odgovornosti postupajućih starješina komandira Stanice granične policije I – Ulcinj XX i pomoćnika komandira XX u vezi sa članom 173 stav 1 tačka 19 Zakona o unutrašnjim poslovima;
- da ispita postojanje odgovornosti službenika koji su u vezi sa konkretnim događajem, a za potrebe vođenja postupka pred Odjeljenjem za unutrašnju kontrolu policije, sačinili službene zabilješke koje ne korespondiraju sa sadržinom dostupnih video zapisa.

Upravi policije:

- da u budućem postupanju dosljedno postupaju u skladu sa članom 20, članom 77 i članom 94 Zakona o unutrašnjim poslovima;
- obezbijedi dosljedno poštovanje nacionalnih propisa, potvrđenih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava koji se odnose na poštovanje ljudskih prava prilikom preduzimanja radnji iz svoje nadležnosti, sa posebnim akcentom na obezbjeđivanje nulte tolerancije zlostavljanja.

26. U mišljenju br. 01- 315/23-4 od 28.12.2023. godine, date su preporuke:

Upravi policije:

- da u budućem postupanju dosljedno postupaju u skladu sa članom 20 i članom 94 Zakona o unutrašnjim poslovima;
- obezbijedi dosljedno poštovanje nacionalnih propisa, potvrđenih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava koji se odnose na poštovanje ljudskih prava prilikom preduzimanja radnji iz svoje nadležnosti, sa posebnim akcentom na obezbjeđivanje nulte tolerancije zlostavljanja.

27.U mišljenju br. 233/23, preporučeno je

UIKS-u:

- da u budućim postupanjima tačno i blagovremeno dokumentuje medicinske dokaze koji ukazuju na eventualno zlostavljanje, u skladu sa smjernicama datim u Istanbulskom protokolu uključujući izradu fotografija u odgovarajućoj rezoluciji.

28.U mišljenju br.384/23, preporučeno je:

Upravi policije -CB Podgorica:

- postupa u skladu sa čl. 259 ZKP-a i čl. 74 Zakona o unutrašnjim poslovima;
- postupa u skladu sa čl. 261 ZKP-a;
- prilikom sačinjavanja zapisnika o obavještenju prikupljenom od građanina, unese vrijeme početka i završetka prikupljanja obavještenja;
- ustanovi mehanizme preciznih i tačnih evidencija o privođenju i zadržavanju lica od strane službenika Uprave policije i obezbijedili odgovarajuće procesne garancije prava osumnjičenog u skladu sa domaćim propisima i međunarodnim standardima;

- postupa u skladu sa članom 71. i 72. Pravilnika o načinu obavljanja određenih policijskih poslova i primjeni ovlašćenja u obavljanju tih poslova;
- postupa u skladu sa članom 180 Pravilnika o načinu obavljanja određenih policijskih poslova i primjeni ovlašćenja u obavljanju tih poslova.

Prava djeteta mladih i socijalne zaštite

Djelimično ispunjene preporuke iz ranijih godina:

29. U mišljenju 630/22-4 od 19.12.2022 djelimično su ispunjene preporuke date:

OŠ "Janko Mićunović", Nikšić

- da angažuje sve raspoložive kapacitete u pružanju neophodne podrške učeniku XX, uz obezbjeđivanje praćenja od strane specijalizovanih lica;
- da kontinuirano prati komunikaciju, podršku i pomoć asistenta u nastavi u školskoj 2022/2023. godini, vodeći računa o individualnim kapacitetima učenika XX;
- da napredak u savladavanju nastavnih jedinica bilježi redovno i o tome obavještava Komisiju za usmjeravanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama.

30. U mišljenju br. 689/22-4 od 12.12.2022 djelimično su ispunjene preporuke date:

Ministarstvu prosvjete

- da obezbijedi sve neophodne uslove za nesmetano i kontinuirano sprovođenje kvalitetnih obuka za nastavni kadar u Crnoj Gori;
- da obezbijedi sve neophodne uslove za odvijanje procesa licenciranja u skladu sa važećim propisima;
- da napravi procjenu nedostajućeg kadra po nastavnim jedinicama i na svim nivoima obrazovanja na nivou Crne Gore;
- da preduzme mjere i radnje iz svoje nadležnosti u cilju obezbjeđivanja nedostajućeg nastavnog kadra imajući u vidu posebno obrazovne ustanove sa manjim brojem učenika (prigradske i seoske škole).

31. U mišljenju br. 665/22-4 od 21.11.2022 djelimično su ispunjene preporuke date:

Ministarstvu prosvjete

- da obezbijedi sve neophodne uslove za adekvatno odvijanje nastave u OŠ "Jovan Tomašević";
- da u saradnji sa relevantnim institucijama sprovede obilazak svih javnih ustanova u obrazovnom sistemu u cilju pregleda stanja, izazova i problema u njihovom adekvatnom funkcionisanju i na osnovu toga utvrdi prioritete u rješavanju istih;

OŠ "Jovan Tomašević"

- da u saradnji sa relevantnim institucijama i nadležnim ministarstvom procijeni potrebe obrazovne ustanove i definiše prioritete i mehanizme za obezbjeđivanje bezbjednosti učenika, jednaku dostupnost obrazovanja i adekvatno sprovođenje nastavnih jedinica u skladu sa zakonom.

32. U mišljenju br. 454/22-4 od 20.10.2019. djelimično su ispunjene preporuke date:

OŠ "Vlado Milić"

- da bez odlaganja, preduzme radnje i mjere u cilju pružanja individualne pomoći učeniku XX u cilju prevazilaženja eventualnih problema;
- da bez odlaganja, preduzme radnje i mjere u cilju pružanja individualne pomoći učenicima koji su učestvovali u neprihvatljivom ophođenju prema učeniku XX (u više navrata) u cilju prevazilaženja eventualnih problema i preveniranja budućih neprihvatljivih ponašanja;
- da psihološko pedagoška služba u saradnji sa razrednim starješinama kontinuirano sprovodi radionice sa učenicima OŠ "Vlado Milić" o važnosti nenasilne komunikacije sa osvrtom na prepoznavanje različitih oblika nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja;
- da psihološko pedagoška služba obezbijedi osnovne informacije i stručnu podršku i pomoć zaposlenima u školi u prepoznavanju nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja učenika i aktivnostima koje se u slučaju sumnje i saznanja o tome preduzimaju;
- da u svim situacijama koje zahtijevaju pokretanje postupaka protiv učenika postupa u skladu sa zakonom;
- da u svim budućim slučajevima saznanja ili prijavljivanja vršnjačkog nasilja ili drugog neprihvatljivog postupanja prema učeniku, bez odlaganja, preduzme radnje i mjere u cilju ispitivanja uzroka i otklanjanja posledica takvog postupanja u skladu sa važećim propisima;

Nijesu ispunjene preporuke iz ranijih godina:

33. U mišljenju br. 01-19/21 dana 12.04.2021. godine, preporuka data:

Ministarstvu pravde ljudskih manjinskih prava i Upravi za izvršenje krivičnih sankcija

- da preduzme mjere i radnje kako bi maloljetnici/ce kojima je izrečena krivična sankcija upućivanje u vaspitnu ustanovu zavodskog tipa izvršavale u ustanovi zavodskog tipa, umjesto u zatvoru.

(2020) U predmetu 01-579/20-3 od, 12.10.2020. godine, nije ispunjena preporuka data:

Osnovnom sudu u Herceg Novom

- da u što kraćem roku, u saradnji sa organom starateljstva, preduzme efektivne mjere i radnje i sprovede izvršenje u izvršno-pravnoj stvari (I. Br 14/20) povjerioca XY protiv izvršnog dužnika XY iz Herceg Novog, radi predaje djeteta – mal. XY.

34. U mišljenju br. 01-653/22-3 od 21.12.2022. nijesu ispunjene preporuke od strane:

Centra za socijalni rad Andrijevića i Centra za socijalni rad Herceg Novi:

- da u kontinuiranoj saradnji naprave adekvatnu procjenu ličnih kompetencija XX i njegove poslovne sposobnosti;
- da u zavisnosti od rezultata procjene XX pronađu model adekvatne podrške u cilju sticanja vještina za samostalan život;
- da u saradnji sa zdravstvenim ustanovama kontinuirano prate XX.

33. U mišljenju br. 01/386/626-22-4 od 01.12.2022. nijesu ispunjene preporuke date:

OŠ "Vlado Milić"

- da u školskoj 2022/2023., preduzme radnje i mjere u cilju pružanja individualne pomoći učenicima koji ispoljavaju neadekvatno ponašanje u cilju prevazilaženja eventualnih problema i preveniranja budućih neprihvatljivih ponašanja;
- da psihološko pedagoška služba u saradnji sa razrednim starješinama sprovede radionice sa učenicima OŠ "Vlado Milić" o važnosti nenasilne komunikacije sa osvrtom na prepoznavanje

- različitih oblika nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja kao i radionice o važnosti poštovanja obaveza koje imaju u okviru svog odrastanja;
- da psihološko pedagoška služba obezbijedi osnovne informacije i stručnu podršku i pomoć zaposlenima u školi u prepoznavanju nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja učenika i aktivnostima koje se u slučaju sumnje i saznanja o tome preduzimaju;
 - da psihološko pedagoška služba obezbijedi osnovne informacije i stručnu podršku i pomoć svim zaposlenima u školi o garantovanim pravima djeteta sa posebnim osvrtom na osnovne principe;
 - da u svim situacijama koje zahtijevaju pokretanje postupaka protiv učenika postupaju u skladu sa zakonom;
 - da unaprijedi saradnju sa roditeljima njegujući partnerski odnos.

34. U mišljenju br. 01-372/22-4/ 359/22 od 29.11.2022 nisu ispunjene preporuke date:

Vladi Crne Gore

- da razvije sveobuhvatnu strategiju za rješavanje osnovnih uzroka velikog broja djece na ulici u cilju smanjivanja i sprječavanja ove pojave, uključujući i primjenu preporuka izloženih u Posebnom izvještaju o dječjem prosjačenju u Crnoj Gori koji je pripremio Zaštitnik za ljudska prava i slobode (2011);
- da obezbijedi adekvatnu primjenu Protokola o postupanju organa, ustanova i organizacija u Crnoj Gori sa djecom uključenom u život i rad na ulici.

Ministarstvu rada i socijalnog staranja;

Ministarstvu unutrašnjih poslova;

Ministarstvu obrazovanja

- da preduzmu mjere na utvrđivanju i otkrivanju uzroka koji dovode do prosjačenja maloljetnika, kao i da preduzmu preventivne mjere na otkrivanju djece i porodica koje su u riziku;
- da obezbijede pravne i stvarne pretpostavke za uspostavljanje multidisciplinarnog pristupa na rješavanju i suzbijanju problema prosjačenja maloljetnika i neodložnu registraciju djece koja nijesu upisana u matične registre;
- da iniciraju uspostavljanje regionalne saradnje sa organima susjednih država u cilju uspostavljanja mehanizama za efikasniji protok informacija radi otkrivanja i kontinuiranog praćenja djece koja se bave prosjačenjem i eventualnog pribavljanja potrebne dokumentacije iz država porijekla;
- da se u centrima za socijalni rad u saradnji sa Upravama policije, školama, zdravstvenim ustanovama i drugim institucijama, ustanovama i organizacijama koje se bave problemom dječijeg prosjačenja ili koje dolaze u kontakt sa djecom koja prosjače uspostavi sistem evidentiranja djece (koja žive) na ulici i/ili se bave prosjačenjem;

Centru za socijalni rad Berane, Andrijevića, Petnica i Centru za socijalni rad za Glavni grad Podgorica, opštinu u okviru Glavnog grada Golubovci i opštinu Tuzi:

- da preduzmu mjere iz svoje nadležnosti u cilju preispitivanja kompetencija roditelja identifikovane djece koja se bave prosjačenjem i preduzme radnje i mjere na osnovu utvrđene procjene;
- da unaprijede saradnju sa Centrom bezbjednosti i Sudom za prekršaje u cilju suzbijanja prosjačenja djece;
- da uspostave kontinuiranu i kvalitetnu saradnju sa obrazovnim ustanovama koje eventualno pohađaju djeca koja su identifikovana da se bave prosjačenjem i unaprijede razmjenu informacija u vezi sa ovom djecom;
- da preduzimaju radnje i mjere u skladu sa Protokolom o postupanju organa, ustanova i organizacija u Crnoj Gori sa djecom uključenom u život i rad na ulici;

Centru bezbjednosti Berane i Centru bezbjednosti Podgorica, u budućim postupanjima:

- da unaprijede saradnju sa nadležnim Centrom za socijalni rad u cilju zajedničkih postupanja kada su u pitanju djeca koja se bave prosjačenjem i porodice koje zloupotrebljavaju djecu u ekonomske svrhe;
- da preduzimaju radnje i mjere u skladu sa Protokolom o postupanju organa, ustanova i organizacija u Crnoj Gori sa djecom uključenom u život i rad na ulici;
- da obezbijede evidentiranje djece koja nemaju regulisana statusna pitanja i nisu upisana u matične registre.

35. U mišljenju br. 147/517/273/20-9 od 20.09.2022 nijesu ispunjene preporuke date:

Ministarstvu rada i socijalnog staranja

- da revidira postojeće zakonske norme i protokole o postupanju nadležnih organa koji neposredno i posredno preduzimaju radnje i mjere u odnosu na djecu koja su (potencijalne) žrtve nasilja i svjedoci istog, u cilju obezbjeđivanja efikasnog i hitnog postupanja vodeći se standardima koje preporučuje međunarodna zajednica u ovoj oblasti i poštovanjem najboljeg interesa djeteta u svakom konkretnom slučaju;
- da poštujući međunarodne standarde unaprijedi saradnju sa nadležnim službama i organima u cilju koordinisanijeg djelovanja u slučajevima djece koja su žrtve ili svjedoci nasilja;
- da u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom kontroliše kvalitet pružanja (licenciranih) usluga čiji su direktni korisnici djeca;
- da u konkretnom slučaju izvrši kontrolu kvaliteta pružanja usluge, nadzor nad kvalitetom stručnog rada i ispunjenost uslova licenciranih obaveza NVU "SOS telefon za zene i djecu žrtve nasilja";

Centru za socijalni rad za opštine Nikšić, Plužine i Šavnik

- da preduzme radnje i mjere na adekvatnoj pripremi, procjeni i praćenju svakog djeteta koje je upućeno NVU "SOS telefon za zene i djecu žrtve nasilja" uz posebno uključivanje prilikom izrade individualnih planova.

36. U mišljenju br. 01-805/23 nije ispunjena preporuka data:

Ministarstvu prosvjete, nauke i inovacija Crne Gore

- da propiše jasnu proceduru u slučajevima sprovođenja istraživanja u kojima učestvuju učenici osnovnih i srednjih škola i učini je javno dostupnom.

37. U mišljenju br. 01-232-409/22, 01-93/23, nijesu ispunjene preporuke date:

Ministarstvu rada i socijalnog staranja

- da utvrdi kriterijume i mjerila za utvrđivanje cijene usluga u ustanovama socijalne i dječje zaštite na način da budu jasni i precizni (trenutno postoji „sporni“ pravilnik);
- da izvrši nadzor nad sprovođenjem Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti u dijelu funkcionisanja JU Doma starih „Podgorica“ (zaključivanje ugovora neposrednim ugovaranjem, dvojne cijene, formiranje cijene od strane Upravnog odbora Doma starih Podgorica);
- da obezbijedi dosljednu primjenu Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti (čl. 73/1) gdje se propisuje da o zahtjevu za ostvarivanje prava iz socijalne i dječje zaštite u prvom stepenu rješava centar za socijalni rad.

Upravi za inspekcijske poslove:

- da u budućim postupanjima u kojima utvrdi nepravilnosti, preduzme radnje i mjere koje su toj inspekciji date Zakonom o inspekcijskom nadzoru, Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti kao i strateškim dokumentima (i odredi rok za otklanjanje istih).

38. U mišljenju br. 01-724/2022/1 nijesu ispoštovane preporuke date:

Ministarstvu rada i socijalnog staranja

- da pruži stručnu podršku JU Centru za socijalni rad Budva u definisanju adekvatnog oblika zaštite za X X;
- da u svim budućim situacijama sa dužnom pažnjom, pruža stručnu podršku ustanovama socijalne i dječije zaštite u cilju definisanja najboljih oblika zaštite u situacijama kada to ostvarivanje najboljeg interesa korisnika iziskuje;

Centru za socijalni rad za opštine Kotor, Tivat i Budva:

- da u saradnji sa relevantnim institucijama iz oblasti zdravstvene i socijalne zaštite definiše najbolji oblik zaštite za XX.

39. U mišljenju br.01-951/2021/1 nijesu ispoštovane preporuka date:

Ministarstvu prosvjete, nauke, kulture i sporta

- da u skladu sa svojim ovlašćenjima, saglasno zakonu, u budućim postupanjima u ovakvim i sličnim slučajevima postupa u skladu načelima dobre uprave;
- da ubuduće postupi shodno odredbi člana 35 Zakona o Zaštitniku/ci i dostavi traženo izjašnjenje, kako Zaštitnik ne bi bio prinuđen da pokrene prekršajni postupak protiv odgovornog lica, shodno članu 54 (Zaštitniku nije dostavljen izvještaj po preporukama).

40. U mišljenju br. 01-892/2021/1 nijesu ispoštovane preporuke date:

Ministarstvu rada i socijalnog staranja

- da sa drugim nadležnim državnim i lokalnim organima uspostavi međusektorsku saradnju koja bi proizvela jasna uputstva o postupanju u cilju ostvarivanja bolje zaštite djece sa smetnjama u razvoju;
- da prilikom izmjena Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti i odgovarajućih podzakonskih akata, razmotri mogućnost normiranja ostvarivanja prava na dodatak za djecu sa smetnjama u razvoju sa posebnim osvrtom na trajanje ostvarivanja navedenog prava.

41. U mišljenju broj 01-884/2021/1 nijesu ispoštovane preporuke date:

Centru za socijalni rad Plav

- da u cilju zaštite djece bez roditeljskog staranja sprovodi zakonske procedure vodeći računa o najboljim interesima djece;
- da uspostave međusobnu saradnju i koordinaciju kako bi se slične situacije preduprijedile; JU OŠ "Džafer Nikočević" Gusinju
- da u cilju zaštite djece bez roditeljskog staranja sprovode zakonske procedure vodeći računa o najboljim interesima djece;
- da uspostave međusobnu saradnju i koordinaciju kako bi se slične situacije preduprijedile;

Višem državnom tužilaštvu u Bijelom Polju

- da sprovedu mjere i radnje u skladu sa nadležnostima, kako bi se u što kraćem roku okončali postupci koji se vode protiv XX u vezi sa maloljetnom XX;

Osnovnom državnom tužilaštvu u Plavu

- da sprovedu mjere i radnje u skladu sa nadležnostima kako bi se u što kraćem roku okončali postupci koji se vode protiv XX a u vezi sa maloljetnom XX;

Upravi policije - Odjeljenje bezbjednosti Plav

- da sprovedu mjere i radnje u skladu sa nadležnostima kako bi se u što kraćem roku okončali postupci koji se vode protiv XX, a u vezi sa maloljetnom XX.

Zaštita od diskriminacije ranjivih grupa i rodne ravnopravnosti

42.U mišljenju br. 11/23 nije ispoštovana sljedeća preporuka

Ministarstvo odbrane:

- da shodno odredbi člana 45 Zakona o tajnosti podataka, kojim se jemči pravo uvida u prikupljene podatke za lice za koje je vršena bezbjednosna provjera, odluči o zahtjevu podnosioca pritužbe.

43.U mišljenju broj 141/23 nije ispoštovana sljedeća preporuka data:

Vladi Crne Gore i Sindikatu uprave i pravosuđa Crne Gore:

- da pristupi izmjenama i dopunama Granskog kolektivnog ugovora za oblast uprave i pravosuđa na način što ostvarivanje prava na uvećanje osnovne zarade po osnovu naučnog zvanja magistar nauka/master ne ograničava obavezom da je to zvanje stečeno u skladu sa propisima koji su važili prije stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju („Službeni list Crne Gore“, br. 42/2017).

44.U mišljenju broj 226/23 nijesu ispoštovane sljedeće preporuke date:

Vladi Crne Gore:

- da kao nosilac zakonodavne inicijative, predloži izmjene i dopune Zakona o vazдушnom saobraćaju, na način što će definisati jasne, precizne i predvidljive uslove, koji se mogu dokumentovati, za izdavanje ID kartice za zaposlene u vazдушnom saobraćaju;
- da izmijeni Nacionalni program bezbjednosti civilnog vazduhoplovstva Crne Gore i to na način što će odredbe o prikupljanju i obradi podataka o ličnosti u vezi sa bezbjednosnom provjerom brisati, jer isto treba biti uređeno Zakonom o vazдушnom saobraćaju i AD "Aerodromi Crne Gore";
- da bez odlaganja, u skladu sa odredbama člana 23 Zakona o graničnoj kontroli, donese rješenje po zahtjevu za izdavanje identifikacione oznake za podnosioca pritužbe, sa obrazloženjem i poukom o pravnom lijeku, pri čemu Zaštitnik ne prejudicira meritum takvog rješenja.

45.U mišljenju broj 246/23 nije ispoštovana sljedeća preporuka:

Opština Bar:

- da, ukoliko do sada nije, donese Lokalni program socijalnog stanovanja i Odluku o socijalnom stanovanju, saglasno obavezi iz Lokalnog akcionog plana za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana u opštini Bar za period 2020-2022 godine.

46.U mišljenju broj 341/23 nijesu ispoštovane sljedeće preporuke:

Hipotekarna Banka AD Podgorica:

- da Interni akt - Politiku "Upoznaj svog klijenta" izmijeni na način što će jasno predvidjeti da negativne medijske informacije o finansijskom kriminalu mogu biti dovoljan razlog za neuspostavljanje ili raskidanje poslovnog odnosa sa klijentom isključivo ukoliko su potvrđene iz vjerodostojnih izvora.
- da sprovede edukacije za zaposlene koji su u neposrednom kontaktu sa klijentima o standardima ljudskih prava i sloboda, uključujući i pretpostavku nevinosti.

47.U mišljenju broj 411/23 nije ispoštovana sljedeća preporuka:

Ministarstvo odbrane:

- da shodno svojim nadležnostima razmotri mogućnost raspoređivanja podnosioca pritužbe na formacijsko mjesto koje odgovara njegovom profesionalnom iskustvu, posebnim znanjima i sposobnostima, kao i poslovima na kojima je radio prije spornih upućivanja.

48.U mišljenju broj 508/23 nije ispoštovana sljedeća preporuka data:

JZU Dom zdravlja Herceg Novi:

- da podnositeljki pritužbe dostavi novu obrazloženu ponudu za izmjenu ugovora o radu i tekst ugovora kojim će, u suštini, predložiti da se ista vrati na radno mjesto na koje je bila raspoređena osnovnim ugovorom o radu broj 1407, od 5. jula 2022. godine.

49.U mišljenju broj 559/23 nije ispoštovana sljedeća preporuka data:

Ministarstvu rada i socijalnog staranja:

- da sa stanovišta svoje nadležnosti inicira izmjene i dopune Granskog kolektivnog ugovora za socijalnu djelatnost ("Službeni list Crne Gore", br. 150/2022), na način da neće praviti razliku u zaradama, odnosno koeficijentu složenosti poslova, između pravnika i voditelja slučaja, ukoliko takva razlika nije zasnovana na objektivnom i razumnom opravdanju, a sve polazeći od elemenata bitnih za vrednovanje poslova.

50.U mišljenju broj 595/2023 nije ispoštovana sljedeća preporuka data:

AD "Aerodromi Crne Gore":

- da bez odlaganja odluči o izdavanju identifikacione oznake za podnosioca pritužbe, sa obrazloženjem i poukom o pravnom lijeku, pri čemu Zaštitnik ne prejudicira meritum takve odluke, odnosno rješenja.

51.U mišljenju broj 719/22 nijesu ispoštovane sljedeće preporuke date:

Ministarstvu prosvjete:

- da kao nosilac zakonodavne inicijative u predmetnoj oblasti pristupi izmjenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju na način koji bi studentima/kinjama sa invaliditetom obezbijedio asistenciju u nastavi u pogledu pristupa obrazovanju i obrazovnom postignuću;
- da postupak predlaganja izmjena i dopuna Zakona o visokom obrazovanju prate konsultacije sa organizacijama osoba sa invaliditetom i organizacijama koje zagovaraju prava osoba sa invaliditetom.

52.U mišljenju broj 884/22 nije ispoštovana sljedeća preporuka data:

Skupštini Glavnog grada Podgorica:

- da svojim aktima uspostavi ravnotežu između prava na zdravu životnu sredinu, odnosno prava na neometano uživanje privatnog i porodičnog života i stana, sa jedne strane i prava na jednake uslove poslovanja ugostiteljskih objekata za pružanje usluge, pripremanje i usluživanje hrane, pića i napitaka.

53.U mišljenju broj 166/23 nije ispoštovana sljedeća preporuka data:

Opštini Kotor:

- da ubuduće postupa u skladu sa odredbama člana 35 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda, člana 29 Zakona o zabrani diskriminacije i člana 8 Direktive Savjeta 2000/43/EZ, odnosno da dostavlja izjašnjenja i dokumentaciju Zaštitniku na njegov zahtjev shodno teretu dokazivanja u ovim sporovima.

U istom predmetu 166/23 nijesu ispoštovana sljedeća preporuka data:

JU Centru za kulturu „Nikola Đurković“ Kotor:

- da preduzme sve mjere u cilju otklanjanja nejednakog postupanja, uz konsultacije sa podnosiocima pritužbe, dozvoli promociju knjige „Najveći zločin u istoriji“ autora Jovana Čubranovića u Centru za kulturu:
- da ubuduće u istim i/ili analognim činjenično-pravnim situacijama, prilikom odlučivanja o dozvoli i/ili zabrani promocije/a donese/primjenjuje jasne smjernice i kriterijume koji ne ostavljaju prostor za arbitrarnost.

54. U mišljenju broj 166/23 nije ispoštovana sljedeća preporuka data:

Crnogorskom elektroprenosnom sistemu AD:

- da utvrdi kriterijume za izbor članova menadžmenta i zaposlenih koji obavljaju poslove od posebnog značaja za Društvo.

55.U mišljenju broj 715/2022 nije ispoštovana sljedeća preporuka data:

Ministarstvu unutrašnjih poslova:

- da preduzme mjere i radnje u smislu predlaganja izmjena i dopuna akata kako bi se podnosioci pritužbe u slučaju da za to ispunjavaju zakonske uslove i nalaze se u analognoj činjenično pravnoj situaciji sa službenicima UIKSa i Sektora policije posebne namjene doveli u jednak položaj po pitanju prava na dodatak na osnovnu zaradu.

56.U mišljenju broj 768/2022 nijesu ispoštovane preporuka koja je data:

Ministarstvu unutrašnjih poslova i Upravi policije

- da shodno svojim nadležnostima podnosioca pritužbe odgovarajućim aktom rasporedi na radno mjesto shodno njegovoj stručnoj spremi i kompetencijama.
- da ubuduće službenike/ce raspoređuje odgovarajućim obrazloženim aktima, sa poukom o pravnom lijeku.

57.U mišljenju broj 714/2022 nije ispoštovana preporuka koja je data:

Ministarstvu javne uprave

- da podnositeljki pritužbe pisanim putem odgovori na zahtjev za slobodan pristup informacijama i urgenciju, bez daljeg odlaganja.

IV UPRAVA I PRAVOSUĐE

Ovaj dio nadležnosti Zaštitnika je u kontinuitetu obilježen najvećim brojem pritužbi i najvećim godišnjim prilivom u svim izvještajnim periodima. Osim toga, značajno je napomenuti da se brojni predmeti zbog specifičnih obilježja ne mogu klasifikovati u ostale grupe poslova, nakon čega se primjenjuje princip tzv. opšte nadležnosti, odnosno predmet preuzima dio institucije koji prati upravu i pravosuđe.

Za razliku od dijela uprave, pravosuđe karakteriše nekoliko važnih okolnosti, primarno činjenica da je postupanje Zaštitnika u odnosu na rad sudova ograničeno na ispitivanje pritužbi zbog odugovlačenja sudskog postupka, neizvršavanja sudskih odluka i zloupotrebu procesnih ovlaštenja. Pri tome je ova posljednja nadležnost prilično diskutabilna iz razloga koji su bliže pojašnjeni u dijelu izvještaja koji se odnosi na pravosuđe.

Prilike unutar institucije u pogledu raspoloživosti kadrova u izvještajnom periodu su bile takve da je pritisak na službenike koji prate upravu i opštu nadležnost bio veoma naglašen, pri čemu se prvenstveno misli na ograničen broj službenika i uobičajeno visok priliv predmeta. Ovo se dešavalo zbog odsustva izvršilaca u dužem vremenskom periodu iz različitih razloga i pri tome bez mogućnosti da na to na bilo koji način utiče sama institucija, ali i zbog kašnjenja u procedurama angažovanja službenika na određeno vrijeme. To je bila posljedica nemogućnosti institucije da, shodno preporukama praktično svih međunarodnih nadzornih tijela i partnera, samostalno sprovodi postupak i angažuje zamjene za odsutne izvršioce u razumnom i poslovima prilagođenom roku, jednako kao i da samostalno vrši procedure u zapošljavanju izvršilaca za potrebe institucije Zaštitnika. Za očekivati je da će se sada već očigledno neminovnim izmjenama postojećeg ili donošenjem novog zakona ovaj problem u cjelosti prevazići.

Sektorska podjela posla na upravu i pravosuđe ogleda se i u potrebi da se pojača rad institucije prema ostalim dijelovima pravosuđa (osim sudova), pri čemu se takođe mora imati u vidu ograničenje da Zaštitnik ne može da ukida, mijenja ili preinačava odluke bilo kojeg organa, uključujući i one koji čine pravosuđe u direktnom smislu. Međutim, institucija je obavezana činjenicom da zbog implementacije međunarodnih standarda, primarno jurisprudencije Evropskog suda za ljudska prava, mora pribjegavati kontroli postupanja državnih organa koja se tiče pozitivnih obaveza u vezi sprovođenja djelotvornih i efikasnih istraga zbog kršenja pojedinih ljudskih prava i sloboda.

Konačno, multisektorski pristup upozorava da se na nivou institucije često kombinuje postupanje u pojedinim predmetima koje obuhvata djelovanje više sektora u ostvarivanju pojedinih prava kao što su zabrana diskriminacije ili oblast prava djeteta. Zbog toga je primjetno da se unutar ovih nadležnosti može pronaći dosta predmeta koji podrazumijevaju postupanje institucija pravosuđa, a shodno tome i primjenu standarda koje jednako primijenjuje sektor pravosuđa.

U nastavku izvještaja slijedi poseban osvrt na upravu i opštu nadležnost, odnosno pravosuđe u direktnom smislu.

4.1. Uprava i opšta nadležnost

Uloga ovog dijela izvještaja jeste ukazati na određene probleme koji već jesu ili bi mogli biti vidljivi u svakodnevnom životu građana, i to kroz njihova obraćanja/ pritužbe, podatke i informacije prikupljenje od širokog kruga učesnika, različitih državnih organa, jedinica lokalne samouprave i lokalne uprave i drugih nosioca javnih ovlaštenja, kao i da pruži analizu i procjenu stanja zaštite prava građana u ovoj oblasti.

Sva naša posvećenost za godinu dana sažeta je u ovom dijelu izvještaja, koji prikazuje određena pitanja koja su obrađena tokom izvještajnog perioda, konstatacije i preporuke koje proizilaze na osnovu sprovedenih ispitnih postupaka i analize slučajeva obrađenih u odnosu sa svim nivoima vlasti.

Dugogodišnje iskustvo na zaštiti ljudskih prava omogućilo je Zaštitniku da i u ovoj izvještajnoj godini adekvatno odgovori na određene izazove i da putem postupaka kontrole i saradnje sa organima uprave doprinese unaprjeđenju njihovog rada.

Svakako ovaj dio izvještaja služi kao sistem ranog upozorenja na "moguće povrede" ustavnih i zakonskih prava građana, dok preporuke govore što je potrebno napraviti kako bi zaštita prava građana bila snažnija i efikasnija. Ovo je posebno važno s obzirom na to, da iako u ovoj oblasti ima poboljšanja, napredak još uvijek nije ostvaren u dovoljnoj mjeri.

Koncept ovog dijela izvještaja sličan je prethodnom, on sadrži opšta zapažanja koja se odnose na zaštitu prava i sloboda u oblastima uprave, prikazuje stepen poštovanja osnovnih ljudskih prava i sloboda, te ocjenu stanja i preporuke, koje su usmjerene otklanjanju uočenih nedostataka i nepravilnosti koji dovode do povreda ustavnih i zakonskih prava građana.

Pri izradi izvještaja prvenstveno su korišćeni novoformirani predmeti, koji govore o temama i problemima građana u 2023. godini. Informacije iz ovih pritužbi i kontinuirano praćenje stanja osnovnih prava i sloboda, zajedno sa brojnim zvaničnim podacima koje analiziramo, omogućavaju nam da indetifikujemo sistemske probleme, damo sliku stanja ljudskih prava i sloboda i preporučimo adekvatna rješenja - sve u službi unaprjeđenja prava građana.

Ovaj dio Izvještaja daje pregled rada Zaštitnika u oblasti uprave, sa posebnim osvrtom na:

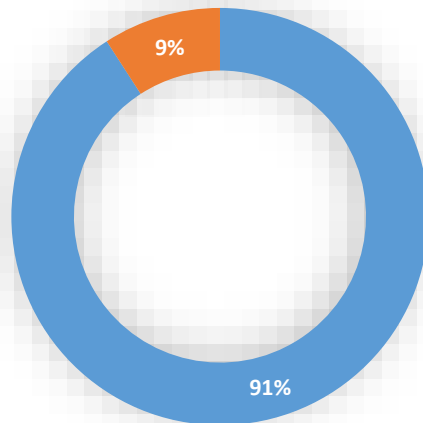
- broj pritužbi u izvještajnom periodu u poređenju sa stanjem u prethodne dvije godine
- državne organe u odnosu na koje je pritužba podnijeta
- pravo i slobodu čija se zaštita traži pritužbom (Ustavom i međunarodnim ugovorom zaštićeno pravo)
- način odlučivanja, posebno broj predmeta okončanih na način što je povreda otklonjena u toku ispitnog postupka
- pregled i kratku obradu sa zaključcima iz određenih predmeta koji su okončani donošenjem Mišljenja u 2023. godini
- pregled i kratku obradu predmeta primljenih u 2022. godini a prenešenih u 2023. godini
- identifikovane probleme u oblasti uprave i ukazivanja, upozorenja i preporuke date u cilju prevazilaženja problema i prevencije mogućeg kršenja prava različitim subjektima u državnoj upravi, sa primjerima uočene prakse i postupanja.

Protekla godina pokazala je da treba da postoji principijelna podrška ljudskim pravima, i praksi, odnosno njihovoj implementaciji i odlučivanju, ali ipak se u svakodnevnoj stvarnosti čini da ovo nije tako.

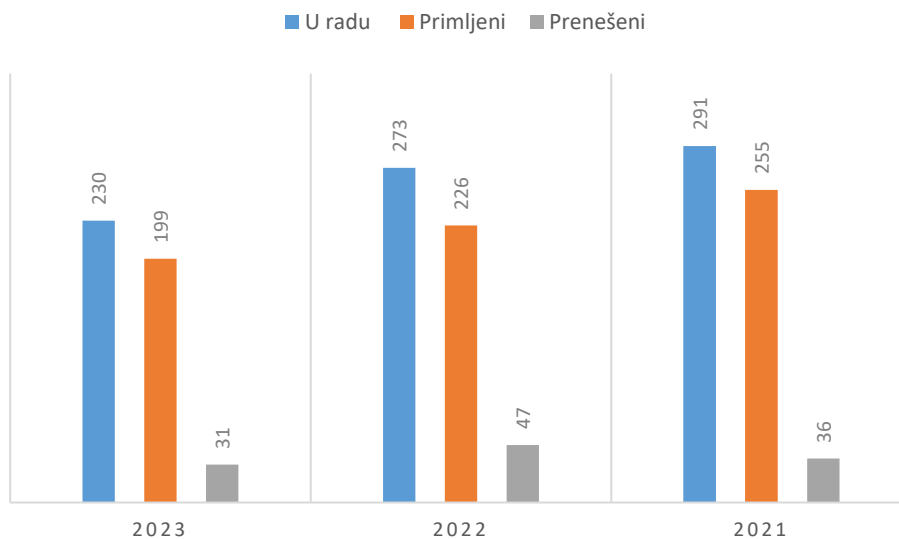
U instituciji Zaštitnika upozoravali smo na određene nepravilnosti koje dovode do kršenja prava građana, riješili konkretna pitanja i dali mnoge preporuke.

Uvjereni smo da će zaključci i preporuke Zaštitnika koje su adresirane i predstavljene u ovom Izveštaju, imati zasluženu pažnju organa javne vlasti, kako bi ovaj dokument bio vodič za orijentaciju funkcionisanja državnih politika, u skladu sa principom poštovanja ljudskih prava, jednakosti, vladavine zakona, transparentnosti, odgovornosti, kao vrijednosti demokratije.

4.1.1. Prikaz predmeta u radu u 2023. godini



■ Okončano u 2023. godini ■ Prenešeno u 2024. godini



4.1.2. Državni organi, organi državne uprave, organi lokalne samouprave i lokalne uprave, javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlaštenja u odnosu na koje je pritužba podnijeta

Tabela – Primljene pritužbe iz 2023.godine

Ministarstvo finansija	3
Ministarstvo pravde	1
Ministarstvo rada i socijalnog staranja	1
Ministarstvo unutrašnjih poslova	20
Ministarstvo zaštite životne sredine i uređenja prostora	1
Ministarstvo zdravlja	1
Uprava policije	1
Opština Berane	1

Opština Bijelo Polje	2
Opština Budva	2
Opština Kolašin	1
Opština Tivat	1
Komunalne djelatnosti Opštine Bar	1
Pošta CG Podgorica	1
Uprava policije - Centar bezbjednosti Podgorica	1
Vlada CG	1
Ministarstvo odbrane	4
Policijska Akademija	2
Organ nije određen	23
Prijestonica Cetinje	1
Organi, službe i nosioci javnih ovlašćenja u drugim državama	1
Ostalo (Pravni savjet)	3
Privredna društva (AD, DD i slično)	12
Druga pravna lica (Banke, OS drustva, Mediji, Usluzne djelatnosti, ...)	3
Fond PIO - Crne Gore	4
Fond PIO - Područno odjeljenje Podgorica	7
Komunalna policija Opštine Herceg Novi	1
JZU Opšta bolnica Berane	1
Ministarstvo unutrašnjih poslova - Područna jedinica Herceg Novi	1
JP Vodovod i kanalizacija - Herceg Novi	1
Klinički centar Crne Gore	7
Inspekcija rada - Područna jedinica Podgorica	1
Komunalna policija Glavnog grada Podgorica	1
Komunalna policija Opštine Budva	1
Ministarstvo prosvjete	1
ZU Dom zdravlja Glavnog grada podgorica	3
Komisija za povraćaj i obeštećenje u Baru	4
Sudski savjet	1
JZU Dom zdravlja Bar	1
Uprava za inspekcijske poslove	5
JZU Dom zdravlja Herceg Novi	1
Upravna inspekcija	1
Agencija za zaštitu ličnih podataka	6
RTCG - Radio Televizija Crne Gore	1
Agencija za zaštitu životne sredine	1
Uprava policije - Centar bezbjednosti Nikšić	1
Uprava policije - Odjeljenje bezbjednosti Rožaje	1
JU Gimnazija "Stojan Cerović" Nikšić	1
Agencija za sprječavanje korupcije	2
JZU Zavod za hitnu medicinsku pomoć	2
Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore	2
Glavni grad Podgorica - Komunalna inspekcija	1
JU Dom starih "Grabovac" Risan	1
Uprava za inspekcijske poslove - Odsjek za inspekciju za prosvjetu	1
Uprava za inspekcijske poslove - Odsjek za inspekciju rada	1

Uprava za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove	1
CEDIS - Crnogorski elektrodistributivni sistem	3
JU CNP - Crnogorsko narodno pozorište	1
Institut za javno zdravlje	1
JZU Opšta bolnica Pljevlja	2
JZU Dom zdravlja Bijelo Polje	1
Ministarstvo kapitalnih investicija	1
Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma	2
Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede	1
Ministarstvo javne uprave - Odjeljenje upravne inspekcije	1
Uprava prihoda i carina Crne Gore	3
Uprava za katastar i imovinu Područna jedinica Budva	2
Elektroprivreda Crne Gore FC Snabdijevanje OJ Podgorica	1
Uprava za katastar i državnu imovinu - Područna jedinica Podgorica	2
Elektroprivreda Crne Gore A.D. Nikšić	2
Uprava za katastar i državnu imovinu - Područna jedinica Tivat	2
Uprava za inspeksijske poslove - Odsjek za ekološku inspekciju	1
JU Dom starih "Nikšić"	1
JU prva srednja stručna škola Nikšić	1
uprava za katastar i državnu imovinu	2
JU OŠ "Veljko Drobnjaković" Risan	1
Uprava za katastar i državnu imovinu - Područna jedinica Herceg Novi	4
Opština Rožaje Služba komunalne policije	1
Glavni grad Podgorica Sekretarijat za komunalne poslove	1
Sekretarijat za imovinsko - pravne poslove Opštine Kotor	1
Komunalno Nikšić	1
Dom zdravlja Glavnog grada	2
Sekretarijat za komunalne poslove Opštine Herceg Novi	1
Sekretarijat za inspeksijske poslove Berane	1
Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma - Direktorat za inspeksijski nadzor	1
Sekretarijat za opštu upravu, društvene djelatnosti, urbanizam, komunalnu djelatnost i zaštitu životne sredine opština Andrijevica	1
Uprava lokalnih javnih prihoda opština Budva	1
Sekretarijat za uređenje prostora opštine Tivat	1

Od 1. januara 2023. do 31. decembra 2023. godine, Instituciji Zaštitnika podnijeto je 200 pritužbi građana sa žalbenim navodima o kršenju ljudskih prava i sloboda od strane organa javne vlasti. Zajedno sa predmetima prenešenim iz prethodne godine u radu su evidentirane ukupno 231 pritužba.

U 2023. godini okončana su 209 predmeta, dok su u 22 predmeta postupci bili u toku na kraju godine.

Analizom primljenih pritužbi uočeno je više problema:

nedovoljno upoznavanje građana sa njihovim pravima i načinima njihove zaštite, neadekvatna komunikacija nadležnih organa sa građanima što se prvenstveno odnosi na izostanak odgovora ili sporo dostavljanje odgovora, kao i pretjerano formalističke odgovore, nezadovoljstvo dugim trajanjem postupaka, ali i neprimjenjivanje načela pomoći stranci, međusobno prebacivanje odgovornosti sa jednog organa na drugi organ, nedovoljna (međuresorna) razmjena informacija i saradnja.

Sve navedeno može da utiče na nizak stepen povjerenja u institucije, zbog čega se građani upravo, u cilju zaštite svojih prava, najprije obrate Zaštitniku. Njihov status u postupcima pred Zaštitnikom objašnjava visok stepen njihovog povjerenja u rad Institucije Zaštitnika.

Iako Zaštitnika prepoznaju kao instituciju kojoj mogu da se obrate u slučajevima kada ne mogu da ostvare neka od svojih prava, može se reći da građani još uvijek nijesu u dovoljnoj mjeri upoznati sa nadležnostima ove institucije, o čemu govori i broj pritužbi po kojima Zaštitnik nije postupao zbog nenadležnosti (38). Međutim, i u tim slučajevima Zaštitnik je često pružao građanima savjetodavnu, odnosno besplatnu pravnu pomoć, upućujući ih na nadležne organe na pravna sredstva koja bi trebali da upotrijebe u cilju zaštite svojih prava. U nekim slučajevima spisi predmeta dostavljani su nadležnim organima na dalje postupanje.

Praksa neposrednog prijema građana u instituciji ili tokom Dana Zaštitnika u lokalnim sredinama, pokazala se kao dobra, budući da su građani lično željeli da Zaštitniku izlože svoje probleme sa kojima se susrijeću. Razgovore koje je obavljao Zaštitnik i njegovi savjetnici omogućili su jasniji uvid, ne samo u iznijete probleme, nego i u rad državnih organa i njihove eventualne propuste. U skladu sa nadležnostima Zaštitnika u nekim slučajevima razgovaralo se sa predstavnicima državnih organa i organa lokalne uprave, na čije propuste su podnosioci pritužbe ukazivali, sve u cilju otklanjanja tih nepravilnosti.

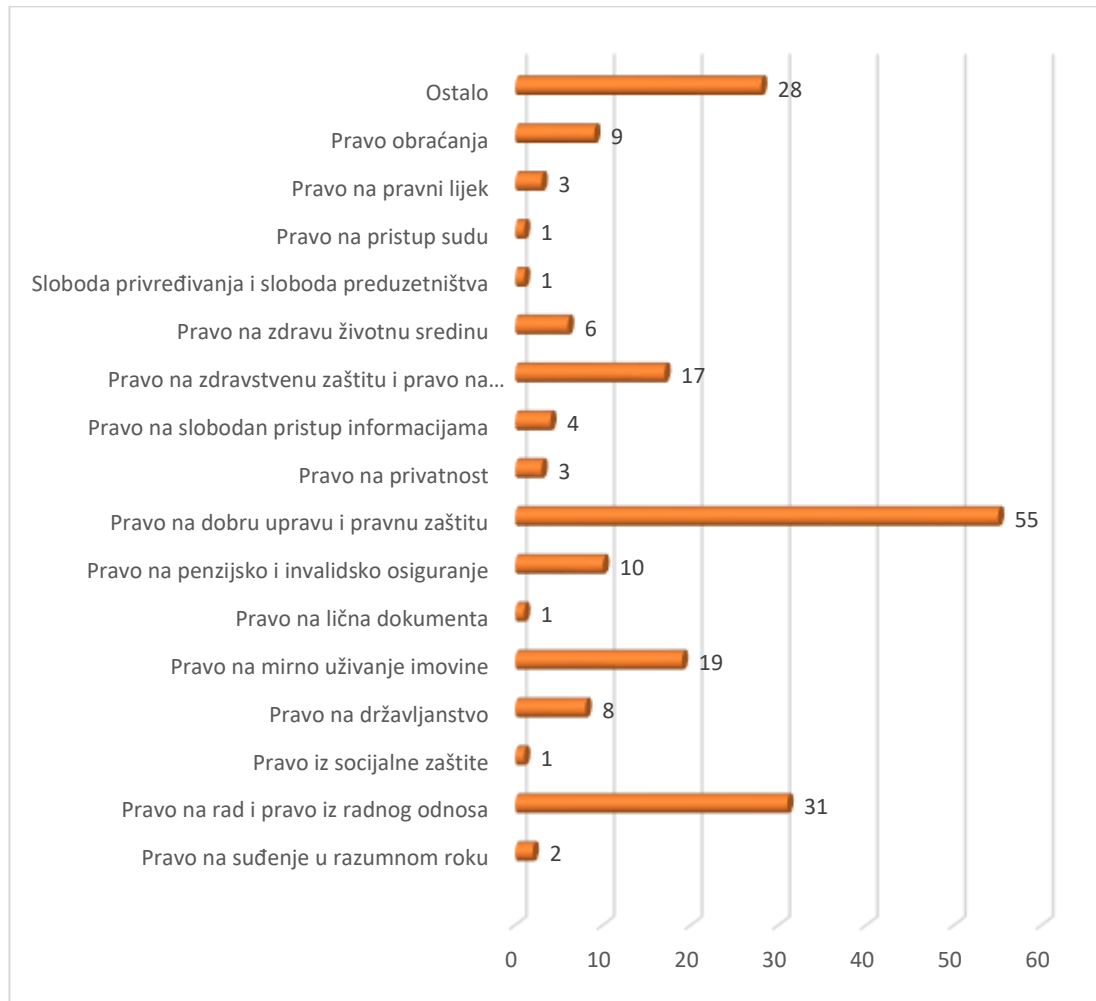
Jedan broj građana obraćao se radi dobijanja pravnih savjeta kako da ostvare svoja prava u određenom postupku i kojoj se instituciji trebaju povodom toga obratiti, s obzirom na ponekad nejasne ili neprecizno definisane nadležnosti organa, te složene procedure i nepoznavanje propisa koji regulišu određenu oblast.

Treba naglasiti da, kao i ranijih godina, broj građana koji su nam se obratili značajno je veći od broja novoformiranih predmeta, obzirom da nije uvijek bilo osnova za pokretanje postupka od strane Zaštitnika.

Ukazujemo da nam i tokom izvještajne godine u više navrata pojedini organi javne vlasti, nijesu dostavljali tražene informacije potrebne za postupanje po pritužbama građana, zbog čega smo bili prinuđeni slati više urgencija ili zatražiti od neposredno višeg organa da izvrši nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada organa uprave, te da u okviru svojih ovlašćenja, preduzme odgovarajuće mjere kako bi organ postupio po zahtjevu Zaštitnika i dostavio mu traženo izjašnjenje i relevantnu dokumentaciju.

U nekim slučajevima u kojima je izostala saradnja sa Zaštitnikom, odnosno nije dostavljeno izjašnjenje, Zaštitnik je zauzimao svoj stav i dao mišljenje na osnovu činjenica sa kojima je raspolagao.

4.1.3. Pravo i sloboda čija se zaštita traži pritužbom (Ustavom i međunarodnim ugovorom zaštićeno pravo)



I u ovoj izvještajnoj godini, najveći broj pritužbi podnešen je i evidentiran kao pravo na dobru upravu i pravnu zaštitu, predviđeno čl. 41 Povelje o temeljnim pravima EU, Evropskim kodeksom dobrog administrativnog ponašanja (2001) na nivou Evropske unije, Preporukom R(2007)7 o dobroj upravi, kao i Rezolucijom (77)31 Komiteta ministara državama članicama o zaštiti pojedinaca u odnosu na akte uprave, a koje je kao opšteprihvaćeno načelo prepoznato i od strane Evropskog suda za ljudska prava i slobode, o čemu će biti riječi u daljem tekstu Izvještaja.

Sadržinski pravo na dobru upravu iz čl. 41 Povelje o temeljnim pravima EU se sastoji iz:

- pravo svake osobe na saslušanje prije preduzimanja bilo kakve pojedinačne mjere koja bi na nju mogla nepovoljno uticati;
- pravo svake osobe na pristup svojem spisu, uz poštovanje zakonitih interesa povjerljivosti te profesionalne i poslovne tajne;
- obavezu uprave da obrazloži svoje odluke.

Određeni broj predmeta odnosio se na postupanje uprave - odnosno dužinu trajanja upravnog postupka, ćutanje administracije, neefikasnu reakciju inspeksijskih službi i nepostupanje organa uprave u zakonskim rokovima prilikom odlučivanja o različitim zahtjevima stranaka.

Osim prava na dobru upravu, građani su se žalili i na pravo na rad i prava iz radnog odnosa, pravo na mirno uživanje imovine, zdravstvenu zaštitu, pravo obraćanja i pravo na odgovor, pravo na privatnost, pravo na pravni lijek, pravo na zaštitu životne sredine itd, a koja prava će posebno biti analizirana u daljem tekstu Izvještaja.

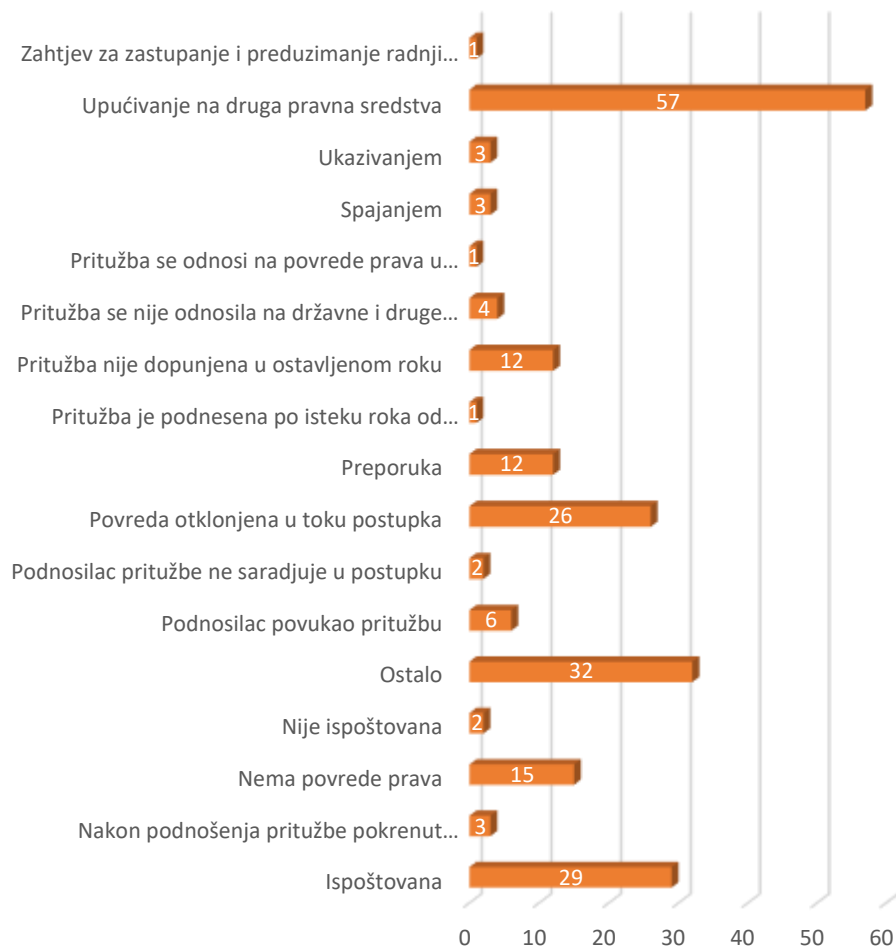
U Instituciji Zaštitnika registrovane su pritužbe koje se odnose na oblast inspekcijuskog nadzora, te posebno neprecizno i nejasno razgraničenje nadležnosti između pojedinih inspekcijuskih organa. Može se reći da postupak sprovođenja inspekcijuskog nadzora, izdavanja rješenja i njegovog sprovođenja traje dugo, što je posebno izraženo u oblasti bespravne gradnje.

Kroz postupanje po pritužbama uočeni su i brojni problemi koje građani navode, a koji uključuju nemogućnost stupanja u kontakt sa organima, sporost u postupanju i neodgovaranje na podneske, neetično postupanje službenika, nepravilnosti u postupcima koje vode, kao i pretjerano formalistički pristup u načinu ophođenja prema strankama.

Takođe, pritužbe ukazuju kako građani još uvijek nemaju dovoljno informacija o procedurama i uslugama organa javne vlasti, niti o mogućnostima korišćenja pravnih sredstava, budući da procedure nijesu dovoljno često praćene razumljivim upustvima i prikazima postupaka i mehanizama ostvarivanja prava/usluga. Indikativno je da se građani i dalje obraćaju Zaštitniku sa pitanjima kako ostvariti neku uslugu ili pravo, kome se obratiti ili žaliti, kako bi postupak trebao izgledati i slično, što može stvoriti utisak da organi koji pružaju javne usluge istovremeno ne pružaju dovoljne informacije u cilju efikasnog ostvarivanja njihove uloge kao servisa građana.

U prilično velikom broju slučajeva organi uprave su nakon intervencije Zaštitnika odlučili o zahtjevima stranaka i obavijestili Zaštitnika da su donijeli rješenje ili drugi akt, nakon čega je postupak kod Zaštitnika okončan obustavom. Međutim, treba napomenuti da su organi uprave pojedine predmete rješavali tek nakon više intervencija (urgencija) Zaštitnika.

4.1.4 Način odlučivanja, sa posebnim osvrtom na broj predmeta okončanih na način što je povreda otklonjena u toku ispitnog postupka



Zaštitnik bi posebno ukazao na način odlučivanja u predmetima „povreda prava otklonjena u toku ispitnog postupka“ iz razloga što je zapaženo da su organi javne uprave u toku ispitnog postupka, po prijemu zahtjeva Zaštitnika za izjašnjenje na navode podnosioca pritužbi, shvatili da su učinili određene propuste koji su doveli do kršenja prava građana i obavještavali Zaštitnika da su te propuste, odnosno povrede prava otklonili.

U određenom broju predmeta sačinjene su službene zabilješke nakon obavljenog razgovora sa strankama prilikom prijema građana u instituciji ili nakon obavljenog telefonskog razgovora sa njima.

Takođe, neke od službenih zabilješki sačinjene su nakon upućenog zahtjeva od strane Zaštitnika onim građanima od kojih je traženo da dopune svoje obraćanje potrebnim podacima, kako bi Zaštitnik mogao postupiti po obraćanju ili eventualno uputiti građanina na određena pravna sredstva. Budući da neki od njih nijesu odgovarali na upućeni zahtjev, o tome je sačinjena službena zabilješka, a postupak okončan u skladu sa Zakonom.

U velikom broju podnešenih pritužbi nije naveden organ na čije se postupanje podnosioci žale, već su se takve pritužbe u najvećem broju odnosile na nemogućnost stranke da ostvari neko svoje pravo ili zahtjeve da im se pomogne/posreduje u ostvarivanju potencijalnog prava. U određenom broju pritužbi, u kojima bi se navodili podaci koji zahtijevaju dalje ispitivanje (a nijesu se ticali zahtjeva za davanje pravnog

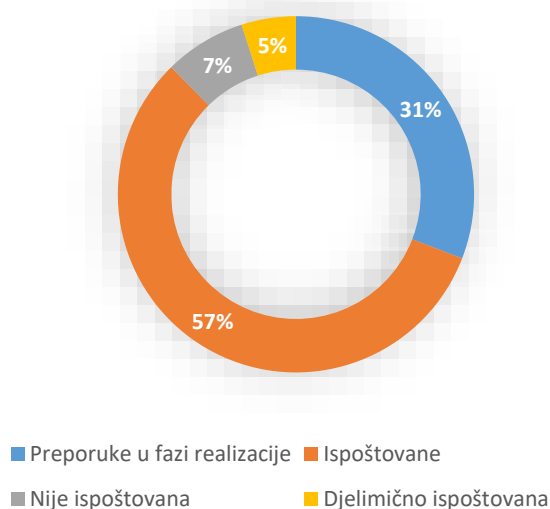
savjeta i posredovanja u ostvarivanju prava), podnosioci pritužbe su pozivani da iste urede na način što će je sačiniti u skladu sa odredbama Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda.

Predmeti koji su prenešeni u 2023. godinu nijesu okončani zbog složenosti, tačnije zahtjeva za izjašnjenjem i dopunskim izjašnjenjem, prikupljanja činjenica radi pravilnog utvrđenja činjeničnog stanja i analogno tome pravilne primjene materijalnog prava.

Jedan od razloga u značajnom broju prenijetih predmeta formiranih po pritužbi jeste taj što je Zaštitnik dao prednost da se okonča predmet na način na koji bi stranka u suštini ostvarila svoje pravo ili bar bilo odlučeno o tom pravu i da se na taj način, posredstvom Zaštitnika, pokuša otkloniti povreda kao osnovni cilj postupanja Zaštitnika. U svakom slučaju, stranke su obavještavane i kontinuirano se obavještavaju o toku postupka telefonskim putem ili putem mail-a, a u određenim situacijama i putem redovne pošte.

U 43 predmeta u kojima je utvrđena povreda prava data je 81 preporuka, a u preostalim predmetima Zaštitnik nije mogao utvrditi povredu nekog posebnog prava zaštićenog, kako Ustavom Crne Gore, tako ni međunarodnim pravom.

Što se tiče preporuka datih nadležnim organima, 48 (59,25 %) preporuka je ispoštovano, dok za realizaciju nekih preporuka još uvijek nije istekao rok za izjašnjenje ili se iste nijesu sprovele (28), djelimično ispoštovane su bile u četiri (4) slučaja i jedna (1) se sprovodi u kontinuitetu.



Iako možemo konstatovati da je saradnja organa javne vlasti sa Institucijom Zaštitnika dobra, ipak postoje slučajevi u kojima saradnja nije ostvarena. Tokom izvještajne godine Zaštitnik je imao više predmeta u kojima nije uspostavljena saradnja sa Institucijom Zaštitnika, čak ni nakon upućivanja preporuke da ti organi postupe po zahtjevu Zaštitnika.

Zaštitnika posebno zabrinjava činjenica da pojedini organi javne vlasti u odnosu na donijete preporuke, odnosno ignorisanje istih nesprovođenjem datog mišljenja, predstavlja svjesno nepoštovanje i dezavuisanje institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, što je neprihvatljivo i nedopustivo i za šta nema opravdanja, a što svakako za posljedicu ima i dalje kršenje prava podnosilaca pritužbi. Organi javne vlasti moraju spoznati ulogu i mandat Zaštitnika kao korektivnog mehanizma, čija je

osnovna svrha prevencija, zaštita i otklanjanje uočenih povreda ljudskih prava. I u ovoj godini nastavljena je praksa objavljivanja svih izdatih preporuka kojima je data mogućnost informisanja najšire javnosti.

4.1.5. Identifikovani problemi u oblasti rada organa državne uprave (uključujući i one iz prakse Upravnog suda Crne Gore) i ukazivanja, upozorenja i preporuke u cilju prevazilaženja uočenih problema i prevencija mogućeg kršenja prava kroz preporuke date različitim subjektima, kao i pregled uočene dobre prakse u radu organa državne uprave

Zaštitnik prvenstveno želi da istakne da se građani često nijesu pozivali na konkretno određeno pravo garantovano Ustavom Crne Gore, međunarodnim ugovorom ili nacionalnim zakonodavstvom, pri čemu je korišćenjem fleksibilnosti postupka i pozivom na činjenice, a ne pravnu kvalifikaciju, Zaštitnik usmjeravao postupanje na nadležne organe i institucije.

U cilju potpunog utvrđivanja činjeničnog stanja i pravilne primjene materijalnih propisa i standarda, kako nacionalnih, tako i nadnacionalnih (primarno prava EU i EKLJP), mišljenja se izrađuju na način što se jasno identifikuje pravo čije se kršenje implicira pritužbom, prepoznato kako u Ustavu CG, tako i EKLJP i drugim relevantnim međunarodnim dokumentima za zaštitu ljudskih prava, potom davanja opštih principa (kako ustanovljenih shodno domaćoj praksi, tako i praksi Evropskog suda za ljudska prava i drugih referentinih međunarodnih tijela), koji se primjenjuju za takav slučaj i njihova primjena na konkretni predmet.

Ono što je identifikovano kao problem u radu državnih organa imajući u vidu učestalost pritužbi koje su vodile uočavanju sistemskih problema i ponavljanja povreda, biće predstavljeno kroz pojedinačna prava u odnosu na koja je povreda utvrđena.

4.1.5.1. Dugo trajanje upravnih postupaka (suđenje u razumnom roku iz člana 32 Ustava Crne Gore i člana 6 EKLJP) i sljedstveno tome, pravo na djelotvorni pravni lijek iz člana 20 Ustava Crne Gore i člana 13 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

I u ovoj izvještajnoj godini najveći broj pritužbi upućenih Zaštitniku odnosi se na povredu prava na pravično suđenje, u smislu odugovlačenja postupka, odnosno povredu ovog prava utvrđenog članom 32. Ustava Crne Gore i člana 6. EKLJP-a. Ovaj princip koji se koristi u odnosu na upravne postupke je relativno novijeg datuma i uslovljen je praksom Vrhovnog suda u postupku po tužbi za pravično zadovoljenje, odnosno odlukom u predmetu Tpz.br 12/2019 od 1.aprila, 2019.godine.

Građani su se najviše žalili zbog nerazumne dužine trajanja upravnih postupaka, na problem višestrukog ukidanja odluka i njihovo vraćanje na ponovni postupak i odlučivanje, donošenje istovjetnih odluka u ponovljenom postupku koje su već bile predmet razmatranja i ukidanja od strane viših instanci.

Preopterećenost organa sa velikim brojem predmeta, te malim brojem službenika, koje su pojedini organi isticali kao opravdanje za dugo trajanje postupaka, ne može biti opravdanje za njihovu prekomjernu dužinu. Zaštitnik naglašava da član 6 Evropske konvencije nameće državi pozitivnu obavezu da organizuje svoj pravni sistem na takav način da svim građanima omogući, ne samo pravičan postupak u cjelini, nego i "razuman rok za postupanje" u okviru tog postupka. Nedostaci u organizaciji nekog organa ne smiju imati uticaja na poštovanje individualnih prava i sloboda predviđenih Evropskom konvencijom, niti se smiju pripisati pojedincu/ki ako ovaj/a za to ne snosi odgovornost. Države potpisnice Evropske konvencije dužne su osigurati pravne sisteme koji će osigurati poštovanje člana 6 Konvencije.

Evropski sud za ljudska prava utvrdio je da se "razumnost" dužine trajanja postupka mora cijiniti u svijetlu okolnosti slučaja u odnosu na niz kriterijuma: složenost predmeta, ponašanje stranaka u postupku s jedne

strane i organa javnih vlasti s druge strane, kao i važnost onoga što se za apelanta dovodi u pitanje u predmetnom sporu. Svrha zahtjeva za razumnim rokom iz člana 6 stava 1 Evropske konvencije je pružanje garancije da će pojedinačan slučaj pred nadležnim organom biti okončan unutar razumnog roka, što znači da će vrijeme neizvjesnosti i nesigurnosti za stranku u postupku biti svedeno na prihvatljivu mjeru.

Da bi se osiguralo pravo na pravično suđenje, na državi je da svoj pravni sistem organizuje na takav način koji će obezbijediti, osobama koje se nalaze pod jurisdikcijom te zemlje, da bez obzira na njihovu finasijsku situaciju ili nivo obrazovanja, predvidive rezultate postupaka (uključujući tu i vrijeme potrebno za donošenje odluke), i efikasne pravne lijekove. Kroz postupanja Zaštitnika u pojedinim slučajevima zapaženo je da su i same stranke svojim ponašanjem u toku postupka doprinijele njegovom dužem trajanju, kao što su neotklanjanje nedostataka u inicijalnom aktu, neodazivanje pozivu ili nepreduzimanju drugih radnji koje su postupkom tražene od stranke. Bilo je i onih slučajeva u kojima se dužina postupka nikako nije mogla prepisati podnosiocu/teljki pritužbe, jer nije koristio/la bilo kakve metode koje bi mogle da dovedu do odugovlačenja postupka. Naprotiv, podnosioci pritužbe više puta upućivali su nadležnim organima urgencije za ubrzanje postupka, ulagali žalbe zbog ćutanja upave (administracije) i podnosili inicijative za vršenje inspeksijskog nadzora.

Zaštitnik je u svim slučajevima razmatranih pritužbi, nakon utvrđivanja povrede ovog prava, dopisima i izveštajima sa preporukama, tražio od odgovornih organa da preduzmu radnje na otklanjanju utvrđenih nepravilnosti. Zaštitnik izražava zabrinutost što pojedini organi i dalje ne sprovode ili ne sprovode u cjelini donijeta mišljenja Zaštitnika u kojima je konstatovan problem dugog trajanja postupka, odnosno povrede navedenog prava. U pojedinim predmetima i dalje su evidentna kašnjenja upravnih postupaka, prije svega neriješenih predmeta iz prethodnih godina, zatim ukidanja odluka rješavanjem instanciono viših organa, njihovo vraćanje na ponovni postupak i odlučivanje, kao i nepostupanja po presudama donijetih od strane nadležnih sudova, što sve dovodi do sporosti u postupanju organa i odugovlačenju postupka.

Zaštitnik naglašava da neizvršavanje sudskih odluka proizvodi dejstvo, koje dovodi do situacija koje nijesu u skladu sa principom vladavine prava, principom koji su organi javne vlasti u obavezi da poštuju. Po mišljenju Zaštitnika bilo bi besmisleno da pravni sistem dozvoli da sudska odluka ostane nedjelotvorna na štetu podnosioca pritužbe.

Primjer:

U mišljenju donijetom po pritužbi XX koji se odnosi na nepostupanje Uprave za katastar i državnu imovinu PJ Herceg Novi po zahtjevu za upis prava susvojine na kat. parceli br.xx, na osnovu pravosnažne sudske odluke, Zaštitnik je ukazao da nesprovođenje sudskih odluka proizvodi dejstvo, koje dovodi do situacija koje nijesu u skladu sa principom vladavine prava, principom koji su organi javne vlasti u obavezi da poštuju.

Nadležni organi imaju pozitivnu obavezu da organizuju sistem za sprovođenje odluka, koji je djelotvoran i u pravnom smislu, i u praktičnom smislu, koji obezbjeđuje njihovo sprovođenje bez nepotrebnih odlaganja.

Osim toga odugovlačenje izvršenja odluke nakon što je ista donijeta, može da predstavlja povredu prava na suđenje u razumnom roku, koja je zagantovana članom 6 EKLJP.

Dobra vladavina, dobro upravljanje i ljudska prava međusobno su povezani na način da se međusobno osnažuju. Rad državnih organa usko je povezan sa ljudskim pravima i slobodama. Institucija Zaštitnika, kao mehanizam za kontrolu organa javne uprave, ima važnu ulogu u jačanju odgovornosti organa javne uprave, a takođe može doprinijeti poboljšanju kvaliteta administracije otkrivanjem slučajeva „lošeg upravljanja“ i podizanjem svijestii državnih službenika, javnim očekivanjima o dobroj vladavini i dobrom upravljanju, utičući na taj način da administrativni sistem bude transparentniji i dostupniji svim građanima.

Kroz postupanje po pritužbama Zaštitnik primjećuje da se kao i u ranijim izvještajnim godinama, ponavljaju razlozi nezadovoljstva građana, odnosno problemi sa kojima se susrijeću građani radom organa javne uprave, što ukazuje na potrebu preduzimanja aktivnijih mjera od strane nadležnih organa kako bi se to nezadovoljstvo prevazišlo. Pojedini organi kao razloge koji su doveli do prekoračenja rokova u postupanjima navode administrativno opterećenje, odnosno veliki broj predmeta, od kojih su neki preobimni i složeniji, kao i nedostatak kadrovskih kapaciteta.

Zaštitnik ukazuje da nedostaci u organizaciji nekog organa ne smiju imati uticaja na poštovanje individualnih prava i sloboda predviđenih Evropskom konvencijom, niti se smiju pripisati pojedincu. Povećan obim upravnih stvari kojima se organ uprave mora baviti u principu može biti opravdan razlog za nepostupanje i ne odlučivanje u razumnom roku, ali ne i nakon vremena koje je apsolutno neophodno za organizaciono i/ili kadrovsko prilagođavanje povećanom obimu predmeta. Naime, organ treba da obezbijedi nesmetano odvijanje procesa rada odgovarajućom organizacijom rada. U tom smislu, Zaštitnik već godinama skreće pažnju na problem dugotrajnog i neefikasnog vođenja postupaka pred organima javne uprave. Uprkos tome, Zaštitnik napominje da se situacija ne popravlja na zadovoljavajući način pri razmatranju svake nove pritužbe. Organi javne uprave treba da dosljedno sprovode sve mjere i aktivnosti iz svoje nadležnosti u cilju blagovremenog i efikasnog rada.

Posebna pažnja treba da se posveti dosljednoj i ujednačenoj primjeni propisa, posebno u pogledu odredbi ZUP-a i ZUS-a, koji je važio prije stupanja na snagu novog ZUP-a i ZUS-a, obzirom da se najveći broj pritužbi odnosi upravo na ove postupke, a od strane Zaštitnika je identifikovan nedostatak djelotvornog pravnog lijeka za ubrzanje takvih postupaka (posebno u slučaju višestrukih i ponovnih vraćanja, tzv. "ping-pong efekat").

Sa druge strane, važno je uključiti zainteresovanu javnost u procese odlučivanja kako bi građani i civilno društvo bili aktivni partneri u kreiranju javnih politika i donošenju zakona i drugih propisa. Organi državne uprave kao nosioci izrade zakona, trebali bi redovno ažurirati informacije o planiranim izmjenama zakona na svojim web stranicama, kao i da redovno izrađuju i objavljuju (neslužbene) pročišćene verzije zakona.

Jedan od stalnih izazova upravnih organa ostaje nepotpuna primjena standarda osnovnih ljudskih prava i sloboda utvrđenih praksom ESLJP, pa je u tom pravcu neophodno nastaviti sa edukacijom državnih službenika (koji postupaju u upravnim postupcima) o Konvenciji i praksi ESLJP-a koja se odnosi na ostvarivanje prava na donošenje odluke u razumnom roku i načinu vođenja postupaka u skladu s članom 6. stav 1. Konvencije i posljedicama nepostupanja u skladu sa zahtjevom razumnog roka.

Isto tako je neophodno nastaviti i aktivnosti na uspostavljanju efikasnog sistema odgovornosti u javnom sektoru, zbog neblagovremenog postupanja, nezakonitog rada i kršenja prava građana. U tom pravcu, zaključak Zaštitnika jeste da bi organi javne uprave trebali da ojačaju svoje kapacitete i osnaže mehanizme kontrole i nadzora javne uprave, edukuju se o posljedicama nepostupanja po zakonu i vođenju upravnih postupaka koji pretjerano dugo traju.

Zaštitnik napominje da i država treba da podrži organe javne vlasti kroz finansijsku podršku i odobri zahtjeve za povećanje kapaciteta kako bi se na taj način doprinijelo povećanju efikasnosti i skraćenju roka za okončanje pojedinih upravnih postupaka.

I dalje zabrinjava činjenica da u određenom broju predmeta, kada su donijeta mišljenja i date preporuke, na osnovu dokumentacije koja je priložena od strane stranaka i organa na čiji rad je podnijeta pritužba, organi i dalje istrajavaju na neprihvatanju kritike na rad i identifikovanog problema, što je loša praksa. Zaštitnik zaključuje da je neophodno da neposredno viši organi u odnosu na one koji odlučuju u prvom stepenu, moraju shvatiti značaj i posljedice neblagovremenog vođenja postupaka, jer imaju jasne

zakonske upute kada mogu sami riješiti upravnu stvar, naročito kada postoje jasni nalozi sadržani u sudskoj odluci.

Ipak stiže se utisak da koriste pravnu mogućnost da tako ne postupaju, tj. ne odlučuju meritorno, ne vodeći pri tom računa o interesu stranaka i nemaju u vidu da krše njihova ljudska prava u postupku stvarajući očiglednu pravnu neizvjesnost, tj. nesigurnost, pri tom ne dajući nikakvo obrazloženje zašto "nalaze da će uočene nedostatke prvostepenog postupka brže i ekonomičnije otkloniti prvostepeni organ" (čl.237. st.2. ZOUP-a), u situacijama kada vraćaju predmet na ponovni postupak, a to je uočeno kao razlog koji se navodio prilikom poništaja i vraćanja na ponovni postupak i odlučivanje.

Takođe, zaključak Zaštitnika jeste da organi javne uprave ili nijesu svjesni ili zanemaruju činjenicu da nastavljanje sa dosadašnjom praksom nepostupanja po nalogima neposredno viših organa i nedonošenje odluka u primjerenim zakonskim rokovima, a što rezultira nerazumno dugim trajanjem postupaka, može imati za posljedicu vođenje postupaka u kojima bi se razmatrala odgovornost Države, kao i državnog/ih službenika, odnosno namještenika i sljedstveno tome, obavezu naknade štete po opštim pravilima o naknadi iste, a sve shodno Zakonu o državnim službenicima i namještenicima, kao i Zakonu o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku. Ovo posebno iz razloga što je Vrhovni sud Crne Gore već odlučivao po tužbama za pravično zadovoljenje u slučajevima dugog trajanja upravnih postupaka, koji još uvijek nijesu dobili sudski epilog pred Upravnim sudom Crne Gore i dosuđivao pravičnu naknadu, a na koju sudsku praksu je Zaštitnik ukazivao i upozoravao u svojim mišljenjima.

Primjer:

III RELEVANTNA DOMAĆA I MEĐUNARODNA PRAKSA

A. Praksa Vrhovnog suda Crne Gore

Presuda Vrhovnog suda Crne Gore po tužbi za pravično zadovoljenje, Tpz.br.12/2019 od 1. aprila 2020. godine:

„Djelimično se usvaja tužbeni zahtjev pa je tužena Crna Gora dužna tužiocu B.B. na ime nematerijalne štete zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku u predmetu Ministarstva finansija - Komisije za povraćaj i obeštećenje Bar, br.03-u1-1-433/06, platiti 600,00 € sa zakonskom kamatom od presuđenja do isplate i nadoknaditi mu troškove postupka u iznosu od 100,00€, u roku od 15 dana od prijema ove presude“.

Iz obrazloženja:

„Dakle, Vrhovni sud konstatuje da period od 2 godine i 4 mjeseca, u kom nije donijeta prvostepena odluka u upravnom postupku koji je tužilac pokrenuo 2006.godine, a u kom postupku je ispitni postupak bio okončan i zaključena usmena rasprava prije perioda koji razmatra Vrhovni sud (pogledati prethodno), nije zadovoljio zahtjev razumnog roka zbog čega je došlo do povrede tužiočevog prava na suđenje u razumnom roku.

Odlučujući o visini tužbenog zahtjeva Vrhovni sud je imao u vidu odredbu čl.4 Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku kojom je propisano da se prilikom odlučivanja o tužbi za pravično zadovoljenje (ne samo o njenoj osnovanosti već i o visini postavljenog tužbenog zahtjeva), naročito uzima u obzir složenost predmeta, ponašanje podnosioca pravnog sredstva, ponašanje suda i drugih državnih organa, te interes podnosioca tužbe.

Dakle, polazeći od navedenih kriterijuma, a u skladu sa novijom praksom Evropskog suda za ljudska prava (Arčon i dr. v. Crne Gore-2018 br.15495/10; Montemlin Šajo v.Crne Gore - 2018, br.61976/10), Vrhovni sud je u konkretnom slučaju imao sveobuhvatan pristup kako kod odluke o osnovu tako i kod odluke o visini tužbenog zahtjeva. Dakle, cijenio je:

- da postupak donošenja prvostepene odluke, koja, ni nakon 2 godine i 4 mjeseca, još uvijek nije donijeta, prekomjerno traje i nije ispunio zahtjev razumnog roka,
- da tužilac tome nije doprinio, a urgencijama i žalbama preduzimao je pravna sredstva da pokuša ubrzati postupak,
- da je rješavanje pitanja povraćaja ili obeštećenja za oduzetu imovinu za tužioca je značajno, obzirom na vrijednost oduzetih nepokretnosti,
- da predmet nije bio naročito složen.

(...)

Po ocjeni Vrhovnog suda iznos od 600,00 € predstavlja onu mjeru pravičnog zadovoljenja koja će tužiocu nadoknaditi nematerijalnu štetu nastalu pretrpljenim frustracijama i neizvjesnošću zbog nerazumne dužine trajanja postupka donošenja Prvostepene odluke u upravnom postupku. Dosuđeni iznos naknade u skladu je sa dosadašnjom praksom ovog suda.“¹⁷

Sa druge strane, na osnovu određenog broja predmeta formiranih po pritužbama, Zaštitinik je zaključio da pojedini organi pravilno primjenjuju zakon i sprovode postupak u duhu relevantnih odredbi, što je u mišljenjima svakako prepoznato i pohvaljeno, u smislu podsticanja da nastave sa sprovođenjem takve dobre prakse.

Primjeri:

1. Zaštitnik je prema stanju u spisima predmeta, imajući u vidu utvrđeno činjenično stanje konstatovao da Sekretarijat za inspeksijske poslove opštine Berane nije prekršio pravo i obavezu na efikasno postupanje i odlučivanje po podnijetim zahtjevima/obraćanjima podnositeljke pritužbe, niti je prekršio načelo vladavine prava i dobre uprave, već je povodom istih blagovremeno postupao i preduzimao radnje i mjere shodno svojim ovlaštenjima, kako bi se riješio problem prodiranja vode u stambenoj zgradi, o čemu je obaviještena podnositeljka pritužbe.

2. Podnosilac pritužbe prigovara postupanju inspektorke za rad prilikom vršenja inspeksijskog nadzora kod subjekta nadzora XX.

Polazeći od činjenice da se navodima iz predmetne pritužbe bavila nadležna inspekcija, koja je ocijenila da nema osnova za pokretanje postupka za eventualno preispitivanje disciplinske odgovornosti postupajuće inspektorke ili uvrđivanja eventualne povrede etičkog kodeksa službenika i namještenika, Zaštitnik ukazuje da ne može, niti ima ovlaštenja upuštati se u ocjenu valjanosti donijetih inspeksijskih akata, niti je ovlašten utvrđivati činjenice mimo onih koje su već utvrđene, eventualno suprotno zaključcima nadležne inspekcije.

Kod ovakvog stanja stvari, Zaštitnik nije mogao utvrditi da je podnosiocu pritužbe povrijeđeno neko od Ustavnom ili Evropskom konvencijom garantovano pravo ili sloboda.

4.1.5.2. Pravo na obrazloženu odluku i nedostatak pouke o pravnom lijeku

Pravo na obrazloženu odluku nije samo standard pravičnog suđenja već i načela dobre uprave. Obim u kojem se primjenjuje ova obaveza može da varira u zavisnosti od prirode odluke i mora se odrediti u svijetlu okolnosti slučaja. Iako se ne traži da se detaljno odgovori na svaki argument stranke, ova obaveza pretpostavlja da strane u određenom postupku mogu da očekuju konkretan i izričit odgovor na argumente koji su odlučujući za ishod predmetnog postupka.

Uopšteno govoreći, odluka nadležnog organa se može kvalifikovati kao proizvoljna ako za nju uopšte nijesu navedeni razlozi, ili ako su navedeni razlozi zasnovani na očiglednoj činjeničnoj ili pravnoj grešci koju je počinio odgovorni organ, što dovodi do „uskraćivanja pravde”.

Stranke u predmetu su glavni akteri u odgovarajućem postupku i zato govorimo o ljudskom pravu na obrazloženu odluku. Stranke u predmetu koje su iznijele svoje neslaganje pred organom ne samo da imaju pravo na odluku, već i na detaljne argumente na kojima se odluka zasniva i objašnjenja o tome kako organ ocjenjuje valjanost dokaza koje su predočili, kao i na procjenu spornih činjenica. Zahtjev za adekvatno obrazloženom odlukom podrazumijeva mišljenje organa o tome koje su činjenice relevantne i koje su pod pretpostavkom dokazane, kao i njegovo mišljenje o podnescima i pravnim argumentima.

Koherentna, dobro strukturisana, jasna odluka ispunjava zahtjev pravičnog suđenja i dobre uprave i pokazuje da je predmet adekvatno razmatran. Takođe omogućava strankama da razmotre mogućnost

¹⁷ https://www.ombudsman.co.me/docs/1603090879_11102020-preporuka-br.pdf

žalbe i, u slučaju da odluče da ospore odluku, omogućava im da formulišu odgovarajuću i djelotvornu žalbu. Veća je vjerovatnoća da će stranke prihvatiti dobro obrazložene odluke, a samim tim i manja vjerovatnoća da će na njih uložiti žalbu. U takvim slučajevima, međutim, adekvatno obrazloženje povećava šanse relevantnog višeg organa da donese ispravnu odluku. Ne samo stranke u predmetu, već i šira javnost mora biti u stanju da razumije odluke koje su donijeli organi i da shvati na kojim argumentima je određena odluka zasnovana. Vladavina prava i izbjegavanje proizvoljne moći služe za jačanje povjerenja javnosti u objektivan i transparentan rad organa javne vlasti, a što je jedan od temelja demokratskog društva.

Na važnost obrazloženja pojedinačnih odluka javne vlasti insistira i Savjet Evrope koji je Rezolucijom (77)31 o zaštiti pojedinaca od akata javne vlasti odredio da kada god akt može povrijediti pravo, slobodu ili interes neke osobe, ona mora biti obaviještena o razlozima na kojima se takav akt temelji. Na nužnost obrazloženja odluke na istovjetan način pristupa i Evropski kodeks dobrog administrativnog ponašanja koji utvrđuje da svaka odluka koja može negativno uticati na prava, obaveze i na zakonu zasnovane interese građana, mora sadržati obrazloženje. Posebno se mora navesti priroda pravnih lijekova, pred kojim se pravno sredstvo može iskoristiti i rok za njegovu primjenu.

U ovoj izvještajnoj godini mali broj pritužbi je podnešen zbog povrede ovog prava. One su se uglavnom odnosile na odluke i obavještenja koja su dostavljana strankama u upravnim postupcima koja nijesu imala adekvatno obrazloženje ili obrazloženje uopšte. Zaštitnik je u postupcima po pritužama primjenjujući navedena pravila prvenstveno ispitivao da li su razlozi organa koji su poslužili kao osnov za donošenje njihovih odluka u određenim upravnim stvarima, objektivno i dovoljno obrazloženi, što bi u konačnom isključilo mogući zaključak o eventualnoj arbitrarnosti njihovog postupanja. U mišljenjima u kojima je utvrđena povreda ovog prava date su preporuke na koji način u budućim istim ili sličnim situacijama, prilikom donošenja odluka, treba da se izbjegne sumnja u proizvoljnost prilikom odlučivanja i šta takva odluka treba da sadrži, sve s pozivom na relevantne domaće i međunarodne standarde.

Primjer:

Uprava za katastar i državnu imovinu PJ Tivat

Da u budućim i sličnim situacijama, prilikom donošenja svojih odluka, argumentovano obrazloži kojim se razlozima rukovodila, čime bi se izbjegla proizvoljnost i omogućilo strankama da shvate suštinske razloge na temelju kojih je donijeta odluka, kako bi mogli procijeniti i ostvariti svoje pravo na ulaganje djelotvornog pravnog sredstva na konkretnu odluku.¹⁸

U određenom broju predmeta, Zaštitnik je zaključio da su relevantni državni organi ili organi državne uprave, donosili odluke sa valjanim i dovoljnim obrazloženjem, u formalnom smislu, pri čemu se Zaštitnik nije upuštao u ocjenu zakonitosti odluke, jer to i nije njegova nadležnost.

U jednom broju predmeta, koji su se prevashodno odnosili na dugo trajanje upravnih postupaka, a koje karakterišu višestruka vraćanja na ponovni postupak i u kojima je inicijalno utvrđena povreda prava na suđenje u razumnom roku iz člana 32 Ustava Crne Gore i sljedstveno tome člana 6 EKLJP, Zaštitnik je uočio da je jedan od razloga upravo nedavanje adekvatnog obrazloženja ili obrazloženja uopšte. U takvim predmetima Zaštitnik je, pored ostalih preporuka, dao preporuke i u tom pravcu, tačnije da donose odluke koje će sadržati valjano obrazloženje, odnosno u kojima će na valjan način utvrditi činjenično stanje i jasno obrazložiti zašto se prihvata ili ne prihvata određeni dokaz, kao i zašto određenu činjenicu utvrđuje kao dokazanu ili nedokazanu, a sve kako bi neposredno viši organi koji će odlučivati po žalbi, a potom

¹⁸ https://www.ombudsman.co.me/docs/1694679473_28082023_preporuka_tv.pdf

eventualno i Upravni sud Crne Gore, bili u mogućnosti da meritorno odluče u ovoj pravnoj stvari i okončaju postupak.

Nadalje, Zaštitnik je u svojim mišljenjima ukazivao i upozoravao da je u značajnom broju predmeta Evropski sud za ljudska prava, obavezu obrazloženja odluka od strane organa koji iste donose, doveo u vezu sa pravom na djelotvorni pravni lijek, jer sve dok u takvoj odluci nijesu navedeni uvjerljivi i relevantni razlozi kojima se organ rukovodio prilikom donošenja, ne može se smatrati da ta odluka zadovoljava opšte zahtjeve koji proizilaze iz Konvencijom i Ustavom zajemčenog prava na pravično suđenje.

Nedostatak obrazloženja nužno vodi i odugovlačenju postupka, jer isti prouzrokuje poništaj ili ukidanje takve odluke shodno čl.140 st.1 i 3 ZUP-a, posebno ako se uzme u obzir da već postoji stav Evropskog suda za ljudska prava u istovjetnoj stvari po odluci koja je bila donijeta do pravosnažnosti rješenja, a može biti od uticaja na zakonitost rješenja. Potreba za obrazlaganjem odluke i pravo na obrazloženu odluku, nesporni su kada je riječ o bilo kakvom postupanju kojim se odlučuje o nečijim pravima, obavezama i interesima, dok pogotovo dolaze do izražaja upravo u okolnostima odlučivanja u složenijim stvarima i prilikom odbijanja ili odbacivanja zahtjeva stranaka, i ostvaruju se kroz davanje detaljnog obrazloženja, koje će sadržati potpune, jasne i dovoljne razloge. Iz tih razloga, specifičnim elementima obrazloženja zakoni pridaju naročit značaj u slučajevima odbijanja ili odbacivanja zahtjeva, propisujući obavezu taksativnog navođenja razloga, odnosno navođenja razloga koji su bili odlučujući kod ocjene svakog dokaza, koji upućuju na odluku iz dispozitiva i zbog kojih nije uvažen zahtjev.

Praksa postupanja u pojedinim slučajevima pokazuje da ovaj dio vrlo često izostaje u odlukama nadležnih organa. Razlozi koji upućuju na odluku iz dispozitiva po pravilu se svode na označenje pojedinih odredaba zakona. Službenici koji izrađuju odluke uredno se u obrazloženju pozivaju na odgovarajuće zakonske članove koji su bili mjerodavni za njeno donošenje, što nije dovoljno da bi odluka bila obrazložena. Uvidom u odredbe zakona na koje se rešenja oslanjaju učesnici u postupcima pred organima često ne mogu ustanoviti šta su bili konkretni razlozi za donošenje odluke. Rešenjima, u značajnom broju slučajeva, nedostaje opis činjeničnog stanja i opis primjene propisa, razlozi o bitnim činjenicama, konkretni motivi kojima se određeni organ vodio prilikom odlučivanja, i kako je i iz kojih razloga na utvrđene činjenice primjenio propise na koje se pozvao.

Svojim obrazloženjem, organ je dužan da ubijedi stranku da je njegova odluka ispravna, da opravda svoju odluku i da pokaže da je stranka o čijem se pravu odlučuje saslušana, na osnovu čega se zaključuje da je postupak bio pravičan. Saglasno prirodi stvari, organ mora dati razloge za bitne i relevantne okolnosti. Izostankom potpunog obrazloženja, strankama se suštinski uskraćuje pravo na pravni lijek, jer se stranke ne upoznaju sa konkretnim razlozima neuvažavanja njihovih zahtjeva, čime se onemogućuju da adekvatnom argumentacijom pobijaju odluku kojom nijesu zadovoljni, niti pak drugostepeni organ ima mogućnost da preispita pravilnost donijete odluke. Izostankom ovih elemenata, stranci se uskraćuje pravo na obrazloženu odluku.

4.1.5.3. Pravo na obraćanje – odgovor iz člana 57 Ustava Crne Gore i analogno tome, kompatibilno pravo zaštićeno članom 13 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda (pravo na djelotvorni pravni lijek)

I u ovoj izvještajnoj godini građani su se žalili na rad pojedinih organa zbog nepostupanja po njihovim zahtjevima, odnosno nedostavljanja odgovora na podnijete zahtjeve. S tim u vezi, Zaštitnik je primijetio da odgovori po pojedinim zahtjevima nijesu dostavljani na način uređen relevantnim zakonskim propisima, pa je Zaštitnik nalazio povredu ovog prava i stim u vezi dao preporuke da se bez daljeg odlaganja odgovori na podnijete zahtjeve.

Primjeri:

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede

- da bez daljeg odlaganja, postupi po odnosnim zahtjevima i o ishodu svog postupanja obavijesti podnosioca pritužbe.
- da u budućim u istim/sličnim situacijama, blagovremeno i ažurno postupi prema zahtjevima građana/ki i dostavlja odgovor na podnešene zahtjeve/pritužbe u skladu sa Ustavom i Zakonom.
- da u budućim postupanjima u slučajevima podnošenja podneska u elektronskom obliku, bez odlaganja, elektronski dostavlja stranci obavještenje o prijemu podnesaka, kao i u situacijama kada stranka zahtijeva dostavljanje potvrde o prijemu podneska, primjenjuje odredbe člana 64 Zakona o upravnom postupku.¹⁹

2. Ministarstvo unutrašnjih poslova

- da bez daljeg odlaganja, postupi po zahtjevu podnositeljke pritužbe i o ishodu svog postupanja je obavijesti u pisanoj formi.²⁰

U donijetim mišljenjima Zaštitnik je posebno ukazivao da je obaveza blagovremenog dostavljanja u skladu sa zakonskim odredbama o dostavljanju, prepoznat kao segment načela pravne sigurnosti jer obezbjeđuje djelotvorno i efikasno ostvarivanje prava i sloboda zaštićenih kako Ustavom Crne Gore, tako i EKLJP. Organi javne vlasti dužni su da, u okviru svojih zakonom određenih nadležnosti, postupaju po zahtjevima/inicijativama građana na dosljedan način, poštujući opravdana očekivanja građana, jer bilo kakvo drugo ponašanje je akt loše uprave koji za posljedicu ima neostvarivanje prava građana, kod kojih se stvara osjećaj sumnje i nesigurnosti.

Uskraćivanje bilo kakvog odgovora od strane nadležnih organa, nije u skladu sa odredbom člana 57 stav 1 Ustava Crne Gore, kojom se određuje da svako ima pravo da se obrati državnom organu ili organizaciji koja vrši javna ovlašćenja i da dobije odgovor. Smisao ustavne odredbe o pravu na odgovor po zahtjevu ili obraćanju stranke podrazumijeva pružanje mogućnosti stranci koja je nezadovoljna odgovorom da iskoristi raspoloživa pravna sredstva za zaštitu svojih prava.

Pravo na obraćanje ne podrazumijeva samo pravo da se građaninu odgovori, već i da mu se takav odgovor dostavi. Izostanak odgovora na iznijete zahtjeve podnosilaca može dovesti do njihovog udaljavanja od institucija, odnosno stvaranja nepovjerenja i razočaranosti u njihov rad. U predmetu *Grobely protiv Poljske*, predstavka br. 60477/12, ESLJP izričito je naveo da je prema principu "dobre uprave", gdje je opšti interes u pitanju, obaveza državnih vlasti da postupaju blagovremeno, na odgovarajući način i dosljedno (*Beyeler protiv Italije* [VV], br. 33202/96, § 120, ECHR 2000 I i *Megadat.com S.r.l. protiv Moldavije*, br. 21151/04, § 72, 8. april 2008).

Preporuka R. (2007) 7 o dobroj upravi je veoma važan dokument koji postavlja načela i pravila koja organi javne uprave treba da primjenjuju u svom odnosu sa građanima, tj. javnošću, kako bi se izgradila dobra uprava .

Rezolucija (77) 31 Komiteta ministara državama članicama o zaštiti pojedinaca u odnosu na akte uprave sadrži preporuke državama članicama da se u svojoj zakonskoj i upravnoj praksi uvažavaju sledeća načela: a) pravo na saslušanje, b) pravo na pristup informacijama, c) pravo na pomoć i pravnu zaštitu, d) navođenje razloga i obrazloženje, i e) pouka o pravnim lijekovima. Ova Rezolucija doneta je 1977. godine i načela koja ona predviđa odnose se na upravne akte koji se definišu kao pojedinačne odluke ili mjere koje se donose prilikom vršenja vlasti, a koje su takve prirode da neposredno pogađaju prava, slobode i interese. Cilj ovih načela je zaštita lica, bilo fizičkih ili pravnih, u upravnim postupcima koji se mogu okončati autoritativnim upravnim aktom.

¹⁹https://www.ombudsman.co.me/docs/1688304995_16062023_preporuka_mpsv.pdf

²⁰ https://www.ombudsman.co.me/docs/1690270357_210723_preporuka_mup.pdf

Na nužnost dostavljanja odgovora ukazuje i Evropski kodeks dobrog administrativnog ponašanja (član 13) koji utvrđuje da je službenik dužan da se postara da svaki građanin koji se pismenim putem obrati instituciji dobije odgovor. Obaveza implementacije navedenih pravnih standarda, odnosno prava EU u nacionalni pravni poredak proizilazi iz odredbe člana 72 Sporazuma o asocijaciji i stabilizaciji koji je za Crnu Goru stupio na snagu 1. maja 2010. godine, naročito kod harmonizacije prava i prakse u odnosu na principe sadržane u Povelji o temeljnim pravima EU.

U odnosu na saradnju sa pojedinim organima državne uprave evidentan je određen pomak u institucionalnoj saradnji sa Zaštitnikom, kroz ažurno postupanje po zahtjevima Zaštitnika i dostavljanje iscrpnih izjašnjenja i relevantne dokumentacije. Međutim, u određenom broju predmeta organi su ignorisali zahtjev Zaštitnika za izjašnjenje, ne izjašnjavajući se i neizražavajući svoj stav o osnovanosti pritužbi. U ovim slučajevima ponovljen je zahtjev za izjašnjenje, odnosno upućena urgencija, što je svakako negativno uticalo na efikasnost postupka. U nekim slučajevima od neposredno viših organa zatražena je intervencija, kako bi u okviru svojih ovlašćenja preduzeli odgovarajuće mjere da nadležni organ, bez daljeg odlaganja, dostavi Zaštitniku izjašnjenje i relevantnu dokumentaciju.

U nekim slučajevima određenim organima date su preporuke da bez daljeg odlaganja postupe po zahtjevu Zaštitnika, te da u budućem radu blagovremeno postupaju po njegovim zahtjevima, dostavljaju potpune, precizne i konkretne odgovore, potkrijepljene odgovarajućom dokumentacijom kao potvrdom pruženih informacija, jer se drugačije postupanje tretira kao povreda zakonskih odredbi o obaveznoj saradnji sa Zaštitnikom.

Primjer:

Ministarstvo javne uprave - Odjeljenje upravne inspekcije

- da bez daljeg odlaganja postupi po zahtjevu Zaštitnika i urgenciji i Zaštitniku dostavi pisano obavještenje o ishodu svog postupanja.

- da u budućem radu blagovremeno postupa po zahtjevima Zaštitnika, dostavlja potpune, precizne i konkretne odgovore, potkrijepljene odgovarajućom dokumentacijom kao potvrdom pruženih informacija, jer se drugačije postupanje tretira kao povreda zakonskih odredbi o obaveznoj saradnji sa Zaštitnikom.

Zaštitnik je ukazao da državni organi nemaju pravo da ocjenjuju koju će svoju zakonsku obavezu ispuniti, a koju neće, već je osnovni uslov za postojanje pravne države i jačanje povjerenja građana, da svi državni organi u potpunosti poštuju i primjenjuju sve njene pozitivne propise. Neizvršavanje zakonom propisane obaveze saradnje sa Zaštitnikom, vodi posrednom zaključku da organ uprave koji ima takav pristup ovoj zakonskoj obavezi, može sebi da dozvoli nepoštovanje zakona i kada postupa po zahtjevima građana i odlučuje o njihovim pravima i obavezama, što odstupa od standarda "dobre uprave". U mišljenjima gdje je utvrđena povreda ovog prava, Zaštitnik je ukazao na važnost sprovođenja principa "dobre uprave", koja podrazumijeva da je uprava okrenuta građanima, da je otvorena i dostupna građanima da blagovremeno postupa po njihovim zahtjevima.

Primjer:

Zaštitnik je ukazao da dobra uprava, shodno svojim načelima i principima, podrazumijeva da je uprava okrenuta potrebama građana, da je otvorena i dostupna građanima, da postupa sa uvažavanjem i pažnjom, da jednako postupa sa građanima u istim i sličnim situacijama, kao i da blagovremeno postupa po zahtjevima građana.

Pozitivni propisi i načela dobre uprave zahtijevaju od organa uprave da postupaju i preduzimaju mjere u okviru svoje nadležnosti u zakonom propisanom roku. Standard dobre uprave ne dozvoljava nečinjenje i pasivnost, već traži aktivan, angažovan stav organa uprave prema obavljanju poslova iz svog djelokruga i zakonito vršenje tih poslova. Standard dobre uprave takođe ne dozvoljava organima uprave da građanima uskraćuju mogućnost preispitivanja odluka u žalbenom postupku i/ili u upravnom sporu. Nevršenje poslova i radnji iz djelokruga svoje nadležnosti ima za posljedicu stvaranje pravne nesigurnosti, otežavanje pravnog položaja građana i kršenje njihovih prava.²¹

U određenim predmetima pritužbe su se odnosile na nepostupanje određenih organa, odnosno neaktivnost u preduzimanju odgovarajućih radnji, ali Zaštitnik nije mogao utvrditi povredu ovog prava.

Primjer:

U odnosu na dio pritužbe u kojoj podnositeljka pritužbe navodi da u vezi provjere sigurnosti lifta u stambenoj zgradi u kojoj živi nije dobila odgovor, Zaštitnik je uvidom u spise predmeta konstatovao da se povodom iznijetog izjasnila nadležna inspekcija, ističući da u inicijativi po kojoj je inspektor postupao ni jednom riječju se ne pominje navedeni problem. Takođe, konstatovano je da je u odnosu na navode iz predmetne inicijative kojima podnositeljka ističe da organi upravljanja stambenom zgradom ne žele da joj izdaju potvrdu da niko ne stanuje u njenom stanu, nadležna inspekcija se oglasila nenadležnom o čemu je ista i obaviještena.

Analiza podnijetih pritužbi i dalje pokazuje da se građani žale na sporost, neefikasnost i teškoće u ostvarivanju prava pred organima državne uprave, lokalne samouprave, lokalne uprave, ustanova i drugih subjekata koji vrše javna ovlašćenja, da se građani osjećaju nejednaki pred zakonom, da se o njihovim pravima ne odlučuje u zakonskom roku i da usljed sporosti administracije otežano ostvaruju svoja prava. Uočeno je da u određenim slučajevima stranka nije obaviještena o ishodu postupanja po njenom zahtjevu, čime joj je uskraćena mogućnost preispitivanja odluke, odnosno korišćenja pravnog sredstva i eventualno pokretanje upravnog spora. Sve ovo ukazuje da organi javne uprave još uvijek ne obezbjeđuju efikasnu zaštitu prava i na zakonu zasnovanih interesa fizičkih i pravnih lica u dovoljnoj mjeri, te da su i dalje česti slučajevi u postupanju i praksi organa javne uprave koji nijesu u skladu sa principima dobre uprave.

4.1.5.4. Pravo na pristup sudu kao jedan od segmenata prava na pravično suđenje iz člana 32 Ustava Crne Gore i analogno tome, člana 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda

Iako članom 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, koji u stavu 1 jemči "pravo na sud", nije direktno zajemčeno i pravo na pristup sudu, Evropski sud za ljudska prava je to je pravo izveo smatrajući da je ostvarenje prava na pristup sudu pretpostavka svih drugih jemstava propisanih članom 6 stav 1 ove Konvencije. Pravo na pristup sudu je, dakle, nesporno ali ono nije apsolutne prirode, budući da se ono svakako nalazi u polju slobodne procjene države. Ovo ipak ne znači da je državi ostavljena potpuna sloboda u pogledu ograničenja tog prava. Član 6 stav 1 Konvencije ne jemči samo pravo na to da postupak bude pravičan, javan i brz kada se vodi pred tijelima koja imaju svojstvo nezavisnog i nepristrasnog suda, nego prema tumačenju Evropskog suda garantuje i da se o svim pravima koja imaju svojstvo "građanskih prava i obaveza" može pokrenuti postupak pred takvim

²¹ https://www.ombudsman.co.me/docs/1689922733_110723_preporuka_ko.pdf

tijelom. Prema tome, član 6 Evropske konvencije osigurava svakom licu pravo da se povodom bilo kojeg njegovog zahtjeva, koji je povezan sa njegovim građanskim pravima i obavezama, obrati sudu ili tribunalu. Na taj način član 6 Evropske konvencije obuhvata i „pravo na sud“, gdje „pravo pristupa sudu“ konstituiše jedan njegov aspekt. Dakle, iako pravo pristupa sudu nije eksplicitno navedeno kao takvo članom 6 Evropske konvencije, ono predstavlja proizvod sudske prakse Evropskog suda bez kojeg ne bi bilo moguće uživanje u drugim garancijama propisanim navedenom odredbom.

Na "pravo na sud" od kojeg je pravo na pristup jedan aspekt, može se osloniti svako ko smatra, na spornoj osnovi, da je miješanje u vršenje njegovih ili građanskih prava nezakonito i žali se da mu nije pružena mogućnost da podnese tužbu sudu u skladu sa zahtjevima člana 6 stav 1. Pravo na sud uključuje ne samo pravo na pokretanje postupka već i pravo da se od suda dobije odluka o rješenju spora (vidjeti Brajović i drugi protiv Crne Gore br. 52529/12, presuda od 30. januara, 2018. st.46-48). S obzirom da Konvencija jemči prava koja su stvarna i djelotvorna, a ne prava koja su teorijska ili prividna, pravo na pristup sudu pojedincu mora biti zajamčeno ne samo formalno u zakonodavstvu države ugovornice, nego se mora omogućiti da se ono stvarno i ostvari u svakom pojedinačnom slučaju. Principi pravičnosti, javnosti i ekspeditivnosti postupka ne bi imali nikakve vrijednosti ukoliko taj postupak ne bi mogao da se pokrene. Vladavina prava u građanskim stvarima treško se može zamisliti bez postojanja mogućnosti pristupu sudu. Osim toga neće se smatrati da je pravo na pristup sudu djelotvorno ako u nacionalnom pravu postoje procesne smetnje kojima se de facto lice onemogućava da podnese tužbu sudu.

Nadalje, prema praksi Evropskog suda da bi pravo na pristup sudu bilo djelotvorno, pojedinac mora imati jasnu i stvarnu mogućnost osporavanja akta kojim se narušavaju njegova prava.

U pogledu ovog prava, Zaštitnik je u tri predmeta utvrdio povredu.

U jednom predmetu podnosilac se žalio na postupanje Uprave za katastar i državnu imovinu po zahtjevu za uknjižbu, odnosno nedonošenja odluke po podnijetom zahtjevu. U konkretnom slučaju Zaštitnik je ukazao da obaveza blagovremenog dostavljanja u skladu sa zakonskim odredbama o dostavljanju, u skladu je sa načelom pravne sigurnosti jer obezbjeđuje djelotvorno i efikasno ostvarivanje prava i sloboda zaštićenih kako Ustavom CG, tako i EKLJP. Slijedom utvrđenih činjenica odnosnog predmeta Zaštitnik je utvrdio da Uprava za katastar i državnu imovinu PJ Tivat predmetno rješenje nije uredno dostavila podnosiocu pritužbe, pri tom ne dajući opravdana objašnjenja za takvo postupanje, te da je narušena sama bit podnosiocčevog prava na pristup sudu.

U skladu sa utvrđenom povredom, Zaštitnik je dao i određene preporuke.

Primjer:

Uprava za katastar i državnu imovinu PJ Tivat

- da iznova, bez odlaganja, podnosiocu pritužbe dostavi rješenje br. xx, od 2. aprila 2018. godine;
- da budućim istim/sličnim postupcima, prilikom dostavljanja pismena striktno formalno i sadržinski primjenjuje odredbe Glave VI POZIVANJE, DOSTAVLJANJE I OBAVJEŠTAVANJE Zakona o upravnom postupku.²²

U drugom predmetu podnosilac se žalio na nepostupanje Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma - Urbanističko građevinske inspekcije po zahtjevu za donošenje odluke o rušenju bespravno sagrađenog objekta na određenoj lokaciji.

²² https://www.ombudsman.co.me/docs/1701422477_171123_preporukauki.pdf

U ovom slučaju Zaštitnik je utvrdio da Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma - Urbanističko građevinska inspekcija nije postupilo po zahtjevu podnosioca pritužbe, te da nije dalo opravdana objašnjenja za njegovo nepostupanje, zbog čega je podnosiocu pritužbe povrijeđeno pravo na pristup sudu.

Primjer:

Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma

- da bez daljeg odlaganja odluči o zahtjevu podnosioca pritužbe od 27. oktobra 2021. godine i o ishodu svog postupanja obavijesti podnosioca zahtjeva dostavljanjem odgovarajućeg upravnog akta.²³

U predmetu u kojem se podnositeljka pritužbe žalila na nepostupanje Fonda za zdravstveno osiguranje po zahtjevu kojim je tražila refundaciju isplaćene naknade za vrijeme spriječenosti za rad, Zaštitnik je dao mišljenje da je podnositeljki pritužbe, nepostupanjem po njenom zahtjevu, povrijeđeno pravo na pristup sudu.²⁴

Kao što se vidi iz navedenih primjera, kršenje ovog prava pojavilo se kroz pitanje neuredne dostave, tj. neadekvatno dostavljanje pismena shodno eksplicitnim zakonskim odredbama, kao i nepostupanja po zahtjevima podnosioca pritužbe, na koji način im nije data mogućnost osporavanja akta kojim se narušavaju njihova prava.

Iz iskustva rada na predmetima želimo istaći da i dalje nije na potrebnom i zadovoljavajućem nivou svijest državnih organa o važnosti pravilnog sprovođenja odredbi o dostavljanju pismena i koje pravne reperkusije takvo nepostupanje može imati, a šta je konstatovano i u prethodnim izvještajima. Zaštitnik ponovo podsjeća da je obaveza dostavljanja i u skladu sa načelom pravne sigurnosti jer obezbjeđuje djelotvorno i efikasno ostvarivanje prava i sloboda.

Takođe, Zaštitnik naglašava da je upravni postupak skup pravnih pravila kojima je jasno definisan način djelovanja organa državne uprave kada ti organi primjenom materijalno pravnih propisa na konkretan društveni odnos, donose svoje upravne akte, kojima rješavaju o pravima, obvezama ili pravnim interesima određenih subjekata. Upravni akt predstavlja jedan vid autoritativne odluke radi izazivanja neposrednog pravnog efekta u pravima i dužnostima fizičkih i pravnih lica za konkretan slučaj na području upravne djelatnosti. Ovakva praksa u postupanju organa u ovakvim ili sličnim situacijama, po mišljenju Zaštitnika mogla bi predstavljati indikator da ovakvo postupanje, odnosno nepostupanje organa može imati za posljedicu proizvoljnost u vršenju zakonskih ovlaštenja i ugroziti, odnosno povrijediti određena prava pojedinca.

4.1.5.5. Pravo na svojinu/imovinu iz člana 58 Ustav Crne Gore i analogno tome člana 1 Protokola 1 uz Konvenciju

Ustav Crne Gore u članu 58 jemči pravo svojine. Niko ne može biti lišen ili ograničen prava svojine, osim kada to zahtijeva javni interes, uz pravičnu naknadu. Isto tako, Evropska konvencija o ljudskim pravima garantuje zaštitu imovine članom 1. Protokola 1. Ovim Protokolom uspostavljen je institucionalni okvir za zaštitu prava na imovinu i po prvi put u istoriji stvoren je funkcionalan mehanizam zaštite ovog prava na međunarodnom nivou.

²³ https://www.ombudsman.co.me/docs/1682079191_28022023_preporuka_bd.pdf

²⁴ https://www.ombudsman.co.me/docs/1689922733_110723_preporuka_ko.pdf

Član 1. Protokola 1. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda glasi: Svako fizičko i pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine. Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava.

Članom 1. Protokola 1. jemči se privatna imovina, ali su odredbe ovog člana dosta restriktivne i daju državi velika ovlašćenja u pogledu nečijeg prava na imovinu. Iako se fizička i pravna lica štite od proizvoljnog miješanja države u njihovu imovinu, ipak je javnim vlastima ostavljeno široko diskreciono polje u vezi sa zadiranjem u ovo pravo, pri čemu se dozvoljava da neko lice bude lišeno imovine kada je to u javnom interesu, a, isto tako, državi se dozvoljava da primenjuje zakone koje smatra potrebnim kako bi obezbijedila naplatu poreza, raznih dažbina i kazni. Međutim, odredbe ovog člana ne garantuju pravičnu i adekvatnu nadoknadu ukoliko dođe do oduzimanja imovine u opštem interesu. Uz ovo treba napomenuti da se u nekim slučajevima gubi linija razlikovanja između "oduzimanja imovine" i "regulisanja korišćenja imovine."

Sadržina prava na mirno uživanje imovine i njegov stvarni domašaj oblikovani su kroz praksu Evropskog suda, na čiju se praksu i sam Zaštitnik pozivao u svojim mišljenjima. Pravo na imovinu kao osnovno ljudsko pravo je važno i utiče na sva druga prava i kao takvo zahtijeva posebnu pažnju i posvećenost u regulisanju i osiguravanju uživanja ovog prava vlasnicima.

I tokom 2023. godine, Zaštitniku su građani podnosili pritužbe u vezi imovinsko pravnih odnosa. Često se obraćanje građana Instituciji Zaštitnika dešava paralelno sa obraćanjem stranke sudu, tako da ovi predmeti ukazuju i na problem vezan za efikasnost uprave i sudstva. Struktura podnijetih pritužbi najbolja je potvrda da se u ovoj oblasti još uvijek u određenom broju krše prava građana. Neka od zapažanja Zaštitnika vezano za uživanje imovinskih prava su: da građani traže da im se osigura ostvarivanje zagarantovanog prava na imovinu, te efikasnu zaštitu stambenih i poslovnih objekata i zemljišta od svih oblika nezakonitog postupanja (bespravna gradnja i dr.), povraćaj imovine, da se uspješno riješe problemi vezani za infrastrukturu, a što im onemogućava mirno uživanje imovine i bez kojih se imovina ne može normalno koristiti i dr.

Određeni broj pritužbi odnosio se na rad Komisija za povraćaj i obeštećenje. Iz postupanja po tim pritužbama evidentno je da postupci traju dugo, čak i po deceniju i duže. Kao najčešći razlog trajanja tih postupaka isticano je vraćanje predmeta povodom žalbe na ponovno postupanje prvostepenom organu, umjesto da ih drugostepeni organ meritorno riješi i time skрати rok postupanja. Ponekad je riječ o izuzetno dugotrajnim postupcima, što je očigledno iz navoda podnosilaca pritužbi kojima ističu da određeni postupci ni nakon od više od 31 godine od dana podnošenja zahtjeva nijesu okončani. Na osnovu sprovedenih postupaka po pritužbama može se primjetiti da nema značajnijeg poboljšanja u brzom rešavanju predmeta koji su podnijeti nadležnim komisijama. Zaštitnik izražava zabrinutost što pojedine Komisije za povraćaj i obeštećenje zanemaruju mišljenje Zaštitnika u kojima je konstatovao problem dugog trajanja postupka, već nastavljaju sa pasivnim i neblagovremenim postupanjem, što doprinosi daljem odugovlačenju postupaka po predmetnim zahtjevima. Zaštitnik je upozorio nadležne komisije da nastavljanje sa takvom praksom u postupanju može imati za posljedicu vođenje postupaka u kojima bi se razmatrala odgovornost Države, kao i državnog/ih službenika, odnosno namještenika i sljedstveno tome, obavezu naknade štete po opštim pravilima o naknadi iste, a sve shodno Zakonu o državnim službenicima i namještenicima, kao i Zakonu o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku.

Primjer:

1. Komisija za povraćaj i obeštećenje Bar

- da bez daljeg odlaganja, sprovede i okonča prvostepeni postupak, pri tom u cjelosti postupi po nalogima drugostepenog organa i donese odluku koja će sadržati valjano obrazloženje, odnosno u kojoj će na valjan način utvrditi činjenično stanje i jasno obrazložiti zašto prihvata ili ne prihvata određeni dokaz, kao i zašto određenu činjenicu utvrđuje kao dokazanu ili nedokazanu, a sve kako bi drugostepeni organ, a potom eventualno i Upravni sud Crne Gore, kao neposredno viši organi, bili u mogućnosti da meritorno odluče u ovoj pravnoj stvari i okončaju predmet.

- da u ovom upravnom postupku, kao i sličnim postupcima, koji su započeti a nijesu okončani do stupanja na snagu novog Zakona o upravnom postupku i Zakona o upravnom sporu, rukovodeći se načelima i pravilima upravnog postupka, postupa sa izuzetnom hitnošću, što znači da prioritarno postupuje i rješava u istom, imajući u vidu njegovo/njihovo pretjerano dugo trajanje.²⁵

Povod za pritužbe koje su građani podnosili Zaštitniku na rad pojedinih područnih jedinica Uprave za katastar i državnu imovinu i dalje ostaje prekoračenje rokova za postupanje po zahtjevima stranaka u prvom stepenu, odnosno po izjavljenim pravnim sredstvima u drugom stepenu. U pojedinačnim preporukama koje je dosad Zaštitnik uputio određenim područnim jedinicama ukazivao je na obaveze poštovanja zakonskih rokova, tj, da rukovodeći se načelima i pravilima upravnog postupka, preduzimaju sve neophodne mjere u okviru svojih ovlašćenja, kako bi u što kraćem roku imajući u vidu i sve razloge i upute neposredno viših organa okončali postupke po zahtjevima stranaka i donosili odluke koje su na zakonu zasnovane.

Primjeri:

1. Uprava za katastar i državnu imovinu - Područna jedinica Herceg Novi

- da u što kraćem roku u ponovnom postupku odluči u predmetnoj upravnoj stvari, slijedeći naloge i upute neposredno višeg organa.

- da u budućem radu blagovremeno postupuje po zahtjevima Zaštitnika, dostavlja potpune, precizne i konkretne odgovore, potkrijepljene odgovarajućom dokumentacijom kao potvrdom pruženih informacija, jer se drugačije postupanje tretira kao povreda zakonskih odredbi o obaveznoj saradnji sa Zaštitnikom.²⁶

2. Uprava za katastar i državnu imovinu - Područna jedinica Danilovgrad

- da u budućim istim i/ili sličnim situacijama, rukovodeći se načelima i pravilima upravnog postupka, preduzima sve neophodne mjere u okviru svojih ovlašćenja, kako bi u što kraćem roku imajući u vidu i sve razloge i upute neposredno viših organa okončala postupke po zahtjevima stranaka i donosila odluke na zakonu zasnovane;

- da odluku/e koju donese sadrži valjano obrazloženje, odnosno da u istoj na valjan način utvrdi činjenično stanje i jasno obrazloži zašto prihvata ili ne prihvata određeni dokaz, kao i zašto određenu činjenicu utvrđuje kao dokazanu ili nedokazanu, a sve kako bi neposredno viši organi, bili u mogućnosti da meritorno odluče u ovoj pravnoj stvari i okončaju predmet;

- da u budućim istim i/ili sličnim situacijama, kada se na postupke u toku ne premjenjuju odredbe novog ZUP-a i ZUS-a, prilikom donošenja odluke, postupuje po nalogima neposredno viših organa i pribavi sve dokaze i utvrdi sve činjenice na koje mu je ukazano, kako bi omogućio istima da merito rno odluče i izbjegnuto nepotrebno odugovlačenje postupka, obzirom da ne postoji djelotvorno pravno sredstvo čija bi upotreba spriječila višestruka i iscrpljujuća vraćanja predmeta na ponovni postupak.

Ministarstvo finansija

- da u budućim istim/sličnim postupcima, posebno onim koji su započeti a nijesu okončani do stupanja na snagu novog ZUP-a i ZUS-a, blagovremeno odlučuje po žalbama protiv prvostepene odluke;

- da koristi pravnu mogućnost da sam riješi upravnu stvar, vodeći računa o interesu stranaka i dugom trajanju upravnih postupaka;

- da u situacijama kada nađe da će uočene nedostatke prvostepenog postupka, brže i efikasnije riješiti prvostepeni organ, prilikom poništaja takve odluke, dati valjano obrazloženje zašto smatra da će u konkretnom slučaju to prvostepeni organ brže i efikasnije riješiti.²⁷

Jedan predmet odnosio se na rad Skupštine Glavnog grada Podgorica. Podnosioci pritužbe smatraju da im je donošenjem Odluke o stavljanju van snage Odluke o izmjenama i dopunama DUP-a „Zabjelo-

²⁵ [ps://www.ombudsman.co.me/docs/1683802300_28042023_preporuka_br.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1683802300_28042023_preporuka_br.pdf)

²⁶ https://www.ombudsman.co.me/docs/1709652734_29122023_preporuka_br.pdf

²⁷ https://www.ombudsman.co.me/docs/1703149987_181223_misljenje_dg.pdf

Ljubović" povrijeđeno pravo na mirno uživanje imovine, jer su onemogućeni da zemljište privedu namjeni na način određen navedenim planskim dokumentom, tj. da izgrade predviđene stambeno-poslovne objekte, zbog čega trpe štetu u milionskim iznosima. U ovom predmetu Zaštitnik je našao da je donošenjem Odluke o stavljanju van snage Odluke o Izmjenama i dopunama Detaljnog urbanističkog plana „Zabjelo-Ljubović“ u Podgorici („Službeni list Crne Gore – opštinski propisi“ br. 19/09 od 11.06.2009. godine), Skupština Glavnog grada Podgorica povrijedila pravo na mirno uživanje imovine iz člana 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju, podnosilaca pritužbe. U tom pravcu date su i određene preporuke.²⁸

Preporuke date u odnosnom mišljenju nijesu realizovane.

Pritužbe građana ukazuju da je prisutna i praksa neprimjerene dužine postupaka zbog neizvršenja pravosnažnog i izvršnog rješenja donijetih od strane organa uprave. Specifičnost i dimenzija problema kršenja prava na način da se ne izvršava pravosnažno rješenje organa može se vidjeti kroz primjer pritužbe gdje je izdata preporuka Službi Komunalne policije opštine Rožaje da bez daljeg odlaganja, preduzme sve neophodne mjere i radnje kako bi se izvršilo i sprovelo rješenje komunalnog inspektora Službe komunalne policije.²⁹

Rješavanje imovinskih zahtjeva predstavlja glavni korak ka zaštiti prava građana, a efektivno i trajno poštovanje ovog prava može imati pozitivan efekat na stvaranje pravne sigurnosti za one građane koji još uvijek ne mogu da ostvare svoja imovinska prava. U više navrata izvještavali smo o pitanju povraćaja i obeštećenja, o kašnjenju u upravnim postupcima, nedostacima u sprovođenju donijetih odluka od strane organa javne uprave i posljedicama nesprovođenja tih odluka. Posljednjih godina postignut je određeni napredak po ovom pitanju, ali i dalje postoji niz problema u pogledu pretjerano dugog trajanja postupaka po zahtjevima za povraćaj i obeštećenje imovinskih prava, na kojima se mora insistirati sa dužnom pažnjom i ovom pitanju dati prioritet u rješavanju.

Iako sami postupak povraćaja i obeštećenja iziskuje određeno vrijeme, kao i da blagovremenost preduzimanja određenih radnji ne mora nužno da zavisi samo od Komisija kod kojih je pokrenut postupak, okolnost da postupci u određenim upravnim stvarima u pojedinim predmetima još nijesu okončani (u nekima čak ni nakon više od 31 godine), dovodi do zaključka da je izostala efikasnost u postupanju Komisija i opravdanost dugogodišnjeg trajanja pojedinih postupaka.

Zaštitnik kroz povredu prava na imovinu, primjećuje da nadležni državni organi još uvijek nijesu svjesni potrebe i interesa građana da se o njihovim imovinskim zahtjevima odluči u razumnom roku, na koji način se otklanjaju nedoumice u pogledu eventualnih smetnji i pravne nesigurnosti i nepredvidivosti njegovog položaja, kao i da usljed dugog trajanja postupka neminovno dolazi i do povrede prava na mirno uživanje imovine i rezultira vođenjem postupaka za naknadu štete zbog nepravilnog i nezakonitog rada državnih organa i sljedstveno tome obavezi naknade štete koja pada na teret budžetskih sredstava. Kada organi javne vlasti rješavaju u određenim upravnim stvarima, dužni su da građanima omoguće što efikasniju zaštitu prava i interesa, što obuhvata dobru organizaciju na izvršavanju poslova organa, brzo, potpuno i kvalitetno rješavanje upravnih stvari u odgovarajućem postupku i koordinaciju organa uprave.

Dužnost je državnih organa, izvedena iz obaveze poštovanja načela djelotvornosti i ekonomičnosti postupka i zaštite prava građana i javnog interesa, da upravne i druge postupke od značaja za ostvarivanje i poštovanje prava građana vode proaktivno, sa inicijativom i angažovano, pri čemu radnje i aktivnosti u postupku treba da budu usmjerene na postizanje njegovog cilja i ostvarivanja njegove svrhe, tj. na ostvarivanje prava građana ili zaštitu njihovih pravnih interesa. Odgovornost za obavljanje javnog

²⁸ https://www.ombudsman.co.me/docs/1687174209_09062023_preporuka_dup.pdf

²⁹ https://www.ombudsman.co.me/docs/1698669230_201023_preporuka_ro.pdf

posla nalaže da svaki organ i službeno lice uloži poseban napor kako bi šteta po privatni i javni interes bila spriječena. Neispunjavanje obaveza koje su, u interesu građana, organi preuzeli na sebe predstavlja nezakonito i neefikasno postupanje organa koje u pravnom sistemu stvara pravnu nesigurnost, a kod građana opravdanu sumnju u blagovremen, efikasan i nepristrasan rad organa i njegovih zaposlenih. Imovinska prava moraju biti zaštićena zato što ona predstavljaju kamen temeljac na kojem se gradi efikasna demokratska vlast.

4.1.5.6. Pravo na zdravstvenu zaštitu

Zdravstvena zaštita kao temeljno ljudsko pravo podrazumijeva sve oblike pružanja medicinske pomoći sa svrhom postizanja najvećeg nivoa zdravlja čovjeka. Ustavno jemstvo prava na zdravstvenu zaštitu ne ostvaruje se neposredno na temelju Ustava, nego se razrađuje zakonima kojima su preciznije propisana pojedina prava iz zdravstvene zaštite i postupak za njihovo ostvarivanje.

U pogledu relevantnih nacionalnih propisa u oblasti zdravstvene zaštite, Zaštitnik ukazuje da su tim propisima jasno uređeni organizacija, sprovođenje i pružanje zdravstvene zaštite, prava i dužnosti građana u ostvarivanju zdravstvene zaštite, društvena briga za zdravlje građana, prava i obaveze zdravstvenih radnika i zdravstvenih saradnika, kvalitet zdravstvene zaštite, kao i druga pitanja od značaja za funkcionisanje zdravstvene zaštite. Jednako pravo na kvalitetnu i kontinuiranu zdravstvenu zaštitu garantuje se svakom pacijentu u skladu sa njegovim zdravstvenim stanjem, opšteprihvaćenim stručnim standardima i etičkim načelima, uz pravo na ublažavanje patnje i bola u svakoj fazi bolesti i stanja, na svim nivoima zdravstvene zaštite. U ostvarivanju ovih prava posebno je dat akcenat na obezbjeđivanju poštovanja ljudskog dostojanstva, fizičkog i psihičkog integriteta i ostvarivanju i zaštiti tih prava bez diskriminacije. Standardi koji štite ljudska prava u sistemu zdravstvene zaštite u evropskim okvirima su obavezujuća dokumenta Evropske unije, kao i jurisprudencija nadzornih tijela Savjeta Evrope. U cilju ostvarivanja osnovnih prava i sloboda Savjet Evrope je donio neke od najvažnijih dokumenata, a praksa Evropskog suda za ljudska prava ih je razvila na temelju evolutivnog tumačenja normi. Evropska povelja o pravima pacijenata, koja je krajem 2002. godine ratifikovana u Briselu, postala je osnovni dokument za reformu zdravstva u zemljama EU.

Priroda pritužbi koje su obrađene od strane Zaštitnika uglavnom se odnosila na loše funkcionisanje ili lošu dostupnost zdravstvenih usluga. Podnosioci su ukazivali na neadekvatno i neblagovremeno liječenje, propuste u informisanju pacijenata, neadekvatne komunikacije ljekara i pacijenta, mogućnost da ostvare kontakt sa svojim izabranim ljekarom, da dođu do potrebnih lijekova, na navodne propuste u njihovom liječenju i liječenju njihovih srodnika, prava na pristup zdravstvenim podacima o pacijentima. Veći broj građana isticao je problem dugog čekanja na pojedine specijalističke preglede i intervencije, smatrajući da im je na taj način ugroženo njihovo zdravlje. Takođe, građani su isticali sumnju prema postupcima kontrole kvaliteta pruženih zdravstvenih usluga, te su upućivani na obraćanje Ministarstvu zdravlja u cilju iniciranja postupka eksterne provjere kvaliteta stručnog rada zdravstvenih radnika.

Posebnu pažnju skrećemo na predmet koji je formiran po pritužbi pacijentkinje na rad nefrološko - urološkog konzilijuma Kliničkog centra Crne Gore, zbog nemogućnosti da ostvari pravo na transplataciju bubrega sa nesrodnim donorom, na teret Fonda za zdravstveno osiguranje. Ispitujući ovaj predmet na sveobuhvaatan način, sa aspekta pozitivne obaveze državnih organa da preduzmu dovoljne i odgovarajuće mjere i aktivnosti, u cilju obezbjeđenja adekvatne, efikasne i blagovremene zdravstvene zaštite podnositeljke pritužbe, u skladu sa međunarodnim standardima, Zaštitnik je mišljenja da Ministarstvo zdravlja, nije ispunilo svoje pozitivnu obavezu da proaktivnim djelovanjem, potpisivanjem sporazuma o saradnji sa stranim državama, kreiranjem i implementacijom neophodnih protokola i strategija, te sprovođenjem aktivnosti usmjerenih na kontinuiranu popularizaciju i prosvjećivanje građana o značaju davanja organa za presađivanje, uspostavi održivi i kvalitetni nacionalni transplatacioni

program koji bi omogućio i stvorio uslove da podnositeljka pritužbe u blagovremenom roku dobije bubreg, te da na teret Fonda za zdravstveno osiguranje, obavi, u državi ili u inostranstvu, transplataciju bubrega, u skladu sa međunarodno prihvaćenim principima kvaliteta zdravstvene zaštite.

Zaštitnik je Ministarstvu zdravlja dao određene preporuke i istovremeno upozorio da odsustvom proaktivnog i preventivnog djelovanja u oblasti transplatacione medicine i nepreduzimanjem dovoljnih i adekvatnih mjera da se pacijentima koji se nalaze na nacionalnoj listi čekanja na transplataciju organa, u što kraćem roku obezbijedi odgovarajući organ i omogući da im se izvrši transplatacija organa, u državi ili u inostranstvu, u skladu sa međunarodno priznatim principima kvalitetne zdravstvene zaštite, može imati za posljedicu ugrožavanje zdravlja pacijenata i vođenje postupaka i utvrđivanje odgovornosti države, ne samo na nacionalnom nivou, već i pred Evropskim sudom za ljudska prava.³⁰

U jednom predmetu podnosilac pritužbe obratio se Zaštitniku zahtjevom za pomoć, kako bi mu se vratio status pacijenta koji mu je oduzet od strane ZU Dom zdravlja Glavnog grada Podgorica. U ovom slučaju Dom zdravlja Glavnog grada Podgorica u vezi nastalog problema preduzeo je određene mjere i radnje, kako bi se odnosni problem riješio, te da je podnosilac kontaktiran i date mu informacije o timu izabranih doktora za odrasle koji ordiniraju u "Blok V", kako bi izvršio izbor doktora po svom nahođenju. Istovremeno, iako je u konkretnom slučaju nadležna ustanova i sama konstatovala propust u promjeni izabranog doktora, te iskazala spremnost da se taj propust ispravi, Zaštitnik je ukazao Domu zdravlja da svaki građanin ima pravo na jednakost u cjelokupnom tretmanu zdravstvene zaštite, a naročito pravo na slobodan izbor svog doktora i pravo na informisanje o svim pitanjima vezanim za njegovo/njeno zdravlje. Stoga, ni u kom slučaju ne smije se dopustiti da se pacijentu onemogući ostvarivanje prava na izbor doktora, jer ukoliko to postane pravilo, onda se postavlja pitanje uopšte postojanja ovakvog prava u praksi.

4.1.5.7. Pravo na životnu sredinu iz člana 23 Ustava Crne Gore, prepoznato i u praksi ESLJP

U Crnoj Gori je pravo na zdravu životnu sredinu zaštićeno Ustavom. Članom 23 Ustava određuje se da svako ima pravo na zdravu životnu sredinu. Svako ima pravo 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. Svako je, a posebno država, obavezan da čuva i unapređuje životnu sredinu. Oktobra mjeseca 2021. godine Savjet za ljudska prava UN-a usvojilo je rezoluciju kojom se po prvi put na međunarodnom nivou prepoznaje pravo na čistu, zdravu i održivu životnu sredinu kao ljudsko pravo. Iako veći broj država članica UN-a ovo pravo već priznaje u nacionalnim propisima, rezolucija podstiče njegovo univerzalno prepoznavanje u ustavima, zakonodavstvu i regionalnim ugovorima za zaštitu ljudskih prava. Važno je napomenuti da je Savjet usvojio i rezoluciju kojom se uspostavlja posebni izvještaj za unapređenje i zaštitu ljudskih prava u kontekstu klimatskih promjena, a obje su rezolucije donešene uoči godišnje konferencije država članica Pariskog sporazuma (COP26) u Glasgovu.

I na evropskom nivou došlo je do pomaka u pogledu prava na zdravu životnu sredinu. Evropski parlament je povodom donošenja Opšteg programa djelovanja EU za životnu sredinu do 2030. godine, raspravljao o uvođenju prava na zdravu, čistu i održivu životnu sredinu, kao preduslova za postizanje prioritarnih ciljeva Osmog programa djelovanja za životnu sredinu. Povelja EU o temeljnim pravima u čl. 37. određuje da visok nivo zaštite i poboljšanje kvaliteta životne sredine moraju biti integrisani u politike Unije i osigurani u skladu s načelom održivog razvoja.

³⁰ https://www.ombudsman.co.me/docs/1677586241_13020223_preporuka_mz.pdf

Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) je svojom bogatom sudskom praksom razvio koncept uticaja životne sredine na dobrobit ljudi. ESLJP je procijenio da kršenje prava na zdravu životnu sredinu, direktno prouzrokuje povredu više prava. Evropski sud je zauzeo stav da su javne vlasti dužne da preduzmu konkretne mjere kako bi osigurale da ljudska prava ne budu ozbiljno povrijeđena pod uticajem štetnih faktora životne sredine.

U području zaštite životne sredine postupali smo na temelju primljenih pritužbi. Pritužbe po kojima smo postupali odnosile su se na neprijatnost od buke i zagađenja, postupanja inspekcijskih organa iz oblasti zaštite životne sredine povodom prijave pojedinaca ili grupe građana, uređenja vodotoka rijeke, prava na učešće javnosti u donošenju odluka u vezi sa institucionalnim odlukama o pitanjima životne sredine, putnoj infrastrukturi, problem napuštenih životinja (pasa lualica) itd.

U jednom predmetu³¹ podnosilac pritužbe žalio se na postupanje Sekretarijata za inspekcijske poslove opštine Berane po prijavi podnosioca pritužbe u vezi pretjerane imisije - buke koju proizvodi ugostiteljski objekat XX. Kroz ispitni postupak Zaštitnik je konstatovao da u konkretnom slučaju nadležni organ nije preduzeo efikasne korake kako bi shodno svojim ovlaštenjima provjerio da li postoje određene smetnje/nepravilnosti koje predstavljaju jasno kršenje propisa o buci a na koje se poziva i sam podnosilac pritužbe. Naime, u pomenutom slučaju nijesu preduzete propisane radnje (izmjeren nivo buke unutar stambenog prostora kada se ugostiteljski objekat nalazi u istoj zgradi ili spojen stambenom objektu i ukoliko se postupa po inicijativi građana), a sve kako bi se adekvatno i pravilno utvrdilo da li je nivo zvuka u objektu na zadovoljavajućem nivou za taj objekat, te shodno tome utvrdila eventualna obaveza ugostitelju da ugradi adekvatnu zvučnu izolaciju objekta (ugradnju adekvatne vrste zvučne izolacije određene u zavisnosti od visine prekoračenja buke u odnosu na dozvoljene granične vrijednosti, vrši privredni subjekt registrovan i specijalizovan za tu djelatnost, o čemu sačinjava opis radova, koji predstavlja dokaz o izvršenim/izvedenim radovima zvučne izolacije objekta). Ovo posebno što mjerenje mora biti više puta mjereno tokom trajanja buke, a u konkretnom nije se moglo utvrditi da li je i kada je to rađeno, pa Zaštitnik shodno nađenom stanju zaključuje da preduzete mjere organa lokalne uprave opštine Berane, nijesu bile adekvatne, odnosno dovoljne i djelotvorne u datoj situaciji.

U jednom predmetu podnosilac pritužbe se žalio na postupanje ekološke inspekcije povodom inicijative upućene toj inspekciji za vršenje nadzora nad radom peletare na Bioču. Nakon sprovedenog ispitnog postupka Zaštitnik je konstatovao da je ekološka inspekcija nakon izvršenog inspekcijskog nadzora Sudu za prekršaje u Podgorici podnijela zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka protiv subjekta nadzora, iz razloga što je inspekcijskim nadzorom konstatovano da pomenuto pravno lice pristupa izvođenju projekta primarne prerade drveta i proizvodnje peleta bez saglasnosti na elaborat procjene uticaja za izgradnju poslovnog objekta sa ekonomskim dvorištem za primarnu preradu drveta i proizvodnju peleta na životnu sredinu koji je lociran na određenim katastarskim parcelama. Takođe, konstatovano je da je Odsjek za ekološku inspekciju donio rješenje kojim je naložio naznačenom pravnom licu, da od Sekretarijata za planiranje prostora i održivi razvoj Glavni grad Podgorica pribavi odluku o potrebi izrade Elaborata o procjeni uticaja na životnu sredinu za funkcionisanje projekta prerade drveta i proizvodnje peleta na katastarskim parcelama bliže određenim rješenjem.

Polazeći od toga da vladavina prava podrazumijeva, prije svega, osiguranje primjene zakona i poštovanje ljudskih prava, te da inspekcijski nadzor predstavlja jedan od ključnih mehanizama, za implementaciju ovih principa, Zaštitnik je povodom navedenog slučaja ukazao Odsjeku za ekološku inspekciju da u skladu sa svojim nadležnostima i ovlaštenjima, u konkretnom slučaju prati izvršenje naložene mjere od strane subjekta nadzora radi utvrđivanja pravog stanja stvari, te shodno tome zauzme svoj stav o eventualnom daljem preduzimanju mjera i radnji u cilju otklanjanja utvrđenih nepravilnosti.

³¹ https://www.ombudsman.co.me/docs/1706176292_29122023_preporuka_ba.pdf

U jednom slučaju podnosilac se žalio na nepostupanje Sekretarijata za planiranje prostora, komunalne poslove i saobraćaj opštine Kolašin po zahtjevu za uređenje vodotoka rijeke Plašnice i podizanje obaloutvrde. U ovom predmetu Zaštitnik je konstatovao da je pomenuti Sekretarijat dostavio podnosiocu pritužbe obavještenje da će u narednom periodu izvršiti obilazak terena, sagledati stanje i definisati dalje korake djelovanja kako bi se spriječilo izlivanje vode iz korita rijeke Plašnice i plavljenje priobalnih područja. Međutim, u daljem toku postupka, a prema stanju u spisima predmeta, nije se moglo utvrditi da li je Sekretarijat za planiranje prostora, komunalne poslove i saobraćaj opštine Kolašin od dana dostavljanja odnosno obavještenja upoznao podnosioca pritužbe o daljim radnjama, odnosno aktivnostima koje je preduzeo u cilju sagledavanja stanja i definisanja daljeg djelovanja u rješavanju odnosno problema. Stoga je Zaštitnik dao preporuku Sekretarijatu za planiranje prostora, komunalne poslove i saobraćaj opštine Kolašin da bez daljeg odlaganja, obavijesti podnosioca pritužbe o ishodu postupanja po njegovom zahtjevu.³²

Nakon date preporuke Zaštitnika Sekretarijat za planiranje prostora, komunalne poslove i saobraćaj opštine Kolašin obavijestio je Zaštitnika da je sproveo postupak u cilju rješavanja odnosno problema i zaključio Ugovor o izvođenju radova na regulaciji korita rijeke Plašnice, o kojem je sačinjen Konačan izvještaj stručnog nadzora.

U jednom slučaju podnosilac pritužbe žalio se na nepostupanje Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma - Urbanističko građevinske inspekcije po zahtjevu podnosioca pritužbe za donošenje odluke o rušenju bespravno sagrađenog objekta na lokaciji xx.

U ovom predmetu donijeto je mišljenje i u tom pravcu date su određene preporuke.³³

Sljedeći predmet odnosio se na nepostupanje Sekretarijata za opštu upravu, društvene djelatnosti, urbanizam, komunalnu djelatnost i zaštitu životne sredine opštine Andrijevića po zahtjevu podnosioca pritužbe kojim je tražio preduzimanje određenih radnji i mjera kako bi bili uklonjeni psi lualice koji se nalaze ispred ulaza njegove stambene zgrade. Zaštitnik je uzeo u obzir iznijete navode Sekretarijata, uvažavajući i određene aktivnosti koje su preduzete po pitanju preuzimanja i smještaja pasa lualica sa područja teritorije opštine Andrijevića. Međutim, primjećuje se da povodom konkretnog slučaja od dana prestanka važenja navedenog ugovora, ni nakon godinu dana, nadležni Sekretarijat nije preduzeo dalje radnje u cilju iznalaženja rješenja za odnosno pitanje, ili stvaranja uslova za eventualno zaključivanje novog ugovora sa privrednim društvom sa obavezom preuzimanja i smještaja pasa lualica sa teritorije opštine Andrijevića. Sve ovo ukazuje da u konkretnom slučaju opština, odnosno nadležni Sekretarijat nije u dovoljnoj mjeri ispunio svoje zakonske obaveze bliže određene važećim propisima koji regulišu ovo pitanje.

U pogledu relevantnih nacionalnih propisa jasno su uređene oblasti zbrinjavanja napuštenih ili izgubljenih životinja (kućnih ljubimaca) i održavanje skloništa za njihovo zbrinjavanje, zaštite dobrobiti životinja i definisane obaveze i odgovornosti fizičkih i pravnih lica u cilju zaštite zdravlja i dobrobiti životinja, zdravstvena zaštita životinja, mjere veterinarskog javnog zdravlja, veterinarska zaštita životne sredine, kao i druga pitanja od značaja za obavljanje veterinarske djelatnosti čija je organizacija i sprovođenje zaštite zdravlja životinja i sprovođenje mjera veterinarskog javnog zdravlja od interesa za Crnu Goru, kao i uslovi i način držanja kućnih ljubimaca, način postupanja sa napuštenim kućnim ljubimcima, način zbrinjavanja i kontrole njihovog razmnožavanja i sakupljanja na gradskom području opštine Andrijevića.

³² https://www.ombudsman.co.me/docs/1700045316_201023_preporuka_sekretarijat.pdf

³³ https://www.ombudsman.co.me/docs/1682079191_28022023_preporuka_bd.pdf

Zaštitnik smatra da je za ispunjavanje pomenutih obaveza neophodan uslov za ostvarivanje osnovnih ciljeva zbog kojih je zakonodavac i predvidio i propisao zbrinjavanje i obezbjeđivanje smještaja za napuštene i izgubljene životinje, kako radi njihove dobrobiti, tako i da bi time bilo preduprijeđeno eventualno ugrožavanje bezbjednosti i zdravlje građana. Isto tako Zaštitnik ukazuje daje potreba za kontrolom broja pasa lualica motivisana upravo zabrinutošću o javnoj bezbjednosti i javnom zdravlju. Sve veći broj pasa lualica predstavlja značajan problem za javno zdravlje i dobrobit ljudi i životinja. Opasnost od pasa lualica, koja prijete građanima, je stvarna i ozbiljna opasnost, sa kojom sve institucije moraju pažljivo da se bave. Ovaj rizik krši njihova prava i slobode, u rasponu od sigurnosti, tjelesnog integriteta do zdravlja. Prava i slobode građana, zaštićena su Ustavom i pomenutim zakonodavstvom. Shodno tome, centralne i lokalne institucije su odgovorne da djeluju u okviru svojih nadležnosti za rešavanje ovog problema. U svrhu smanjenja ovog rizika i potpunog eliminisanja istog, institucije moraju preduzeti efikasne, brze i humane mjere za upravljanje psima lualicama.

Povećanje porasta populacije napuštenih životinja na ulicama, po mišljenju Zaštitnika svakako za posledicu ima pregršt dodatnih ekoloških, zdravstvenih, socijalnih i ekonomskih problema kao što su napadi pasa na građane, širenje zaraznih bolesti među životinjama, kao i zoonoza (bjesnilo, ehinokokoze), naknada štete za ujede, raznošenje otpada i zagađenje životne sredine.

Zaštitnik napominje da ne postoji nijedna direktiva ili uredba Evropske unije koja se bavi kontrolom pasa lualica, jer je to prepušteno nadležnosti država članica. Problemom lutajućih životinja posredno se bavi jedini međunarodni ugovor koji pominje kućne ljubimce: Evropska konvencija za zaštitu kućnih ljubimaca, koju je usvojio Savjet Evrope. Konvencija zahtijeva da se uspostavi osnovni zajednički standard stava i prakse prema vlasništvu kućnih ljubimaca. Cilj konvencije je i smanjenje broja životinja lualica. Zabrana napuštanja kućnih ljubimaca pominje se među ključnim principima držanja kućnih ljubimaca. Konvencija uključuje dodatne mjere za životinje lualice koje nastoje da smanje njihov broj. Kada broj lualica postane problem, Konvencija predviđa donošenje odgovarajućih zakona i/ili administrativnih mjera neophodnih za smanjenje njihovog broja na način koji ne uzrokuje neizbježne bolove, patnju ili neprijatnosti. Takve mjere uključuju zahtjeve da, ukoliko se takve životinje love, to učini uz minimalnu fizičku i mentalnu prikladnu patnju za životinju; ako se uhvaćene životinje drže ili ubijaju, to se uradi u skladu sa principima utvrđenim u Konvenciji. Države se obavezuju da podstaknu razvoj informativnih i obrazovnih programa u cilju promocije svijestii i znanja o zaštiti životinja među organizacijama i pojedincima.

Problem pasa lualica razmatrao je i Evropski sud za ljudska prava. U presudi *Georgel and Georgeta Stoicescu v. Rumunije* (26. jul, 2011. godine, stav 62), podnosilac predstavke se žalio na napad gomile pasa lualica na nju, tvrdeći da se to desilo zbog propusta vlasti da pravilno primijene mjere protiv brojnih pasa lualica, a što je predstavljalo prijetnju za bezbjednost stanovnika. Sud je utvrdio da nedostatak dovoljnih mera koje su vlasti preduzele u rešavanju pitanja pasa lualica, zajedno sa njihovim neuspjehom da pruže odgovarajuću naknadu za pretrpljene povrede, predstavlja kršenje pozitivnih obaveza države predviđenih članom 8 Evropske konvencije kako bi se osiguralo poštovanje privatnosti podnosioca zahtjeva.

Zaštitnik razumije činjenicu da opština Andrijevića kao i ostale lokalne samouprave u potpunosti ne mogu riješiti navedeni problem, ali svakako smatra neophodnim ukazati da se ovom problemu mora pristupiti pažljivo i odgovorno kako bi se pronašlo održivo, humano i sistemsko rešenje. Dužnost lokalne samouprave je da stvori sve neophodne uslove za rešavanje predmetnog problema, a ta dužnost upravo proizilazi iz zakonskih odredbi koje propisuju način postupanja sa napuštenim i izgubljenim životinjama, obezbjeđivanje uslova za njihovo zbrinjavanje i sprovođenje mjera kontrole njihovog razmnožavanja.

Istovremeno Zaštitnik upozorava da nedostatak odgovarajućeg pristupa ovom pitanju i nesagledavanje svih okolnosti konkretnog slučaja, kao i odsudstvo djelovanja, što predstavlja zakonsku obavezu lokalne

smaopurave, može imati za posljedicu vođenje postupaka i utvrđivanje odgovornosti države ne samo na nacionalnom nivou, već i pred ESLJP, u kom pravcu je Sud već utvrđivao odgovornost države da zbog nedostatka dovoljnih mera koje su vlasti preduzele u rešavanju pitanja pasa lualica, zajedno sa njihovim neuspjehom da pruže odgovarajuću naknadu za pretrpljene povrede, predstavlja kršenje pozitivnih obaveza države predviđenih članom 8 Evropske konvencije.

Crna Gora ima određeni nivo pripremljenosti u ovoj oblasti. Ostvaren je ograničen napredak kad je u pitanju usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU o vodama, zaštiti prirode i klimatskih promjena. Još uvijek su potrebni značajni naponi na implementaciji i sprovođenju, posebno kad je u pitanju upravljanje otpadom, kvalitet vode i vazduha, zaštita prirode i klimatske promjene. Iako je zaštita životne sredine navedena među vrijednostima na kojima počiva ustavni poredak naše zemlje, s obzirom da je životna sredina glavni faktor koji utiče na blagostanje i zdravlje građana, može se ocijeniti da se i dalje suočavamo sa različitim ekološkim problemima, koji nijesu uspjeli da pronađu adekvatan tretman od strane nadležnih institucija.

Loš kvalitet vazduha i njegov uticaj na zdravlje građana i dalje izaziva zabrinutost; degradacija, zagađivanje, betoniranje i neselektivno mijenjanje zemljišta; nedostaci u upravljanju divljim deponijama; upravljanje bukom; nedostaci u informisanju i uključivanju građana u procese donošenja odluka u vezi sa pitanjima životne sredine; nekontrolisanje usaglašenosti građevinskih objekata u izgradnji i završenih sa građevinskim dozvolama; kašnjenje u procedurama za izdavanje dozvola/upotrebnih dozvola kao i pristup pravdi ili kašnjenja u procesima pokrenutim u tužilaštvu i sudovima u vezi sa pitanjima životne sredine. Ozbiljne prijetnje po životnu sredinu i dalje ostaju nelegalna skladišta, sanitarna skladišta, kojima se ne upravlja po standardima i kriterijumima, opasni otpad, bacanje industrijskog otpada bez kriterijuma i standarda.

Jako je važno raditi na hitnom rješavanju nedostatka dovoljnog administrativnog kapaciteta na centralnom i lokalnom nivou i u inspekcijskim organima, nedovoljne međuinstitucionalne koordinacije i nedostatka održivog finansijskog okvira.

Kod utvrđivanja i saniranja zagađenja životne sredine bitnu ulogu imaju nadležne inspekcije, koje postupaju u okviru djelokruga svoga rada. Zato je jako bitna saradnja sa inspekcijama pa u postupcima Zaštitnik često predlaže njihovo postupanje. Podaci dobijeni iz inspekcijskih nadzora itetako doprinose indetifikaciji izazova u zaštiti životne sredine i njihovom uticaju na zdravlje građana. Zato i u ovom Izvještaju Zaštitnik ukazuje na značaj i svrsishodnost preventivne uloge inspekcijskih organa u postupku procjene uticaja na životnu sredinu. Takođe važno je dati akcenat na potrebu kontinuiranog vršenja inspekcijskog nadzora, preduzimanju mjera u skladu sa zakonskim ovlašćenjima, a naročito mjera odgovornosti.

Pohvalno je istaći da je Vlada Crne Gore u izvještajnoj godini usvojila Predlog zakona o upravljanju otpadom. Akcenat novog Predloga zakona stavljen je na cirkularnu ekonomiju kroz program proširene odgovornosti, selektivnog sakupljanja otpada i smanjenje odlaganja otpada, čime se Crna Gora pridružuje razvijenim zemljama po pitanju upravljanja otpadom, a samim tim i zaštite životne sredine.

Javno učešće u procesu donošenja odluka se odvija, ali zahtijeva i dalje poboljšanje. Iako su uočeni pomaci u poštovanju tri procenduralna principa prava životne sredine, principa učešća javnosti u donošenju odluka, pristupa informacijama o životnoj sredini i principa pristupa pravdi, institucije i dalje imaju posla u tom pogledu. Većina ekoloških projekata nastavlja da se sprovodi sa ili bez kvalitetnih procjena na životnu sredinu. Potrebno je imati što više javnih rasprava o životnoj sredini i ekološkim problemima. U tom smislu bi ekološki razvoj dobio više prostora u medijima i na društvenim platformama.

Napredak ka ekološkoj demokratiji predstavlja aktiviranje civilnog društva. Promocija, vaspitanje i inetgracija prava životne sredine u nastavne planove i programe je pitanje koje treba posebno obuhvatiti.

4.1.5.8. Pravo na rad garantovan članom 62 Ustava Crne Gore

Pravo na rad je jedno od osnovnih ljudskih prava zagarantovanih Opštom deklaracijom o pravima čovjeka, Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i Ustavom Crne Gore. Ono je u direktnoj vezi sa ljudskim dostojanstvom i potrebom pojedinca da putem rada učestvuje u društvenom životu. Važno je naglasiti da "pravo na rad" odnosno njegova formulacija ne podrazumijeva garanciju na posao. Ono podrazumijeva pravo na jednak pristup radu i zapošljavanju, a obaveza je države da preduzme konkretne korake kako bi se građanima omogućilo ostvarivanje ovog prava.

Pritužbe podnijete Zaštitniku po pitanju ovog prava najvećim dijelom su se odnosile na sprovođenje konkursnih procedura, donošenja aneksa ugovora o radu, umanjenje norme časova bez zakonske procedure i izmjene ugovorenih uslova rada, ocjenjivanja državnih službenika i namještenika. Jedan određeni broj pritužbi odnosio se na nepostupanje određenih organa po zahtjevima podnosilaca za ostvarivanje prava iz radnog odnosa za određeni period proveden u sastavu Ministarstva unutrašnjih poslova.

U jednom slučaju podnositeljka pritužbe obratila se povodom ostvarivanja zakonskog prava iz rada, tražeći da joj se po povratku sa porodijskog odsudstva, po tom osnovu, obezbijedi povratak na rad, na puno radno vrijeme i punu zaradu, a koju je uredno ostvarivala do odlaska na porodijsko odsudstvo, a u skladu sa ugovorom o radu na puno radno vrijeme. Zaštitnik podsjeća da je ranije postupao po ovoj pritužbi, te ocijenio da je u konkretnom slučaju došlo do miješanja u pravo na imovinu podnositeljke pritužbe umanjenjem ugovorene norme (puno radno vrijeme) i na taj način izmijenio ugovorne uslove rada koje je posljedično dovelo do umanjenja zarade, te da to miješanje iz naprijed navedenih razloga nije bilo u skladu sa zakonom (o radu), koji zakon je dovoljno precizan i dostupan, pa je, pored povrede na rad iz čl. 58 Zakona o radu došlo i do povrede prava na mirno uživanje imovine.

Polazeći od sveobuhvatnog utvrđenog činjeničnog stanja, imajući u vidu ponovljenu povredu koja je utvrđenu u ranijem predmetu po pritužbi podnositeljke, po navedenom osnovu, Zaštitnik je dao preporuku JU Gimnazija „Stojan Cerović“ Nikšić da, imajući u vidu izloženo pravno stanovište u Mišljenju Zaštitnika³⁴, postupi u skladu sa preporukom da u budućim/sličnim situacijama, kada se mijenjaju ugovoreni uslovi rada koji se tiču zarade, slijedi odredbe člana 47 i 48 Zakona o radu.

Za napomenuti je i da je u jednom predmetu u kojem je Zaštitnik već postupao i donio mišljenje, ukazano na postupanje Ministarstva unutrašnjih poslova u predmetu utvrđivanja ocjene rada za 2014. godinu, koji i nakon donijetog mišljenja i preporuke Zaštitnika, još uvijek nije okončan. U ovom predmetu³⁵ Zaštitnik je konstatovao da je podnosiocu pritužbe, odugovlačenjem postupka i neblagovremenim odlučivanjem, povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku, kao jedno od segmenata prava na pravično suđenje, zajemčeno članom 32 Ustava Crne Gore i članom 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. Istovremeno, Zaštitnik je izrazio zabrinutost što Ministarstvo unutrašnjih poslova ne sprovodi donijeto mišljenje Zaštitnika, po prethodnoj pritužbi podnosioca, u kojem je u predmetnoj upravnoj stvari konstatovao problem dugog trajanja postupka pred pomenutim Ministarstvom.

U više predmeta koji su formirani po pritužbama građana a koji se odnose na postupanje Ministarstva unutrašnjih poslova, po zahtjevima za ostvarivanje prava iz radnog odnosa, za period proveden u rezervnom sastavu Ministarstva unutrašnjih poslova, Zaštitnik je donio mišljenje da je neblagovremenim

³⁴ https://www.ombudsman.co.me/docs/1654769177_10052021_preporuka_nk.pdf

³⁵ https://www.ombudsman.co.me/docs/1700045155_231023_preppruka_mup.pdf

odlučivanjem i nepostupanjem u cjelosti po rješenjima Komisije za žalbe, u predmetnim upravnim stvarima, od strane Ministarstva unutrašnjih poslova, podnosiocima pritužbe povrijeđeno pravo na pravično suđenje u razumnom roku, zajemčeno članom 32 Ustava Crne Gore i članom 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama.

Primjeri:

Ministarstvo unutrašnjih poslova

I Da u što kraćem roku u ponovnom postupku odluči u predmetnoj upravnoj stvari, slijedeći naloge i upute neposredno višeg organa (Komisije za žalbe).

Komisija za žalbe

II Da u budućim istim/sličnim postupcima, koristi pravnu mogućnost da sama riješi upravnu stvar, shodno odredbi člana 126 stav 9 ZUP-a.

III Da u situacijama kada nađe da će uočene nedostatke prvostepenog postupka, brže i efikasnije riješiti prvostepeni organ, prilikom poništaja takve odluke, dati valjano obrazloženje zašto smatra da će u konkretnom slučaju to prvostepeni organ brže i efikasnije riješiti.³⁶

Komisija za žalbe

Da bez daljeg odlaganja, sprovede ponovni postupak u odnosnoj upravnoj stvari, otkloni nedostatke na koje je ukazano presudom Upravnog suda CG br. U br. 1252/21 od 14. decembra 2022. godine i donese novo zakonito rješenje.

Ministarstvo unutrašnjih poslova

Da u ovoj ili sličnoj situaciji, rukovodi se načelima i pravilima upravnog postupka, preduzima sve neophodne mjere u okviru svojih ovlašćenja i u cjelosti postupa po uputima neposredno višeg organa.

Da odluku/e koju donosi sadrži valjano obrazloženje, odnosno da u istoj na valjan način utvrdi činjenično stanje i jasno obrazloži zašto prihvata ili ne prihvata određeni dokaz, kao i zašto određenu činjenicu utvrđuje kao dokazanu ili nedokazanu, a sve kako bi neposredno viši organi, bili u mogućnosti da meritorno odluče u ovoj pravnoj stvari i okončaju predmet.

4.1.6. Opšte i pojedinačne preporuke prema adresatima

Nakon sveukupne analize stanja i situacije u pojedinim oblastima, Zaštitnik nalazi za shodno da uputi opšte i pojedinačne preporuke u cilju prevazilaženja situacija koje su vodile ili vode kršenju ljudskih prava i sloboda. U vezi sa tim Zaštitnik preporučuje:

► Da Vlada ili ministarstva, kao izrađivači propisa, postupaju što transparentnije i u procesu pripreme propisa uključuje zainteresovanu javnost kako bi građani i civilno društvo bili aktivni partneri u kreiranju javnih politika u donošenju zakona i drugih propisa.

U cilju prevazilaženja uočenog sistemskog problema, kao i unapređenja postojećeg stanja vezano za trajanje postupaka započelih po ranije važećim zakonima koji regulišu ovu oblast, Zaštitnik i u ovom izvještaju podsjeća na svoje prethodne preporuke (iz Izvještaja o radu za 2022. godinu) i podstiče organe državne uprave da nastave sa aktivnostima na realizaciji preporuka i to:

³⁶ https://www.ombudsman.co.me/docs/1687781398_19062023_preporuka_mup.pdf

- ▶ Da obezbijede potpunu i doslednu primjenu propisa o upravnom postupku, prilikom odlučivanja o pravima, obavezama i pravnim interesima građana, kako u prvostepenom tako i drugostepenom postupku.
- ▶ Da rukovodeći se načelima i pravilima upravnog postupka, preuzmu sve neophodne aktivnosti i mjere u okviru svojih ovlaštenja, kako bi se obezbijedilo efikasno i ažurno postupanje po zahtjevima građana.
- ▶ Da u upravnim stvarima koje su započete, a nijesu okončane do stupanja na snagu novog Zakona o upravnom postupku, postupaju sa dužnom pažnjom i hitnošću, što znači da prioritarno postupaju i rješavaju u istima, kada okolnosti ukazuju na njegovo/njihovo pretjerano dugo trajanje.
- ▶ Da donose odluku/e koje će sadržati valjano obrazloženje, odnosno u kojima će na valjan način utvrditi činjenično stanje i jasno obrazložiti zašto prihvata ili ne prihvata određeni dokaz, kao i zašto određenu činjenicu utvrđuje kao dokazanu ili nedokazanu, a sve kako bi neposredno viši organi, a potom eventualno i Upravni sud Crne Gore, bili u mogućnosti da meritorno odluče u određenoj pravnoj stvari i okončaju predmete.
- ▶ Da, kada se na postupke u toku ne premjenjuju odredbe novog ZUP-a i ZUS-a, prilikom donošenja odluke, postupaju po nalogima neposredno viših organa i pribave sve dokaze i utvrde sve činjenice na koje im je ukazano, kako bi omogućili istima da meritorno odluče i izbjegnu nepotrebno odugovlačenje postupka, obzirom da ne postoji djelotvorno pravno sredstvo čija bi upotreba spriječila višestruka i iscrpljujuća vraćanja predmeta na ponovni postupak.
- ▶ Da neposredno viši organi uprave u odnosu na one koji odlučuju u prvom stepenu, u svim postupcima, posebno onim koji su započeti a nisu okončani do stupanja na snagu novog ZUP-a i ZUS-a (vidjeti naprijed), blagovremeno odlučuju po žalbama protiv prvostepene odluke, a posebno da koriste pravnu mogućnost da sami riješe upravnu stvar, vodeći računa o interesu stranaka i dugom trajanju upravnih postupaka.
- ▶ Da u situacijama kada nađu da će uočene nedostatke prvostepenog postupka, brže i efikasnije riješiti prvostepeni organ, prilikom poništaja takve odluke, daju valjano obrazloženje zašto smatraju da će u konkretnom slučaju to prvostepeni organ brže i efikasnije riješiti.

Ministarstvu javne uprave

- ▶ Da uvede sistemsko praćenje rada odnosno postupanja upravnih organa u upravnim postupcima koji su započeti a nijesu okončani do stupanja na snagu novog ZUP-a i novog ZUS-a, s ciljem utvrđivanja postupaju li upravni organi u skladu sa zakonskim obavezama koje se odnose na:
 - poštovanje rokova za donošenje rješenja u upravnom postupku
 - dužnost drugostepenih organa da bez vraćanja predmeta na ponovni postupak prvostepenom organu okončaju postupak (sami riješe upravnu stvar)
 - ukupno trajanje ovih upravnih postupaka.
- ▶ U tom smislu potrebno je uvesti obavezu svim upravnim organima da uspostave i vode odgovarajuće evidencije i polugodišnje (ili čak i kraće), dostavljaju detaljne Izvještaje o ključnim elementima za praćenje stanja u pogledu trajanja upravnih postupaka i postupanja upravnih organa u skladu sa zahtjevom za donošenjem odluke u razumnom roku, sa navođenjem preciznih i jasnih razloga u slučaju nepostupanja i/ili odlaganja.
- ▶ Ako bi takvi Izvještaji pokazali da upravni organi ne postupaju u skladu sa svojim obavezama u pogledu poštovanja rokova za donošenje rješenja u upravnom postupku i/ili dužnošću da se u slučaju

višestrukog poništavanja prvostepenih rješenja bez korišćenja mogućnosti drugostepenog organa da sam riješi upravnu stvar, pri čemu izostaje obrazloženje "zašto smatra da to prvostepeni organi brže i efikasnije mogu riješiti" - razmotre pokretanje inspekcijskog nadzora i izricanje upravnih mjera, u smislu čl.290-293. Zakona o upravnom postupku, kao i pokretanje postupaka shodno čl.154-157 Zakona o državnim službenicima i namještenicima, kao i čl.13 -19. Zakona o inspekcijskom nadzoru, za starješine organa, kao i odgovornog/ih lica kod kojega/ih je utvrđena povreda.

Sve prednje se posebno odnosi na postupke koji su započeti a nijesu okočani do dana stupanja na snagu ZUP-a i ZUS-a, imajući u vidu naprijed uočeni i navedeni nedostatak (ne postoji djelotvorno pravno sredstvo za ubrzanje postupka u slučajevima višestrukog vraćanja predmeta na ponovni postupak po ranijim važećim zakonima.

Upravi za ljudske resurse

► Da nastave ili dodatno osnaže obaveznu edukaciju državnih službenika, kao i rukovodnog kadra sa obaveznom evaluacijom ili provjerom znanja, koji postupaju u upravnim postupcima o Evropskoj konvenciji i praksi ESLJP-a koja se odnosi na ostvarivanje prava na donošenje odluke u razumnom roku i načinu vođenja postupaka u skladu s članom 6 stav 1 Konvencije i posljedicama nepostupanja u skladu sa zahtjevom razumnog roka, sa posebnim akcentom na postupke započete po ranije važećem Zakonu o upravnom postupku i Zakonu o upravnom sporu.

Poseban akcenat bi se trebao staviti na dobro ustanovljenu praksu ESLJP u odnosu na Crnu Goru, upravo u ovakvim upravnim situacijama, gdje je utvrđena povreda, kako bi se podigao nivo svijesti o obaveznosti primjene postojećih i relevantnih zakonskih normi u duhu zakona.

Svim upravnim organima

► da u upravnim postupcima, donose odluku/e koje će sadržati valjano obrazloženje, odnosno u kojima će na valjan način utvrditi činjenično stanje i jasno obrazložiti zašto prihvata ili ne prihvata određeni dokaz, kao i zašto određenu činjenicu utvrđuje kao dokazanu ili nedokazanu, a sve kako bi neposredno viši organi, a potom eventualno i Upravni sud Crne Gore, bili u mogućnosti da meritorno odluče u određenoj pravnoj stvari i okončaju predmete, izbjegavajući nepotrebno odlaganje u postupku pred sudom kod donošenja meritorne odluke.

Upravi za ljudske resurse

► Iako je Uprava za kadrove, izjašnjavajući se na preporuke date u Mišljenjima Zaštitinka, obavijestila da kontinuirano sprovodi edukaciju državnih službenika i rukovodnog kadra, uočeni problem ukazuje da je neophodno ne samo nastaviti sa edukacijom, već da se dodatno osnaži obavezna edukacija o Evropskoj konvenciji i praksi ESLJP-a državnih službenika, kao i rukovodnog kadra sa obaveznom evaluacijom ili provjerom znanja. Ista bi trebala biti usmjerena i na praksu domaćih sudova, kako Upravnog suda i Vrhovnog suda CG, tako i Ustavnog suda Crne Gore.

► Potrebno je da organi javne uprave obezbijede da njihove organizacione jedinice formalno i suštinski postupaju u skladu sa zahtjevima građana.

► Organi javne uprave posebnu pažnju treba da posvete primjeni propisa o dostavljanju upravnih akata. Prilikom opredjeljivanja za način dostavljanja akata organi javne uprave treba da postupaju sa naročitom pažnjom, uz svijest o interesima građana da budu upoznati sa sadržinom upućenih akata.

► Neophodno je uvesti jedinstvene kriterijume pri postupanju sa različitim zahtjevima/podnescima kako bi se garantovalo standardizovano i dosljedno postupanje sa istima i izbjeglo proizvoljno ili pristrasno postupanje prema zahtjevima građana.

Zaštitnik i u ovom izvještaju podsjeća na svoje prethodne preporuke podstičući organe državne uprave da nastave sa aktivnostima na realizaciji preporuka i to:

► Potrebno je da organi javne uprave unaprijede ostvarivanje pisane komunikacije sa građanima i posvete više pažnje potpunoj i dosljednoj primjeni propisa kako bi se građanima omogućilo blagovremeno, pravilno i zakonito odlučivanje o njihovim zahtjevima.

► Neophodno je nastaviti aktivnosti na podizanju svijesti zaposlenih o principima dobre uprave i uspostavljanje efikasnog sistema odgovornosti u javnom sektoru, zbog neblagovremenog, nezakonitog rada i kršenja prava građana.

► Sistem javne uprave treba da bude transparentniji i pristupačniji svim građanima. Javna uprava mora biti dobro organizovana i pripremljena za poštovanje ljudskih prava i sloboda i stvaranje mogućnosti za ostvarivanje ovih prava.

► Neophodno je da organi uprave unaprijede ostvarivanje pisane komunikacije sa građanima, što između ostalog podrazumijeva dosljednu primjenu odredbi propisa u oblasti upravnog postupka, posebno koji se tiče dostavljanja, kako u prvostepenom tako i u drugostepenom postupku.

Svim upravnim organima

► dužni su da prilikom postupanja u upravnim stvarima rješavaju na osnovu zakona i drugih propisa, te da pri vođenju postupka budu efikasni i da strankama omoguće da što lakše zaštite i ostvare svoja prava i pravne interese.

Upravi za ljudske resurse

► da kontinuirano sprovodi obuke državnih službenika, koji postupaju u upravnim postupcima, posebno u dijelu koji se odnosi na pravilno sprovođenje odredbi zakona o dostavljanju pismena, ukazujući na važnost blagovremenog i urednog dostavljanje pismena i na posljedice neurednog dostavljanja u smislu onemogućavanja prava na pristup sudu.

Imajući u vidu identifikovan problem dugog trajanja upravnih postupaka pred nadležnim komisijama za povraćaj i obeštećenje, gdje se odlučuje o imovini građana, Zaštitnik daje preporuku

Regionalnim komisijama za povraćaj i obeštećenje (Podgorica, Bar i Bijelo Polje)

► da ubrzaju postupke za obeštećenje, posebno one koji su započeti a nijesu okončani do stupanja na snagu novog Zakona o upravnom postupku i upravnom sporu.

Ministrastvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine

Imajući u vidu da se radi o postupcima u kojima se ispravljaju moguće nepravilnosti iz ranijeg perioda i građanima omogućava ostvarivanje prava na mirno uživanje imovine koje im je dugi niz godina uskraćivano i dalje se uskraćuje, navedeno predstavlja razlog više da se ovim postupcima pokloni znatno veća pažnja i da se isti okončaju što prije, na zakonit, pravilan i pravičan način, poštujući Ustavom zagarantovano pravo na svojinu/imovinu.

► da se poveća broj upravnih nadzora nad postupcima povraćaja i obeštećenja koji se vode pred Regionalnim komisijama.

► da izvrši analizu broja predmeta koji su započeti, a neokonačni do stupanja na snagu novih zakona, da utvrdi razlog njihov odugovlačenja i napravi strategiju ili preduzme odgovarajuće mjere u cilju njihovog okončanja.

Upravi za nekretnine

► preduzimanje mjera za utvrđivanje činjeničnog stanja u pogledu zaostatka u rješavanju "starih" predmeta i redosljeda rješavanja istih u razumnom roku.

► da obezbijedi jačanje kadrovskih kapaciteta i edukaciju rukovodećeg kadra u oblastima upravljanja, razvoju i edukaciji državnih službenika, što uključuje i razvoj odgovarajućih upravljačkih vještina, ključnih da bi se omogućio proces profesionalizacije i osigurala odgovarajuća sposobnost na rukovodećem nivou.

► Intenzivirati rad na implementaciji i sprovođenju kako bi se postigla završna mjerila za Poglavlje 27, posebno o vodama, zaštiti prirode, kvalitetu vazduha, industrijskom zagađenju i sektoru klimatskih promjena.

► Usvojiti i započeti s primjenom Zakona o upravljanju otpadom te raditi na usvajanju Državnog plana upravljanja otpadom 2023- 2028.godine.

Zaštitnik i u ovom izvještaju podsjeća na svoje prethodne preporuke (iz Izvještaja o radu za 2022. godinu) i podstiče preduzimanje aktivnosti na realizaciji tih preporuka i to:

► Potrebno je nastaviti sa daljim razvojem zakonodavnog okvira, kroz usklađivanje propisa, uzimajući u obzir nove EU propise, kao i izmjene i dopune postojećih, te jačati kapacitete neophodne za implementaciju propisa.

► Načelo predostrožnosti traži veći nivo zaštite životne sredine i zdravlja. Stoga bi institucije trebale učiniti mnogo više kako bi osigurale djelotvornu zaštitu prava na zdrav život te ostvarenje ustavnih vrijednosti očuvanja životne sredine.

► Definisati saradnju i implementaciju sa privrednim subjektima, potencijalnim zagađivačima životne sredine i osiguravajućim društvima u cilju stvaranja preduslova za adekvatnu primjenu Zakona o odgovornosti za štetu u životnoj sredini.

► Uspostaviti redovan i kontinuirani dijalog kada su u pitanju odluke koje se odnose na velike zahvate u zaštićenim, čak i potencijalno zaštićenim oblastima ili zahvate koje ih neposredno ugrožavaju.

► Jačati kapacitete inspekcije, dosljedno primjenjivati mjere inspekcijskog nadzora.

► Takođe, sadržaji o pravu na zdravu životnu sredinu i o klimatskim promjenama trebali bi biti snažnije prisutni na svim nivoima obrazovnog sistema, kako bismo mladima, među kojima su i budući donosioci odluka, dali jasnu i snažnu poruku kako su očuvanje prirode te zaštita života i zdravlja prioritet države Crne Gore.

4.1.7. Pravo na slobodu izražavanja i medijske slobode

Ostvarivanje prava na slobodu izražavanja, zloupotreba ovog prava i sloboda medija u Crnoj Gori bili su aktuelna pitanja i u ovoj izvještajnoj godini.

S obzirom da pravo na slobodu izražavanja i medijske slobode čine osnov i neophodan preduslov za ostvarivanje svih drugih prava i sloboda, a ujedno predstavljaju i mjeru demokratičnosti i razvoja svakog društva, ova oblast s razlogom je u fokusu pažnje ne samo Zaštitnika, već i svih relevantnih subjekata koji se na bilo koji način bave ljudskim pravima i vladavinom prava. Jedna od izreka koja opisuje ulogu i značaj novinarstva jeste da su mediji ogledalo društva. Da ogledalo ne bi dalo zamagljenu i „iskrivljenu sliku stvarnosti“ potrebno je da nadležni organi obezbijede uslove za dostojan i slobodan rad, uz pretpostavku dosljednog poštovanja pravila profesije i medijskih zakona. I ovom prilikom ukazujemo na važan doprinos novinara otvaranju brojnih pitanja koja su uticala na unaprjeđenje ljudskih prava i sloboda u mnogim aspektima, kako pojedinaca, tako i cijelih zajednica. Takođe, i dalje se dešava da građani neke probleme riješe brže i efikasnije posredstvom medija, nego institucija sistema, što je potrebno mijenjati. Godinama unazad ukazivali smo da podijeljenost društva, politička nestabilnost i različite vrste tenzija utiču na negativan i nasilan narativ, koji je sveprisutan u javnom diskursu. Tako je bilo i u godini koja je predmet ovog izvještavanja, imajući u vidu društveni kontekst opisan u uvodnoj riječi izvještaja. Kao vodeće izvorište netolerantnog izražavanja, koje podstiče druge oblike diskriminatornog i provokativnog govora, izdvaja se političko djelovanje i tematika, što je i dalje aktuelno, posebno na društvenim mrežama i u komentarima na portalima. I u 2023. godini najveći broj reagovanja i saopštenja Zaštitnika odnosio se na uvredljiv govor, govor mržnje, online prijetnje i zastrašivanja, a naročito kao i primjere mizoginije i seksizma, posebno prema poslenicima javne riječi³⁷. Takvih primjera bilo je gotovo svakodnevno, a budući da je gotovo nemoguće registrovati sve slučajeve, javna reakcija uglavnom uslijedili kada se putem medija ulkaže na takve primjere. Posebnu zabrinutost izrazili smo u slučaju prijetnji novinarima od strane lica čije prethodne prijetnje nijesu procesuirane.

Reagujući na ovakva dešavanja, Zaštitnik je ukazivao da namjera nije da se na bilo koji način spriječi rasprava o svim vitalnim pitanjima društva, uključujući i ona koja su osjetljiva i izazivaju različite reakcije. Međutim, to ne znači da takve diskusije treba pretvoriti u pravi rat uvredama i prijetnjama i to takvim da ponekad prelaze svaku granicu tolerancije, a ponekad idu i znatno više iznad toga, ugrožavajući spokojan život i mir ljudi u fokusu javnosti. U slučajevima kada za to ima zakonske osnove izuzetno je važno pravovremeno procesuirati odgovorne, jer društvena osuda bez drugih posljedica, autorima i počiniocima djela u ovoj oblasti uglavnom ne znače ništa. To posebno imajući u vidu da smo se suočili i sa događajem da su napadi iz online prostora eskalirali fizičkim napadom na javnom mjestu, zbog javno(medijski) iznošenih stavova o pitanjima koja su se ticala seksualne orijentacije.

Sa druge strane, bilo je i slučajeva kada su mediji objavljivali sadržaje koji predstavljaju napad na ličnost, a ne utemeljenu kritiku, pa podsjećamo da se sloboda izražavanja ne smije zloupotrebjavati ako je cilj samo da uvrijedi, a ne da doprinese raspravi od javnog interesa.

³⁷ <https://www.ombudsman.co.me/diskriminacija/34945.news.html>

<https://www.ombudsman.co.me/34970.news.html>

<https://www.ombudsman.co.me/34974.news.html>

<https://www.ombudsman.co.me/35019.news.html>

<https://www.ombudsman.co.me/35030.news.html>

<https://www.ombudsman.co.me/35031.news.html>

<https://www.ombudsman.co.me/35058.news.html>

Praksa Zaštitnika, godinama unazad, pokazuje da je zanemarivo mali broj slučajeva koji se odnose na ostvarivanje prava na slobodu izražavanja, a tako je i bilo i u navedenom periodu (1 predmet). Ovo pravo uključuje slobodu posjedovanja mišljenja, primanja i prenošenja informacija i ideja, bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice. Međutim, značajno je veći broj predmeta i/ili primjera kada je potrebna javna reakcija u vezi sa govorom mržnje.

Takođe, godinama ukazujemo i na nepovoljan ambijent za ostvarivanje medijskih sloboda, prvenstveno zbog slučajeva napada i drugih vrsti pritisaka na novinare, kao i nesređenog, odnosno nezadovoljavajućeg radno-pravnog statusa zaposlenih u medijima. I ovaj izvještaj prilika je da podsjetimo da iako sloboda izražavanja nije apsolutno pravo, bezbjednost novinara mora biti apsolutna.

Novinarstvo je jedna od profesija čiji predstavnici su izloženi najučestalijim i kontinuiranim opstrukcijama rada i napadima u vršenju službene dužnosti, što zahtijeva bolji sistemski odgovor nadležnih državnih organa.

Prema podacima Sindikata medija tokom 2023. godine registrovano je 16 slučajeva napada na novinare i medije.

Istovremeno, prema podacima **Uprave policije**, koji su dostavljeni Zaštitniku za potrebe izrade ovog izvještaja, u odnosu na prethodnu (2022) godinu bilježi se 50% manje događaja gdje su oštećeni novinari i/ili njihova imovina kao posljedica njihovog profesionalnog angažovanja. Iz policije su istakli posebno značajnoim što je 70% manje događaja koji su kvalifikovani kao krivična djela.

“Registrovano je ukupno 11 (22) događaja u kojima se kao oštećeni pojavljuju novinari, a nadležni državni tužilac je 4 (13) događaja kvalifikovao kao krivična djela koja se gone po službenoj dužnosti (ugrožavanje sigurnosti, izazivanje opšte opasnosti i neovlašćeno prikupljanje i korišćenje ličnih podataka)- od kojih je za sada (kraj februara 2024.), jedno ostalo nerasvijetljeno”. Ovlašćeni policijski službenici analizirajući spise predmeta u tri događaja, cijenili su da se u radnjama dva prijavljena lica stiču elementi izvršenja prekršaja iz Zakona o javnom redu i miru. U dva događaja nadležni državni tužilac je cijenio da u prijavljenim događajima nema elemenata bića krivičnog djela koje se goni po službenoj dužnosti. Još uvijek nijesu kvalifikovana dva događaja od strane nadležnog tužioca. Službenici Uprave policije - Sektora posebne namjene, shodno Odluci Vlade Crne Gore vrše obezbjeđenje dvije novinarke. Tokom 2023.godine postupano je u odnosu na tri bezbjednosne provjere vezano za zaštitu novinara.

Komisija za praćenje postupanja nadležnih organa u istragama slučajeva prijetnji i nasilja nad novinarima, ubistava novinara i napada na imovinu medija u izvještaju o radu, za period od 23.juna do 30.novembra 2023. godine, navodi da je analiziran Plan rada iz 2021.godine, tj. stepen njegove realizacije, na osnovu kojeg je utvrđeno da je do sada procentualno realizovano oko 70 % planiranih aktivnosti. “Fokus rada do kraja mandata Komisije biće na ubrzavanju rada na slučajevima za koje postoji dostavljena dokumentacija. U tom cilju, na osnovu postojeće tabele slučajeva i uvida u dokumentaciju, napravljen je spisak napada sa podacima o dostupnoj dokumentaciji i pregledom do sada završenih izvještaja. Osim navedenog, pored preporuka u pojedinačnim slučajevima ubuduće je u planu definisanje više opštih preporuka za vođenje svih istraga”.³⁸

Osim fizičke bezbjednosti, kao preduslova bilo koje druge priče o slobodi medija, na nju direktno utiče i radno okruženje i uslovi za rad novinara.

³⁸ <https://www.gov.me/dokumenta/62e42274-95d0-49cc-9e74-d884078651b3>

Pomaci nabolje se bilježe, prije svega zbog pokrenutih procesa i aktivnosti u izmjeni medijskog zakonodavstva, određenog povećanja zarada u nekim medijima i smanjenja broja fizičkih napada na medijske radnike i imovinu medija. Međutim, novinari i medijski radnici i dalje su u velikoj mjeri izloženi omalovažavanju, uvredama, prijetnjama i drugim vrstama pritiska, dominantno putem interneta; i dalje se čekaju puni efekti primjene donijetih propisa, kao i dovršetak procesa rada na setu medijskih zakona, a iznova se ukazuje na neriješene starije slučajeve napada da novinare, prije svega ubistvo glavnog i odgovornog urednika lista Dan.

To konstatuju i domaći i međunarodni izvještaji i drugi osvrti na stanje medijskih sloboda i slobode izražavanja, a u nastavku navodimo neka od ključnih zapažanja i događaja u ovoj oblasti za 2023. godinu: Vlada Crne Gore, na prijedlog Ministarstva kulture i medija, usvojila je u oktobru 2023. godine **prvu Medijsku strategiju 2023 – 2027** (sa Akcionim planom za 2023 – 2024), čiji budžet za realizaciju je procijenjen na 24.230.000 eura, a koja će doprinijeti unapređenju ambijenta za slobodno i profesionalno novinarstvo. Strategija sadrži ukupno 104 mjere, kojima se podstiče princip slobode izražavanja i osigurava ambijent za profesionalno i slobodno novinarstvo. Osnovni ciljevi koji se žele postići Medijskom strategijom odnose se na obezbjeđivanje povoljnijeg ambijenta za slobodu informisanja, protok ideja i mišljenja u ostvarivanju javnog interesa; generalnog poboljšanja uslova za rad i održivost medija; jačanja transparentnosti medijskog vlasništva; razvoja medijskog pluralizma i medijske pismenosti; jačanja samoregulacije, te nezavisnosti i profesionalnosti javnih emitera.³⁹

Iz **Sindikata medija Crne Gore (SMCG)** ukazali su da je niska prosječna plata u odnosu na državni nivo i dalje najveći problem medijskih radnika u Crnoj Gori. Navode da je 2023. godine popravljen materijalni položaj značajnog broja novinara, budući da je došlo do uvođenja novih davanja, poput dnevnica za rad nedjeljom⁴⁰. Upozoravaju da je ipak materijalni položaj u manjim privatnim medijama i lokalnim emiterima i dalje razlog za veliku zabrinutost. Iako je napada bilo nešto manje, podsjećaju da je porastao broj onlajn prijetnji. "Nije nužno da imamo jedinstveno samoregulaciono tijelo, ali je važno da većina medija ima neki oblik samoregulacije, kako bi se obezbijedio kvalitet izvještavanja. Po nekim internim informacijama, samo deset odsto medija u Crnoj Gori ima neki oblik samoregulacije. Samo unutrašnom kontrolom rada ćemo poboljšati izvještavanje"⁴¹ Ova organizacija u maju je izdala publikaciju *Bezbednost novinara/ki kroz sudsku praksu 2012-2022*, u kojoj se između ostalog preporučuje da je potrebno razviti servise podrške za žrtve napada i prijetnji, uključujući besplatnu pravnu, psihološku podršku i medicinsku, ukoliko je potrebno; unapređenja baza podataka o napadima i pritiscima; raditi na ujednačavanju sudske prakse i efikasnoj primjeni kvalifikovanih oblika krivičnih djela.⁴² Sindikat medija u ovoj godini uspostavio je servis psihološke podrške, uz podršku Medijskog instituta Švedske Fojo. Servis podrazumijeva savjetovanje, edukacije, kampanje i pružanje individualnih i grupnih terapija.

Društvo profesionalnih novinara Crne Gore (DPNCG) i Udruženje za odgovorni i održivi razvoj (UZOR) naglašavaju da se posebna pažnja posveti efikasnoj prevenciji i zaštiti novinara u Crnoj Gori odnosno adresiranju prijetnji i napada na novinare/ke, kao i ispunjavanju preporuka Komisije za praćenje istraga napada na novinare. "Sa druge strane, apelujemo na novinare i novinarkе da se posvete unapređenju profesionalnih standarda i poštovanju Etičkog kodeksa, čime će se spriječiti podlijevanje dezinformacijama i kampanjama za tuđe interese i da u njihovom radu fokus bude isključivo javni interes

³⁹ <https://www.gov.me/clanak/usvojena-prva-medijska-strategija-2023-2027-koja-ce-doprinijeti-unapređenju-ambijenta-za-slobodno-i-profesionalno-novinarstvo>

⁴⁰ Od 2. jula 2023. godine svi medijski radnici/e koji rade nedjeljom imajuće uvećanje dnevnice za 80 odsto. To je predviđeno Opštim kolektivnim ugovorom i medijski radnici/e su jedini za koje je odložena primjena ovog propisa za šest mjeseci. Poslodavci su tražili taj rok kako bi počeli pregovore o Granskom kolektivnom ugovoru, ali do toga nije došlo

⁴¹ <https://sindikatomedija.me/press/vesovic-i-krackovic-novinarima-vazna-finansijska-stabilnost-ali-i-bezbjedni-uslovi-za-rad/>

⁴² <https://sindikatomedija.me/publikacije/bezbjednost-novinar-ki-kroz-sudsku-praksu-2012-2022/>

i opšte dobro građana Crne Gore. Istovremeno, pozivamo vlasnike javnih i komercijalnih medija da unaprijede ekonomski status novinara i novinarki kako bi se dodatno motivisali za poboljšavanje kvaliteta rada. Takođe, postizanje kompromisa oko Granskog kolektivnog ugovora obezbijediće sigurnost poštovanja prava i ostvarivanja zarada novinara i novinarki, posebno onih koji rade u privatnim medijima".⁴³

Iz Agencije za elektronske medije (AEM) ukazivali su na važnost strateškog i sistemskog bavljenja svim pitanjima koja se tiču ekonomske održivosti medija, uključujući njihov broj, pitanje vlasništva, državnog oglašavanja, kao i transparentne i cjelishodne pomoći profesionalnom i kredibilnom izvještavanju. "Novinari u Crnoj Gori svoj posao rade u teškim uslovima, nedovoljno plaćeni i trpeći pritiske različitih centara moći, urednika i vlasnika, ali i dijela javnosti koja se ne slaže sa uredničkom politikom medija za koji rade. Naročito su ugrožene novinarki, koje čine većinu u redakcijama, a koje su zbog svog posla nerijetko izložene ozbiljnom online nasilju..."⁴⁴

Iz Ministarstva kulture i medija, saopštili su da neće ignorisati izazove sa kojima se novinari i novinarki suočavaju, već će kroz usvojenu Medijsku strategiju težiti stvaranju okvira koji će omogućiti njihov bolji ekonomski položaj, adekvatnije zarade, bolje uslove i podsticajnu radnu atmosferu .⁴⁵

U istraživanju "Monitoring vlasništva nad medijima" koji je u novembru predstavila Balkanska istraživačka novinarska mreža (**BIRN**) ocijenjeno je da je crnogorsko medijsko tržište, iako malo, veoma pluralističko. Zvanično su registrovana 182 medija, ali se konstatuje da je u stvarnosti taj broj veći zbog dodatnih portala koji postoje, a nijesu po zakonu obavezni da se upišu u registar medija. Sa jednim nacionalnim javnim emiterom, nekoliko lokalnih javnih emitera, tri dnevna lista, četiri televizije sa nacionalnom frekvencijom i desetinama radio stanica, portala i regionalnih TV-a, ocijenjeno je da su građani Crne Gore u mogućnosti da konzumiraju različite informacije i podatke. Međutim, ističe se, mnogi mediji tvrde da medijsko tržište nije održivo bez značajne podrške države. Većina najuticajnijih medija u zemlji je u vlasništvu ili pod kontrolom stranih vlasnika.⁴⁶

U Izvještaju Evropske komisije za Crnu Goru, objavljenom u novembru 2023. godine ocijenjeno je da Crna Gora ima pluralističko i raznoliko medijsko okruženje i „ima određeni nivo pripremljenosti u oblasti slobode izražavanja“. Kako se navodi, ukupno posmatrano, postignut je ograničen napredak. „Generalno, vlasti su obezbijedile brz i efikasan odgovor organa za provođenje zakona i institucija na nove slučajeve nasilja nad novinarima. Međutim, nije bilo djelotvornog sudskog odgovora na stare slučajeve. Vlada je uključila civilno društvo i medijske aktere u izradu nacrtu novog medijskog zakonodavstva, ali nije uspjela da finalizuje zakonske predloge i predstavi ih Skupštini. Vlasti treba da pojačaju napore da se djelotvorno sprovedu preporuke na čekanju ad hoc Komisije za praćenje istraga napada na novinare, posebno u vezi sa važnim starim slučajevima. RTCG, nacionalni javni emiter, nastavio je da proizvodi politički uravnotežen sadržaj, uključujući i tokom izbornih perioda. Potrebni su dalji kontinuirani naponi kako bi se ispunili najviši standardi medijskog integriteta i odgovornosti, suzbijanje dezinformacija i ograničavanje efekata onlajn uznemiravanja i govora mržnje. Medijsko okruženje ostaje politički visoko polarizovano, s neujednačenom primjenom novinarskog etičkog kodeksa i profesionalnih standarda. Potrebno je

⁴³ <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/691065/dpncg-i-uzor-posvetiti-posebnu-praznju-efikasnoj-prevenciji-i-zastiti-novinaru-u-crnoj-gori>

⁴⁴ <https://aemcg.org/obavjestenja/svjetski-dan-slobode-medija-05-03-2023/>

⁴⁵ <https://www.gov.me/clanak/vujovic-nedopustiv-je-i-nepozeljan-politicki-uredivacki-i-svaki-drugi-pritisak-na-slobodu-novinaru-ki>

⁴⁶ <https://rtcg.me/vijesti/drustvo/493095/zvanicno-registrovana-182-medija-vecina-najuticajnijih-pod-kontrolom-stranih-vlasnika.html>

uspostaviti vjerodostojne i efikasne mehanizme samoregulacije kako bi se jačao medijski integritet i profesionalizam“.⁴⁷

U godišnjem izvještaju **Reportera bez granica za 2023. godinu**, po indeksu slobode medija u svijetu Crna Gora rangirana je na 39. mjestu (2022: 63. mjesto), čime se svrstava u red zemalja u kojima je stanje u ovoj oblasti “zadovoljavajuće”. U izvještaju se međutim konstatuje da, iako Ustav Crne Gore i zakoni garantuju slobodu govora i izražavanja, sloboda medija je i dalje ugrožena političkim miješanjem, nekažnjenim napadima na novinare i ekonomskim pritiscima⁴⁸.

U decembru su nevladine organizacije **Media centar, Institut za medije Crne Gore, Centar za istraživačko novinarstvo i Društvo profesionalnih novinara** dostavili predsjedniku Vlade Crne Gore Inicijativu za povlačenje iz procedure predloga Zakona o izmjeni zakona o nacionalnom javnom emiteru Radio i Televiziji Crne Gore. Vlada je predložila izmjene člana 19 stav 1 Zakona, koji propisuje i garantuje finansijsku samostalnost RTCG, jer se iz budžeta Crne Gore za ostvarivanje osnovne djelatnosti RTCG preusmjeravaju sredstva na godišnjem nivou u visini od 0,3% BDP (bruto domaćeg proizvoda). „Predlogom Zakona kojeg je Vlada usvojila uklanja se precizno utvrđeni procenat od 0,3% BDP-a i utvrđuje da će sredstva za obavljanje osnovne djelatnosti RTCG biti obezbjeđivana u zavisnosti od makroekonomskih parametara i limita potrošnje, s tim da iznos od tih sredstava na godišnjem nivou ne može biti manji od iznosa opredijeljenog za prethodnu godinu“⁴⁹.

Imajući u vidu sopstvena zapažanja, kao i navedene stavove, generalno posmatrano, zapažamo i preporučujemo:

- ▶ Novinarstvo nastavlja da bude jedna od profesija čiji predstavnici su izloženi najučestalijim i kontinuiranim opstrukcijama rada i napadima u vršenju službene dužnosti, što zahtijeva bolji sistemski odgovor nadležnih državnih organa.
- ▶ Zabrinjava ocjena strukovnih udruženja da su uslovi rada medijskih radnika sa platama ispod državnog prosjeka, u polarizovanim kolegijalnim odnosima, suočeni sa pritiscima, cenzurama i autozenzurama. Zbog situacije na koju ukazuju sami novinari, ali i svi relativni domaći i međunarodni subjekti koji prate stanje u ovoj oblasti, institucija Zaštitnika daje podršku za donošenje Granskog kolektivnog ugovora za medijsku djelatnost, kao i novih medijskih zakona.
- ▶ Iznova ukazujemo na važnost adekvatnog procesuiranja svih pojedinačnih slučajeva prijetnji i napada na novinare, jer je to preduslov za sve druge aktivnosti koje treba sprovoditi u kontinuitetu, kako bismo prevenirali i smanjili sve vidove ugrožavanja slobode medija. Iznova naglašavamo i potrebu okončanja istraga i rasvjetljavanja neriješenih ranijih slučajeva.
- ▶ Neophodno je nastaviti i jačanje svijesti ukupne javnosti, da lični odnos prema uređivačkim politikama ne smije biti razlog uznemiravanja i ugrožavanja novinara i drugih medijskih radnika, a posebno je važno da javni funkcioneri daju primjer u promociji i poštovanju slobode medija, a nikako miješanja u njihov rad.
- ▶ Nosioци javnih funkcija i političari, posebno u društvima sa izraženim podjelama, moraju shvatiti značaj poruka koje šalju i imati povećanu odgovornost za njihov uticaj u društvu. Unaprijeđenje društvenog ambijenta za rad medija i bolje razumijevanje uloge novinara ne može se uspješno sprovoditi dok god imamo primjere da se sa najvećih državnih adresa komentariše uređivačka politika medija, targetiraju kao saradnici kriminalnih struktura i ukoliko se prijeti ili poziva na njihovo gašenje.
- ▶ Odgovorni pojedinci u sistemu javne uprave, ali i privatnom sektoru, treba da postupaju transparentno i pruže odgovore na pitanja i teme kojima novinari odluče da se bave, bez obzira koliko to po njih može

⁴⁷ https://www.eeas.europa.eu/delegations/montenegro/klju%C4%8Dni-nalazi-izvje%C5%A1taja-o-crnoj-gori-za-2023-godinu_me?s=225

⁴⁸ <https://www.dan.co.me/vijesti/drustvo/crna-gora-napredovala-na-polju-medijskih-sloboda-po-indeksu-reportera-bez-granica-5176028>

⁴⁹ <https://mediacentar.me/nvo-traze-od-spajica-povlacenje-iz-procedure-predloga-zakona-o-izmjenama-zakona-o-rtcg/>

biti neprijatno i ukoliko se ne slažu sa uređivačkim politikama konkretnog medija, ali moraju poštovati pravo javnosti da zna. Na taj način jačaju kredibilitet sopstvenog poslovanja i utiču na razumijevanje javnosti za posao medija.

- ▶ Pozivamo predstavnike institucija da povedu više računa kada mediji izvještavaju o događajima koji su zatvoreni za javnost, odnosno da preduzmu sve neophodne mjere kako bi obezbijedili uslove da novinari vijesti čekaju i dobiju u adekvatnim uslovima, kao i da unaprijede komunikaciju u smislu obedzbeđivanja maksimuma raspoloživih informacija potrebnih za planiranje i sprovođenje rada.
- ▶ Ukoliko dolazi do opravdanih slučajeva kada se primjenjuju mjere ograničenja slobode izražavanja, a naročito kod primjene najstrožijih mjera - kao što su krivičnopravna ili prekršajnopravna odgovornost, mora se voditi računa o primjenljivim međunarodnim standardima, u smislu mogućih pritisaka na rad medija.
- ▶ Onlajn ili oflajn, govor mržnje ponižava i marginalizuje kako pojedince tako i cijele zajednice, ali takođe ugrožava sistem ljudskih prava i prijetnja je demokratiji. Neophodno je jačanje mehanizama za prijavljivanje primjera govora mržnje, posebno u online prostoru. Efikasniju borbu protiv ove pojave, između ostalog, usporava i relativizacija, umanjivanje odgovornosti, kao i nedjelotvorna primjena sankcija.
- ▶ Zakonska odredba o brisanju komentara sa nezakonitim sadržajem sa portala (u roku od 60 minuta) i dalje nije efikasna.
- ▶ Poseban problem i dalje predstavljaju neregistrovani portali, sa sjedištem van Crne Gore, koji ostaju potpuno van kontrole sistema, a samim tim i odgovornosti za nezakonite sadržaje.
- ▶ Nastavak preduzimanja mjera i aktivnosti kojima se poboljšavaju zarade zaposlenih i uslovi u kojima rade novinari i ostali medijski radnici, posebno lokalni javni emiteri i manji prihvatni mediji.
- ▶ Podržati aktivnosti strukovnih udruženja kojima se pružaju servisi podrške zaposlenim u medijima koji su žrtve uznemiravanja i/ili napada zbog posla kojim se bave.
- ▶ Uz jačanje zakonskog okvira, očekujemo i dalje aktivnosti same medijske zajednice na primjeni, ujednačavanju i unaprjeđenju profesionalnih standarda i Etičkog kodeksa.
- ▶ Medijska zajednica da samostalno ili sinergijom relevantnih međunarodnih i domaćih kapaciteta pronađe sveobuhvatnija i efikasnija rješenja samoregulacije.
- ▶ Nastaviti kampanje i druge aktivnosti u vezi sa povećanjem znanja o medijskoj pismenosti, od najranijeg uzrasta, uključujući borbu protiv dezinformacija i izazova koje donose nove tehnologije, s akcentom na vještačkoj inteligenciji.

4.2. Pravosudna nadležnost

U naznačenom periodu nastavljen je trend jačanja standarda u domenu nadležnosti Zaštitnika kada je u pitanju rad na predmetima u odnosu na institucije sistema pravosuđa u širem smislu, koje pored sudova i tužilaštava obuhvata advokatsku i notarsku službu, te javne izvršitelje. Osnovna karakteristika rada u ovoj oblasti određena je nadležnostima Zaštitnika uređenim matičnim Zakonom, prema kojemu je postupanje u odnosu na sudove ograničeno na dugo trajanje sudskih postupaka, neizvršenje sudskih odluka i zloupotrebu procesnih ovlašćenja (član 17 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore). Pri tome se još jednom podsjeća na dosta nejasno ovlašćenje koje se tiče zloupotrebe procesnih ovlašćenja, obzirom da se radi o procesnom institutu na koji sud pazi po službenoj dužnosti ili na zahtjev stranaka u postupku. Sličnu dilemu baštine i ostale ombudsmanske institucije kod kojih postoji ovo zakonsko rješenje i predmeta u radu po ovom osnovu praktično i nema da bi se crnogorski ombudsman mogao koristiti primjerima dobre uporedne prakse.

Kada su u pitanju druge grane pravosuđa ovakva ograničenja ne postoje, a jedini princip koji važi u datim okolnostima jeste da Zaštitnik nije ovlašćen/a da mijenja, ukida ili poništava akte organa, odnosno ne može da zastupa stranke u postupku, niti da u njihovo ime ulaže pravna sredstva, osim ako se ne radi o predmetima iz domena diskriminacije.

U odnosu na Ustavni sud došlo je do promjene stava oko nadležnosti Zaštitnika u odnosu na ovaj organ koje nije zavisilo, niti zavisi od ove institucije. Naime, Ustavni sud je zauzeo drugačiji stav i zaključio da Zaštitnik nema nadležnost „da preispituje pritužbe na rad Ustavnog suda“ (što je ranije činio, a Ustavni sud se u dužem vremenskom periodu nije suprostavljao nadležnosti Zaštitnika u predmetima koji su se odnosili na odugovlačenja postupka). Ova promjena u pogledu ograničenja nadležnosti Zaštitnika ne može biti predmet osporavanja zbog karaktera odluka Ustavnog suda i njihovog dejstva na sve državne organe, ali je izvjesno dovela do konfuzije kod stranaka, koje na bazi ranijeg iskustva i dalje podnose pritužbe u odnosu na rad Ustavnog suda. Radi boljeg shvatanja takve situacije institucija Zaštitnika se u aktu kojim odbacuje nadležnost kod takvih zahtjeva eksplicitno i *ad literam* poziva na stav Ustavnog suda koji joj je službeno dostavljen u okviru izjašnjenja na dostavljeno mišljenje.

Posebna karakteristika rada na predmetima ogleda se u kontinuiranoj i dosljednoj primjeni međunarodnih standarda, primarno prakse Evropskog suda za ljudska prava. Treba reći da je u pojedinim oblastima teško odvojiti dio koji se tiče pravosudne nadležnosti Zaštitnika i drugih sektora (prava djeteta i zaštite od torture), upravo zbog primjene međunarodnih standarda od kojih neki proizilaze iz prava na pravično suđenje, a drugi iz pozitivne obaveze države da povrede ljudskih prava i sloboda djelotvorno i efikasno istraže i procesuiraju pred nacionalnim pravosudnim tijelima. U takvim slučajevima, zavisno od okolnosti svakog pojedinog slučaja, zasniva se tzv.dualna nadležnost različitih sektora unutar same institucije Zaštitnika.

Vezano za naprijed navedene nadležnosti i karakteristike rada, Zaštitnik je za potrebe ovog izvještaja koristio podatke o radu sudova po kontrolnim zahtjevima za ubrzanje postupka, kao i podatke koji se odnose na rad *Centra za alternativno rješavanje sporova*, koji u okviru ovog instituta može da bude jedan od faktora za smanjenje priliva predmeta u radu sudova i samom tim za rasterećenje pravosudnih institucija od onih predmeta koji se mogu riješiti vansudskim načinom odlučivanja.

Konačno, za instituciju Zaštitnika, kao i za sve druge organe u Crnoj Gori, od značaja su i podaci o radu *Evropskog suda za ljudska prava u odnosu na Crnu Goru*, kako sa stanovišta jurisprudencije ovog organa kao izvora odlučivanja u nacionalnom pravu, tako i sa stanovišta trendova koji mogu pokazati koliko je pravni poredak Crne Gore inkorporirao konvencijske standarde u nacionalno pravo. Ovo posebno imajući u vidu standarde razumnog roka za suđenje i one koji se tiču neizvršavanja sudskih odluka u nacionalnom pravu.

Ovaj dio izvještaja ima za cilj da predstavi statistički pregled rada i osnovna zapažanja o sistemu pravosuđa u širem smislu u izvještajnoj godini za ovu oblast, sa posebnim osvrtom na:

- a) Broj pritužbi i uporedbu ineksa rasta unazad 3 godine u oblasti pravosuđa
- b) Način odlučivanja, posebno na broj predmeta okončanih na način što je povreda otklonjena u toku ispitnog postupka
- c) Pravo i slobodu čija se zaštita traži (Ustavom i Konvencijom zaštićeno pravo) pritužbom
- d) Organe na čije i postupanje su se odnosile pritužbe okončane u 2023.godini
- e) Pregled i kratku obradu sa zaključcima odrđenih predmeta koji su okončani donošenjem mišljenja u 2023 godini
- f) Pregled i kratku obradu predmeta primljenih u 2022.godini, a prenešenih u 2023.godinu
- g) Identifikovanje problema u oblasti pravosuđa i ukazivanja, upozorenja i preporuke date u cilju prevazilaženja problema i prevencije budućeg kršenja prava sa primjerima uočene dobre prakse i postupanja.

U konačnom, Izvještaj sadrži zaključke o uočenim anomalijama u postupanju, kao i dobroj praksi, te preporuke za preventivno djelovanje u cilju smanjenja kršenja konvencijskih i drugih prava, kako kod organa na čiji se rad i postupanje odnose mišljenja, tako i neposredno višim organima i/ili drugim referentnim ustanovama koje vrše nadzor nad zakonitošću rada insitucija pravosuđa.

4.2.1. Prikaz primljenih i okončanih predmeta

U periodu od 01.01. do 31.12.2023.godine primljeno je 90 predmeta, dok su iz 2022.godine prenesena 23, što znači da je u radu bilo ukupno 113 predmeta. Okončan je rad na 103 predmeta. U odnosu na izvještajnu 2022.godinu, kada je ukupan broj predmeta u radu iznosio 128 (okončano 102 predmeta), odnosno za 2021.godinu kada je broj predmeta u radu iznosio 171 (riješeno 139), zapaža se blagi trend pada broja predmeta u radu, a istovremeno povećanje efikasnosti i ažurnosti u rješavanju predmeta.

Tabelarni prikaz načina na koji je okončan rad po pritužbama podnijetih na rad sudova, Ustavnog suda, državnih tužilaštava, advokature, javnih izvršitelja i drugih organa.

Nema povrede prava	13
Nenadležnost	43
Ostalo	11
Zahtjev za preispitivanje zakonitosti sudske odluke	26
Pritužba se nije odnosila na državne i druge organe	6
Nepostupanje	7
Pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku	7
Obustava	8
Podnosilac povukao pritužbu	1
Nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak	1
Povreda otklonjena u toku postupka	6
Povreda prava i preporuka	11
Ispoštovana	7
Sprovodi se u kontinuitetu	2
Nije ispoštovana	2
Spajanjem	1
Ukazivanjem	2
Upućivanje na druga pravna sredstva	18
Ukupno	103

Zaštitnik u ovom dijelu posebno ukazuje na statistiku u pogledu odlučivanja kod „kad je povreda otklonjena u toku ispitnog postupka“, iz razloga što se zapaža da su pravosudni organi, u toku trajanja samog ispitnog postupka pred Zaštitnikom, u određenim predmetima, po prijemu zahtjeva za izjašnjenje na navode podnosioca pritužbi, uočavali propuste koji su se dovodili do kršenja prava građana i obavještavali Zaštitnika da su te propuste, odnosno povrede otklonili.

Najveći broj predmeta formiranih po pritužbama građana, okončan je nenadležnošću, iz razloga što je zahtijevano *preispitivanje zakonitosti donešene odluke*, potom mišljenjem i ocjenom o tome da li je i na koji način došlo do povrede prava, te upućivanjem stranaka na djelotvornu pravnu zaštitu. U predmetima u kojima je utvrđena povreda prava date se preporuke, koje su u većem dijelu ispoštovane, dok se manji broj nalazi u fazi praćenja njihovog izvršenja. U određenom broju predmeta nije utvrđena povreda prava, ispitni postupci su u određenim predmetima okončavani i ukazivanjem, dok se neznatan broj predmeta okončao spajanjem, sa drugim predmetima, jer se radilo o predmetima, po pritužbama, po istom činjeničnom i pravnom osnovu, odnosno istom licu.

U određenom broju pritužbi podnosioci su upoznati sa postupanjem Zaštitnika, pa se po pritužbama podnosilaca, koje nijesu sadržale sve potrebne podatke na način propisan Zakonom, od podnosilaca pritužbe zahtijevalo da pritužbu dopune. U predmetima u kojima podnosioci nijesu postupili po zahtjevu Zaštitnika za dopunom pritužbe, ispitni postupci nijesu pokrenuti. U predmetima u kojima je nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak, otklonjena povreda u toku postupka ili je podnosilac povukao pritužbu, postupak je obustavljan.

U svom postupanju Zaštitnik je u situacijama u kojima su stranke tražile pravni savjet upućivao stranke u pogledu pravnog sredstva koje mogu da koriste, o načinu ostvarivanja prava u postupcima koji su u toku, kako bi efikasno i potpuno ostvarivali svoja prava pred nadležnim organima.

Određeni broj pritužbi odnosio se na zahtjev za preispitivanje zakonitosti odluke. U tim predmetima Zaštitnik je ukazivao na ograničenu nadležnost u pogledu rada sudova i državnog tužilaštva, tačnije da nije ovlašćen da preispituje zakonitost odluka, kao ni da mijenja, poništava ili ukida akte ovih organa. Određeni broj predmeta nije se odnosio na državne i druge organe, pa su postupci u ovim predmetima okončani nenadležnošću, budući da Zaštitnik u svom mandatu postupa i preduzima mjere prema državnim organima, organima državne uprave, organima lokalne samouprave i lokalne uprave, javnim službama i drugim nosiocima javnih ovlašćenja.

Imajući u vidu srazmjernost pritužbi i obraćanja Zaštitniku po tom osnovu, i dalje se primjećuje nedovoljna upućenost građana u pogledu nadležnosti Zaštitnika u predmetima, koji se odnose na rad pravosuđa, tačnije sudova, budući da Zaštitnik ima ograničenu nadležnost u odnosu na rad sudova i postupa samo u slučajevima dugog trajanja postupka, neizvršenja sudskih odluka i zloupotrebe procesnih ovlašćenja.

Međutim i u tim predmetima stranke su upućivane na pravna sredstva, koja bi trebali da upotrijebe u cilju zaštite svojih prava (preduzimanje odgovarajućih procesno-pravnih radnji u postupku, redovna i vanredna sredstva, ustavnu žalbu). U određenim predmetima Zaštitnik je ukazivao i upućivao i na pravne standarde i pravilnu primjenu pravnih standarda ustanovljenih praksom Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu.

4.2.2. Pravo i sloboda čija se zaštita traži (zagarantovano Ustavom i međunarodnim ugovorom) pritužbom na rad Ustavnog suda i redovnih sudova, državnog tužilaštva i drugih organizacija javnih izvršitelja, Advokatske komore Crne Gore, Ustavnog suda Crne Gore i drugih organa, organizacije, fizičkih i pravnih lica i drugi slučajevi

Neizvršavanje sudskih odluka	6
Zloupotreba procesnih ovlašćenja	16
Pravo na suđenje u razumnom roku	28
Pravo na pristup sudu	8
Lica lišena slobode	7
Pravo obraćanja	9
Mirno uživanje imovine	9
Pravo na odbranu	1
Pravo na pravni lijek	1
Pravo na pretpostavljenu nevinost u krivičnom postupku	1
Pravo na privatnost	1
Pravo na život	1
Zabrana mučenja, nehumanog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja	1
Pravo na slobodu i sigurnost	1
Pravo na rad i pravo iz radnog odnosa	1
Biračko pravo	1

Pravo na lična dokumenta	1
Pravo na penzijsko i invalidsko osiguranje	1
Ostalo	19

Kao što se vidi u datoj tabeli, najveći broj pritužbi podnešen je sa pozivom na povredu prava na suđenje u razumnom roku, zatim povrede prava po osnovu zloupotrebe procesnih ovlašćenja, neizvršavanja sudskih odluka, te prava na pristup sudu.

Značajan broj pritužbi odnosio se na povredu prava na obraćanje, prava lica lišenih slobode, kao i prava na mirno uživanje imovine.

Osim navedenih prava, građani su se žalili na povredu prava na djelotvoran i efikasan pravni lijek, prava iz rada i radnog odnosa, a određeni broj predmeta odnosio se na povredu prava na slobodu i sigurnost ličnosti, prava na odbranu i pretpostavku nevinosti.

Primijećeno je i ukazivanje na osnov povrede biračkog prava i prava na lična dokumenta.

Zapaženo je ponavljajnje pritužbi vezano za dugim trajanjem postupka i postupanjem nadležnih sudskih i upravnih organa u postupcima u vezi sa postupkom obeštećenja ranijih vlasnika, kao i neizvršavanja sudskih odluka, a što će biti predmet posebnog razmatranja u daljem tekstu Izvještaja.

Organi na čiji rad i postupanje su se odnosile pritužbe okončane u 2023. godini

Ustavni i redovni sudovi	52
Državno tužilaštvo	13
Državni organi, organi državne uprave i druge organizacije	15
Javne službe i drugi nosioci javnih ovlašćenja	2
Drugi organi, organizacije, fizička i pravna lica i drugi slučajevi	19
Lokalna samouprava i lokalna uprava	2
Ukupno	103

U ovoj izvještajnoj godini nije bilo pritužbi na rad notara, medijatora, niti Notarske komore.

4.2.3. Pregled i kratka obrada određenih predmeta koji su okončani donošenjem mišljenja u 2023. godini (uključujući predmete primljene u 2022. godini i okončane u 2023. godini)

1. Pritužba broj 347/22-Podnositeljka pritužbe žali se na dugo trajanja postupka pred Osnovnim sudom u Herceg Novom, u predmetu poslovne oznake P.br. 78/18, parničnog postupka pokrenutog po tužbi od 30. novembra 2017. godine, u predmetu za podjelu bračne tekovine, u kojem ni nakon više od pet godina prvostepena odluka nije donijeta.

Predmetni postupak pokrenut je po tužbi za razvod braka od 30. novembra 2017. godine, a postupak podjele bračne tekovine, razdvojen je dana 12.02.2018. godine. Predmetni postupak pokrenut je prije više od 5 godina, a još uvijek nije okončan i nije donijeta odluka od strane prvostepenog suda. Zaštitnik je zaključio da su ročišta odlagana zbog neblagovremenog postupanja vještaka, da je izostalo postupanje suda u periodu od 01.06.2019. godine do 08.10.2020. godine (1 godina i 4 mjeseca), odnosno da sud u tom periodu nije preduzimao mjere i radnje za zakazivanje i održavanje tj. zaključivanje glavne rasprave i donošenje odluke u ovom predmetu. Konstatovano je da je ranije postupajućoj sudiji prestala funkcija dana 08.10.2020. godine, te da od dana podnošenja tužbe, odnosno razdvajanja postupka,

(12.02.2018.godine) do dana prestanka funkcije (08.10.2020.godine), osim održanog pripremnog ročišta i dva ročišta glavne rasprave, postupajuća sudija nije preduzimala procesne mjere i radnje za rukovođenje glavnom raspravom, u skladu sa zahtjevima člana 11 Zakona o parničnom postupku. Takođe, konstatovano je, da su se sudije često mijenjale, te da je ukupno u predmetu postupalo 5 sudija, pa je konstatovao da dodjela u rad predmeta novom sudiji, znači da postupak mora početi iznova, da je novom sudiji potrebno vrijeme da se upozna sa spisima predmeta, što doprinosi novom-dodatnom odugovlačenju predmetnog postupka.

Ukazano je da je Evropski sud za ljudska prava čestu promjenu sudija, a koji standard se mutatis mutandis ima primijeniti na konkretan slučaj, uočio kao jedan od razloga povrede prava na suđenje u „razumnom roku“. Višestruka izmjena sudija u istom predmetu bila je razlog za povredu prava na suđenje u razumnom roku u predmetu Majkržik protiv Poljske, kao i u predmetu Lehner i Hes protiv Austrije. Česta promjena sudskih vijeća ili postupajućih sudija dovodi do odugovlačenja postupka uslijed potrebe da se novi sudija ili vijeće upozna sa predmetom.

U skladu sa kriterijumima predviđenim u sudskoj praksi ESLJP, za ocjenu razumnosti roka, naročito složenost predmeta, ponašanje strana i relevantnih organa vlasti i značaj predmeta spora za podnosioca predstavke (v. između ostalog, Mikulić protiv Hrvatske, br. 53176/99, stav 38, ECHR 2002-1) utvrđeno je da, podnositeljki pritužbe povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku iz čl.32 Ustava Crne Gore i čl.6 st.1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda⁵⁰. Podnositeljka pritužbe upućena je i na korišćenja kontrolnog zahtjeva (za ubrzanje postupka), tužbe za pravično zadovoljenje i ustavne žalbe.

Po upućivanju Zaštitnika na djelotvorno sudsku zaštitu, podnositeljka pritužbe je podnijela kontrolni zahtjev Osnovnom sudom u Herceg Novom, koji je odbijen iz razloga neodvoljnog broja sudija u tom sudu. Rješenjem Višeg suda u Podgorici⁵¹ IV-2 Su br.61/23 preinačeno je rješenje Osnovnog suda u Herceg Novom⁵² i usvojen kontrolni zahtjev podnositeljke pritužbe i naloženo postupajućem sudiji prioritarno rješavanje predmeta poslovne oznake P.br.17/18. U konkretnom slučaju, nakon odluke o kontrolnom zahtjevu predmet je delagiran u Kotorški sud, budući da u Osnovni sud u Herceg Novom nema potrebni broj sudija. Podnositeljka pritužbe je podnijela i tužbu za pravično zadovoljenje.

U ovom predmetu, data je preporuka usmjerenja na okončanje prvostepenog postupka, a imajući u vidu organizacione probleme u radu suda, budući je Osnovni sud u Herceg Novom bez potrebnog broja sudija, Zaštitnik je imajući u vidu obaveze države utvrđene čl.6 st.1 Konvencije, dao i preporuku Sudskom savjetu. O datim preporukama biće riječi u daljem tekstu Izvještaja.

2. Pritužba broj 01-398/22 - Podnositeljka pritužbe žalila se na dugo trajanje vanparničnog postupka, koji se vodi pred Osnovnim sudom u Kotoru, u predmetu tog suda Rs.199/2022, pokrenutom, radi fizičke diobe nepokretnosti u suvlasništvu, koji postupak ni nakon 11 godina i 4 mjeseca nije pravosnažno okončan.

Pritužba se odnosi na dugo trajanje vanparničnog postupka-fizičke diobe u predmetu Osnovnog suda u Kotoru Rs.199/2022, koji je pokrenut 04.11.2011.godine. Predmetni postupak traje 11 godina i 4 mjeseca, a u dosadašnjem toku postupka postupali su prvostepeni i žalbeni sud. U postupku po žalbi odluke nižestepenog suda su ukidane postupak je vraćan na ponovno suđenje pred prvostepenim sudom pet puta. U dosadašnjem toku postupka ukupno je donijeto 10 odluka, i to pet odluka-rješenja u

⁵⁰ Miljenje broj 01-347/22 od 06.jun 2023.godine

⁵¹ IV-2 Su br. 61/23 od 24.10.2023.godine

⁵² IV-2 Su.br. 11/23-1 od 18.09.2023.godine kojim je odbijen kontrolni zahtjev

postupanju prvostepenog suda, i pet ukidnih rješenja u postupanju pred žalbenim sudom. Postupak u predmetnom vanparničnom postupku i dalje traje, u postupku o meritumu nije odlučeno, odnosno postupak nije pravosnažno okončan. Podnositeljka pritužbe je koristila pravno sredstvo za ubrzanje postupka (kontrolni zahtjev), pred Višim sudom u Podgorici, shodno Zakonu o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, koji zahtjev je odbijen, kao neosnovan.

Iako se okolnost razmatranja osnova povrede prava prema dobro ustanovljenoj praksi ESLJP cijeni prema kriterijumima složenosti, važnosti predmeta spora i ponašanje stranaka i organa, Zaštitnik je ocijenio da specifične okolnosti ovog postupka zahtijevaju globlanu procjenu, tako da nije smatrao potrebnim da detaljno razmatra ova pitanja, to jest uobičajene kriterijume, pa je zaključio da period od 11 godina i 4mjeseca, bez donošenja pravosnažne odluke prelazi razumni rok⁵³.

Zaštitnik je dao preporuke usmjerene na pravosnažno okončanje postupka Osnovnom sudu u Kotoru i Višem sudu u Podgorici, koje će biti navedene u daljem tekstu Izvještaja.

Podnositeljka pritužbe je, po upućivanju Zaštitnika, na pravna sredstva za ubrzanje postupka, ostvarila pravo na sudsku zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, u postupku po tužbi za pravično zadovoljenje pred Vrhovnim sudom Crne Gore. Presudom Vrhovnog suda Crne Gore Tpz 96/23 od 16.01.2015.godine⁵⁴ utvrđena je povreda prava na suđenje u razumnom roku i podnositeljki pritužbe na ime naknade štete zbog povrede tog prava dosuđeno 1000 eura.

3. Pritužba broj 877/2022-Podnosilac pritužbe žalio se na dugo trajanje postupka izvršenja u predmetima Javni izvršitelji I.br. 511/2016 i I.br.487/2019, pokrenuti u postupku izvršenja pravosnažnih i izvršnih presuda Osnovnog suda u Herceg Novom P.br.518/12 od 17.jula 2015.godine i P.br.141/17 od 04.decembar 2017.godine

Predmetni postupak odnosi se na postupke izvršenja pravosnažnih presuda pred Javnim izvršiteljima, u predmetima poslovne oznake I.br. 511/2016 i I.br.487/2019. Postupak izvršenja po pravosnažnoj presudi Osnovnog suda u Herceg Novom P.br.518/12 od 17.jula 2015.godine u predmetu I.br. 511/2016, pokrenut je dana 10.maja 2016.godine. U predmetu nijesu blagovremeno preduzimane mjere i radnje usmjerene na utvrđivanje imovine izvršnog dužnika, nije postupljeno skladu sa zahtjevom izvršnog povjerioca odnosno njegovog punomoćnika usmjerene na pribavljanje podataka o svojoj imovini izvršnog dužnika, kako od izvršnog dužnika, tako i od drugih fizičkih i pravnih lica, državnih organa, organa državne uprave i organa lokalne uprave, a od 15.oktobra 2018.godine nijesu preduzimane mjere i radnje u skladu sa zakonom. U predmetu I.br.487/2019, pokrenutog na osnovu pravosnažne i izvršne presude P.br.141/17 od 04.decembar 2017.godine dana 26.avgusta 2019.godine, preduzete su radnje i mjere u skladu sa rješenjem o izvršenju. Izvršena je blokada računa izvršnog dužnika, a popis i procjena pokretnih stvari izvršena bez uspjeha, jer nijesu nađene pokretne stvari podobne za popis. Izvršni povjerilac nije postupio u skladu sa nalogom izvršitelja da u roku od 30 dana, od dana prijema obavještenja o bezuspješnom popisu predloži da se ponovno sprovede popis, a nakon čega nije po zakonu obustavljen postupak, niti su preduzimane mjere i radnje u postupku.

Zaštitnik je podsjetio da se prema stavu Evropskog suda za ljudska prava izvršenje presude mora smatrati sastavnim dijelom „suđenja“ prema članu 6⁵⁵, te da se kašnjenja u izvršenju presude može opravdati u posebnim okolnostima. Međutim, to ne smije biti tako da ugoržava suštinu prava zaštićenog

⁵³ Obermeier protiv Austrije, 28.jun 1990.godine

⁵⁴ <https://sudovi.me/vrhs/odluka/538380>

⁵⁵ Vidjeti predmet Hornsby protiv Grčke, presuda od 19.marta 1997.godine, Izvještaju o presudama i odlukama 1997-II, str.510, stav 40

prema članu 6 stav 1 Konvencije⁵⁶. Dakle, obaveza izvršenja znači učinkovito i ekonomično vođenje izvršnog postupka, koja podrazumijeva takvu ulogu vlasti koja se svodi na to da razumno pomogne izvršenju presude u korist stranke koja je spor dobila, ali ne da garantuje izvršenje u svim okolnostima⁵⁷. Bez obzira da li je dužnik privatni ili društveni akter na državi je da preduzme sve neophodne mjere da se pravosnažna sudska presuda izvrši, kao i da, pri tome, obezbijedi djelotvorno učešće njenog cijelog aparata⁵⁸

Imajući u vidu izložena stanovišta ESLJP, a dovodeći ih u vezu sa periodima neaktivnosti, odnosno nepreduzimanja mjera i radnji usmjerenih ka izvršenju pravosnažnih presuda, Zaštitnik je ocijenio da je izostalo postupanje u skladu sa zahtjevima razumnog roka iz čl.6 EKLJP.

Zaštitnik je u svim prednje navedenim postupcima donio Mišljenje i dao preporuke u cilju ubrzanja postupka i donošenja odluke:

Osnovnom sudu u Herceg Novom: da u daljem toku postupka, bez daljeg odlaganja preduzme procesne mjere i radnje radi okončanja postupka (zaključenja glavne rasprave) i donošenja odluke u predmetu P.br.78/18;

Sudskom savjetu: da u skladu sa zakonskim ovlaštenjima preduzme mjere i radnje na ubrzanje obavljanja poslova u građanskom odjeljenju u Osnovnom sudu u Herceg Novom;⁵⁹

Osnovnom sudu u Kotoru: da u daljem toku postupka, saglasno odredbi čl. 391 ZPP-a, bez odlaganja preduzme procesne mjere i radnje, radi zaključenja glavne rasprave i donošenja odluke u predmetu Rs.199/2022;

Višem sudu u Podgorici: da u daljem toku postupka, po okončanju prvostepenog postupka, u slučaju izjavljivanja žalbe, preduzme procesne mjere i radnje, radi pravosnažnog okončanja predmetnog postupka;⁶⁰

Javnoj izvršiteljki Jasminki Bajović: da u smislu odredbe čl.6 st.1 ZIO, bez odlaganja preduzima mjere i radnje na sprovođenje izvršenja pravosnažne presude Osnovnog suda u Herceg Novom P.br.518/12 od 17.jula 2015.godine; da bez odlaganja postupi po predleogu ranijeg punomoćnika izvršnog povjerioca, advokata Vukašina Šimraka, iz Podgorice, iz podneska od 25.maja 2016.godine, kojim se, između ostalog, traženo pribavljanje podatka o svoj imovini izvršnog dužnika, kako od izvršnog dužnika, tako i od drugih fizičkih i pravnih lica, državnih organa, organa državne uprave i organa lokalne uprave, a koji su neophodni za sprovođenje izvršenja, sve ovo polazeći od odredbe čl.32 st.1 i 2 ZIO; da bez daljeg odlaganja uredno dostavi i izvršnom povjeriocu i obavještenje od 15. oktobra 2018.godine, shodno čl.43 st.1 ZIO;

Javnom izvršitelju Marku Dakoviću: da u smislu odredbe čl.6 st.1 ZIO, bez daljeg odlaganja, preduzme mjere i radnje u cilju sprovođenja i okončanja postupka izvršenja pravosnažne i izvršne isprave-presude Osnovnog suda u Herceg Novom, poslovne oznake P.br.141/17 od 04.decembra 2017.godine⁶¹;

4.2.4. Pregled i kratka obrada predmeta primljenih u 2022.godini, a prenešenih u 2023.godinu

Najveći broj pritužbi podnešenih Instituciji Zaštitnika koji su preneseni u 2023.godinu, podnijeto je na rad sudova i državnog tužilaštva. Nijesu bili okončani zbog složenosti, tačnije postupanja u različitim ispitnim fazama predmeta, podnošenja zahtjeva za izjašnjenjem i dopunskim izjašnjenjem, prikupljanja činjenica radi pravilne ocjene činjeničnog stanja i analogno tome, pravilne primjene materijalnog prava. Zaštitnik je u svom postupanju u ovim predmetima ukupno dao šest preporuka, u određenom broju predmeta je utvrdio da nema povrede prava, dio predmeta je okončan nepostupanjem zbog nenadležnosti, obustavom postupka, obustavom po osnovu otklonjene povrede prava, te upućivanjem na druga pravna

⁵⁶ Vidjeti predmet Immobiliare Saffi protiv Italije (VV), br.22774/93, stav 74, ECHR 1999-V)

⁵⁷ Fuklev protiv Ukrajine, br.71186/01, presuda od 07.juna 2005, st.84-86

⁵⁸ Vidjeti mutatis mutandis, predmet Pini i drugi protiv Rumunije, br.78028/01 i 78030/01, stavovi 174-189, ECHR 2004-V (izvodi)

⁵⁹ Mišljenje sa preporukom 01-347/22 od 06.06.2023.godine

⁶⁰ Mišljenje sa preporukom 01-398/22 od 03.03.2023.godine

⁶¹ Mišljenje sa preporukom 01-817/22 od 07.jul 2023.godine

sredstva. Stranke su uredno obavještavane i kontinuirano se obavještavaju o postupanju Zaštitnika, tačnije o toku ispitnog postupka, telefonskim putem, putem elektronske pošte, a u određenim situacijama i putem redovne pošte.

4.2.5. Identifikovani problemi u odnosu na rad sudova, Ustavnog suda Crne Gore, državnih tužilaštava i javnih izvršitelja, ukazivanja i date preporuke u cilju prevazilaženja uočenih problema i prevencije budućeg kršenja

Zaštitnik prvenstveno želi da istakne da se u određenom broju pritužbi koje su samostalno podnijeli građani oni nijesu pozivali na određeno kodifikovano pravo i član Ustava, dok su građani koji su se obraćali Zaštitniku putem kvalifikovanog punomoćnika, u svojim pritužbama pozivali na konkretnu povredu prava utvrđenu Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao i Ustavom Crne Gore. U odnosu na rad sudova, građani su prepoznavali osnov povrede prava i podnosili pritužbe zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku iz čl.32 Ustava Crne Gore i čl. 6 st.1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. U odnosu na rad Državnog tužilaštva građani su često podnosili pritužbe zbog povrede prava na odgovor iz čl.57 st.1 Ustava Crne Gore.

Zaštitnik podsjeća da se u cilju pravilne primjene međunarodno-pravnih standarda i prakse, kao i pravilne primjene nacionalnog prava, u postupanju po pritužbama i inicijativama, mišljenja donose u skladu sa pravima, obavezama i principima propisanim Ustavom Crne Gore, standardima proisteklim iz jurisprudencije Evropskog suda za ljudska prava i drugim relevantnim međunarodnim dokumentima za zaštitu ljudskih prava, kao i u skladu sa opštim principima ustanovljenim praksom nacionalnih sudova.

Međunarodnopravni i ustavnopravni položaj Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, kao nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava i sloboda, utemeljuje obavezu i odgovornost Zaštitnika da, u cilju promocije, zaštite i poštovanja ljudskih prava i sloboda utvrđenih Ustavom Crne Gore i međunarodnim pravom, svojim postupanjem i djelovanjem doprinese kreiranju, razvoju i unapređenju sistema odgovornosti države, zasnovanog na principima jedinstvene, jednake i djelotvorne zaštite prava svih građana, na svim nivoima i okvirima organa vlasti.

Ono što je identifikovano kao problem naprijed navedenih subjekata, imajući u vidu učestalost pritužbi u određenim predmetima, što je značilo uočavanje sistemskog problema u smislu ponavljanja povrede prava, a na koje je Zaštitnik će biti predstavljeno kroz prava u odnosu na koja je povreda utvrđena i u odnosu na svaki pravni subjekt pojedinačno.

4.2.5.1. Pritužbe u odnosu na rad sudova

U periodu od 01.01. do 31.12.2023.godine primljeno je 50 pritužbi koje su se odnosile na rad: Vrhovnog suda Crne Gore (5), Apelacioni sud (1) Višeg suda u Podgorici (7), Viši sud u Bijelom Polju (1), Upravnog suda Crne Gore (3) Privrednog suda Crne Gore (2) i na osnovnih sudova trideset (30). Jedna pritužba odnosila se na rad i postupanje Sudskog savjeta.

Pritužbe su se odnosile u najvećem broju na postupanje Osnovnog suda u Kotoru - 10, Osnovnog suda u Podgorici - 5, Suda za prekršaje Podgorica - 4, Osnovnog suda u Baru - 2, Osnovni sud u Beranama - 1, Osnovni sud u Herceg Novom - 1, Osnovni sud u Nikšiću - 1, Osnovni sud u Rožajama - 1, Osnovni sud u Ulcinju - 1. Sud za prekršaje Bijelo Polje - Odjeljenje Pljevlja - 1, Sud za prekršaje Budva - 1.

U pritužbama koje su se odnosile na rad sudija i predsjednika sudova stranke su upućivane na nadležnost Sudskog savjeta (čl.27 Zakona o sudskom savjetu i sudijama), kojim je propisano da je za

postupanje postupanje po pritužbama na rad i postupanje predsjednika sudova i sudija nadležan Sudski savjet.

U očiglednoj poziciji nerazumijevanja uloge Zaštitnika u odnosu na rad sudova, pritužbe građana su se često odnosile na ispitivanje pravilnosti i zakonitosti sudskih odluka donijetih u parničnom, krivičnom i prekršajnom postupku, u manjem broju na upravni spor, te privredni i izvršni postupak. U ovim predmetima Zaštitnik je ukazivao na svoju nenadležnost, jer bi u protivnom takvo postupanje Zaštitnika, predstavljalo miješanje u meritorno odlučivanje, budući su sudovi po Ustavu Crne Gore nezavisni i samostalni u odlučivanju. Stranke su upućivane na redovna i vanredna pravna sredstva odnosno pravo na ustavnu žalbu. U određenim predmetima Zaštitnik je ukazivao i upućivao i na pravne standarde i pravilnu primjenu pravnih standarda ustanovljenih praksom Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu.

Postupajući u ovim predmetima Zaštitnik zapaža da se povreda prava u svim sudskim postupcima, parničnim, vanparničnim, krivičnim i upravno-sudskim odnosila u najvećem dijelu na povredu prava na suđenje u razumnom roku. Posebno se ukazivalo na dugo trajanje upravno-sudskog postupka, zbog izostanka meritornog odlučivanja pred nadležnim Upravnim sudom. Zapaženo je u određenim predmetima i dugo trajanje postupka izvršenja pravosnažnih sudskih odluka. Ponovljena je povreda prava u predmetima koji se odnose na postupak izvršenja raspodjele u oblasti stambenih odnosa, a po pravosnažnim presudama u parničnim postupcima vođenim protiv nadležnih organa izvršne vlasti.

Cijeneći prednje navedeno, a imajući u vidu da Zaštitnik nema mandat da ispituje pravilnost i zakonitost sudskih odluka, kao ni postupka koji je prethodio njihovom donošenju, kao ni povredu ljudskih prava i sloboda po tom osnovu, obavještavamo Vas da Zaštitnik, saglasno odredbi čl.34 st.1 tač.1 i st.2 Zakona o Zaštitniku/či ljudskih prava i sloboda Crne Gore, nema osnova za dalje postupanje po Vašoj pritužbi. Ovo sa razloga što bi, u konkretnom, drugačije postupanje Zaštitnika predstavljalo miješanje u meritorno odlučivanje o predmetu sudskog spora, za šta Zaštitnik nema ovlaštenje, shodno čl.17 st.1 navedenog Zakona.

Ovo imajući u vidu da se u konkretnom radi o procesno-pravnom rješenju u rukovođenju raspravom, te da se navodima iz pritužbe implicira, uskraćivanje mogućnosti raspravljanja pred sudom i povreda načela neposrednosti, koja povreda je takvog karaktera da predstavlja bitnu povredu odredaba parničnog postupka⁶² i od uticaja je na zakonitost i pravilost postupka i donošenje odluke, koja ima za posljedicu ukidanje sudske odluke i vraćanje na ponovni postupak i odlučivanje. Sud svoju odluku ne može zasnovati na činjenicama i dokazima o kojima strankama nije pružena mogućnost da se izjasne, što znači da u toku postupka dokaze ne analizira samo sud, već se kroz načelo neposrednosti daje elementarna mogućnost stranci da napadne usmeno i direktno, svaki onaj dokaz, za koji ona smatra da joj ne ide u korist, jer u suprotnom (postupanjem suda na drugačiji način) stoji osnov bitne povrede parničnog postupka⁶³.

S tim u vezi za ukazati je i da je primjena pravila o teretu dokazivanja povezana sa dužnošću stranaka da savjesno koriste svoja procesna ovlaštenja, ali i dužnosti suda da spriječi svaku zloupotrebu tih prava, pa bi drugačije tumačenje i postupanje suda po ovom pitanju, takođe dovelo u pitanje pravilnost i zakonitost presuđenja. Nadalje, Zaštitnik nije nadležan da ispituje ni pravilnost i zakonitost rješenje suda, kojim se odbija zahtjev za izuzeće, pa budući da na ovo rješenje nije dozvoljena posebna žalba, to se podnosilac pritužbe upućuje na pravo pobijati pravilnost i zakonitost postupka u ovom dijelu, u postupku po žalbi, na prvostepenu odluku. Ovo budući da je odmah nakon donošenja rešenja, kojim je odbijen zahtev za izuzeće, postupajući sudija imao obavezu za dalje preduzimanje zakonom propisanih parničnih radnji⁶⁴.

U predmetu koji se odnosio na povredu prava na suđenje u razumnom roku, u postupku po predlogu ua ponavljanja parničnog postupka, Zaštitnik je ukazao da ovi postupci *ratione materie*, ne uživaju zaštitu po čl. 6 Konvencije. Cijeneći važnost dosljedne primjene standarda Evropskog suda za ljudska prava i poštovanja principa pravne sigurnosti i izvjesnosti u postupcima za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u okvirima nacionalnog pravnog sistema, Zaštitnik je ukazao i na pravnu praksu i usaglašenost sa ovim principima i u postupcima po tužbi za pravično zadovoljenje pred Vrhovnim sudom Crne Gore.

⁶² Rješenja Vrhovnog suda Crne Gore Rev.br.340/19 od 11.02.2020.godine

⁶³ Presuda Vrhovnog suda Crne Gore Rev.br.1085/17 od 17.01.2018.godine

⁶⁴ Akt Zaštitnika 01-37-23 od 17.jul 2023.godine

Prema praksi *Evropskog suda za ljudska prava*, garancije iz čl.6 st.1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda ne protežu se na vanredne pravne lijekove kao što je zahtjev za ponavljanje pravosnažno okončanog građanskog postupka.

Evropski sud za ljudska prava je razvio dosljednu praksu ukazujući u više presuda na ovakav stav. Tako je Evropski sud za ljudska prava u Strazburu u odluci Rudan protiv Hrvatske-zahtjev br.45943/99, 13.09.2021.godine, ukazao: „Sud nadalje podsjeća da se prema dobro utvrđenoj sudskoj praksi organa Konvencije čl.6 ne odnosi na postupke za ponavljanje građanskih predmeta (vidi, *Interlialja, X v. Ausria*-zahtjev br.6761/77, odluka Komisije od 08.maja 1978.godine;...i *Jose Maria Ruid Mateos i dr. protiv Španije*-zahtjev br.24469/94, odluka Komisije od 02.decembar 1994.godine...)”

Takođe u odluci o dopuštenosti *Krešimir Ptičar protiv Hrvatske*-broj zahtjeva 24088/07, 06.01.2011.godine Evropski sud je ukazao: „Sud ponavlja da se prema utvrđenoj sudskoj praksi čl.6 Konvencije ne primjenjuje na postupak povodom zahtjeva za ponavljanje postupka (vidi npr. predmet *Rudan protiv Hrvatske*...) ...slijedi da je, u dijelu u kojem podnosilac zahtjeva prigovara dužini postupka, koji je vođen povodom njegovog zahtjeva za ponavljanje postupka, ...njegov zahtjev nespojiv „*ratione materie*“ sa odredbama Konvencije...

Za razliku od ovog, u uporednom pravu izvodi se zaključak da su revizija i zahtjev za zaštitu zakonitosti sastavni dio parničnog postupka pod uslovom da su ova vanredna pravna sredstva dozvoljena zakonom i izjavljena na način i pod uslovima propisanim zakonom, pri čemu bi se u razuman rok uračunavalo i ovo vrijeme ako je ono bilo potrebno za okončanje, pri čemu se može zaključiti da se sudski postupak smatra okončanim donošenjem odluke po onom pravnom lijeku kojim se iscrpljuje pravni put u konkretnom sudskom postupku i stiču uslovi za izjavljivanje ustavne žalbe⁶⁵.

Primjer:

Nadalje, a imajući u vidu da se postupak koji je u toku pred Osnovnim sudom u Kotoru, odnosi na postupak odlučivanja po predlogu za ponavljanje parničnog postupka, koji je okončan pravosnažnom presudom Osnovnog suda u Kotoru P.br.1713/16/16 od 26.01.2018.godine, ukazujemo da se prema praksi Evropskog suda za ljudska prava na postupak odlučivanja po predlogu za ponavljanje građanskog postupka, koji je okončan pravosnažnom presudom ne može primjenjivati član 6 Konvencije, budući da se na ovaj postupak ne primjenjuje zaštita prava, zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku.

„Sud ponavlja da se prema utvrđenoj sudskoj praksi čl.6 Konvencije ne primjenjuje na postupak povodom zahtjeva za ponavljanje postupka (vidi npr. predmet *Rudan protiv Hrvatske*...) ...slijedi da je, u dijelu u kojem podnosilac zahtjeva prigovara dužini postupka, koji je vođen povodom njegovog zahtjeva za ponavljanje postupka, ...njegov zahtjev nespojiv „*ratione materie*“ sa odredbama Konvencije...”

Slijedeću praksu Evropskog suda za ljudska prava i Vrhovni sud Crne Gore je u svojoj praksi u postupku po tužbama za pravično zadovoljenje, za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku (rješenja Vrhovnog suda Crne Gore Tpz br.35/17 od 18.10.2017.godine, Tpz br.5/18 od 09.02.2018.godine i Tpz br.16/18 od 21.03.2018.godine) zauzeo stav da se sudska zaštita zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku ne može primjenjivati u postupku odlučivanja po predlogu za ponavljanje građanskog sudskog postupka, koji je okončan pravosnažnom presudom, pa je Vrhovni sud Crne Gore tužbe u ovoj stvari ocijenio kao nedopuštene, sa kog razloga je sud ocijenio da je tužbe valjalo odbaciti.

Saglasno navedenom, obavještavamo Vas da Zaštitnik nema osnova za postupanje u odnosu na predmetni postupak, budući da se član 6 Evropske konvencije, prema utvrđenoj praksi Evropskog suda ne primjenjuje na postupak povodom zahtjeva za ponavljanje postupka i ne potpada *ratione materie*, pod čl.6 st.1 Konvencije.

Pored navedenog, u kontekstu poštovanja prava na djelotvornu sudsku zaštitu u redovnom postupku po pravnim sredstvima u pogledu zaštite prava lica lica lišenih slobode prilikom donošenja sudske odluke u

⁶⁵ K.Manojlović-Andrić, Lj.Milutinović, S.Andrejević, V.Rodić, M.Kršikapa, M.Bajić, *Kriterijumi za ocenu povrede prava na suđenje u razumnom roku*, Savjet Evrope, 2018, str.22

postupcima za odlučivanje o određivanju i produženju pritvora, Zaštitnik je u svom postupanju ukazao i uputio na standarde i praksu Evropskog suda za ljudska prava, kao i Ustavnog suda Crne Gore, u pogledu zaštite prava ovih lica po čl. 5 i čl. 3 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Zaštitnik ukazuje na značaj i ulogu Ustavnog suda u ovim predmetima, te važnost dosljednog poštovanja odluka i pravnih razloga i stavova izraženih u ovim odlukama, koji se stavljaju kao obaveza pred sudsku vlast, u skladu sa zahjevima i standardima Evropskog suda za ljudska prava.

Primjer:

Evropski sud za ljudska prava zaključuje da poštovanje člana 5 stav 3 Evropske konvencije zahtijeva da sudska vlast preispita sva pitanja u vezi sa pritvorom, te da odluku o pritvoru donese pozivajući se na objektivne kriterije predviđene zakonom. Pri tome je postojanje osnovane sumnje da je lice lišeno slobode počinilo krivično djelo za koje se tereti *conditio sine qua non* za određivanje ili produženje pritvora, ali to nakon određenog vremena nije dovoljno, već se mora procijeniti da li za pritvor postoje relevantni i dovoljni razlozi.⁶⁶ Sud ponavlja da se pitanje da li je razdoblje pritvora razumno, ne može ocjenjivati in abstracto. Razumnost dužine pritvora okrivljenog treba ocjenjivati u svakom predmetu, prema posebnim okolnostima tog predmeta. Kontinuirani pritvor može biti opravdan u nekom predmetu samo ako postoje konkretne naznake istinskog zahtjeva javnog interesa koji, ne dovodeći u pitanje pretpostavku nevinosti, preteže nad pravilom o poštovanju slobode pojedinca.⁶⁷

Prvenstveno je zadatak domaćih vlasti da vode računa da u datom predmetu pritvor okrivljenog ne premaši razuman rok. U tu svrhu sudske vlasti moraju ispitati sve činjenice koje govore za ili protiv postojanja istinskog zahtjeva javnog interesa koji opravdava, uz dužno poštovanje načela pretpostavke nevinosti, odstupanje od pravila poštovanja slobode pojedinca, te ih trebaju navesti u svojim odlukama o zahtjevima za puštanje na slobodu. drugim osnovama koje su navele sudske vlasti. Ako su te osnove "mjerodavne" i "dovoljne", Sud mora utvrditi i jesu li nadležne nacionalne vlasti pokazale "posebnu revnost" u vođenju postupka.⁶⁸

... U tom pravcu je saglasno stanovištu ESLJP i ustanovljen sudska praksa Ustavnog suda Crne Gore izražena u odluci U-III 634/20 od 09.07.2020.godine, u postupku preispitivanja povrede prava po izjavljenoj ustavnoj žalbi⁶⁹ kojim su se preispitivala odluke redovnih sudova o produženju pritvora, a upravo u pogledu osnovanosti daljeg produženja i trajanja pritvora, a u kontekstu opravdanosti razloga, te obrazložena odluke u skladu sa standardima utvđeni odredbom čl. 5 Konvencije.

... Takođe, Evropski sud za ljudska prava u predmetu *Klashnikov protiv Rusije*, predstavka br. 47095/99, presuda od 5. jula 2002.godine, bavio se zatvorskim uslovima i ocijenio da sami uslovi zatvaranja kojima je to lice bilo izloženo 4 godine i 10 meseci, jesu prouzrokovali znatnu duševnu patnju, utičući loše na njegovo ljudsko dostojanstvo i pobuđujući ista ona osećanja koja prate uniženje i poniženje⁷⁰.

4.2.5.2. Dugo trajanje sudskih postupaka (suđenje u razumnom roku iz člana 32 Ustava Crne Gore i člana 6 EKLJP)

Prema stavu Evropskog suda za ljudska prava, države su dužne da na nacionalnom nivou, organizuju svoje pravne sisteme tako da obezbijede poštovanje člana 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima. Po pravilu pozivanje na finansijske ili praktične poteškoće ne može opravdati neispunjenje tih zahtjeva (vidjeti *Salesi protiv Italije*, presuda od 26.februara, 1993, st.24). Sud je interpretirajući garanciju prava na suđenje u razumnom roku iz člana 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda naveo da ta garancija "naglašava važnost donošenja sudskih odluka bez odlaganja, kako se ne bi ugrozila djelotvornost i kredibilitet tih odluka."⁷¹

⁶⁶ Predmet *Trzaska protiv Poljske*, presuda od 11. jula 2000. godine, stav 63

⁶⁷ Predmet *Pantano protiv Italije*, presuda od 6. januara 2003. godine, stav 66.

⁶⁸ Predmet *Toth protiv Austrije*, presuda od 12. decembra 1991. godine, stav 67

⁶⁹ Rješenje Višeg suda u Podgorici Kv.br i Osnovnog suda u Podgorici

⁷⁰ Videti i *Aliev v. Ukraine*, predstavka br. 41220/98, presuda od 29. aprila 2003; *Kuznetsov v. Ukraine*, predstavka br. 39042/97, presuda od 29.aprila 2003; *Khoklich v. Ukraine*, predstavka br. 41707/98, presuda od 29. Aprila 2003; *Nazarenko v. Ukraine*, predstavka br. 38812/97, presuda od 29. jula 2003; I *Dankevich v. Ukraine*, predstavka br. 40679/98, presuda od 25 marta 2003.

⁷¹ Predmet *H protiv Francuske*, 1989. god.

Pravosudni nacionalni sistem treba organizovati tako da sudovi i drugi organi mogu da ispune zahtjeve predviđene članom 6 stav 1 Evropske Konvencije o ljudskim pravima. To podrazumijeva obavezu države da se postupci koji se vode u građanskim stvarima i krivičnim optužbama, pred sudovima i drugim državnim organima, vode bez neopravdanog odugovlačenja, u razumnom roku.

Pravo na pravičnu, javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona, garantovano je Ustavom Crne Gore, a pravna sredstva i postupak za zaštitu tog prava propisani su Zakonom o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku.

Prema stavu Evropskog suda za ljudska prava kontrolni zahtjev, tužba za pravično zadovoljenje i ustavna žalba predstavljaju djelotvorno pravno sredstvo.

Princip vladavine prava u savremenim pravnim sistemima podrazumijeva obavezu država da na nacionalnom nivou obezbijede djelotvoran sistem garancija i poštovanja prava u sudskom postupku, koji u konačnom vodi blagovremenom izvršenju pravde.

Dužina trajanja razumnog roka utvrđuje se u skladu sa praksom Evropskog suda za ljudska prava, prema mjerilima, koja su utvrđena praksom Suda, a koja se odnose na složenost predmeta u činjeničnom i pravnom smislu, ponašanje podnosioca pravnog sredstva, ponašanje suda i drugih državnih organa, organa lokalne samouprave, javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlašćenja.

Svaki pravni poredak utemeljen na načelima pravne države i vladavine prava teži što efikasnijem sistemu zaštite građanskih i ljudskih prava. Svrha zahtjeva za razumnim rokom iz člana 6 stava 1 Evropske konvencije je pružanje garancije da će pojedinačan slučaj pred nadležnim organom biti okončan unutar razumnog roka, što znači da će vrijeme neizvjesnosti i nesigurnosti za stranku u postupku biti svedeno na prihvatljivu mjeru⁷². Odlučivanje u razumnom roku u interesu je osobe koja zahtijeva da organ odluči o njenim pravima ili obavezama, ali i pravne sigurnosti, kao načela na kojem se temelji pravni poredak zbog čega bi ono trebalo postati imperativ u svakoj državi koja teži ostvarivanju vladavine prava.

Propisivanjem navedenih standarda i kroz zakonski okvir, obezbjeđuje se u cjelosti sistem zaštite i ostvarenja prava u okvirima nacionalnog pravnog poredka, uz neposrednu primjenu prakse Evropskog suda za ljudska prava.

U ovoj izvještajnoj godini u predmetima koji su se odnosili na postupanje sudova, a koji su razmatrani u okviru pravosudne nadležnosti i odnosili su se na povredu prava na suđenje u razumnom roku, u određenom broju predmeta nije utvrđena prava, a u predmetima u kojima je utvrđena povreda prava date su preporuke nadležnim sudovima. Posebna zapažanja u pogledu razloga za dugo trajnje postupaka biće izložena u daljem tekstu Izvještaja.

Pritužbe su razmatrane u skladu sa standardima Evropskog suda za ljudska prava koji se tiču dopuštenosti *ratione materiae*, zatim kriterijuma složenosti predmeta i ukupne ocjene pravičnosti postupka kada je u pitanju dužina njegovog trajanja.

U predmetima u kojima su sudovi, u toku ispitnog postupka pred Zaštitnikom, preduzimali procesne mjere i radnje i donosili odluke, postupak je obustavljan (otklonjena povreda). Kada podnosioci pritužbe nijesu postupili po zahtjevu Zaštitnika za dopunom pritužbe, ispitni postupci nijesu pokrenuti, a postupci u kojima su podnosioci pritužbe istu povukli, postupak je obustavljan.

⁷² Van Dijk Pieter; Van Hoof, Fried, Theory and Practice of the European Convention on Human Rights, Antwerpen- Oxford, 2006 str 511- 651.

Rezultati postupanja u ovim predmetima ukazuju da sudovi prepoznaju važnost uloge postupanja Zaštitnika u pogledu zaštite prava građana na suđenje u razumnog roku.

Zaštitnik posebno zapaža da u svim predmetima u kojima su stranke ukazivale na povredu prava na suđenje u razumnom roku, nijesu koristile pravna sredstva za ubrzanje postupka, pa su upućivane na ponošenje kontrolnog zahtjeva, tužbe za pravično zadovoljenje, ustavna žalbu.

Prema podacima Sudskog savjeta broj kontrolnih zahtjeva koji su u 2023. godini stranke podnosile iznosi 753. Imajući u vidu da je broj podnijetih zahtjeva u prethodnoj godini iznosio 844, Zaštitnik konstatuje da je procenat podnijetih zahtjeva u ovoj godini manji gotovo 12 %, ali značajno veći u odnosu na prethodne godine, što ukazuje i dalje na upućenost građana na pravo i mogućnost korišćenja pravnih sredstva za ubrzanje postupka. Po pitanju tužbe za pravično zadovoljenje u 2023. godini primljena su 103 predmeta, a riješeno je 100 predmeta. Detaljniji podaci o rezultatima postupanja po kontrolnim zahtjevima biće predstavljeni u daljem tekstu Izvještaja.

U predmetima u kojima nije utvrđena povreda prava Zaštitnik je, uzimajući u obzir složenost predmeta u činjeničnom i pravnom smislu, ponašanje podnosioca pravnog sredstva, ponašanje suda, te interes i značaj predmeta za podnosioca pritužbe⁷³ ocijenio da su sudovi sprovodili postupak bez odugovlačenja i u razumnom roku.

Pored toga Zaštitnik je i u ovim predmetima saglasno odredbi čl.33 Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore upućivao podnosiociteljke na činjenicu da je kontrolni zahtjev (za ubrzanje postupka), postao djelotvoran od 3. marta 2013. godine (vidjeti *Vukelić protiv Crne Gore*, br. 58258/09, stav 85, 4. jun 2013. godine), tužba za pravično zadovoljenje od 18. oktobra 2016. godine (vidjeti *Vučeljić protiv Crne Gore* (odl.) br. 59129/15, stav 30, 18. oktobar 2016. godine), a ustavna žalba od 20. marta 2015. godine (vidjeti *Siništaj i drugi protiv Crne Gore*, br. 1451/10 i 2 dr., stav 134, 24. novembar 2015. godine i *Vučeljić protiv Crne Gore* (odl.), gore citirana, stav 31). Sljedstveno tome stranke su upućivane na mogućnost ulaganja navedenih pravnih sredstava, u skladu sa Zakonom o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku i/ili iznova podnijeti pritužbu Zaštitniku ljudskih prava i sloboda ako se za to naknadno steknu uslovi.

Primjer:

Kod navedenog, Zaštitnik cijeni da Sud za prekršaje, za sada, postupak sprovodi bez odugovlačenja i efikasno u okviru svojih mogućnosti i ovlašćenja. Ovo se pouzdano zaključuje iz prethodno predstavljenog činjeničnog slijeda toka postupka, preduzetih aktivnosti suda i vremenskog razmaka između zakazvanih pretresa, pri čemu su razlozi odlaganja bili opravdani, budući da je pretres jednom odlagan usljed neispunjenja zakonskih pretpostavki za njegovo održavanje iz čl. 185 Zakona o prekršajima (odsutnost podnosioca zahtjeva i okrivljenog), a da je drugi put odlagan zbog odlaska sudije na seminar – edukaciju, što je za njega od profesionalnog značaja.

41. Imajući u vidu navedeno, a uzimajući u obzir kriterijume koji se tiču složenosti predmeta u činjeničnom i pravnom smislu, ponašanje podnosioca pritužbe, ponašanja suda, te interes i značaj predmeta spora za podnosioca pritužbe, a na koje je u mišljenju prethodno ukazano, Zaštitnik ocjenjuje da Sud za prekršaje svojim dosadašnjim postupanjem nije preduzeo radnje koje bi upućivale na zaključak da je zloupotrijebio procesna ovlaštenja, već da postupa blagovremeno i zakonito, te da dužina spornog postupka PP br. 1291/23-2 koji traje osam mjeseci i dvadeset sedam dana (računajući period od dana podnošenja zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka do dana sačinjavanja akta Suda za prekršaje u Podgorici Su IV br. 33/23 od 02.11.2023. godine, dostavljenog Zaštitniku u izjašnjenju na navode pritužbe) nije takva da ne ispunjava uslov razumnog roka⁷⁴.

⁷³ Novovic protiv Crne Gore br.13210, od 23.10.2012.godine p.49

⁷⁴ Mišljenje 01-724-23 od 06.12.2023.godine

U svom postupanju Zaštitnik je u pogledu kriterijuma koji su se odnosili na povredu prava na suđenje u razumnom roku, posebno razmatrao procesno pravni aspekt povrede prava u pogledu dopuštenosti *ratione materiae*, u parničnim postupcima po predlogu za ponavljanje postupka i ocijenio da ovi postupci ne uživaju zaštitu po članu 6 stav 1 Konvencije (Vidjeti naprijed "Pritužba broj 01-86623)

U predmetima koji su se odnosili na rad i postupanje u upravno-sudskim sporovima Zaštitnik je ukazao na standard Evropskog suda za ljudska prava u Strazubru, prema kojem period koji treba uzeti u obzir počinje na dan kada su podnosioci predstavke uložili žalbu protiv odluke donesene u prvom stepenu (presuda Živaljević protiv Crne Gore br.17229/04, st.72, 08.03.2011.godine). Jer, tada je nastao "spor" u smislu čl.6 st.1 ili na dan kada je stranka po prvi put podnijela sredstvo pravne zaštite protiv šutnje administracije (presuda Božić protiv Hrvatske br.22457/02, st 26, 29.06.2006.godine). Pri tome, priroda spora mora biti takva da ima građansko-pravni karakter. Zaštitnik je ukazao i da se kontrolni zahtjev podnosi samo u upravnom sporu i nije pravno sredstvo za ubrzanje postupka pred upravnim organima (Vrhovni sud Crne Gore Tpz.br.5/19 od 21.06.2019.godine)⁷⁵.

*Pritužba 01-6423-Podnosilac pritužbe ukazuje na dugo trajanje upravno-sudskog postupka u predmetu Upravnog suda Crne Gore u predmetu poslovne oznake U.br.1357/16, po tužbi predate sudu 22.jula 2022. godine*⁷⁶.

Zaštitnik zaključuje da je predmetni upravno-sudski postupak u nivou sudske nadležnosti (upravnom sporu vođenim pred Upravnim sudom Crne Gore) okončan u roku od 9 mjeseci, pa uzimajući u obzir složenost predmeta u činjeničnom i pravnom smislu, ponašanje podnosioca pravnog sredstva, ponašanje suda, te interes i značaj predmeta spora za podnosioc pritužbe⁷⁷ cijeneći i imajući u vidu okolnost cjelokupnog trajanja predmetnog upravno-sudskog postupka⁷⁸, ocjenjuje da predmetni upravno-sudski postupak ispunjava zahtjeve razumnog roka iz čl. 6 st.1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Zaštitnik je imao u vidu i da je podnosilac pritužbe na odluku Upravnog suda U.br.6390/22 od 26.04.2023.godine, izjavio vanredno pravno sredstvo Vrhovnom sudu Crne Gore, pa saglasno praksi Vrhovnog suda Crne Gore ⁷⁹ upućuje podnosioca pritužbe da u slučaju eventualnog odugovlačenja postupka po vanrednom pravnom sredstvu, ima pravo ulaganja djelotvornih pravnih sredstava, kontrolnog zahtjeva za unbrzanje postupka i tužbe za pravično zadovoljenje, u skladu sa odredbama čl. 9 i 33 Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, te ustavne žalbe, u skladu sa odredbom čl. 68 st.2 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore ("Sl.list CG" br.11/2015 od 12.marta.2015. godine). Ovo sa razloga što je obaveza korišćenje svih djelotvornih pravnih lijekova unutar nacionalnog pravnog sistema, uslov za eventualnu dalju zaštitu prava pred Evropskim sudom za ljudska prava.

Pored navedenog, a polazeći od toga da je institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda u Crnoj Gori ustanovljena u cilju uspostavljanja i promovisanja vladavine prava, odnosno radi zaštite ljudskih prava i sloboda, te preduzimanja mjera radi zaštite ljudskih prava i sloboda, Zaštitnik je imao u vidu da je sada već pravosnažnim rješenjem Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja PJ Nikšić, broj 01-01-2384559 od 11.04.2022.godine određeno da će se nakon pravosnažnosti odlučiti o pravu na novi iznos invalidske

⁷⁵ Tpz 5/2019, str. 2, stav 10 Presude (<https://sudovi.me/vrhs/odluka/349837>)

⁷⁶ Mišljenje 01-6423 od 09.septembar 2023

⁷⁷ Novovic protiv Crne Gore br.13210, od 23.10.2012.godine p.49

⁷⁸ Presuda Živaljević protiv Crne Gore br.17229/04, st.72, 08.03.2011.godine i Božić protiv Hrvatske br.22457/02, st 26, 29.06.2006.godine

⁷⁹ Presuda Vrhovnog suda Crne Gore, Tpz 46/21 od 07.07.2022.godine st.3 tačka i stav 10 /<https://sudovi.me/vrhs/odluka/484458/>

penzije i pravu na naknadu troškova, pa je ukazao⁸⁰ Fondu penzijskog i invalidskog osiguranja PJ Nikšić, da u daljem toku postupka, bez daljeg odlaganja, u skladu sa navedenim stavom 3 Dispozitiva Rješenja Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja PJ Nikšić, broj 01-01-23845/59 od 11.04.2022.godine, odluči o pravu podnosioca pritužbe na novi iznos invalidske penzije i pravu na naknadu troškova.

U predmetima u kojima je utvrđena povreda prava na suđenje u razumom roku date su preporuke nadležnim sudovima na postupanje bez odlaganja, preduzimanjem procenih mjera i radnji usmjerenih na sprječavanje daljeg odugovlačenja postupka, okončanje postupka i donošenja odluke.

Pored navedenog, kao poseban problem uočen je nedostatak u pogledu potrebnog broja sudija, te dugotrajni postupci izbora sudija, pa je data preporuka Sudskom savjetu na preduzimanje mjera i radnji, kako bi se obezbijedilo redovan rad u sudu. (Vidjeti *Pritužba broj 347/22*)

Zaštitnik ukazuje da nedovoljan broj sudija u pojedinim sudovima može ozbiljno dovesti u pitanje pristup pravdi i ostvarenje prava građana na djelotvornu sudsku zaštitu.

Zaštitnik kod uočenih problema ističe važnost postojanja legislativnog okvira, koji u postupku utvrđivanja potrebnog broja sudija, te postupka i načina njihovog izbora, mora zadovoljiti i princip ažurnosti i pravne sigurnosti. Normativni okvir mora odgovarati zahtjevima države za poštovanje procesno pravnih garancija člana 6 Konvencije.

Predmeti u kojima je utvrđena povreda prava i date preporuke nadležnim sudovima odnosili su se većim dijelom na građanske postupke, zatim na nezakazivanja i neodržavanje glavnog pretresa u krivičnom postupku, na dugo trajanje upravno-sudskog postupka u spru oko utvrđivanja penzije, kao i vanparničnog postupka-fizičke diobe i neizvršavanje sudske odluke.

Postupajući u ovim predmetima Zaštitnik je ukazao na važnost poštovanja hitnog postupanja, u slučajevima kada zakon propisuje, a posebno kada postoje naročite okolnosti slučaja koje na takvo postupanje upućuju, kao što je priroda pravnog spora, te ukazao na važnost preduzimanja ponesnih mjera i radnji u skladu sa rokovima koje zakon propisuje.

Pritužba broj 01-544/22⁸¹- *Podnosilac pritužbe ukazuje se na dugo trajanje parničnog postupka u postupku podjele bračne tekovine u predmetu Osnovnog suda u Podgorici poslovnice oznake, P. br. 1357/2016. Tužba za razvod braka u predmetnoj parnici podnijeta je sudu 23. oktobra 2015. godine, postupak za podjelu bračne tekovine razdvojen je 28.03.2016.godine, ali sud još uvijek nije donio prvostepenu odluku u ovom predmetu.*

Vraćajući se na konkretan predmet, Zaštitnik je konstatovao da je postupak pokrenut prije više od 7 godina, a još uvijek nije okončan, da nije donijeta odluka od strane prvostepenog suda, da su ročišta odlagana uslijed rukovođenja glavnom raspravom, ali i uslijed odsudstva i na zahtjev parničnih stranaka u postupku. Pripremno ročište u predmetnoj pravnoj stvari održano 09.05.2016.godine, da je od ukupno 42 ročišta, održanih ročišta 11, a ostala ročišta su odložena. Ročišta su odlagana uslijed značajnog odsustva i na zahtjev stranaka u postupku, upoznavanja stranaka sa dokazima u postupku, neuredne dostave u pozivanju stranaka i dostavljanja dokaza strankama, dostavljanja spisa predmeta drugim osnovnim sudovima i neblagovremog vraćanja spisa predmeta postupajućem sudu, neblagovremenog dostavljanja i predlaganja dokaza- dostavljanja i izjašnjenja nalaza i mišljenja vještaka finansijske struke, pri čemu je vještačenje predloženo na ročištu od 28.09.2018.godine, spajanja parnica nakon pet godina tajanja predmetnog postupka, kao i zbog nedostavljanja spisa predmeta iz arhive postupajućeg suda i sa

⁸⁰ Čl.20 stav 1 Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore

⁸¹ Mišljenje sa preporukom 01-544/22 od 16.jun 2023.godine

tim povezano preciziranja tužbenog, odnosno protivtužbenog zahtjeva stranaka, uz posebno zapažanje da su periodi odlaganja odnosno održavanja ročišta bili u određenim periodima sa razmacima od po dva, tri do četiri, pa i šest mjeseci.

Zaštitnik je ocjenio da je izostalo postupanje suda u pogledu efikasnog i cjelishodnog rukovođenja postupkom, ali i da su parnične stranke doprinijele čestom odlaganju ročišta glavne rasprave. Uzimajući u obzir složenost predmeta u činjeničnom i pravnom smislu, ponašanje podnosioca pravnog sredstva, ponašanje suda, te interes i značaj predmeta spora za podnosioca pritužbe⁸² ocijenjeno je da predmetni postupak ne ispunjava zahtjeve razumnog roka iz čl. 6 st.1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, jer je od dana kada je pokrenut postupak prošlo više od 7 godina, a još uvijek nije donesena prvostepena odluka, što svakako ne ispunjava zahtjev razumnog roka.⁸³

Zaštitnik je podsjetio, a posebno cijeneći navode suda u pogledu opterećenosti sudije predmetima u radu, da je Evropski sud za ljudska prava u više predmeta ukazao da je odgovornost na domaćim sudovima da urade sve da se izbjegne nepotrebno kašnjenje u postupanju⁸⁴, te da su Visoke strane ugovornice, po članu 1 Konvencije, dužne da organizuju svoje pravne sisteme tako da obezbijede poštovanje člana 6. Po pravilu pozivanje na finansijske ili praktične poteškoće ne može opravdati neispunjenje tih zahtjeva.

Pored navednog, a cijeneći okolnosti čestog odlaganja ročišta na zahtjev i uslijed izostanka parničnih stranaka, ukazano je na obavezu parničnih stranaka, odnosno kvalifikovanih punomoćnika koji ih zastupaju u postupku da jednako i blagovremeno preduzimaju radnje u postupku, kako svojim (ne)postupanjem ne bi doprinijeli daljem odugovlačenju postupka.

Zaštitnik je podsjetio da u građanskim predmetima *Evropski sud za ljudska prava* smatra da se od stranaka može očekivati da postupaju sa „dužnom pažnjom“⁸⁵, ali da ipak nije dužan da utvrđuje da je njihovo ponašanje bilo nemarno, nerazumno ili je imalo za cilj odlaganje: to ponašanje je samo po sebi objektivni faktor za koji se država ne može smatrati odgovornom⁸⁶.

Pritužba 01-151-23⁸⁷ Podnosilac pritužbe ukazuje na dugo trajanje krivičnog postupka u predmetu Višeg suda u Podgorici, Ks.br.44/20 u kome nakon stupanja optužnice na pravnu snagu u periodu od 1 godine i sedam mjeseci glavni pretres još nije bio održan.

Po ocjeni Zaštitnika, činjenica je da je postupajući – sudeći sudija Višeg suda u Podgorici u krivičnom predmetu Ks.br. 44/20 dva puta mijenjan, ne dovodeći u pitanje objektivnost razloga za to, da su podnosioci pritužbe za svo to vrijeme u pritvoru koji traje duže od dvije godine, te da dodjela u rad predmeta novom sudiji zahtjeva vrijeme za upoznavanje sudije sa činjeničnim i pravnim stanjem predmeta, a ima i procesnu posljedicu da postupak mora početi iznova (čl. 329 st.1 ZKP-a), a što sve doprinosi novom – dodatnom odugovlačenju predmetnog postupka. Zaštitnik smatra da se promjena postupajućeg sudije i vijeća u konkretnim okolnostima slučaja, kao razlog dužeg trajanja postupka mimo razumnog roka, ne može posmatrati izolovano od obaveze i odgovornosti suda da vodi računa o poštovanju prava na pravično suđenje u svim njegovim segmentima, sa posebnom pažnjom kada su u pitanju pritvorena lica, te da s tim u vezi preduzme adekvatne mjere u cilju prevazilaženja problema koji se tiče preopterećenosti suda predmetima.

⁸² Novovic protiv Crne Gore br.13210, od 23.10.2012.godine p.49

⁸³ Uhl protiv Njemačke, presuda ESLJP od 10. februara 2005, stavovi 33.

⁸⁴ Predmet Vernilo protiv France, 20.februar 1991, st. 38.

⁸⁵ Pretto i drugi protiv Italije, 8 decembar 1983.godine stav 33

⁸⁶ Erkner i drugi protiv Austrije (meritum)

⁸⁷ Mišljenje sa preporukom 01-151-23 od 06.jun 2023.godine

Evropski sud za ljudska prava je čestu promjenu sudija, a koji standard se *mutatis mutandis* ima primjeniti na konkretan slučaj, uočio kao jedan od razloga povrede prava na suđenje u razumnom roku. Višestruka izmjenjena sudija u istom predmetu bila je razlog za povredu prava na suđenje u razumnom roku u predmetu *Majkržik protiv Poljske*⁸⁸, kao i u predmetu *Lehner i Hes protiv Austrije*⁸⁹. Česta promjena sudskih vijeća ili postupajućih sudija dovodi do odugovlačenja postupka uslijed potrebe da se novi sudija ili vijeće upozna sa predmetom.

Zaštitnik je imao u vidu faktore koji utiču na drugo trajanje postupka (obimnost optužnice, broj lica koja učestvuju u postupka i dr.), međutim, uzimajući u obzir ponašanje podnosioca pritužbe, koji ni na koji način nijesu doprinijeli dugom trajanju postupka, ponašanje suda, te interes i značaj predmeta spora za podnosioca pritužbe, koji se nalaze u pritvoru, smatra da dosadašnje trajanje postupka nije u skladu sa standardima i zahtjevima iz čl. 6 st. 1 EKLJP, odnosno čl. 32 Ustava Crne Gore, pa je ukazao na nužnost preduzimanja mjera kako bi se ročište glavnog pretresa sada i ubuduće, bez odlaganja, uredno zakazivalo i održavalo.

U predmetu koji se odnosio na dugo trajanje upravno-sudskog postupka⁹⁰ Zaštitnik je ukazao da prema stavu Evropskog suda za ljudska prava član 6 st. 1 zahtijeva od organa da sa posebnom pažnjom postupaju u mnogim građanskim oblastima, pri čemu Sud naglašava da je posebna pažnja neophodna u radnim sporovima, koji uključuju i sporove oko penzija...⁹¹, pa je ocjenjujući da postupak na tri nivoa nadležnosti traje više od 10 godina utvrdio povredu na suđenje u razumnom roku.

Zaštitnik je posebno uočio u odnosu na ponašanje nadležnih organa, da ni drugostepeni organ, kao ni Upravni sud nijesu koristili procesnu mogućnost, da u konkretnoj stvari meritorno odluče. Zaštitnik je u Mišljenjima dao i određene preporuke u cilju ubrzanja postupka i donošenja odluke:

Primjer:

Osnovnom sudu u Podgorici- da u daljem toku postupka, bez daljeg odlaganja preduzme procesne mjere i radnje radi okončanja postupka (zaključenja glavne rasprave) i donošenja odluke u predmetu P.br.1357/16;⁹².

Višem sudu u Podgorici- da u daljem toku postupka, hitno i bez odlaganja, u skladu sa odredbom čl.15 st.2 ZKP-a, preduzme procesne mjere i radnje radi zakazivanja i održavanja ročišta glavnog pretresa u predmetu poslovne oznake Ks.br.4420⁹³;

Upravnom sudu Crne Gore- da bez odlaganja donese odluku po tužbi Željka Hercegovca, u predmetu tog suda U.br.9491/22;- **Ministarstvu rada i socijalnog staranja i Fondu PIO Crne Gore-Područna jedinica Bar-** da bez odlaganja, rukovodeći se načelima i pravilima upravnog postupka, u daljem toku postupka odluče po predmetnom zahtjevu na pravo na starosnu penziju podnosioca zahtjeva Željka Hercegovca⁹⁴;

Postupanje u predmetima u kojima je utvrđena povreda prava na suđenje u razumnom roku pokazuju odstupanja u rukovođenju sudskim postupkom, u pogledu preduzimanja procesno pravnih mjera i radnji, u skladu i na način propisan zakonom, zatim odstupanja u pogledu poštovanja procesno-pravnih rokova za održavanje glavne rasprave i glavnog pretresa, a zapažena je i česta promjenu sudija u postipanju u predmetima, kao i problemi organizacione prirode u radu suda uslijed neponjenjenih slobodnih sudijskih mjesta.

⁸⁸ Predmet *Majkržik protiv Poljske*, predstavka br. 52168/99, presuda od 6. maja 2003. godine.

⁸⁹ Predmet *Lehner i Hes protiv Austrije*, predstavka br.9316/81, presuda od 23. aprila 1987. godine.

⁹⁰ Pritužba 01-389/23 od 29.11.2023.godine

⁹¹ Predmet *Nibbio protiv Italije*, presuda od 26.02.1992.godine, predstavka br.12854/87, st.18

⁹² Mišljenje sa preporukom 01-544/22 od 16.jun 2023.godine

⁹³ Mišljenje sa preporukom 01-151-23 od 06.jun 2023.godine

⁹⁴ Mišljenje sa preporukom 389/23 od 29.11.2023.godine

Preporuke koje nijesu u određenim predmetima ispoštovane upravo ukazuju na registrovane probleme u radu sudova, koji se odnose na pitanje oragnizacije suda i neodovoljnog broja sudija i neefikasnosti u izboru novih nedostajućih sudija. Sistem realizacija preporuka po ovom pitanju i djelotvorna zaštita prava građana osnažen je upućivanjem podnosilaca na sudsku zaštituu postupcima po kontrolnom zahtjevu i tužbi za pravično zadovoljenje, u kojim postupcima su zahtjevi usvajali i naložen prioritetan rad na predmetu i priznato pravo na nakanadu nematerijalne štete zbog povrede ovog prava (*Vidjeti Pritužba broj 01.347/22 i Pritužba 01-39822*).

U odnosu na dugo trajanje upravno-sudskih postupaka i dalje se zapaža nekorišćenje mogućnosti rješavanja spora u meritumu, pa Zaštitnik ukazuje na važnost razmatranja rješavanja spora i meritornog odlučivanja suda, u skladu sa Zakonom o upravnom sporu.

U odnosu na dugo trajanje izvršnog postupka zapaže se nepostupanje organa izvršne vlasti u postupcima izvršenja presude koji se tiču ostvarenja prava zaposlenih iz rada i po osnovu- stambene raspodjele.

Prema podacima Sudskog savjeta u 2023. godini ukupan broj primljenih predmeta po kontrolnim zahtjevima iznosio je 753, a od toga na rad sudova 742 predmeta. Ukupno riješenih predmeta je bilo 680, od kojih je: u 8 predmeta kontrolni zahtjev odbačen zbog neuređenja, u 2 predmeta zahtjev je odbačen kao neuređan , u 148 predmeta odbijen je kao očigledno neosnovan, u 328 predmeta odbijen je kao neosnovan, u 41 predmet odlučeno na drugi način, u 31 predmet zahtjev je usvojen, u 111 predmeta upućeno obavještenje stranke da će u roku od postupiti u predmetu ili donijeti odluka, u 6 predmeta zahtjev je povučen, u 5 predmeta upućeno obavještenje strankama o određivanju roka za preduzimate procesnih radnji, zbog neopravdanog odugovlačenja postupka i odlučivanja u predmetu. Neriješenih je bilo 73 predmeta. Po tužbama za pravično zadovoljenje utvrđena je povreda prava u 39 predmeta, odbijen je tužbeni zahtjev u 10 predmeta, a tužba odbačena u 51 predmetu.

4.2.5.3. Neizvršavanje sudske odluke

Cijeneći važnost i aktivnost države u pogledu poštovanja prava građana priznatih pravosnažnim sudskim odlukama, a naročito odgovornost države u poštovanju i primjeni Konvencijskog prava, Zaštitnik i u ovoj izvještajnoj godini ukazuje na važnost primjene i poštovanja stava Evropskog suda za ljudska prava, prema kojem su Visoke strane ugovornice, po članu 1 Konvencije dužne da organizuju svoje pravne sisteme tako da obezbijede poštovanje člana 6.

Zaštitnik podsjeća da se prema stavu *Evropskog suda za ljudska prava* izvršenje presude mora smatrati sastavnim dijelom „suđenja“ prema članu 6⁹⁵, te da se kašnjenja u izvršenju presude može opravdati u posebnim okolnostima. Međutim, to ne smije biti tako da ugoržava suštinu prava zaštićenog prema članu 6 stav 1 Konvencije ⁹⁶. Dakle, obaveza izvršenja znači učinkovito i ekonomično vođenje izvršnog postupka, koja podrazumijeva takvu ulogu vlasti koja se svodi na to da razumno pomogne izvršenju presude u korist stranke koja je spor dobila, ali ne da garantuje izvršenje u svim okolnostima⁹⁷.

Bez obzira da li je dužnik privatni ili društveni akter, na državi je da preduzme sve neophodne mjere da se pravosnažna sudska presuda izvrši, kao i da pri tome obezbijedi djelotvorno učešće njenog cijelog aparata⁹⁸

⁹⁵ Vidjeti predmet *Hornsby protiv Grčke*, presuda od 19.marta 1997.godine, Izvještaju o presudama i odlukama 1997-II, str.510, stav 40

⁹⁶ Vidjeti predmet *Immobiliare Saffi protiv Italije* (VV), br.2277493,stav 74, ECHR 1999-V)

⁹⁷ *Fuklev protiv Ukrajine*, br.7118601,presuda od 07.juna 2005,st.84-86

⁹⁸ Vidjeti *mutatis mutandis*, predmet *Pini i drugi protiv Rumunije*, br.7802801 i 7803001,stavovi 174-189, ECHR 2004-V (izvodi)

Predmet *Jovović protiv Crne Gore* povezan je sa neizvršavanjem sudske odluke protiv dva privatna lica. Bez obzira na to da li izvršenje treba da se obavi u odnosu na privatni subjekat ili u odnosu državu, država ima dužnost da preduzme sve potrebne korake u okviru svojih nadležnosti da bi se izvršila pravosnažna sudska presuda. Izvršenje pravosnažnih sudskih presuda dio je procesnih obaveza koje garantuju pravično suđenje i u tome država mora da obezbijedi djelotvorno učešće cijelog državnog aparata, a ukoliko to ne učini smatra se da ne ispunjava zahtjeve definisane u čl. 6 stav 1.

U vezi sa navedenim, ESLJP je i u presudi *Mijanović protiv Crne Gore* zauzeo pravno stanovište u pogledu tumačenja povrede čl. 6 st. 1 Konvencije, prema kojem se sprovođenje pravosnažnih obavezujućih odluka u državama koje prihvataju vladavinu prava, ne može da ostane neoperativno na štetu jedne strane. Shodno tome, izvršenje sudske presude ne može se spriječiti, učiniti nevažnim i neopravdano odložiti.

Prema podacima Kancelarije zastupnice Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava u protekloj godini pred Evropskim sudom za ljudska prava zaključeno je prijateljsko poravnjanje u odnosu na dvije predstave koje su se odnosile na neizvršavanje sudskih odluka (član 6 Konvencije)

U pritužbama koje su se odnosile na neizvršanja sudskih odluka, u kojima se ukazivalo na nezakornost odluka u predmetima u kojima je donijeta odluka od strane Evropskog suda za ljudska prava, postupak pred Zaštitnikom je okončan nenadležnošću. U predmetima u kojima je pokrenut sudski postupak, isti je obustavljan. U određenim predmetima u kojima se ukazivalo na povredu prava na mirno uživanje imovine uslijed izvršenja zastarjele prekršajne novčane kazne, stranke su upućivane na sudsku zaštitu.

U predmetima u kojima je utvrđena povreda prava, pritužbe su se odnosile na dugo trajanje postupka izvršenja pred Javnim izvršiteljima (Vidjeti *Pritužba broj 877/2022*) i dugo trajanje postupka stambene raspodjele.

U predmetu u kome je utvrđena povreda prava zbog dugog trajanja postupka stambene raspodjele, pritužba se odnosila na Ministarstvo odbrane Crne Gore, radi izvršenja stambene raspodjele koja je trajala preko 13 godina, po oglasu kojeg je Ministarstvo raspisalo u maju mjesecu 2010. godine.

Zaštitnik je ukazao da se prema praksi ESLJP cjelokupni period trajanja izvršnog postupka, smatra sastavnim dijelom sudjenja prema čl. 6 Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda⁹⁹, pa je imajući u vidu konkretno nepostupanje Ministarstva odbrane po Konačnoj rang listi od 2019. godine, okolnost da se predmetni postupak ponovne raspodjele po pravosnažnim sudskim presudama vodi po Oglasu broj 805-4333/10-2 od 20.05.2010. godine, te stim u vezi cjelokupno trajanje predmetnog postupka od preko 13 godina ocijenio tako da takvo postupanje nije u skladu sa zahtjevom razumnosti roka iz čl. 6 st. 1 EKLJP.

Zaštitnik je podjetio da se radi o postupku izvršenja sudske odluke, koji postupak je hitne prirode, pa uslijed odugovlačenja postupka zbog neopravdane neaktivnosti državnog organa u navedenom period, po ocjeni Zaštitnika znači povredu prava na sudjenje u razumnom roku. Navedeno posebno imajući u vidu da se radi o izvršenju odluke po osnovu prava iz radnog odnosa, koji su predmeti takođe po svojoj prirodi hitni, a država je dužna da obezbjedi djelotvorno učešće cijelog aparata u postupku izvršenja i obezbjedi - preduzme sve neophodne mjere da se pravosnažna presuda izvrši (*vidjeti ZIT protiv Srbije*).

⁹⁹ v. *Horsnby protiv Grčke*, presuda od 19. marta 1997. godine

Zaštitnik posebno ukazuje na važnost blagovremenog donošenja i izvršenja odluka, kada su strane u sporu nacionalni organi vlasti, budući se uloga vlasti svodi na to da razumno pomogne izvršenju presude u korist stranke koja je spor dobila, ali ne da garantuje izvršenje u svim okolnostima.

Zaštitnik je u Mišljenju dao i određenu preporuke u cilju ubrzanja postupka i donošenja odluke:

Ministarstvu odbrane :

- da bez daljeg odlaganja, preduzme procesne mjere i radnje za donošenje pojedinačnog rješenja po Oglasu za davanje stanova u zakup na neodređeno vrijeme s pravom otkupa po povoljnijim uslovima br.805-4333/10-2 od 20.05.2010 godine i Konačnoj rang listi profesionalnih vojnih lica br.806-7090/17-8 od 10.01.2019.godine, za učesnika konkursa Andriju Radovića;

4.2.5.4. Zloupotreba procesnih ovlašćenja

U ovoj izvještajnoj godini po pitanju ove nadležnosti okončano je 16 predmeta, pa Zaštitnik uz upućivanje na ranije zapažanje u odnosu na ovo zakonsko ovlašćenje¹⁰⁰ konstatuje da se u ovim predmetima oglasio nenadležnim, imajući u vidu da Zaštitnik ne vrši instancionu kontrolu rada sudova, niti može mijenjati, ukidati i poništavati njihove odluke, odnosno preispitivati pravilnost i zakonitost postupka, koji je prethodio njihovom donošenju. I u postupanju po ovim predmetima stranke su upućivane na djelotvornu pravnu zaštitu. U jednom predmetu pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku, a u drugom postupak je obustavljen.

U jednom predmetu Zaštitnik je ocijenio da nema povrede prava na suđenje u razumnom roku, ali je dao osvrt i na navode stranka kojima se ukazivalo na zloupotrebu procesnih ovlašćenja, pa je ukazano da pitanje odlučivanja o dokaznim predlozima spada u rukovodjenje glavnom raspravom i da sud odlučuje koje će činjenice uzeti kao dokazane, te koje će dokazi provesti u postupku, a da na osnovu savjesne i brižljive ocjene svih dokaza zasebno i svih dokaza zajedno, kao i na osnovu svih rezultata cjelokupnog postupka donosi odluku, pa prema tome Zaštitnik nema mandat da preispituje činjenice koje su utvrđene, da vrši ocjenu prihvatljivosti dokaza predloženih u postupku koji je prethodio donošenju odluke na čiju nezakonitost se ukazuje i koje su opredijelile taj organ da donese jednu umjesto drugačije odluke.

U dva predmeta, a imajući u vidu ukazivanje stranaka da se radi o zloupotrebi procesnih ovlašćenja od strane prekršajnog prvostepenog i žalbenog suda, uslijed nedostavljanja odgovora na žalbu suprotnoj strani, kod uočenog neprepoznavanja pravilnog tumačenja ovog osnova, Zaštitnik je cijenio važnim ukazati na pravilno tumačenje i odvojenost pitanja pravičnosti postupka i zakonitosti postupka, a shodno praksi Evropskog suda za ljudska prava.

Zaštitnik je ukazao da Član 6. podrazumeva ispitivanje *pravičnosti* postupka sagledanog u celini – konkretno, to je popis i pregled svih faza (postupka) i mogućnosti koje su pružene podnosiocu predstavke, a ne vrednovanje izolovane procesne manjkavosti same po sebi. To da li se preispitivanjem pred višom sudskom instancom može ispraviti procesni nedostatak iz neke ranije faze postupka zavisi od prirode miješanja, od ovlašćenja i obima preispitivanja kome pribjegne taj viši sud (*Rowe and Davis v. the United Kingdom*, st. 61–67). Slično tome, nedostatak procesnih jemstava u nekoj kasnijoj fazi postupka može da se nadoknadi mogućnošću koja se pruža podnosiocima predstavke da svoja prava ostvare u ranijoj fazi (vidi, međutim, predmet *García Hernández v. Spain*, st. 26–36).

Zaštitnik je podsjetio da je prema stavu ESLJP pitanje pravičnosti postupka odvojeno od pitanja da li je odluka sudova pogrešna ili zakonita ili nezakonita u formalnom smislu riječi. Kako sud često ističe u tzv.

¹⁰⁰ Izvještaj Zaštitnika 2021. 5.2.9.1.Zloupotreba procesnih ovlašćenja

slučajevima „četvrte instance“ on nema opštu nadležnost za razmatranje jesu li domaći sudovi počinili pravne ili činjenične greške, već je njegova funkcija razmatranje pravičnosti postupka u smislu procesno-pravnih garancija koje nudi čl.6¹⁰¹.

Imajući u vidu da je, u postupku po žalbi odluka suda ukinuta i vraćena na ponovni postupak, ukazano je da postoji pravo podnositeljke pritužbe da joj se u ponovnom postupku omogući da se izjasni na te navode, čak i ukoliko se radi o isticanju novih činjenica i dokaza, koji nijesu ranije isticani tokom postupka, kako bi se taj nedostatak otklonio u fazi postupka ponovnog suđenja¹⁰².

Nasuprot navedenom, drugo je pravno pitanje da li je odluka suda pravilna ili zakonita u formalnom smislu te riječi, te da li ovaj procesni nedostatak ima karakter bitne povrede postupka i da li je od značaja za pravilno i zakonito donošenje oduke, a o čemu odluku može donijeti samo nadležni sud. Stoga je a cijeneći navode podnositeljke da ovakvo nepostupanje prvostepenog i žalbenog suda, prema utvrđenoj praksi Vrhovnog suda Crne Gore, predstavlja bitnu povredu postupka, ukazujući na nenadležnost po tom pitanju, Zaštitnik uputio na pravo da po pravosnažnosti postupka iskoristi mogućnost izjavljivanja vanrednog pravnog lijeka.

Dakle, sva pitanja koja se odnose na procesne nedostatke koji imaju značaja na pravilno i potpuno utvrđenje činjeničnog stanja, primjenu materijalnog prava ili se pak odnose na bitnu povredu pravila postupka, predstavljaju pravne osnove za ocjenu o pravilnosti i zakonitosti odluke, koji se mogu ispitivati i ocjenjivati isključivo u postupku pred neposredno višim sudskim instancama.

U predmetima u kojima se pritužbom ukazivalo na više osnova povrede prava, postupci su u dijelu osnova povrede prava koji se odnosi na osnov nadležnosti Zaštinika, kao institucionalnog mehanizama za zaštitu prava lica lišenih slobode i zaštitu od diskriminacije¹⁰³, radi cjelishodnosti postupka, pravilne, potpune i djelotvorne zaštite razdvajani.

4.2.5.5. Sudski savjet

U jednom predmetu pritužba se odnosila na Sudski savjet i postupak je okončan nenadležnošću, dok je u jendom predmetu, iako se pritužba nije odnosila na Sudski savjet, Zaštitnik, imajući u vidu obaveze utvrđene čl.6 st.1 Konvecije dao preporuku.(Vidjeti Pritužba broj 347-22).

Svodeći prikaz stanja na podatke i obavještenja koja su relevantna za mandat Zaštinika u odnosu na rad sudova, mogu se izvesti određeni zaključci o stanju u ovoj oblasti i to:

- Sudovi prepoznaju važnost poštovanja prava na suđenje u razumnom roku iz čl.6 st.1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda;
- Sudovi su preduzimali procesne mjere i radnje u rukovođenju sudskim postupkom, obezbjeđujući blagovremnost i ažurnost u postupanju i radu na predmetima, u skladu sa procesno-pravnim garancijama i djelotvornim pravnim sredstvima za ubrzanje postupka utvrđenim nacionalnim zakonodavstvom;
- U određenom broju slučajeva zabilježeno je odstupanje od blagovremenog i ažurnog postupanja i rada na predmetima, u skladu sa procesno-pravnim garancijama parničnog, krivičnog i vanparničnog postupka;
- Sudovi prepoznaju važnost primjene i unapredjenja sudske prakse po pitanju djelotvornih pravnih sredstava, kontrolnog zahtjeva i tužbe za pravično zadovoljenje, u skladu sa praksom Evropskog suda za ljudska prava;

¹⁰¹ „Pojedini aspekti prava okrivljenih u krivičnom postupku“ koizdanje Royal Norwegian embassz i „center for democracy and human rights (CEDEM), septembar 2013, str.14

¹⁰² Čl.202 st.4 Zakona o prekršajima

¹⁰³ Čl. 25 i 27 Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore

-Sudovi su se u postupcima za odlučivanje po tužbi za pravično zadovoljenje pozivali na relevantne pravne standarde Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu;

- Sudovi su u svom radu imali probleme organizacione prirode, koji su uticali na redovan rad suda;
- Sudovi u pojedinim gradovima nemaju dovoljan broj sudija za redovno funkcionisanje i rad suda;
- Sudski savjet u jednom periodu nije pokazao potreban stepen ažurnosti u postupku sprovođenja konkursa za izbor nedostajućeg broja sudija u osnovnim sudovima;
- Po pitanju neizvršenja sudskih odluka konstatuje se u određenim slučajevima neblagovremnost nacionalnih izvršnih organa vlasti u postupanju po pravosnažnim sudskim presudama i dugo trajanje postupka izvršenja pred Javnim izvršiteljem;
- Po pitanju neizvršavanja pravosnažnih odluka suda od strane organa vlasti konstatuje se da je takvo postupanje u gruboj suprotnosti sa pozitivnom obavezom Države da garantuje potpunu zaštitu prava priznatih pravosnažnim sudskim presudama ;
- Po pitanju nadležnosti u pogledu zloupotrebe procesnih ovlašćenja, imajući u vidu ograničenu nadležnost Zaštitnika u pogledu ispitivanja zakonitosti sudskih odluka i procesno pravnih pitanja u postupanju sudija, u rukovođenju sudskim postupkom, konstatuje se neprimjenjivost odredbe u tim situacijama.

4.2.5.6. Pritužbe na rad Ustavnog suda Crne Gore

U izvještajnoj godini Zaštitnik je okončao 4 predmeta koji su se odnosili na Ustavni sud Crne Gore.

Zaštitnik ukazuje da je Ustavni sud Crne Gore, a povodom postupanja Zaštitnika po pritužbama na rad Ustavnog suda, u dijelu procedure koja se odnosi na dugo trajanje postupka po ustavnoj žalbi¹⁰⁴, zauzeo pravno stanovište da Zaštitnik/ca ljudskih prava i sloboda nije nadležan da "preispituje osnovanost pritužbi koje se odnose na rad Ustavnog suda, zbog odugovlačenja postupka u smislu odredbe člana 17, u vezi sa odredbom člana 2 stav 2 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda", jer se navedene odredbe tog zakona ne odnose na Ustavni sud, već isključivo na redovne sudove.

Ustavni sud je ocijenio da je nesporno da Ustav Crne Gore (član 32) i Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (član 6 stav 1) obavezuju Ustavni sud da u svim predmetima obezbijedi poštovanje prava na suđenje u razumnom roku, ne samo u postupku po ustavnoj žalbi, već i u ostalim nadležnostima, ali da dužinu postupka pred Ustavnim sudom Crne Gore može ispitivati jedino i isključivo Evropski sud za ljudska prava u Strazbu (što je poznato iz brojnih primjera sudske prakse tog suda).

Stoga, po ocjeni Ustavnog suda Zaštitnik/ca ljudskih prava i sloboda nije nadležan da "preispituje osnovanost pritužbi koje se odnose na rad Ustavnog suda, zbog odugovlačenja postupka u smislu odredaba člana 17, u vezi sa odredbom člana 2 stav 2 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda", jer se navedene odredbe tog zakona ne odnose na Ustavni sud, već na redovne sudove.

Kod takvog stanja stvari, a imajući u vidu imeprativnu ustavnu odredbu o obaveznosti poštovanja pravnih stavova Ustavnog suda (koja ima karakter opteg dejstva-"erga omnes") Zaštitnik je stranke upućivao na pravo podnošenja predloga za prioritarno razmatranje predmeta Ustavnom sudu¹⁰⁵ i hitno postupanje u predmetu pred Ustavnim sudom,kao i na pravo podnošenja predstavke Evropskom sudu za ljudska prava, a kod izloženog pravnog stanovišta Evropskog suda za ljudska prava u u predmetu Siništaj protiv

¹⁰⁴ Mišljenje Zaštitnika broj 01-582 od 06.oktobra 2020.godine i 981/21 od 10.juna 2021.godine

¹⁰⁵ čl.53 Poslovnika Ustavnog suda Crne Gore („Službeni list Crne Gore“ br.7/16)

Crne Gore¹⁰⁶. U jednom predmetu, podnosilac je podnio predstavku Evropskom sudu za ljudska prava, postupak je okončan nenadležnošću.

4.2.6. Crna Gora i Evropski sud za ljudska prava

Prema podacima koji su objavljeni na web stranici Vlade Crne Gore¹⁰⁷, pred Evropskim sudom kada je u pitanju Crna Gora i njen status pred ovom međunarodnom sudskom instancom bile su u radu 173 predstavke dodijeljene u rad nekoj sudskoj formaciji, dok su 193 predstavke proglašene neprihvatljivim ili izbrisane sa liste predmeta Evropskog suda. Na kraju 2023. godine, pred Evropskim sudom je u odnosu na Crnu Goru ukupno je ostala u radu 81 predstavka.

Možemo se konstatovati da je tokom 2023. godine smanjen ukupan broj predstavki koje su podnijete Evropskom sudu u odnosu na Crnu Goru, jer je u istom periodu 2022. godine 295 predstavki dodijeljeno u rad nekoj sudskoj formaciji. Ukoliko se uzme u obzir indeks podnijetih predstavki koji označava broj predmeta (priliv) u 2023. godini na 10,000 stanovnika, kao statistički parametar koji koristi Evropski sud u svom radu, isti ukazuje da se Crna Gora sa indeksom od 2,80 nalazi na trećem mjestu od svih država članica Savjeta Evrope po glavi stanovnika (prosječan indeks država članica Savjeta Evrope za 2023. godinu je 0,41).

Tokom 2023. godine u odnosu na Crnu Goru nije donijeta nijedna presuda kojom je utvrđena povreda nekog konvencijskog prava, dok je donijeta jedna odluka u kojoj je predstavka proglašena neprihvatljivom.

U protekloj godini pred Evropskim sudom za ljudska prava zaključeno je prijateljsko poravnjanje u odnosu na četiri predstavke, koje su se odnosile na dugo trajanje postupka pred Ustavnim sudom Crne Gore, (član 6 Konvencije) dok je u jednom predmetu Vlada Crne Gore podnijela jednostranu deklaraciju, a povreda se odnosila na pravo na pristup Ustavnom sudu (član 6 Konvencije). Dvije predstavke odnosile su se na neizvršavanje sudskih odluka (član 6 Konvencije) i jedna predstavka na zlostavljanje policijskih službenika i nedostatak djelotvorne istrage (član 3 Konvencije). U svim navedenim predmetima Vlada Crne Gore izvršila je u predviđenom roku obavezu isplate novčane nakande na ime nematerijalne štete u iznosu od 17.663,51 eura, dok po osnovu materijalne štete nije bilo dosuđenih iznosa, budući da ista nije od strane Suda dosuđena u odlukama donijetim 2023.godine.

4.2.7. Postupci pred Centrom za alternativno rješavanje sporova

Procedure pred ovim organom imaju višestruku funkciju, od kojih je početna da skрати vrijeme trajanja spora i iznošenje predmeta pred sud, a što bi tražilo znatne resurse koji podrazumijevaju angažovanje pravosudnog aparata, povećane troškove postupka, gubitak vremena stranaka koji je podrazumijevan kad se ima u vidu dužina trajanja sudskih sporova, angažovanje službenih lica i po potrebi vještaka, svjedoka i drugih učesnika koji su u funkciji rješenja spora. Posebno je pitanje značaja alternativnog rješenja sporova kada je u pitanju opterećenost sudova, naročito u sporovima koje je objektivno moguće riječiti na miran način.

Prema podacima Centra za 2023 godinu¹⁰⁸, u Crnoj Gori su registrovana ukupno 234 posrednika, od čega je prirodno najveći broj u Podgorici (122). Pred Centrom je u istoj godini bilo ukupno 22.488 predmeta u radu od kojih su predlozi podnijeti u 20.960 predmeta, a sudovi su uputili Centru 1.528

¹⁰⁶ Predstavka br. 31529/15 presuda od 23. septembra 2021.

¹⁰⁷ <https://www.gov.me/clanak/godisnji-izvjestaj-evropskog-suda-za-ljudska-prava-za-2023-godinu-i-broj-predmeta-pred-evropskim-sudom-u-odnosu-na-crnu-goru>

¹⁰⁸ Izvještaj o radu Centra za alternativno rješavanje sporova, akt broj 00/1-013/24-7 od 29.02.2024.godine

predmeta. Od navedenog broja 10.273 su bili predmeti sa državom u sporu, spor sa lokalnom samoupravom u 1.581 predmeta, radnih sporova je bilo 5.556, sporova male vrijednosti 808, sporova iz oblasti osiguranja 2.766, porodičnih 324, privrednih sporova 829, a krivičnih predmeta je bilo 15.

Od ukupnog broja predmeta riješeno je 10.704, a ostalo u radu 11.784. Medijacija je prihvaćena u 4.149 predmeta, a sporazum do kraja izvještajne godine postignut je u 3.125 slučajeva, dok u 900 predmeta nije postignut sporazum. Medijacija nije prihvaćena u 6.555 predmeta. Procentualno najveći broj slučajeva prihvaćene medijacije odnosio se na krivične predmete (100%) i sporove sa lokalnom samoupravom (62,43%), a najmanji sa državnom upravom (14,04%). Najviše sporazuma je takođe zaključeno sa organima lokalne samouprave (90,37%).

4.2.8. Saradnja sa nevladinim organizacijama i aktivnosti

U protekloj godini ostavrena je saradnja sa Centrom za monitoring i istraživanje i Akcijom za ljudska prava, a u okviru projekta tih organizacija »Pristup pravdi i ljudskim pravima«, koji je kao rezultat imao objavljivanje publikacije »Godišnji Izvještaj o praćenju sudskih postupaka u Crnoj Gori jun 2022 - septembar 2023«. Imajući u vidu uočene nedostatke u proceduri i efikasnosti izbora sudija, rukovođenja radom suda, te prostora u kojima se odvija rad sudova, potrebe unapredjenja informacionog sistema, preporučeno je da legislativne mjere, kao i organizacione mjere, odnosno informacioni sistem moraju biti u skladu sa zahtjevima člana 6 st.1 Konvencije.

U okviru prisustva obilježavanju 20 godina OPCAT-a, 15 godina SPT-a, dat je osvrat i Komentar na čl.4 OPCAT-a¹⁰⁹.

4.2.9. Pritužbe na rad državnog tužilaštva

Tokom 2022.godine Zaštitnik je okončao 13 pritužbi, koje su se odnosile na rad Državnog tužilaštva. Pritužbe su se odnosile na rad Specijalnog državnog tužilaštva -3, Osnovnog državnog tužilaštva u Podgorici-4, Osnovnog državnog tužilaštva u Pljevljima - 3, Osnovnog državnog tužilaštva u Kotoru - 2, Višeg državnog tužilaštva Podgorica - 1.

I u ovoj izvještajnoj godini najveći broj pritužbi odnosio se na neblagovremenost u postupanju i donošenju odluka po krivičnim prijavama i neodgovaranje na zahtjeve u pogledu statusa predmeta i ishoda krivičnih prijava, kojim putem su se građani obraćali Državnom tužilaštvu. U predmetima koji su u toku, Zaštitnik je postupao u pogledu preduzimanja procesnih mjera i radnji, te postupano u predmetima po krivičnim prijavama o kojima je tužilaštvo obavještavalo stranke, zbog čega je postupak obustavljan (otklonjena povreda prava).

Zaštitnik zapaža da broj pritužbi koje su se odnosile na postupanje Državnog tužilaštva u ovoj godini nije bilježio značajna odstupanja, pa se bilježi da postoji konstanta u postupanju i efikasnosti rada tužilaštva po krivičnim prijavama, u odnosu na prethodnu izvještajnu godinu.

U pogledu zakonitosti ispitivanja akata i procesno-pravnih radnji u rukovođenju postupkom izvidjaja, Zaštitnik je ukazao na nenadležnost, saglasno odredbi čl.22 Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore, jer Zaštitnik ne sprovodi instancionu kontrolu, niti preuzima funkciju državnih organa, kao što ne može istupati kao supervizijski organ, koji može oduzeti pravnu valjanost akata/odluka koje su ti organi donijeli u okviru svoje nadležnosti. U ovim predmetima stranke su upućivane i na pravo podnošenja

¹⁰⁹ <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/spt-opcat/cfis/gc1-art4/submission-spt-gc-article4-NPM-Montenegro.pdf>

pritužbe Tužilačkom savjetu, budući je za razmatranje pritužbi na rad državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava u pogledu zakonitosti rada isključivo nadležan Tužilački savjet.

U tri predmeta utvrđena je povreda prava i data preporuka, u četiri predmeta utvrđeno je da nema povrede prava, a jedan predmet okončan je ukazivanjem. Jedan predmet okončan je spajanjem.

Pritužbama se najviše ukazivalo na povredu prava obraćanja i pravo na odgovor, a u manjem broju predmeta na pravo na slobodu i sigurnost, suđenje u razumnom roku i mirno uživanje imovine.

Po pitanju postupka po pritužbama koje su se odnosile na nepostupanje po krivičnoj prijavi i zahtjevima stanaka za uvid u spise predmeta, Zaštitnik je u ovim predmetima navode pritužbe razmatrao sa aspekta primjene člana 57 Ustava Crne Gore - pravo obraćanja.

Zaštitnik zapaža da su predmeti okončani otklanjanjem povrede, rezulirali obustavom i ukazivanjem, pa konstatuje da tužilaštvo prepoznaje važnost blagovremnog postupanja i odlučivanje po krivičnim prijavama.

U predmetu u kome tužilaštvo nije blagovremeno preduzelo mjere i radnje po zahtjevu oštećenog za uvid u spise predmeta, u postupka izviđaja, Zaštitnik je utvrdio povredu prava i dao Preporuku, uz obavezu tužilaštva da dostavi Zaštitniku izvještaj o izvršenju preporuke, u roku od 15 dana, od dana prijema:

Specijalnom državnom tužilaštvu da:

-Bez odlaganja, odluči po zahtjevu za uvid u spise predmeta od 09.05.2022.godine i o postupanju po zahtjevu uredno obavijesti i dostavi odgovor, podnosiocu zahtjeva, D.H.¹¹⁰;

Zaštitnik je podsjetio na važnost blagovremenog obavještanja oštećenog o toku postupka, kao i ishodu krivične prijave, u skladu sa Ustavom Crne Gore, Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, te dostupnosti postupka oštećenom, u skladu sa Direktivom 2012/29/EU Evropskog parlamenta i Savjeta od 25. oktobra 2012. godine o uspostavljanju minimalnih standarda za prava, podršku i zaštitu žrtava krivičnih djela, odnosno Okvirnoj odluci Savjeta 2001/220/PUP o položaju žrtava u krivičnom postupku od 15.marta, 2001.godine.

Zaštitnik je ukazao i na procesno-pravne garancije propisan Zakonikom o krivičnom postupku, kojima se garantuje pravo oštećenog na uvid u spise u predmeta, ali i ograničenja toga prava iz razloga ugroženosti svrhe istrage, nacionalne bezbjednosti i zaštite svjedoka.

Zaštitnik ukazuje, a imajući u vidu važost usklađenosti procesno pravnih-garancija nacionalnog prava sa međunarodnim standardima da je po pitanju ograničenja ovog prava Ustavni sud ocijenio da je odredba čl.203b st.1 ZKP-a, kojom se propisuju uslovi za ograničenje ovog prava, u skladu sa relevantnim odredbama Ustava, kao i mjerodavnom međunarodnom regulativom i praksom i da zadovoljava zahtjeve pravne sigurnosti i vladavine prava iz Ustava, kao i standard zakonitosti, u smislu stavova Evropskog suda za ljudska prava¹¹¹.

¹¹⁰ Mišljenje 10523 od 20.09.2023.godine

¹¹¹"Zakon mora ukazati na obim diskrecionog prava povjerenog ovlaštenim organima i na dovoljno precizno formulisani način urediti korišćenje tog diskrecionog prava, radi pružanja odgovarajuće zaštite od arbitrarnog odlučivanja" (Sunday Times No. 1 protiv Ujedinjenog Kraljevstva, presuda od 26. aprila 1979. godine; Malone protiv Ujedinjenog Kraljevstva, presuda od 2.avgusta 1984. godine; Huvig protiv Francuske, presuda, od 24. aprila 1990. godine i dr).

Zaštitnik posebno podsjeća da su blagovremenost i ažurnost suštinske komponente djelotvorne istrage, jer u određenim slučajevima, objektivno dugo postupanje organa vlasti, može biti dovoljan kriterijum, da se utvrdi povreda i dovede u pitanje djelotvornosti istrage.

U predmetim u kojima nije utvrđena povreda prava, a cijeneći upravo važnost blagovremenog i ažurnog postupanja, uz omogućavanje oštećenoj strani dostupnosti samog postupka, u mjeri u kojoj je potrebno za zaštitu njenih prava, Zaštitnik je ukazivao na važnost hitnost postupanja i preduzimanje mjera i radnji, usmjerenih na odlučivanje po krivičnoj prijavi.

Ukazivanje Osnovnom državnim tužilaštvu u Podgorici:

-da bez daljeg odlaganja preduzme procesne radnje i mjere u cilju što skorijeg odlučivanja po krivičnoj prijavi;
- na dalje hitno postupanje u ovom predmetu, a imajući u vidu procesno-pravne garancije Zakonika o krivičnom postupku, u ovim predmetima, prema kojem se odluka mora donijeti u roku od mjesec dana od dana pribavljanja dokaza po zamolnicama¹¹², te posebno važnost daljeg blagovremnog i hitnog postupanja, u smislu procesno i materijalno-pravnih garancija iz čl.124 st.7 Krivičnog zakonika Crne Gore, za djelo koje je navedeno u predmetnoj krivičnoj prijavi¹¹³, a imajući u vidu navode podnosioca pritužbe, kojima se ukazuje na opasnost nastupanja zastarjelosti krivičnog gonjenja, koje bi imalo za posljedicu nemogućnost preduzimanja krivičnog gonjenja, u slučaju prihvatanje pravne kvalifikacije djela, kako je to u prijavi navedeno;

U jednom predmetu Zaštitnik je utvrdio povredu prava na slobodu i sigurnost, ocjenjujući da lišenje slobode podnosioca pritužbe od strane ovlašćenih policijskih službenika Uprave policije, koje je naloženo od strane Osnovnog državnog tužilaštva u Podgorici, nije bilo u skladu sa procesnim pravnim zahtjevima iz odredbe čl.264 ZKP-a, u vezi sa primjenom odredbe čl.175, stav 1. tačka 1 i 3 Zakonika o krivičnom postupku, u smislu koji zahtijeva član 5 stav 1 (c) Konvencije, iz kojeg razloga je došlo do povrede člana 29 Ustava Crne Gore.

Zaštitnik je ukazao na važnost postupanja u skladu sa praksom Evropskog suda ljudska prava u odnosu na pitanje procesno-pravnog aspekta u pogledu zakonitosti lišenja slobode i dosljedne primjene procesnog krivičnog zakonodavstva. U konkretnom predmetu lišenje slobode izvršeno je od strane policije, po obavezujućem nalogu ODT-a Podgorica, bez osnova za određivanje pritvora, pa nakon što je podnosilac pritužbe proveo 20 časova u prostorijama za zadržavanje, Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici, je nakon saslušanja osumnjičenog, ocijenilo da postoje razlozi za zdržavanje. U konkretnom se radilo o skraćenom postupku, pa se pritvor mogao odrediti samo po čl.175 stav 1 tačka 1 i 3, dok se ostali osnovi za određivanje predviđeni članom 175 ne primjenjuju u skraćenom postupku.

Zaštitnik se nije uvjerio u opravdanost i neophodnost lišenja slobode u trajanju od 20 sati, iako je nadležni državni tužilac pozvan da obrazloži i dostavi dokaze u tom pravcu, pa samo pozivanje tužilaštva na osnov koji se odnosi isključivo na označeno krivično djelo i stepen osnova sumnje za to djelo, bez procesnih garancija iz čl.264 ZKP-a, ne može se smatrati dovoljnim i zakonitim osnovom za lišenje slobode osumnjičenog.

Zaštitnik je podsjetio i ukazao na obaveznost primjene prava i tumačenje nacionalnog prava i domaćih propisa u duhu konvencijskog prava, a posebno u onim predmetima u kojima je od strane ESLJP već utvrđena povreda prava u odnosu na Crnu Goru, kao što je u konkretnom slučaj u predmetu Asanović protiv Crne Gore (vidjeti Izvještaj o radu Zaštinika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, 2021, Zaključci i preporuke Državnom tužilaštvu, str.148)¹¹⁴. Zaštitnik je utvrdio povredu prava i dao Preporuku,kako slijedi

¹¹² 256 a st.2 ZKP-a

¹¹³ čl.175 KZCG

¹¹⁴ https://www.ombudsman.co.me/docs/1652269181_final_izvjestaj_05052022.pdf

4.2.10. Osnovnom državnom tužilaštvu u Podgorici:

Da budući da je utvrđena povreda od strane Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu, u slučaju nezakonitog lišenja slobode u predmetu *Asanović protiv Crne Gore*, na isti način kao i kako je to našao Zaštitnik u ovom slučaju, u budućem postupanju obezbijede pravilnu i dosljednu primjenu člana 264 ZKP-a.

U jednom predmetu koji se odnosio na postupanje Specijalnog državnog tužilaštva, povreda prava ispitivana je i sa aspekta prava na mirno uživanje imovine, a povodom određivanja privremene mjere blokiranja poslovnih računa podnosioca pritužbe, u skladu sa ovlašćenjem iz čl.89 st.2 Zakonika o krivičnom postupku. obustave izvršenja novčanih transakcija.

U ocjeni da li je predmetno miješanje u imovinu podnosioca pritužbe bilo u javnom interesu, Zaštitnik je ukazao da svaka država ima pravo i obavezu da funkcionalno organizuje svoj pravni sistem, te da s tim ciljem ima legitimno pravo da uspostavlja ograničenja u ostvarivanju građanskih prava u određenim slučajevima, koja su potrebna da bi pravni sistem pravilno funkcionisao. Koja će ograničenja nametnuti zavisi od konkretnog pravnog sistema države, uzimajući u obzir prije svega mogućnosti i potrebe zajednice i pojedinaca¹¹⁵.

Imajući u vidu široki spektar politika koje mogu uticati na imovinu na neki način, u nekom obliku ili nekom stepenu, a koje su države primjenjivale, ESLJP prihvatata da država ima široko polje slobodne procjene u određivanju šta jeste, a šta nije u javnom ili opštem interesu¹¹⁶.

Takođe, obustava izvršenja novčanih transakcija je očigledno privremena mjera, koja ima za cilj da imovina za koju se sumnja da predstavlja plod nezakonitih aktivnosti koje su obavljene na štetu društvene zajednice može kasnije biti oduzeta, ako se za tim ukaže potreba. Zaštitnik je ocijenio da je cilj preduzetog miješanja u konkretnom slučaju u javnom interesu¹¹⁷.

Miješanje države u imovinu mora biti srazmjerno, budući da između prava podnosioca na mirno uživanje imovine i zahtjeva vezanog za javni interes mora biti ostvarena pravična ravnoteža. Mora postojati razuman odnos proporcionalnosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želi ostvariti bilo kojim mjerama koje primjenjuje država, uključujući mjere osmišljene da se kontroliše imovine pojedinca. Taj zahtjev je izražen pojmom „pravične ravnoteže“ koja se mora uspostaviti između zahtjeva opšteg interesa zajednice i zahtjeva zaštite osnovnih prava pojedinaca¹¹⁸.

Zaštitnik je ocijenio da su novčane transakcije privremeno blokirane, a namjera toga je bila da se onemoguće okrivljeni da preduzimanjem određenih radnji spriječe da se u konačnom omogući njeno oduzimanje. Kada se iznos protivpravne imovinske koristi za koju je postojala osnovana sumnja da je stečena nezakonito doveo u vezu sa obimom zadiranja u imovinu podnosioca pritužbe zaključeno je da je postojao razuman odnos proporcionalnosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želi ostvariti, pa se nije moglo govoriti o povredi član 1 Protokola 1 uz Konvenciju.

Ukazano je da, obzirom da je pritužba podnijeta u fazi istrage, te da postupak još uvijek nije pravosnažno okončan, podnosilac pritužbe u slučaju donošenja oslobađajuće presude, imao pravo na povraćaj imovine i naknadu štete.

¹¹⁵ Belgijski jezički slučaj od 09.02.1967.godine, serija A,broj 6,stav 5

¹¹⁶ James protiv Ujedinjenog kraljevstva, 1986

¹¹⁷ Raimondo v. Italy od 22.02.1994.godine Series A br.281-A,str 17,stav 30

¹¹⁸ Edvards protiv Malte broj 17647/04 član 69, 24 oktobar 2006.godine

U jednom predmetu predstavka je ispitivana sa aspekta povrede prava na suđenje u razumnom roku, a imajući u vidu trajanje postupka pred tužilaštvom, u postupku istrage koja trajala 10 mjeseci. Sporni postupak u odnosu na podnositeljku pritužbe započeo je dana 19. aprila 2022. godine, donošenjem naredbe o sprovođenju istrage (kada se smatra da je obaviještena o optužbi protiv nje), a dana 17. oktobra 2022. podignuta je optužnica, koja je dana 13. februara 2023. godine potvrđena i time stupila na pravnu snagu. Postupak je uključivao više okrivljenih fizičkih lica i pravno lice, izvršenje krivičnih djela na organizovan način, pa je bilo neophodno saslušati više svjedoka i sprovesti dokazne radnje, izvršiti analizu obimne dokazne građe, prvenstveno materijala dobijenog pretresom elektronskih uređaja, te donošenja naredbe o proširenju istrage, zbog kojih su predlagani i saslušani novi svjedoci.

Prema praksi Evropskog suda za ljudska prava razdoblje koje je potrebno uzeti u obzir počinje na dan kada je osoba optužena (*Neumeister protiv Austrije*, st.18) „razumni rok“ može početi teći prije nego što predmet dođe pred sud (*Deweer protiv Belgije*, st.42) na primjer, između ostalog trenutka kada je osoba optužena (*Neumeister protiv Austrije*, st.18) od trenutka pokretanja prethodne istrage (*Ringeisen protiv Austrije*, st.110, *Šubinski protiv Slovenije*, st.65-68) ili od trenutka ispitivanja podnosioca zahtjeva kao svjedoka osumnjičenog za izvršenje krivičnog djela (*Kaleja protiv Letonije*, st.40). U svakom slučaju, relevantan je trenutak kada je podnositelj zahtjeva postao svjestan optužbe ili kada su na njega znatno uticale mjere preduzete u kontekstu krivične istrage ili postupka (*Liblik i drugi protiv Estonije*, br.173/15 i pet drugih predmeta, st.94, 28. aprila 2019. godine). „Optužba“ se, u tom kontekstu, mora tumačiti u okvirima autonomnog značenja čl. 6 st.1 Konvencije (*McFarlane protiv Irske* [VV], st.143).

Zaštitnik je posebno ukazao na odredbu člana 174 st.2 Zakonika o krivičnom postupku kojom je propisana dužnost svih organa koji učestvuju u krivičnom postupku, da postupaju sa posebnom hitnošću, ako se okrivljeni nalazi u pritvoru, što podrazumijeva da su prije svega nadležni sud i državni tužilac, dužni da pokažu posebnu posvećenost i marljivost u pritvorskim predmetima kako bi se osiguralo napredovanje krivičnog postupka. Za efikasno sprovođenje i okončanje istrage odgovornost je na državnom tužiocu, koji mora preduzimati sve mjere koje mu zakonom stoje na raspolaganju kako bi se postupak blagovremeno okončao i time pritvor sveo na najmanju mjeru, što je dužan shodno članu 5 stavu 3 EKLJP, kako bi se spriječilo neraumno trajanje istrage i pritvora.

Po pitanju ukazivanja na pravičnost postupka budući je u ovoj fazi postupka bio ograničen pristup spisima predmeta odlukom tužilaštva, odnosno suda, Zaštitnik je i ove navode cijenio neosnovanim budući da se radi o procesnom nedostatku koji se može otkloniti u drugoj fazi postupka, a pravičnost postupka se cijeni u cjelini.

U protekloj godini pred Evropskim sudom za ljudska prava zaključeno je prijateljsko poravnjanje u pet predmeta, od kojih se i jedna predstavka na zlostavljanje policijskih službenika i nedostatak djelotvorne istrage (član 3 Konvencije).

U smislu navedenog Zaštitnik je dao preporuke Državnom tužilaštvu:

- Da dalje blagovremeno i ažurno postupuje u predmetima po krivičnim prijavama;
- Da kontinuirano i sa posebnom pažnjom i hitnošću postupuje u predmetima u kojima prijete zastarjelost krivičnog gonjenja;
- Da blagovremeno postupuje i odlučuje po zahtjevima za uvid u spise predmeta, u skladu sa Zakonikom o krivičnom postupku;
- Da u postupanju prema licima lišenim slobode dosljedno primjenjuje procesno pravne garancije člana 264 ZKP-a i da u budućem postupanju obezbijedi pravilnu i dosljednu primjenu standarde Evropskog suda za ljudska prava utvrđenim u predmetu *Asanović protiv Crne Gore*;
- da blagovremeno i djelotvorno postupuje u istragama po prijavama koji se odnose na zabranu mučenja iz člana 3 Konvencije

4.2.11. Pritužbe na rad Javnih izvršitelja

U 2023.godini okončano je 3 predmeta po pritužbama na rad Javnih izvršitelja i 1 predmet po pritužbi na rad Komore javnih izvršitelja. U 2 predmeta Zaštitnik je utvrdio nenadležnost, a u 2 predmeta stranka je upućene na pravnu zaštitu pred nadležnim organima.

Građani su ukazivali na pravilnost i zakonitost odluka Javnih izvršitelja, pa budući da Zaštitnik nema mandat da ispituje pravilnost i zakonitost odluka, to su stranke upućivane na pravo na sudsku zaštitu. Stranke su upućivane na podnošenje prigovora, kao i na ustavnu žalabu. U pogledu kontrole rada izvršitelja stranke su upućivane na podnošenje inicijative za vršenje nadzora nad zakonitošću rada Javnog izvršitelja I Komore Javnih izvršitelja Ministarstvu pravde Crne Gore - Direktoratu za pravosuđe.

U jednom predmetu pritužba se odnosila na više državnih organa, između ostalog i na rad i postupanje javnih izvršitelja, u odnosu na koje je utvrđena povreda na suđenje u razumnom roku i date preporuke. (Vidjeti pritužba *Pritužba broj 877/2022*).

Prema podacima Komore Javnih izvršitelja tokom 2023.godine zaprimljeno je 27 pritužbi na rad Javnih izvršitelja. Što se tiče disciplinskih postupaka pokrenut je jedan postupak, u kome je odbijen predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti javnog izvršitelja. Predmet je pravosnažno okončan donošenjem odluke Drugostepene komisije za utvrđivanje disciplinske odgovornosti javnih izvršitelja.

Zaštitnik konstatuje važnim jačanje sistema efikasnosti izvršenja pravosnažnih odluka suda u postupku pred Javnim izvršiteljima, a posebno imajući u vidu da je sistem javnih izvršitelja upravo ustanovljen u postupku izvršenja presude ESLJP *Bijelić protiv Srbije i Crne Gore*, kao rezultat generalnih mjera koje je Država preduzela u postupku izvršenja ove presude.

U naprijed navedenom smislu zaključak je i preporuka Zaštitnika da Ministarstvo pravde i Komora Javnih izvršitelja treba da nastave sa kontinuiranim unapređenjem sistema kontrole rada i odgovornosti javnih izvršitelja, radi ostvarenja prava građana na djelotvorno i blagovremeno izvršenje pravde.

4.2.12. Pritužbe na rad Advokatske komore i advokata

U pritužbama koje su se odnosile na advokate I Advokatsku komoru Crne Gore, okončana su 3 predmeta, 1 predmet okončan je nenadležnošću, 1 predmet okončan je nepostupanjem.

U predmetu koji se odnosio na pritužbu na rad advokata, Zaštitnik je ukazao da nema nadležnost za postupanje po pritužbama na rad advokata, jer je za ocjenu o pravilnosti i zakonitosti u postupanju i radu advokata, kao samostalne i nezavisne profesije, te eventualne disciplinske odgovornosti, nadležna Advokatska komora Crne Gore. Podnosilac je upućen na dalju pravnu zaštitu, u skladu sa javno pravnim ovlaštenjem Advokatske Komore propisanim odredbom čl. 36 st.1 tač.12 Statuta Advokatske Komore Crne Gore, prema kojem Advokatska komora vodi disciplinske postupke i odlučuje o disciplinskoj odgovornosti advokata i advokatskih pripravnika i vodi evidencije vezane za vođenje ovih postupaka i izvršenje disciplinskih mjera.

U jednom predmetu pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku, pa je postupak okončan nepostupanjem. Pritužba koja se odnosila na rad Advokatske komore, okončana je nenadležnošću, jer se odnosila na ispitivanje zakonitosti odluke Disciplinskog suda Komore, a podnosilac je upućen na pravo na pokretanje upravnog spora.

Prema podacima Advokatske komore Crne Gore u protekloj godini pokrenut je jedan disciplinski postupak, koji je pravosnažno okončan oslobađanjem od optužbe advokata kome je disciplinski prestup stavljen na teret.

Zaštitnik ističe važnost djelotvornog i efikasnog postupanja Advokatske komore u postupcima u kojima vrši javno-pravna ovlašćenja, a imajući u vidu posebnu ulogu advokatske profesije i Advokatske komore u sistemu zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda, ukazuje da njeno postupanje/ nepostupanje u pravnom sistemu države ima posebnu težinu, jer advokatura po Ustavu Crne Gore pruža pravnu pomoć, kao nezavisna i samostalna profesija.

U naprijed navedenom smislu zaključak je i preporuka Zaštitnika da Advokatska komora Crne Gore treba da nastavi sa preduzimanjem mjera na jačanju odgovornosti advokata i blagovremenom, efikasnom i djelotvornom postupanju po prijavama na rad advokata, radi djelotvornog ostvarenja prava građana na djela na pravnu pomoć i pristup pravdi.

V ZAŠTITA OD TORTURE

5.1. Prava lica lišenih slobode i zaštita od zlostavljanja

Zabrana zlostavljanja, odnosno torture predstavlja jedno od apsolutno zaštićenih ljudskih prava u međunarodnom pravnom poretku, a time i unutrašnjem pravu. Svaki oblik narušavanja psihičkog i fizičkog integriteta koji nema uporište u zakonu i pravu ljudskih prava, odnosno koji nije uzrokovan objektivnim okolnostima i ponašanjem potencijalne žrtve predstavlja oblik narušavanja ljudskog dostojanstva i povredu prava zagarantovanog članom 3 Evropske konvencije o ljudskim pravima. U tom smislu, svaka upotreba nedozvoljene prinude ili drugih metoda koje dovode do zlostavljanja sa ciljem pribavljanja dokaza, predstavlja direktno kršenje načela ove zabrane.

Koncept zaštite od torture podrazumijeva preventivne, reaktivne i represivne instrumente, sa ciljem da se – ne samo otkriju ovakva krivična djela, već i da se njihovim otkrivanjem i procesuiranjem ostvario/la drugi element, a to je odvratanje onih koji imaju namjeru da zlostavljaju u budućnosti. Ni ponašanje žrtve ni priroda djela ne može se uzeti u obzir kao opravdanje za mučenje ili zlostavljanje, kao ni motiv nadležnih organa. Položaj lica kojemu prijeti zlostavljanje je takav da mu je izuzetno teško da dokaže navode o mučenju u prostorijama kada je izolovan od spoljašnjeg svijeta, bez pristupa ljekarima, braniocima, porodici ili prijateljima koji bi mogli da pruže podršku ili da pomognu u prikupljanju dokaza.

Zabrana zlostavljanja obuhvata zabranu mučenja i drugog surovog, neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja. Dakle, postoji nekoliko oblika zlostavljanja, koji se među sobom razlikuju, prije svega po intenzitetu fizičkog i/ili psihičkog bola i patnje. Ovi oblici zlostavljanja su svojevrsna piramida zlostavljanja, na kojoj je ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje najslabijeg intenziteta, na dnu piramide, nečovječno srednjeg intenziteta sredina piramide, dok je mučenje oblik zlostavljanja najvišeg intenziteta na vrhu piramide.

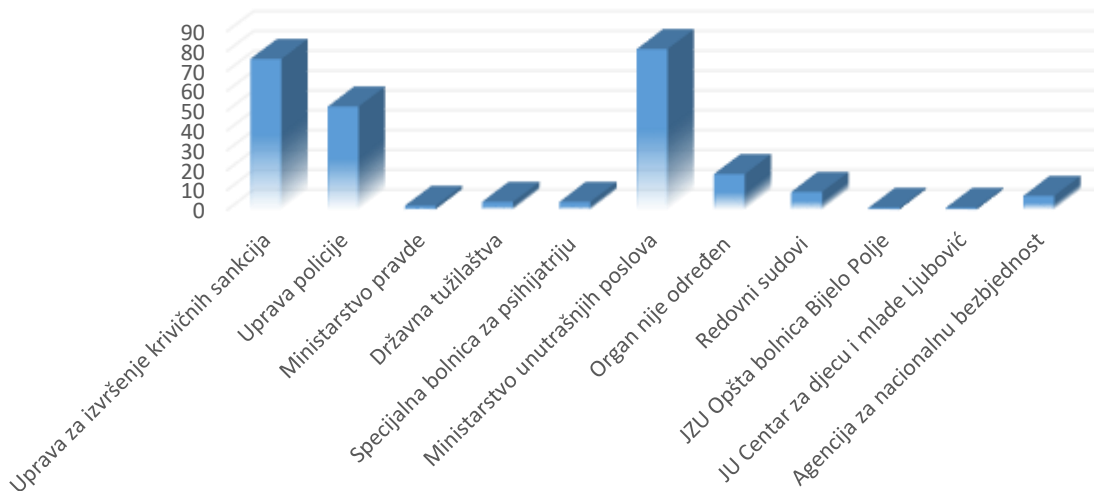
Lica lišena slobode kao prethodnih godina su se obraćala Zaštitniku pojedinačnim i grupnim pritužbama, putem sandučića postavljenih u Upravi za izvršenje krivičnih sankcija (UIKS), preko Uprave UIKS-a (u zapečaćenoj kovrti), poštom i putem telefona. I dalje je zastupljena praksa u dijelu obraćanja od strane članova porodice, nevladinih organizacija i advokata gdje je prije postupanja, a shodno zakonskoj odredbi, tražena saglasnost lica u čije ime je pritužba podnešena. Takođe i dalje je broj lica, koji su nam se obratili mnogo veći od broja novoootvorenih predmeta. Ovdje se misli na članove porodica zatvorenika koje smo zbog brzine postupanja, najčešće bez otvaranja predmeta hitno informisali o mogućnostima zaštite njihovih prava i mogućim otklanjanjem nepravilnosti.

5.1.2. Statistički podaci o pritužbama

Zaštitnik je u 2023. godini, u okviru Sektora - Zaštita od zlostavljanja, bezbjednost i Nacionalni mehanizam za prevenciju torture (NPM) formirao 256 predmeta, od kojih su žene podnijele 47 pritužbe. Grupnih pritužbi u radu je bilo sedam (7).

Pritužbe su se odnosile na rad: UIKS-a (76); Uprave policije (52); Ministarstva pravde (2); Državnih tužilaštva (4), JZU Specijalne bolnice za psihijatriju u Kotoru (4); Ministarstvo unutrašnjih poslova Crne Gore (81), JU Centar za djecu i mlade Ljubović (1), JZU Opšta bolnica Bijelo Polje jedna (1), Agencija za nacionalnu bezbjednost jedna (1), redovne sudove devet (9), organ nije određen (18), ostalo sedam (7).

Pritužbe na rad sudova obrađene su u dijelu Izvještaja, pod podnaslovom Pravo na pravično suđenje u razumnom roku.



5.2. Pritužbe na rad UIKS –a

Statistički podaci pokazuju da je u izvještajnoj godini, od strane lica lišenih slobode, najviše pritužbi bilo na rad UIKS-a (76), odnosno 10 više u odnosu na prethodnu godinu, kada je u radu bilo 66 pritužbi. Predstavници Institucije su sa pritvorenim i licima na izdržavanju kazne zatvora imali redovnu i neposrednu komunikaciju bez prisustva službenih lica kako u preventivnom tako i u reaktivnom mandatu Institucije.

Pritužbe na UIKS su se odnosile na: pravo na zdravstvenu zaštitu (10); zabranu mučenja i surovog neljudskog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja (3); na druga prava ili zakonom predviđenih mogućnosti lica lišenih slobode (59), uključujući premještanje zatvorenika/ca, nedostatak pogodnosti (duža posjeta člana uže porodice, korišćenje zatvorskog telefona o trošku Uprave), otežano razvrstavanje u klasifikacionu grupu; razvrstavanje u kolektiv; radno angažovanje; nedostatak programa i obuka kao i neučešće u kulturnim i sportskim aktivnostima i ostalo.

Postupci po pritužbama okončani su na sledeći način: u (22) predmeta Zaštitnik je sproveo ispitni postupak, na osnovu kojega je u (12) predmeta utvrđena povreda prava, pa je Zaštitnik dao preporuke za otklanjanje utvrđenih nepravilnosti, dok u (10) predmeta nije utvrđena povreda prava.

U 26 predmeta postupak je obustavljen, jer je u toku postupka otklonjena povreda prava ili je udovoljeno zahtjevu podnosioca pritužbi, dok je u 4 predmeta postupak obustavljen jer podnosioci/siteljke nijesu saradivali u postupku. U jednom slučaju se radilo o anonimnoj pritužbi u kojoj nije bilo osnova za postupanje po sopstvenoj inicijativi; u 3 slučaja se radilo o ponovljenoj pritužbi; u 7 predmeta podnosioci/teljke su povukli pritužbu; u jednom predmetu podnosioci/siteljke su upućeni/ne na nadležne organe, budući da su se obraćali/le nenadležnim organima, 2 predmeta su okončana ukazivanjem, 3 predmeta su okončana spajanjem i u 7 predmeta postupak je u toku (predmeti primljeni krajem decembra 2023.godine).

U izvještajnoj godini pritužbe su se uglavnom odnosile na nezadovoljstvo odlukama Uprave UIKS-a ili nedonošenje odluka povodom reklasifikacije, nezadovoljstvo u ostvarivanju prelaska u povoljniju

reklasifikacionu grupu, zatim na ostvarivanje prava na posjete rodbine i ostvarivanju kontakta sa njima, nedostatak tretmanskog rada i neadekvatnu zdravstvenu zaštitu.

Kako Zaštitnik nije ovlašten da mijenja, ukida i poništava odluke organa, tamo gdje nije bio nadležan da postupaju, upućivao je podnosiocima/teljke pritužbe na korišćenje drugih pravnih sredstava.

U izvještajnoj godini posebna pažnja posvećena je informacijama i obavještenjima o eventualnim oblicima mučenja i zlostavljanja, bilo povodom pritužbi ili saznanja na drugi način.

U ovom cilju obavljen je razgovor sa 262 lica lišena slobode, na povjerljiv način odnosno bez prisustva službenih ili drugih lica. Održano je 12 sastanaka sa predstavnicima/cama Uprave i organizacionih jedinica UIKS-a i izvršeno 12 obilazaka pojedinih prostorija u cilju ispitivanja navoda iz pritužbe.

Nastavljena je praksa dobre saradnje sa Upravom UIKS-a, što je rezultiralo blagovremenim postupanjem po svim zahtjevima Zaštitnika, kao i redovnim izvještavanjem o postupanju po preporukama koje je Zaštitnik dao.

Primjeri:

1. Osuđeni X.Y., tražio je premještaj iz sobe L2 u sobu L6 u Istražnom zatvoru. Nakon razgovora Uprave UIKS-a sa predstavnicima Zaštitnika, zaključilo se da ne postoje smetnje zbog kojih premještaj ne bi bio moguć i zahtjev podnosioca pritužbe je pozitivno riješen.
2. Osuđena X.Y. je u pritužbi tražila da joj uprava UIKS-a omogući vanrednu šetnju. Zaštitnik je konstatovao da je Uprava podnositeljki pritužbe udovoljila zahtjevu.
3. Podnosilac pritužbe je u pritužbi Zaštitniku u bitnom naveo: da je prebačen iz Istražnog zatvora u KPD bez ikakvog prethodnog povoda ili zakonom propisanog postupka; da ovakvom premješčaju nije prethodio eventualni disciplinski postupak; da nije prethodno tražena obavezna saglasnost sudije za istragu; da ne zna zašto je prebačen u KPD u disciplinsko odjeljenje. U konkretnom slučaju UIKS je donio Rješenje o premješčaju uz saglasnost predsjednika vijeća Višeg suda u Podgorici. Dakle, UIKS je donio pisanu odluku sa obrazloženjem, iz koje je podnosilac pritužbe obaviješten o konkretnim razlozima za izdvajanje u prostoriju za izvršenje mjera predostrožnosti i omogućeno mu je da koristi pravna sredstva za osporavanje takve odluke. Shodno navedenom, Zaštitnik nije našao da je podnosiocu pritužbe povrijeđeno pravo postupanjem UIKS-a, u sprovedenom postupku premješčaja jer je donešena obrazložena odluka o premješčaju, sa pravnom poukom i obezbijedenim uslovima za podnošenje žalbe, u skladu sa Preporukama Rec (2006)2 Komiteta ministara državama članicama u vezi sa evropskim zatvorskim pravilima.

5.2.1. Navodi o zlostavljanju u UIKS-u

U izvještajnom periodu Zaštitnik je primio tri pritužbe sa navodima o zlostavljanju. U jednom predmetu je rad u toku, dok je drugi predmet spojen, jer je iste sadržine sa predmetom koji je u radu. U trećem predmetu Zaštitnik je ustanovio povredu člana 3 Konvencije, ocijenivši neprihvatljivim činjenicu da uprava UIKS-a nije uložila iskreni napor da se saznaju sve činjenice vezano za događaj i postupanje zatvorskih službenika/ca prema podnosiocu pritužbe, već se isključivo bavila utvrđivanjem njegove odgovornosti.

Zaštitnik je još jednom podsjetio da za postupanje nije neophodno da je tvrdnja o zlostavljanju iznijeta u formi krivične prijave ili formalne pritužbe, niti da je formulisana kao optužba konkretne osobe, već je dovoljno da nadležni državni organ sazna za ozbiljnu tvrdnju da je neko bio zlostavljan.¹¹⁹

Dalje, zahtjev koji nameće institut efikasne i djelotvorne istrage podrazumijeva da država treba da uloži razuman napor da razjasni sve okolnosti pod kojima je određeni pojedinac navodno zlostavljan. To ne

¹¹⁹ *Hajnal protiv Srbije*, predstavka br. 36937/06, st. 94–99.

znači da zlostavljanje mora da se utvrdi kao istinito, ali se iz koraka koje je preduzela država mora vidjeti da su uloženi iskreni naponi da saznaju sve činjenice.

Konačno, otkrivanje, krivično procesuiranje i kažnjavanje počinioca/teljki zlostavljanja predstavlja jedan od najvitalnijih društvenih interesa, kojim se suzbija fenomen nekažnjivosti i stvara jak odvraćajući efekat kod državnih službenika/ca kojima je zakon delegirao ovlašćenje da primjenjuju silu.

Primjer:

U konkretnom predmetu, Zaštitnik je preporučio UIKS-u da efikasno i djelotvorno istraži sve navode o zlostavljanju na koje podnosilac pritužbe ukazuje u konkretnom slučaju i sa tim u vezi preduzme mjere u skladu sa zakonom, da u svim budućim slučajevima u kojima postoji sumnja da se zlostavljanje dogodilo sprovede efikasnu i djelotvornu istragu, da ubuduće svaki akt kojim odlučuje o pravima, obavezama i tretmanu lica lišenih slobode, donosi sa jasnim obrazloženjem i pravnom poukom i dostavi ga licu na koga se odnosi, da se ubuduće vodi računa i da se zatvorenici/ce faktički ne kažnjavaju dva puta ili tri puta za iste disciplinske prekršaje. Postupajući po datim preporukama UIKS je o incidentu obavijestio Osnovno državno tužilaštvo i pokrenuo ispitni postupak protiv postupajućih službenika, koji je, na kraju izvještajnog perioda bio u toku.

5.2.2. Materijalni uslovi

Prenatranost soba kao i uslovi smještaja (posebno u Istražnom zatvoru) su problemi koji opterećuju pritvorena lica i lica koja izdržavaju kaznu zatvora, a na koje Zaštitnik kontinuirano ukazuje.

Prema podacima UIKS-a, broj pritvorenih lica u pritvorskoj jedinici u Spužu se kretao u određenom vremenskom periodu do 460, a da su predviđeni smještajni kapaciteti za 292 lica, što je za 168 pritvorenika/ca više. Od ukupnog broja pritvorenih lica, odnosno 460, uz saglasnost predsjednika Višeg suda u Podgorici, u posebnom dijelu Zatvora za kratke kazne jedan vremenski period bilo je premješteno 70 pritvorenih lica.

Uprava za izvršenje krivičnih sankcija suočava se sa problemom prebukiranosti smještajnih kapaciteta u Istražnom zatvoru Podgorica, a koji su uzrokovani prijemom prekomjernog broja pritvorenih lica koja upućuje nadležni sud za koje UIKS mora iznaći rješenje za njihov smještaj.¹²⁰

U takvim uslovima neophodno je, prije svega, osigurati bezbjednost svih pritvorenih lica u zatvoru, što podrazumijeva da se određena lica ne smiju dovoditi u bilo koju vrstu kontakta, te da sa tim u vezi treba organizovati odvojeni smještaj, odvojeni boravak na otvorenom, posjete i sl. Međutim, i pored navedenih otežavajućih okolnosti uprava UIKS-a mora obezbijediti dosljedno poštovanje prava pritvorenika/ca kojima mora biti omogućeno puno korišćenje zakonom garantovanih prava.

U Istražnom zatvoru i dalje postoje sobe koje ne ispunjavaju minimalne standarde u pogledu površine i materijalnih uslova boravka lica. Zaštitnik već godinama ukazuje na ove nedostatke i daje odgovarajuće preporuke¹²¹ kako kroz Mišljenja, tako i kroz detaljne Izveštaje NPM-a,¹²² a što je rezultiralo i presudama Evropskog suda za ljudska prava.¹²³

¹²⁰Izjašnjenje UIKS-a, UKD-br. 812 od 30.novembra 2023. godine, u predmetu br.743/23 od 2023.godine.

¹²¹ „Kako je Istražni zatvor Podgorica smješten u klimatskom području poznatom po velikoj vlažnosti i ekstremno visokim temperaturama, koje u ljetnjem periodu prelaze 400 Celzijusa, ističemo da zbog humanog postupanja treba nastojati da se obezbijedi minimum standarda za normalan boravak pritvorenih lica u sobama i samicama, a posebno uzimajući u obzir veliku skučenost u prostorijama gdje oni borave 23 od ukupno 24 sata dnevno, izuzimajući 1 sat boravka na otvorenom prostoru – šetnja“, Zaključci i preporuke Izveštaja o istražnom zatvoru u Podgorici, 2013. godina. Izveštaj dostupan na: <https://www.ombudsman.co.me/docs/Finalni%20tekst%20Izvejstaja%20Istaznog%20Zatvora%202023%2004%202013.pdf>.

¹²² Izveštaj o stanju u Istražnom zatvoru

¹²³ Bigović protiv Crne Gore file:///C:/Users/Win/Downloads/predstavka-br-4834316-presuda-bigovic-protiv-crne-gore-1.pdf; Bulatović protiv Crne Gore file:///C:/Users/Win/Downloads/predstavka-br-6732010-presuda-bulatovic-protiv-crne-gore-1.pdf;

Evropski komitet za spriječavanje mučenja prilikom vanredne posjete od 2022. godine je ponovio svoju preporuku da crnogorske vlasti nastave svoje napore u borbi protiv prenaseljenosti Istražnih zatvora, uzimajući u obzir relevantne preporuke Komiteta ministara Savjeta Evrope, posebno Preporuku Rec (99) u vezi sa prenaseljenošću zatvora i inflacijom zatvorske populacije, Preporuka Rec (2003) o uslovnom otpustu, Preporuka Rec (2006) 13 o upotrebi pritvora, uslovima u kojima se on odvija i obezbjeđivanju mjera zaštite od zlostavljanja, i Preporuka Rec (2010) o Pravilima Savjeta Evrope za uslovnu kaznu, Rec (2017) o Evropskim pravilima i sankcijama o mjerama zajednice.

Dalje je posebno preporučio da crnogorske vlasti preduzmu konkretne korake za smanjenje broja lica u pritvoru i da se smanji dužina vremena provedenog u zatvoru u odnosu na pritvor. Takođe, CPT je pozvao crnogorske vlasti da osmisle i sprovedu sveobuhvatan režim strukturiranih aktivnosti van ćelije za pritvorenike/ce (rad, zanimanje, obrazovanje, rekreacija i sport). Dalje, treba da obezbijede da se svim zatvorenicima/cama, bez izuzetka, u praksi ponudi najmanje dva sata vježbanja na otvorenom, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom.

Zaštitnik podsjeća da je i Evropski sud za ljudska prava već utvrdio da zatvori moraju da budu organizovani na takav način da se obezbijedi „poštovanje dostojanstva pritvorenika/ca, bez obzira na finansijske ili logističke teškoće“.¹²⁴ Šta više, Sud je naglasio da je CPT utvrdio da sedam kvadratnih metara po zatvoreniku, predstavlja poželjnu smjernicu za projektovanje zatvorske ćelije.

Zaštitnik pozitivnim ocjenjuje informaciju da su u toku radovi na proširenju kapaciteta Istražnog zatvora koji bi trebali osigurati dodatni smještajni kapacitet za oko 70 zatvorenika, kao i da je do kraja izvještajne godine počela sa izgradnjom zatvorska bolnica u UIKS-u. Izgradnjom zatvorske bolnice rasteretiće se kapaciteti samog zatvora kao i Specijalne psihijatrijske bolnice u Kotor.

Primjer:

Podnosilac pritužbe je u pritužbi naveo: da se nalazi u Istražnom zatvoru tri mjeseca; da je smješten u sobi, sa još 8 pritvorenih lica; da je prostorija prenatrana; da su materijalni uslovi u prostoriji katastrofalni. Nakon sprovedenog ispitnog postupka, Zaštitnik je Upravi za izvršenje krivičnih sankcija dao preporuke, da u svim sobama upodobi broj kreveta prema kvadraturi i međunarodnim minimalnim standardima i odredbama Pravilnika o bližem načinu izvršenja pritvora; obezbijedi adekvatnu ventilaciju soba; obezbijedi potrebne količine posteljine; obezbijedi uslove za redovno pranje i sušenje veša; obezbijedi higijenske pakete shodno Pravilniku svim pritvorenicima kojima je to neophodno; za sve pritvorenike obezbijediti propisano trajanje šetnje na otvorenom, od najmanje dva časa dnevno, u prikladnim vremenskim intervalima.

5.2.3. Zdravstvena zaštita u UIKS-u

Postupci po 10 pritužbi, koje su se odnosile na pravo na zdravstvenu zaštitu okončani su na sljedeći način: u 3 predmeta ustanovljena je povreda prava, u 5 predmeta nije utvrđena povreda prava, u jednom predmetu nakon pokretanja postupka udovoljeno je zahtjevu osuđenog lica (omogućena terapija koja je tražena) i u jednom predmetu ukazivanjem.

Zdravstvena zaštita u zatvoru vodi se istim etičkim principima koji važe u zajednici. Primarni zadatak zatvorskog ljekara i drugih zdravstvenih radnika/ca je zdravlje i dobrobit zatvorenika/ca. Poštovanje osnovnih prava zatvorenika/ca podrazumijeva pružanje preventivnog tretmana i zdravstvene zaštite zatvorenicima/cama koji će biti ekvivalentni onim koji se pružaju široj zajednici. Nacionalnim propisima u oblasti zdravstvene zaštite uređeni su organizacija, sprovođenje i pružanje zdravstvene zaštite, prava i dužnosti pacijenata u ostvarivanju zdravstvene zaštite, društvena briga za zdravlje građana/ki, prava i

¹²⁴ Evropski sud za ljudska prava, Mamedova protiv Rusije, Predstavka br. 7064/05, 23. oktobar 2006, stav 63

obaveze zdravstvenih radnika/ca i zdravstvenih saradnika/ca, kvalitet zdravstvene zaštite, kao i druga pitanja od značaja za funkcionisanje zdravstvene zaštite.

Jednako pravo na kvalitetnu i kontinuiranu zdravstvenu zaštitu garantuje se svakom pacijentu/kinju u skladu sa njegovim zdravstvenim stanjem, opšteprihvaćenim stručnim standardima i etičkim načelima, uz pravo na ublažavanje patnje i bola u svakoj fazi bolesti i stanja, na svim nivoima zdravstvene zaštite. U ostvarivanju ovih prava posebno je dat akcenat na obezbjeđivanju poštovanja ljudskog dostojanstva, fizičkog i psihičkog integriteta i zaštiti tih prava.

Zdravstveni sektor -Uprave za izvršenje krivičnih sankcija u periodu od 01.01.2023.godine, do 01.12.2023. godine, obavio je 14967 pregleda od strane ljekara različitih specijalnosti. U istom vremenskom periodu u obavljeno je i 4686 dijagnostičkih procedura.

Sve ostale specijalističke usluge iz oblasti dijagnostike i liječenja se obavljaju u referentnim zdravstvenim ustanovama u okolini (najčešće Kliničkom centru Crne Gore) odvođenjem pacijenta u te ustanove. Problematika specijalističkih pregleda i liste čekanja i dalje aktuelni kako prema građanstvu tako i kod zatvoreničke populacije naročito pri zakazivanju i realizaciji operativnih zahvata (obično se nalazi osam do dvanaest pacijenata/kinja mjesečno na listi) sa datumom operativnog zahvata određenim od strane ustanove gdje se planira intervencija.

Kada je u pitanju snabdjevenost lijekovima i opremom, Zaštitnik je zapazio na kraju izvještajnog perioda da su UIKS-u nedostajali oni lijekovi koji se koriste kao akutna i/ili hronična terapija u liječenju različitih vrsta bolesti, a deficit ovih lijekova je bio posljedica njihovog nedostatka na nivou cijele države, odnosno opšte populacije. Zaštitnik je evidentirao deficit većeg broja lijekova koji se koriste u liječenju mentalnih poremećaja, a za liječenje arterijske hipertenzije u zatvoru je bio na raspolaganju samo jedan lijek-Monopril. Berodual spray koji se koristi u liječenju bronhijalne astme je duže vrijeme bio deficitaran, antikoagulantni lijekovi Fraxiparin, Clexane koji se koriste u profilaksi tromboembolije su takođe često nedostajali.

Primjer:

X.Y se pritužbom žalio da nije imao insulinsku terapiju dva dana u zatvoru. U svome izjašnjenju zdravstvena služba UIKS-a nije negirala navod podnosioca pritužbe i kao razlog navela da nedostatak iste nije prijavio nadležnim medicinskim tehničarima. Pojasnili su da zatvorenici koji koriste insulinsku terapiju, posjeduju kod sebe penkalo sa insulinom i sami apliciraju terapiju, koju prethodno dobiju od medicinskih tehničara Sektora za zdravstvenu zaštitu. Naime, zdravstvena služba UIKS-a, je odmah nakon obraćanja imenovanom obezbijedila i dala novo penkalo sa insulinom kao i aparat za mjerenje nivoa insulina što je podnosilac potvrdio u pisanoj svojoj izjavi i Protokolu pregledanih pacijenata. Kako je zdravstvena služba UIKS-a postupila i reagovala odmah nakon saznanja o nedostatku terapije prema podnosiocu pritužbe, Zaštitnik ocjenjuje da ovakvim postupanjem otklonjen propust u snabdjevanju podnosioca pritužbe neophodnom terapijom.

5.2.3.1.Povjerljivost odnosa ljekar/ka – pacijent/kinja i pravo na drugo stručno mišljenje

Pristup zdravstvenoj zaštiti treba biti neograničen i zdravstvena zaštita treba biti jednaka kao i u zajednici, uz očuvanje povjerljivosti i poštovanje autonomije pacijenta. Takođe, svi zdravstveni pregledi zatvorenika/ca (bilo po dolasku ili kasnije) moraju se izvoditi tako da ih ne mogu čuti ni vidjeti službenici/ce osim ukoliko dati ljekar/ka drukčije ne zatraži¹²⁵, kako je to navedeno Standardima CPT-ija.¹²⁶

¹²⁵ Mišljenje Zaštitnika br. 01- 441 veza sa 521/23 od 27.septembar 2023. godine;

¹²⁶ https://www.ombudsman.co.me/docs/1612168267_standardi-cpt-ija.pdf str.34,paragraf 51

U određenom broju predmeta Zaštitnik je primijetio da je ljekar/ka-specijalista/kinja psihijatar/ca u izvještajima namijenjenim načelnicima Zatvora konstatovao, između ostalog: "aktuelno sposoban za boravak u ćeliji uz nadzor" Aktuelno nema smetnji za boravak pod video nadzorom u samici".

Praksa gdje zatvorski ljekari potvrđuju da li je zatvorenik/ca sposoban za boravak u samici u svrhu kažnjavanja (ili za bilo koji drugih oblik usamljenja koji se nameće zatvoreniku) ne ide u prilog ovakvom odnosu.¹²⁷ U tom dijelu su Upravi za izvršenje krivičnih sankcija date preporuke: da ubuduće medicinsko osoblje ne bi trebalo učestvovati u procesima donošenja odluka koje rezultiraju davanjem mišljenja o tome da li je zatvorenik/ca sposoban da bude podvrgnut izvršenju disciplinske mjere upućivanje u samicu.

Navedeno tim prije što je Zakonom o izvršenju kazne zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti, odnosno odredbom čl. 116. st. 4 propisano da je prije upućivanja zatvorenika u samicu obavezan ljekarski pregled, što se ne može tumačiti na način da ljekar ima obavezu davanja mišljenja o postojanju sposobnosti lica da bude smješteno u samicu, a suprotno citiranom međunarodnom standardu.

Takođe, Zaštitnik je primijetio praksu da zatvorenici/ce brinu o zdravstvenom stanju zatvorenika/ca, često dobrovoljno prihvate te aktivnosti odnosno nijesu nametnute. U tom dijelu, Zaštitnik primjećuje da se ponekada i samim zatvorenicama dozvoljava da rade kao zdravstveni pomoćnici. Nema sumnje da je prednost takvog pristupa u tome što određenom broju zatvorenika omogućuje da se bave korisnim poslom. Bez obzira na to, Zaštitnik podsjeća da ovome treba pribjeći samo u krajnjoj nuždi, shodno Standardima CPT-a.

U jednom predmetu, Zaštitnik je ukazao podnosiocu pritužbe na mogućnost korišćenja prava na drugo stručno mišljenje ljekara u skladu sa odredbom čl. 25 Zakona o pravima pacijenata u skladu sa kojom pacijent ima pravo da traži drugo stručno mišljenje o svom zdravstvenom stanju, koje mišljenje je obavezan dati svaki zdravstveni radnik visoke stručne spreme i odgovarajuće specijalizacije koji nije učestvovao u direktnom pružanju određenog oblika zdravstvene usluge pacijentu.

5.2.3.2. Tretman zavisnika/ca od psihoaktivnih supstanci

Prema preliminarnim podacima ukupan broj pritvorenih i zatvorenih lica koji je u 2023. godini bilo na terapiji buprenorfinom je 1.242 lica, dok je 131 lice bilo na terapiji metadonom.

Zatvor i dalje nema i ne sprovodi programe za zavisnike/ce. Sa tim u vezi, Zaštitnik podsjeća da je sačinio „Izveštaj o ostvarivanju prava mentalno oboljelih lica smještenih u Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija“¹²⁸ gdje je, pored ostalog, zapazio da se psihijatrijsko liječenje u Upravi uglavnom svodi na medikamentozni tretman odnosno da se ne sprovodi bilo koji vid psihoterapijskog tretmana, individualnog ili grupnog, osim za zavisnike/ce od psihoaktivnih supstanci koji je i sam ograničenog dometa. Ne sprovodi se ni radno-okupaciona terapija u potrebnom obimu.

Zaštitnik iz godine u godinu ponavlja da služba za tretman od samog prijema na izdržavanje kazne treba da tretman zatvorenika/ca korisnika/ca psihoaktivnih supstanci tretira kroz rad na pobuđivanju motivacije, kako bi zatvorenici/ce shvatili koristi učešća u programima, koji se sprovode u zatvoru. Broj sprovedenih programa nije pokazatelj adekvatnog tretmana zatvorenika/ca-zavisnika/ca, ali ostanak u programu (*retention rate*) se smatra najboljim primjerom, prihvaćenosti programa od strane zatvorenika/ca.

¹²⁷ Važnost ovoga pitanja naglašena je u standardima CPT u poglavljima od 71 do 74

¹²⁸ Izveštaj dostupan na: <https://www.ombudsman.co.me/img-publications/23/final-izvjestaj-mentalno-oboljeli-22.1.2018..pdf>.

Primjeri:

Osuđeno lice u pritužbi se žalilo, da se u UIKS-u, ne sprovodi program za zavisnike u UIKS-u, odnosno da se po pitanju zavisnika „ne radi ništa“. Zaštitnik je dao Upravi za izvršenje krivičnih sankcija da: kontinuirano sprovodi psihijatrijsku, psihoterapijsku, psihosocijalnu i radno okupacionu terapiju u tretmanu zavisnika/ca koji se nalaze na izvršavanju kazne zatvora; da razmotri formiranje odjeljenja ili zone bez droge; uključi psihologe u rad zdravstvene službe posebno u radu sa zavisnicima/cama i da se osigura dosljedna primjena preporuke da se u UIKS-u uspostavi politika tretiranja zavisnosti od psihoaktivnih supstanci koja je u potpunosti saglasna sa nacionalnom politikom.

5.2.3.3. Postupanje u slučaju zaraznih bolesti

Zaštitnik je ustanovio da UIKS-u i dalje ne sprovodi skrining na prisustvo zaraznih bolesti (hepatitis, AIDS) kao dio standardne procedure na prijemu i radi se samo u slučaju sumnje i slobodne procjene na postojanje ovih oboljenja.

Podsjećamo, zatvorenici/ce su pod povećanim rizikom prisustva zaraznih bolesti kao što su hepatitis B (HBV), hepatitis C (HCV), a često i zbog dugotrajne upotrebe psihoaktivnih sredstava, prenatrpanosti zatvora, ograničene zdravstvene zaštite i pristupa lijekovima, te neblagovremenog postavljanja dijagnoze.¹²⁹

Zaštitnik ponavlja da posebnu pažnju u dijagnostičkim procedurama treba obratiti na pacijente/kinje s visokim rizikom za prenos HCV infekcije, kao što su intravenski korisnici droga, pacijenti na hemodijalizi, zatvorenici/ce i druge rizične grupe. Tendencija je danas u svijetu da se liječenje kod svih pacijenata/kinja započne što ranije, bez odlaganja.

Zatvor se mora tretirati kao epidemiološki epicentar takvih parenteralno prenosivih infekcija, odnosno infekcija prenosivih krvlju i drugim odnosima. Preventivne mjere protiv širenja HIV/AIDS-a i hepatitisa B/C u zatvorima mogu se rezimirati u četiri koraka: unapređenje stavova i znanja, smanjene ponude i potražnje droge, smanjenje štete i medicinske mjere.

Primjer:

X.Z. podnio je pritužbu na rad zdravstvene službe UIKS-a navodeći da je pozitivan na hepatitis „C“; da je tražio liječenje od hepatitisa, ali nije dobio blagovremenu terapiju od zdravstvene službe UIKS-a. Nakon sprovedenog ispitnog postupka utvrđeno je da mu je u zatvoru dijagnostifikovana infekcija virusom hepatitis C, pa je Zaštitnik preporučio UIKS-u da se podnosiocu pritužbe i svim ostalim licima na izdržavanju kazne zatvora, kod kojih je otkrivena infekcija virusom hepatitis C bez odlaganja omogući potrebna dijagnostika i liječenje, a u skladu sa medicinskim indikacijama. UIKS je postupio po datoj preporuci.

5.2.4. Tretman i reintegracija zatvorenika/ca

Tretmanski rad zatvorenika/ca predstavlja obavezu države, s obzirom na činjenicu da se kroz sprovođenje programa postupanja, može ostvariti svrha izvršenja kazne zatvora.

Prema Evropskim zatvorskim pravilima, tretman bi trebalo da uključuje: podršku i pružanje prilike za koristan rad, stručno vođenje i obučavanje, obrazovanje, fizičko vaspitanje, razvoj društvenih sposobnosti, pružanje savjeta, grupne i rekreativne aktivnosti; preduzimanje potrebnih koraka kako bi se obezbijedilo da ove aktivnosti budu organizovane tako da, koliko je to moguće, povećaju kontakte sa prilikama koje pruža spoljna zajednica da bi se povećala želja za uspešan povratak u društvo nakon oslobađanja; postupke za uspostavljanje i praćenje individualnih programa tretmana i obuke zatvorenika,

¹²⁹ Preporuku Rec (93)6 o zatvoru i kriminološkim aspektima kontrole zaraznih bolesti, uključujući AIDS i druge zdravstvene probleme u zatvoru.

nakon potrebnih konsultacija među osobljem koje je za to zaduženo i sa samim zatvorenicima koji bi trebalo da budu uključeni u te programe, ukoliko je to izvodljivo; sistem komunikacija i način upravljanja koji će podstaknuti primarne i pozitivne odnose između osoblja i zatvorenika, što će povećati želju za delotvornijim načinima i programima za tretman zatvorenika.¹³⁰

Shodno tome, proces izdržavanja kazne u kazneno-popravnim sistemu je od velikog značaja za resocijalizaciju osuđenih lica, pri čemu rad nadležnih organa treba da bude usmjeren i na pomoć osuđenom licu u prilagođavanju društvenom životu nakon izlaska iz zatvora. Dužnost države je da osuđenom licu obezbijedi sve uslove za njegov povratak u društvo bez štetnih posledica, kao odgovornog građanina koji će svoj život nastaviti bez ponovnog vršenja krivičnih djela. U tom pogledu, važno je istaći član 29. Zakona o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti, kojim je jasno propisano da u cilju razvijanja individualnog osjećaja odgovornosti kod zatvorenika/ca i podsticanja samoinicijative za reintegraciju u društvo, utvrđuje se program tretmana i reintegracije zatvorenika/ca, pri čemu jedan program mora da sadrži: - razvrstavanje u klasifikacionu grupu - razvrstavanje u kolektiv, - radno angažovanje, - stručne obuke i obrazovanje, - učešće u kulturnim i sportskim aktivnostima, - posebne mjere predostrožnosti, - pogodnosti tokom izdržavanja kazne zatvora ili kazne dugotrajnog zatvora, - porodične veze i kontakte sa spoljnim svijetom, - uslove koji se odnose na ostvarivanje mogućnosti na uslovni otpust.

Na resocijalizaciji osuđenih lica se mora raditi, jer osuđenom koji pokazuje dobro vladanje, zalaganje i rezultate u ostvarivanju programa postupanja ne bi trebalo uskratiti mogućnost napredovanja u tretmanu, tokom izdržavanja kazne zatvora. Ako osuđeni ne vjeruje da postoji nada da će moći da napreduje u tretmanu i ostvari posebna prava s tim u vezi, ne može se očekivati bilo kakav aktivan odnos prema tretmanu koji se sprovodi prema njemu.

Razvrstavanje u povoljniju klasifikacionu grupu je od velike važnosti za zatvorenike/ce i vrši se u skladu sa Zakonom o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti i Pravilnikom o kućnom redu. Odluke o razvrstavanju direktno utiču na proces resocijalizacije osuđenika i istovremeno utiču na bezbjedonosnu stabilnost unutar populacije. Osuđena lica u tom dijelu su isticali potrebu za razvojem sistema praćenja i realizacije individualnog programa tretmana u cilju regulisanja jasnih kriterijuma za napredovanje u izvršenju programa tretmana zatvorenika/ca koji su na izdržavanju kazne zatvora.

Primjer:

Postupajući po pritužbi lica na izdržavanju kazne zatvora, Zaštitnik je zapazio da su pisane odluke o reklasifikaciji, pravilo i da se poštuje Ustav kojim je propisano da svako ima pravo da se, pojedinačno ili zajedno sa drugim, obrati državnom organu ili organizaciji koja vrši javna ovlašćenja i da dobije odgovor. Takođe, svako ima pravo na pravni lijek protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu ili na zakonom zasnovanom interesu. Ovakvo postupanje UIKS-a bez sumnje motiviše zatvorenike u smislu promjene ponašanja u pozitivnom smislu čime se doprinosi ostvarivanju povoljnije klasifikacione grupe.

S tim u vezi Zaštitnik je ustanovio da su ispoštovane preporuke koje su Upravi za izvršenje krivičnih sankcija u ranijem izvještajnom periodu date, da u odlučivanju o reklasifikaciji donese odluku u svakom pojedinačnom slučaju, koja će sadržati obrazloženje i pravnu pouku i koju je neophodno blagovremeno dostavi zatvorenicima.

Radna terapija je, ako ne najbitnija, a ono zasigurno veoma bitan element u procesu tretmana osuđenih lica. Kada je u pitanju radni angažman lica lišenih slobode u izvještajnom periodu svakog mjeseca bilo je radno angažovano u prosjeku oko 308 lica. U odnosu na radno angažovanje osuđenih lica, na mjesečnom nivou u prosjeku je bilo radno angažovano 268 zatvorenika/ca, a u odnosu na radni angažman pritvorenih lica taj broj je u prosjeku na mjesečnom nivou iznosio 19.

¹³⁰ Tačka 66. Evropska zatvorska pravila

U izvještajnom periodu, na zahtjev pritvorenog lica, u skladu sa njegovim psihičkim i fizičkim svojstvima, u prosjeku na mjesečnom nivou omogućeno je radno angažovanje 19 pritvorenih lica u Istražnom zatvoru Podgorica.

Imajući u vidu ukupni broj lica koja se nalaze u pritvoru odnosno na izdržavanju kazne zatvora, Zaštitnik zaključuje da je potrebno obezbijediti pretpostavke za uključivanje većeg broja lica u ove vrste aktivnosti.

Boravak u zatvoru podrazumijeva niz ograničenja koje zatvorenik mora da podnese. Održavanjem kontakata sa spoljnim svijetom, realizovanjem posjeta, dopisivanjem i telefonskim kontaktiranjem, osuđenik/ca dobija priliku da održi prisne odnose sa članovima porodice, prijateljima i rodbinom. Značaj održavanja kontakata sa spoljnim svijetom ogleda se i u postojanju potrebe za izbjegavanjem pretjerane integrisanosti u zatvorenički sistem.

Sa navedenog, Zaštitnik je više puta ukazao na potrebu intenziviranja kontakata sa porodicom i prijateljima u fazi prije otpuštanja iz zatvora, kao i periodično izlaženje zatvorenika/ca na odsustva.

Primjer:

Osuđena lica paviljona "B" su se žalili na funkcionisanje telefonskih govornica.

Uprava zatvora je, obezbijedila uslove za korišćenje zatvorskog telefona i obavljanja telefonskih razgovora u trajanju propisanom Pravilnikom o kućnom redu, te je dozvoljeno korišćenje telefonskih govornica i u periodu od 9 do 12 časova i od 15,30 do 18 časova radnim danima i od 9 do 1 časova i od 13,30 do 18 časova neradnim danima.

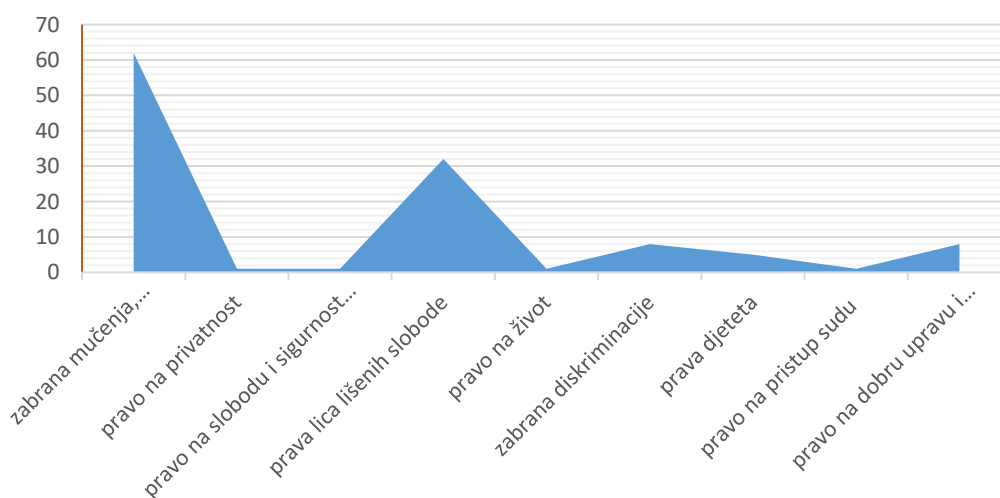
Uprava je i instalirala novi sistem govornica sa poboljšanim tehničkim karakteristikama čime je dodatno poboljšao kvalitet i uspješnost poziva, odnosno da se pozivi obavljaju bez bilo kakvih smetnji.

5.3. Pritužbe na rad Uprave policije

5.3.1. Statistički podaci o pritužbama

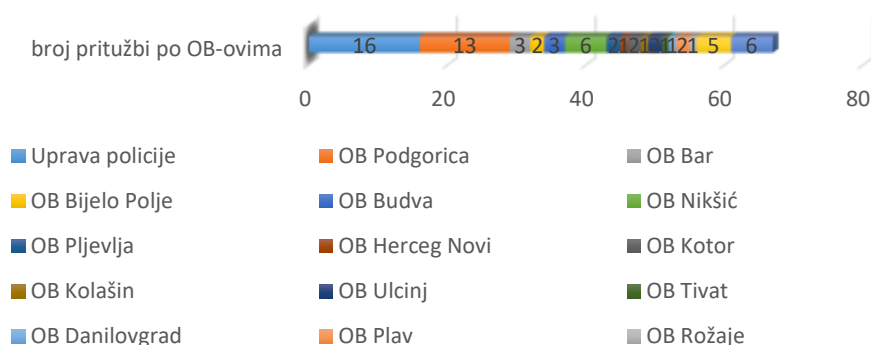
Pritužbe na rad Uprave policije (UP) kojih je u izvještajnoj godini bilo ukupno 67 odnosile su se: 11 na zabranu mučenja i surovog neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja; 8 na zabranu diskriminacije; 4 na prava djeteta, 15 na pravo na dobru upravu i pravnu zaštitu po jedna na pravo na pravo na pristup sudu, pravo na privatnost, pravo na pravni lijek, pravo obraćanja, i 23 na druga prava uključujući odgovarajuće informisanje o pravima, obavještenje porodice i obavještenje advokata.

Pritužbe na rad Uprave policije



Pritužbe su podnesene na rad: Uprave policije (16), OB Podgorica (13), OB Bar tri (3), OB Bijelo Polje dvije (2), OB Budva tri (3), OB Nikšić šest (6) i OB Pljevlja dvije (2), OB Kotor dvije (2), OB Plav dvije (2), OB Danilovgrad jedna (1), OB Herceg Novi jedna (1), OB Rožaje jedna (1), OB Berane pet (5), OB Kolašin jedna (1), OB Ulcinj dvije (2), OB Tivat jedna (1) i Uprava policije- Prihvatište za strance i Centar za PBM šest (6).

ODJELJENJA BEZBJEDNOSTI NA KOJA SU SE PRITUŽBE ODNOSILE



Najčešći razlog obraćanja u 2023. godini je primjena policijskih ovlaštenja, dok u pojedinim slučajevima pritužbe su se odnosile na zlostavljanje i ponižavajuće postupanje prema licima.

Predmeti su okončani na sledeći način: od 20 predmeta u kojima je meritorno odlučivao, Zaštitnik je u 10 predmeta utvrdio povrede prava i dao preporuke za otklanjanje utvrđenih nepravilnosti, u (10) predmeta nije utvrđena povreda prava, u četiri (4) predmeta pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku, u dva (2) predmeta postupak je obustavljen, jer su lica izričito tražila da se po pritužbama dalje ne postupa (pritužbe podnijeli bez osnova), u dva (2) predmeta pritužbe su podnesene po isteku roka od jedne godine od dana učinjene povrede, u tri (3) predmeta podnosilac je upućen na nadležne organe, budući da su se obraćali nenadležnim organima, tri (3) predmeta su okončana spajanjem, u tri (3) predmeta je postupak obustavljen jer podnosioci/teljke nijesu saradivali u postupku. U ostalim predmetima postupak je nastavljen u 2023. godini (pritužbe i/ili izjašnjenja dostavljena krajem decembra ili nijesu dostavljena izjašnjenja pa su upućene urgencije).

5.3.2. Zaštita od zlostavljanja

Pritužbe na Upravu policije koje su se odnosile na zabranu mučenja, nečovječnog i ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja (11), okončane su na sledeći način: u četiri (4) predmeta utvrđena je povreda prava, u četiri (4) predmeta nije ustanovljena povreda prava i u tri (3) predmeta postupak je u toku (predmeti primljeni u decembru 2023.godine).

Predmeti, gdje je ustanovljena povreda prava odnose se, na povredu člana 3. Evropske konvencije – u jednom predmetu -nečovječnim i ponižavajućem postupanjem prema građaninu, koji je tom prilikom zadobio teške tjelesne povrede, a policijski službenik je upotrijebio sredstva prinude, iako se nijesu stekli zakonom propisani uslovi za navedeno¹³¹, u drugom predmetu- ponižavajuće postupanje policijski službenika/ca prema stranim državljanima (riječ je o video zapisu na kojem se vidjelo kako policijski službenici Sektora granične policije Sukobin-Murićani postupaju prema državljanima Albanije)¹³² i u dva

¹³¹ Video snimci o navedenom događaju dostupni Zaštitniku

¹³² <https://www.vijesti.me/vijesti/crna-hronika/644377/crnogorski-policijci-maltretirali-drzavljanina-albanije-video>

slučaja utvrđena je povreda proceduralnog aspekta člana 3 Evropske Konvencije. Proceduralni aspekt člana 3. podrazumijeva da kada dođe do zlostavljanja ili postoji sumnja da je do njega došlo, državni organi imaju obavezu da preuzmu delotvornu istragu i otkriju sve relevantne činjenice takvog postupanja. Ta istraga treba da vodi identifikovanju i kažnjavanju onih koji su za takvo postupanje odgovorni.¹³³

Zaštitnik je u prvom predmetu u bitnom, zapazio da su službenici/ce Odjeljenja bezbjednosti, nakon spornog događaja preduzeli/le sve neophodne mjere i radnje iz svoje nadležnosti, kako bi ispitali i procesuirali osumnjičenog za krivično djelo u konkretnom slučaju, bez obzira što se radi o policijskom službeniku. Službene zabilješke koje se odnose na analiziranje video snimaka događaja (jednog koji je objavljen u medijima i jednog koji je izuzet sa obližnje sigurnosne kamere) koja je data nepristrasna, te da je događaj opisan na način kako se zaista i desio, odnosno nije postojala namjera da se takvo postupanje abolira od odgovornosti ili na bilo koji način ublaži od strane samih policijskih službenika.

U drugom predmetu gdje je ustanovljeno prema podnosiocu pritužbe ponižavajuće postupanje, Zaštitnik je ustanovio da ni jedan policijski službenik koji je bio prisutan tokom spornog događaja, nije u svojoj službenoj zabilješci naveo, da se desio fizički kontakt kako je već opisano. Zaštitnik je i ovom prilikom ukazao na kontinuitet loše prakse sačinjavanja službenih zabilješki koje ne korespondiraju sa sadržinom video zapisa.¹³⁴

U izvještajnoj godini, Zaštitnik je ukazao i na važnost očuvanja integriteta policijskih službenika.

Primjer:

X.Y, je između ostalog ukazao na postojanje rodbinske veze između komandira i jednog od aktera događaja, koja je u budućem policijskom postupanju naštetila podnosiocu pritužbe. U dostavljenom izjašnjenju Uprava policije nije opovrgla da postoji rodbinska veza. Zaštitnik je u ovom predmetu ukazao da konflikt interesa može da utiče na nepristrasno i objektivno vršenje poslova i da posebno u manjim lokalnim sredinama policijski službenici u vršenju svoje dužnosti treba da obrate posebnu pažnju na zabranu ostvarivanja ličnih interesa i treba da izbjegavaju eventualno mogući ili stvarni sukob interesa. U slučaju postojanja opisanih okolnosti, starješina državnog organa treba da donese odluku o izuzeću državnog službenika od rada na određenim poslovima.

5.3.2.1. (Ne)postupanje po Istanbulskom protokolu u cilju djelotvorne istrage slučajeva zlostavljanja

I u toku izvještajnog perioda, Zaštitnik je u više predmeta ukazao na značaj Istanbulskog protokola, i ulogu zdravstvenih radnika/ca, koji su prvi u kontaktu sa žrtvom i koji treba da adekvatno dokumentuju znakove torture i na taj način zaštite ljudska prava, kao osnovu za ljudsko zdravlje i blagostanje.

Priručnik za djelotvornu istragu i dokumentovanje torture i drugog svirepog, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja”, predstavlja standard Ujedinjenih nacija koji promoviše smjernice odgovornosti i obaveze za djelotvorno sprovođenje istrage i izvještavanje o navodima o postojanju mučenja i zlostavljanja. Naime, efikasne kliničke istrage i dokumentacija su od ključne važnosti da bi se efikasno dokazali navodi o mučenju i drugom zlostavljanju, spriječili drugi takvi slučajevi, izvršioци pozvali na odgovornost i, u mjeri mogućeg, ispravile posljedice krivičnog djela. Međutim i dalje Zaštitnik konstatuje da se ljekarski pregledi ne obavljaju u svemu u skladu sa pravilima ustanovljenim Istanbulskim protokolom.

¹³³ McCann and others v. UK (1995), stav 161; Kaya v. Turkey (1998), stav 86

¹³⁴ Mišljenje Zaštitnika 01-750/21-4 od 9.12.2022. godine; Mišljenje Zaštitnika 01- 598/21-8 od 25.1.2022. godine.

Primjer:

XY između ostalog navodi da mu je policijska jedinica u sastavu od šestorice policijskih službenika prilikom hapšenja nanijela više udaraca u predjelu glave i tijela; da su ga i povelili po predlogu tužioca u Opštu bolnicu u Nikšiću; da mu je pregledom, ortoped u Bolnici, ustanovio lom noge i druge povrede pa su mu stavili longetu i da prilikom prijema u Istražni zatvor zatvorski ljekar nije fotografisao nastale povrede.

Zaštitnik je i ovom prilikom ponovio preporuke da u svim slučajevima kada lice pri prijemu ima vidljivih povreda koje ukazuju na nasilje l/ili je lice navelo da su povrede nastale iz nasilja, o istom obavijesti nadležno Državno tužilaštvo i dostavi sve spise predmeta, bez odlaganja, na upoznavanje i eventualno postupanje i da u budućim postupanjima tačno i blagovremeno dokumentuje medicinske dokaze koji ukazuju na eventualno zlostavljanje, u skladu sa smjernicama datim u Istanbulskom protokolu uključujući izradu fotografija u odgovarajućoj rezoluciji¹³⁵

Dokumentovanje medicinskih dokaza mučenja zahtijeva specifično znanje ovlašćenih ljekara/ki. Znanje o torturi i njenim fizičkim i psihološkim posljedicama može se steći kroz publikacije, kurseve za obuku, stručne konferencije i iskustvo. Osim toga, znanje o regionalnim obrascima ustaljene prakse torture je važno, jer takva informacija može potkrijepiti navode pojedinca o torturi. Iskustvo u vođenju razgovora i obavljanju pregleda kako bi se ustanovili fizički i psihološki dokazi torture, kao i dokumentovanju nalaza treba sticati pod nadzorom iskusnih kliničara. Takođe, treba napraviti kolor fotografije povreda osoba koje navode da su bile izložene torturi, fotografije prostorija u kojima se tortura navodno odvijala (spolja i iznutra) i svih drugih fizičkih dokaza koji se tamo nađu.

Od suštinskog je značaja na fotografijama prikazati i mjernu traku ili neki drugi način prikazivanja razmjera na slici. Fotografije treba napraviti, čak i najjednostavnijim foto- aparatom, jer neki fizički znaci brzo nestaju, a mjesta mogu biti naknadno izmijenjena.

U ovom izvještajnom periodu ponavljamo preporuke date Kliničkom centru Crne Gore, Opštoj bolnici u Nikšiću i JU Zavodu za hitnu medicinsku pomoć u Podgorici i Cetinju , a po kojima nije postupljeno:

Neophodno je sprovesti posebne obuke za medicinsko osoblje u vezi sa adekvatnim dokumentovanjem povreda u skladu sa Istanbulskim protokolom, posebno imajući u vidu Klinički centar Crne Gore nije postupio po ranije datoj preporuci da obezbjedi dosljednu primjenu Istanbulskog protokola u praksi. Naime, Zaštitnik je u ranije okončanom predmetu u kojem je utvrdio povredu fizičkog psihičkog integriteta podnosioca pritužbe ukazao da priloženi izvještaj ljekara specijaliste nije sačinjen u skladu sa Istanbulskim protokolom. Zaštitnik je podsjetio da izvještaj ljekara treba sadržati detalje o pacijentu, mjesto i vrijeme, detalje istorije događaja, fizički pregled i terapiju, identifikaciju i opis povreda, ostale informacije iz medicinskih zapisa i zaključak o stepenu podudarnosti povreda, dok konkretni izvještaj KC-a nije sadržao jasan opis povreda, kao ni fotografiju povreda.

5.3.2.2. Privremeno udaljenje sa posla

Prema Zakonu o unutrašnjim poslovima,¹³⁶ policijski službenik/ca biće privremeno udaljen s rada ako je zatečen u vršenju teže povrede službene dužnosti za koju je propisano izricanje mjere prestanak radnog odnosa, do okončanja disciplinskog postupka; za vrijeme trajanja pritvora; ako je protiv njega pokrenut krivični postupak zbog krivičnog djela sa elementima korupcije ili krivičnog djela učinjenog na radu ili u vezi sa radom, do okončanja krivičnog postupka.

Policijski službenik/ca može biti privremeno udaljen s posla i kad je protiv njega pokrenut krivični postupak zbog krivičnog djela za koje se goni po službenoj dužnosti, ili disciplinski postupak zbog teže povrede službene dužnosti ako bi njegovo prisustvo na radu štetilo interesu, odnosno ugledu ministarstva ili policije, ili ometalo tok disciplinskog postupka.

¹³⁵ Mišljenje Zaštitnika br.233/23 od 30.12.2023.godine

¹³⁶ Zakon o unutrašnjim poslovima, od člana 171 do člana 179.

Policijski službenik/ca može biti privremeno udaljen i prije pokretanja krivičnog postupka kad je donijeta naredba o sprovođenju istrage protiv njega za krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti ako bi njegovo prisustvo na radu štetilo interesu, odnosno ugledu ministarstva ili policije.

U tom dijelu Komitet UN protiv torture¹³⁷ je i 2014. i 2022. godine izričito zahtijevao od Crne Gore da se svi službenici/ce pod istragom za djela zlostavljanja odmah udaljavaju sa dužnosti i tokom kompletnog trajanja krivičnog postupka.

Zaštitnik je pozvao na dosljednu primjenu prava, odnosno člana 176. Zakona o unutrašnjim poslovima, da kada se protiv policijskog službenika pokrene krivični postupak on mora biti suspendovan, jer je Zakon prilično jasan. Radi se o imperativnoj odredbi, "nije da može i ne mora, već mora i to privremeno udaljenje traje do okončanja krivičnog postupka."¹³⁸

Zaštitnik je više puta isticao, da je teško očekivati da se može uspostaviti sistem apsolutne i potpune eliminacije zloupotreba službenog položaja, uključujući i policijsko zlostavljanje. Međutim, u sistemu koji počiva na vladavini prava, odgovor na svako policijsko zlostavljanje mora biti promptan i efikasan i samim tim, odvrćući za svako buduće kršenje zakona. Ovdje se misli na okolnost da suzbijanje zlostavljanja mora početi "u kući" u kojoj se dogodilo (standard Komiteta za prevenciju mučenja Savjeta Evrope), uključujući identifikaciju počinitelaca i potrebu da se slučaj efikasno i brzo istraži i procesuiri. Takav pristup bi spriječio generalizaciju svake vrste i sačuvao ugled organizacije u kojoj većina policijskih službenika požrtvovano i profesionalno obavljaju svoj posao.

I u ovoj izvještajnoj godini, Zaštitnik je više puta naglašavao da je od suštinskog značaja da se promoviše policijska kultura u kojoj je jasno da se krivica za loše postupanje proteže izvan stvarnih počinitelja/ki na svakoga ko zna, ili bi trebao znati, da je došlo do zlostavljanja i ne preduzima mjere za sprečavanje ili prijavljivanje. U tom smislu, neophodno je podsticati policijske službenike/ce da sprječavaju svoje kolege koji pribjegavaju zlostavljanju, kao i da takve slučajeve prijavljuju.

Zaštitnik često u svojim mišljenjima navodi standard CPT-a koji govori o tome da ako se ne budu preduzimale efikasne mjere, sve osobe koje su u pitanju – kolege, viši rukovodioci u policiji, istražni organi – doprinijeće koroziji onih vrijednosti koje čine samu osnovu demokratskog društva. U suprotnom, ako se službeno lice koja izda naređenje, odobri, ne spriječi ili sprovodi mučenje i zlostavljanje privede pravdi zbog počinjenog djela, biće poslata jasna poruka da se takvo postupanje neće tolerisati. Takva poruka, pored toga što ima veliku odvrćuću ulogu, pokazaće i široj javnosti da niko nije iznad zakona, pa ni oni čija je dužnost da ga štite.

5.3.3. Prikupljanje obavještenja od građana/ki i lišenje slobode

U izvještajnoj godini je nastavljena loša praksa prilikom primjene instituta pozivanja građana/ki radi prikupljanja obavještenja u svojstvu građana/ki, koja i dalje nije u skladu sa članom 259 Zakonika o krivičnom postupku (ZKP), odnosno članom čl. 74 st. 1 i 2 Zakona o unutrašnjim poslovima, a na šta je Zaštitnik ranije više puta upozoravao.¹³⁹

¹³⁷ https://sr.wikipedia.org/wiki/Komitet_OUN_protiv_torture

¹³⁸ <https://press.co.me/radovic-sluzbenici-protiv-kojih-se-vodi-postupak-za-torturu-moraju-biti-suspendovani/>

¹³⁹ Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore podsjeća na preporuke date Upravi policije u Mišljenju broj 01-550/17-5 od 2.10.2018. godine, kao i Mišljenju broj 01-384,382,378,439,377,379,383,381,380/20-4 od 5.10.2020. godine, da se u budućem postupanju lišenju slobode nekog lica pristupa samo u slučaju postojanja Zakonom propisanih razloga i osnova, kao i da se građani pozivaju radi prikupljanja obavještenja u potpunosti u skladu sa Zakonom.

Zaštitnik ponavlja, da je članom 259 ZKP propisano, inter alia, da se prinudno može dovesti lice koje se nije odazvalo pozivu samo ako je u pozivu na to bilo upozoreno. Iako poziv sadrži upozorenje u slučaju neodazivanja pozivu, u njemu je također navedeno da građanin mora da se odazove "odmah". Zaštitnik smatra da takvim upozorenjem nije data mogućnost građaninu da sam postupi u skladu sa pozivom.

Evropski sud za ljudska prava u predmetu *Asanović protiv Crne Gore* navodi: "....."Iako strane nijesu saglasne po pitanju toga da li je podnosilac predstavke postupio u skladu sa pozivom dobrovoljno ili je doveden od strane policije, domaći sud je utvrdio da su ga policijski službenici odveli za ruke u njihovo vozilo, a zatim u policijsku stanicu (vidjeti stav 27 *in fine* gore). Stoga, Sud smatra da je utvrđeno da je podnosilac predstavke prinudno doveden u policijsku stanicu, što je u suprotnosti sa članom 259 stav 1 ZKP-a, što predstavlja *de facto* lišenje slobode".

Iz navedenog proizilazi da podnosiocima/teljicama pritužbe i dalje nije ostavljena mogućnost da samostalno donesu odluku o tome hoće li pristupiti službenim prostorijama po pozivu i u naznačeno vrijeme, već su u roku „odmah” pristupali ili bi bili "dobrovoljno prevezeni", u pratnji službenika/ca, a nije se moglo zaključiti ni da su blagovremeno bili informisani o pravu i da advokat/ica može pristupiti sa njima.

Takođe, zabilježeni su primjeri da pozivi za prikupljanje obavještenja u svojstvu građanina/ki nijesu sačinjeni i dostavljeni u skladu sa zakonom.

Primjer:

X.Y. je podnio je pritužbu, u kojoj je, između ostalog naveo da je doveden u CB Podgorica od strane dva policijska službenika. Na osnovu sprovedenog ispitnog postupka, Zaštitnik je utvrdio da podnosiocu pritužbe nije ostavljena mogućnost da se samostalno donese odluku o tome hoće li pristupiti po pozivu u naznačeno vrijeme, niti se može zaključiti da je blagovremeno bio informisan o pravu i da advokat može pristupiti sa njim. Dalje, u pozivu koje mu je uručen nakon što je pristupio u službene prostorije bilo je navedeno da ako građanin odbije da pruži obavještenja, on se može dalje zadržati na osnovu čl. 259, st. 3 ZKP-a, iako je citiranom odredbom propisano upravo suprotno, odnosno da se građanin ne može zadržati ako odbije da pruži obavještenja. Odlaganje preduzimanja službene radnje u odnosu na podnosioca pritužbe, koji je lično pozvan da odmah pristupi u službene prostorije isključivo u cilju obavljanje te radnje, a koji je pokazao punu saradnju i insistiranje da se ta radnja obavi bez odlaganja, niti je opovrgnuto niti uvjerljivo obrazloženo u izjašnjenju Uprave policije.

Zadržana lica i lica lišena slobode su se žalila da nijesu pregledani od strane ljekara/ki. Zabilježeno je prisustvo policijskih službenika/ca ljekarskom pregledu koje se mora isključiti ne samo zbog povjerljive prirode odnosa ljekar/ka-pacijent/kinja, nego i zato što bi se lice lišeno slobode moglo ustezati da se pred njima požali ljekaru/ki na povrede koje su mu nanijete u službenim prostorijama ili drugom mjestu od strane policijskih službenika/ca. Pitanje bezbjednosti ne smije biti zanemareno, ali je u svakom konkretnom slučaju neophodno težiti rješenju koje će zadovoljiti i povjerljivost ljekarskog pregleda i potrebu da se spriječi bjekstvo ili napad lica lišenog slobode.¹⁴⁰ Ako je to neophodno iz razloga bezbjednosti, pregledu koji vrši izabrani ljekar može prisustvovati i ljekar koga odredi policija.¹⁴¹

U više predmeta Zaštitnik je primijetio da je svojstvo lica u odnosu na koje policijski/e službenici/ce preduzimaju radnje u svakoj fazi postupka važno precizno odrediti i postupati dosljedno, u skladu sa zakonom i međunarodnim standardima, odnosno garancijama koje su ustanovljene upravo u cilju zaštite ljudskih prava i sloboda.

Isto tako, u skladu sa zakonom, osumnjičenom će se omogućiti da upotrebom telefona ili drugog sredstva elektronske komunikacije neposredno ili posredstvom članova porodice ili trećeg lica čiji identitet mora

¹⁴⁰ CPT, Mađarska 2009, 13. 192 CPT

¹⁴¹ CPT, Francuska 2000, 35.

biti poznat uspostavi kontakt sa braniocem, a državni tužilac/teljka može osumnjičenom pomoći da nađe branioca. Zakonikom o krivičnom postupku taksativno su pobrojana ovlašćenja policije u smislu odnosa prema licu za koje postoje osnovi sumnje da je izvršeno krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti, uključujući i to da obavijesti državnog tužioca/teljku i samoinicijativno ili po zahtjevu državnog tužioca/teljke preduzme potrebne mjere da se pronađe učinilac krivičnog djela, da se učinilac ili saučesnik ne sakrije ili ne pobjegne, da se otkriju i obezbijede tragovi krivičnog djela i predmeti koji mogu poslužiti kao dokaz, kao i da prikupi sva obavještenja koja bi mogla biti od koristi za uspješno vođenje krivičnog postupka.

Ova ovlašćenja pored ostalog obavezuju policiju da o činjenicama i okolnostima koje su utvrđene prilikom preduzimanja pojedinih radnji, *a mogu biti od interesa za krivični postupak*, kao i o predmetima koji su pronađeni ili oduzeti sastavi zapisnik ili službenu zabilješku, a što je, kod tzv. "informativnog razgovora" u nekim slučajevima u potpunosti izostaje. To pretpostavlja ne bilo kakvu zabilješku, već onu koja mora biti činjenično nesporna. Sve navedeno u konačnom ima značaj zbog toga što lice prema kojem je primijenjena neka od ovih mjera ima pravo podnošenja prigovora nadležnom tužiocu ukoliko smatra da su ona primijenjena nepravilno, odnosno nezakonito (čl.257 Zakonika o krivičnom postupku - ZKP). Ukoliko lice koje se nađe pod policijskim ovlašćenjem nije upoznato sa ovom i drugim činjenicama u vezi sa njegovim statusom, kao što je promjena položaja u različitim fazama postupka, onda je ovo pravno sredstvo iluzorno i nedjelotvorno, uključujući i onda kada se koristi radi sprječavanja mogućeg zlostavljanja ili otkrivanja činjenica koje se mogu odnositi i na nezakonitu upotrebu sile, psihičke ili fizičke.

Zaštitnik je u predmetima takođe podsjetio da u pogledu procesa saslušanja, CPT smatra da moraju postojati jasna pravila u pogledu načina na koji se vrši policijsko ispitivanje. Pravila treba, između ostalog, da sadrže sljedeće: obavještanje pritvorenika o identitetu (imenu i/ili broju) osoba prisutnih tokom saslušanja; dozvoljenoj dužini trajanja saslušanja; periodima odmora između saslušanja i pauzama tokom saslušanja. (...)Takođe bi trebalo da postoji obaveza sistematskog evidentiranja vremena kad saslušanje počinje i završava, svakog zahtjeva istaknutog od strane pritvorene osobe tokom saslušanja i osoba koje su prisutne tokom svakog saslušanja. CPT želi da doda da elektronsko snimanje policijskih saslušanja predstavlja dodatnu korisnu garanciju protiv zlostavljanja pritvorenika (pored toga što pruža i značajne pogodnosti policiji).¹⁴²

Primjer:

Građanin X.Y. podnio je pritužbu, u kojoj je, u bitnom, naveo da je nezakonito lišen slobode, da mu nije uručen poziv, da je tražio advokata, ali da mu nije dozvoljeno da pozove advokata. Zaštitnik je utvrdio da je podnosilac pritužbe, predmetnom prilikom nezakonito lišen slobode od strane postupajućih službenika SPBOKK-a

Zaštitnik je više puta naveo da nepravilno i nepotpuno dokumentovanje primijenjenih policijskih ovlašćenja u suprotnosti je sa principima dobre uprave, pogoduje nastanku povrede prava i otežava utvrđivanje relevantnih činjenica u vezi sa ostvarivanjem prava lica lišenog slobode.

S obzirom na značaj utvrđenih nedostataka, sa stanovišta poštovanja i zaštite ljudskih prava, Zaštitnik je uputio niz preporuka Ministarstvu unutrašnjih poslova i Upravi policije da u budućem radu prema svim licima lišenim slobode postupa na način koji obezbeđuje puno poštovanje prava na nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta i prava na dostojanstvo, i preduzme sve raspoložive mjere i radnje da spriječi nastanak bilo kog oblika zlostavljanja i sprovede obuke policijskih službenika o važećim propisima i standardima koji se odnose na postupanje prema licima lišenim slobode, primjenu policijskih ovlašćenja i način njihovog dokumentovanja i evidentiranja.

¹⁴² Izvještaj CPT/Inf(92)3-part1 - Izvod iz 2. opšteg izveštaja – paragraf 39;

5.3.4. Pritužbe na rad Prihvatišta za strance

U odnosu na rad Prihvatišta za strance, Zaštitnik je postupao u 6 predmeta. U jednom (1) predmetu nije utvrđena povreda prava, u tri (3) predmeta je otklonjena povreda prava u toku postupka, u jednom predmetu (1) podnosilac nije dao saglasnost za postupanje, dok u jednom (1) predmetu, rad je u toku.

Pritužbe su se uglavnom odnosile na korišćenje telefonske govornice tokom čitavog dana odnosno razgovora sa članovima porodice u stranoj zemlji, na hitan kontakt podnosioca/teljke pritužbe sa svojim diplomatskim-konzularnim predstavništvom i aktuelan predmet, koji je u toku, a odnosi se na lice koje po kazivanju advokata zbog zdravstvenih problema, ne treba da boravi u samom Prihvatištu.

Strani/a državljan/ka može biti lišen slobode na osnovu navoda o kršenju zakona koji se odnose na strane državljanke, kao što su nezakonit ulazak, nezakonit boravak, itd. Često se o takvom pritvoru govori kao o 'imigracionom pritvoru', koji je oblik administrativnog pritvora u većini zemalja članica Savjeta Evrope. Prema odredbama člana 5. ECHR, ovaj oblik lišenja slobode je dozvoljen, pod uslovom da se preduzmu aktivnosti bilo s ciljem deportacije ili kako bi se spriječio neovlašćen ulazak u zemlju. Lišenje neregularnih migranata slobode ne smije biti ni arbitrarno niti automatska posljedica (navodnog) kršenja zakona o stranim državljanima. Drugim riječima, imigracioni pritvor trebao bi biti izuzetan, proporcionalan i, shodno tome, individualna mjera koja je neophodna kako bi se spriječila nezakonita imigracija. U skladu sa svojom administrativnom prirodom, imigracioni pritvor ne smije biti kažnjavajućeg karaktera: to nije ni sankcija ni kazna. Stoga bi pritvorenim imigrantima trebalo pružiti i režim i materijalne uslove koji odgovaraju njihovoj pravnoj situaciji. "Tražioci azila" nijesu "pritvoreni imigranti", iako dotične osobe mogu to postati ukoliko se njihov zahtev za azil odbije i njihov boravak u zemlji ne odobri.¹⁴³

Nezakonitim boravkom u Crnoj Gori, u smislu Zakona o strancima,¹⁴⁴ smatra se boravak stranca koji ne ispunjava ili više ne ispunjava uslove za ulazak i boravak koji su propisani ovim zakonom. Mjere za obezbjeđenje povratka stranca koji ne ispunjava uslove zakonitog boravka u Crnoj Gori, u smislu ovog zakona, su pored ostalog: dobrovoljno napuštanje Crne Gore; protjerivanje stranca; zabrana ulaska i boravka; prinudno udaljenje; te ograničenje slobode kretanja.¹⁴⁵

Kako su lica smještena u Prihvatištu, de facto lišena slobode, napominjemo da shodno Zakonu o strancima, stranac se može lišiti slobode, privesti i zadržati, najduže 24 časa, samo ako je to potrebno radi obezbjeđivanja njegovog prisustva u postupku otkaza boravka do 90 dana i postupku poništenja privremenog odlaganja prinudnog udaljenja. Radi prinudnog udaljenja, stranac se može lišiti slobode, privesti i zadržati najduže 48 časova. Stranac će se pustiti na slobodu odmah kad prestanu razlozi za lišenje slobode i zadržavanje, a najkasnije po isteku roka od 24 ili 48 h, osim ako se preduzimaju radnje radi izvršenja prinudnog udaljenja ili je donijeto rješenje o smještaju u prihvatilište. Stavom 3. istog člana predviđeno je da o lišenju slobode stranca u prednje navedenim slučajevima rješenje donosi policija.

Drugi osnov predviđen je u članu 125 Zakona o strancima – strancu koga nije moguće prinudno udaljiti ili se povratak ne može obezbijediti primjenom blažih mjera, policija će ograničiti slobodu kretanja smještajem u prihvatilište za strance, a naročito ako postoji rizik od izbjegavanja obaveze napuštanja Crne Gore ili ako stranac onemogućava izvršenje prinudnog udaljenja i povratka, odnosno ako se nije pridržavao obaveza određenih rješenjem o primjeni blažih mjera i ako odbija da pruži lične podatke i dokumenta potrebna za prinudno udaljenje ili ako su dati podaci lažni.

¹⁴³ Idem

¹⁴⁴ Službeni list Crne Gore, br. 12/2018, 3/2019 i 86/2022

¹⁴⁵ <https://www.ombudsman.co.me/img-publications/52/zastitnik%20analiza%20a4.pdf>

Za ukazati je na član 127 istoga Zakona kojim je propisano da: “O smještaju stranca u prihvatilište policija donosi rješenje. Smještaj u prihvatilište može trajati samo za vrijeme koje je potrebno za prinudno udaljenje i dok su u toku aktivnosti radi prinudnog udaljenja, a najduže šest mjeseci. Protiv rješenja iz stava 1 ovog člana može se podnijeti tužba Upravnom sudu, u roku od pet dana od dana dostavljanja rješenja. Postupak pred Upravnim sudom je hitan.”

Zakon o graničnoj kontroli na posredan način uvodi i *de facto* zadržavanje na granici. Naime, prilikom granične provjere lica policijski/a službenik/ca je ovlašten da ne dozvoli licu napuštanje graničnog prelaza do okončanja graničnih provjera, što faktički predstavlja ograničenje slobode kretanja. Takođe, ako je licu odbijen ulazak u zemlju, pored odluke o odbijanju ulaska donosi se i rešenje o određivanju boravka u Prihvatilištu za strance neposrednom primjenom.

Zakon o strancima decidno ne definiše kada se ta odluka odnosno rješenje donosi, prije ili nakon lišenja slobode, ali logika stvari nalaže da se to rješenje uručuje strancu u momentu lišenja slobode, a što je važno ne samo s aspekta zakonitosti lišavanja slobode već je od značaja i za činjenicu da od tog trenutka počinje računanje roka u kom se može izjaviti žalba na rješenje. Navedeno tim prije što se inicijalna radnja prema licu uglavnom preduzima u drugom gradu, što ukazuje da su u pitanju sati od momenta faktičkog lišavanja slobode do konačne izrade rješenja u Prihvatilištu, odnosno da je primjedba suštinskog, a ne formalnog karaktera. U tom dijelu Zaštitnik ukazuje da je neophodno da se Rješenje o smještaju u Prihvatilištu sačinjava bez odlaganja, odnosno u trenutku donošenja takve odluke od strane inspektora/ka za strance, od kog trenutka se ima računati rok za žalbu.

Ovo iz razloga što, policijski/e službenici/ce na graničnim prelazima samo sačinjavaju službene zabilješke ili Zapisnike o prikupljanju obavještenja, odnosno samo određene inicijalne radnje, a ne donose odluke, već stranac prvo rješenje dobije u Prihvatilištu i to rješenje o smještaju.

Na osnovu Pravilnika o pravilima boravka i kućnom redu u Prihvatilištu za strance, predviđen je način prijema u toj organizacionoj jedinici, obuhvaćen članovima od 3. do 14. pomenutog Pravilnika.

Proaktivni pristup odgovornog lica

Zaštitnik podsjeća da državni službenici/ce imaju dužnost da vode računa o svim licima smještenim u Prihvatilištu. Ovo podrazumijeva i dužnost da o zlostavljanju bez odlaganja obavijeste i nadležni organi. Zaštitnik podsjeća da odgovorno lice u Prihvatilištu ne smije donositi odluke samo na osnovu dokumenata ili informacija koje mu dostave službenici/ce, koji su pod sumnjom da su učestvovali u radnjama na štetu žrtve, već mora pokazati da ih je kritički ispitao. Od odgovornog lica se zahtijeva da aktivno djeluje i da uvijek ulaže ozbiljan napor kako bi utvrdili sve činjenice i prikupili svi dokazi potrebni da bi utvrdili da li se zlostavljanje u konkretnom slučaju dogodilo ili ne, i, ako je tako, da označe sve odgovorne osobe, uključujući i nadređena službena lica/ce.

Usvojena inicijativa Zaštitnika za izmjenu Pravilnika

Rješenje o smještaju u Prihvatilištu sačinjavati bez odlaganja, odnosno u trenutku donošenja takve odluke od strane inspektora/ke za strance, od kog trenutka se ima računati rok za žalbu.

Postupajući po preporuci Zaštitnika Uprava policije je sačinila predlog izmjena i dopuna Pravilnika kojima se predviđa da je rukovodilac/teljka Prihvatilišta u obavezi da u roku od 8 dana, od dana prijema pritužbe stranca donese odluku o pritužbi. Ukoliko rukovodilac ne donese odluku u navedenom roku ili ukoliko stranac nije zadovoljan donijetom odlukom, stranac ima pravo da u roku od 8 dana nakon isticanja roka da podnese pisanu pritužbu načelniku Odsjeka za strance i suzbijanje nezakonitih migracija.

5.3.5. Povezivanje radnog staža tzv. rezervistima MUP-a

U izvještajnoj godini, policijski i zatvorski službenici/ce su podnijeli Zaštitniku 81 pritužbu. Pritužbe su se odnosile na rad Ministarstva unutrašnjih poslova.

U pritužbama su u bitnom isticali, da su u različitim vremenskim periodima uglavnom od kraja devedesetih godina bili angažovani u rezervnom sastavu policije, "dužili službeno oružje" i primjenjivali policijska ovlašćenja, ali da im za to vrijeme provedeno u rezervnom sastavu nije tekao radni staž niti uplaćivani doprinosi za penzijsko invalidsko osiguranje.

Zaštitnik je uglavnom od strane Uprave policije, MUP-a obavještavan, da ne postoji evidencija o angažovanju pripadnika/ca rezervnog sastava policije.

Podsjećamo, da su prema tadašnjim propisima iz Zakona o unutrašnjim poslovima, za vrijeme angažovanja na izvršavanju mirnodopskih zadataka ministarstva, pripadnici rezervnog sastava imali prava i obaveze ovlaštenih službenih lica i službenu legitimaciju. Za vrijeme angažovanja na izvršavanju, pripadnici rezervnog sastava su imali prava iz zdravstvenog, penzijskog i invalidskog osiguranja pod uslovima utvrđenim za ovlaštena službena lica ministarstva.

Zaštitnik je u neposrednim razgovorima podnosiocima/teljke pritužbe u najvećem broju slučajeva uputio službenike/ce na mogućnost direktnog obraćanja MUP-u. Tim povodom, Zaštitnik je povratno informisan da većina službenika/ca očekuje rješenja o priznanju navedenog prava jer su dostavili kompletnu dokumentaciju koja potkrepljuje njihove navode (ovjerena potvrda ili uvjerenje da su bili angažovani u rezervnom sastavu MUP-a, ovjerene potvrde svjedoka/kinje koji potvrđuju angažovanje, dokaz o isplatama i druge dokaze, patrolne listove, evidencije prisustva i sl.).

Zaštitnik podržava i prati službenike/ce u ostvarenju svojih zahtjeva, a sve u cilju poštovanja ljudskih prava, a koje je upoznao i da se u slučaju odugovlačenja postupka mogu iznova obratiti Zaštitniku.

5.3.6. Obuke policijskih službenika/ca

Tokom 2023. godine, na Policijskoj akademiji, u organizaciji Ministarstva unutrašnjih poslova i Uprave policije su sprovedene „Mentalno-taktičke obuke za službenike specijalnih i interventnih jedinica Uprave policije Crne Gore“, sa praktičnom primjenom na poligonu, u cilju prevencije zlostavljanja i poštovanja ljudskih prava lica prema kojima se primjenjuju ovlašćenja, na kojima je jedan od predavača i savjetnik Zaštitnika u oblasti Zaštite od zlostavljanja, bezbjednost i NPM, koji je ujedno i sertifikovani trener Savjeta Evrope kada su u pitanju obuke policijskih službenika/ca. Obuke su pohađali gotovo svi službenici Interventnih jedinica, kao i većina službenika Sektora policije posebne namjene.

Na samim obukama ukazivano je na propuste prilikom postupanja policijskih službenika/ca, kojima se mogu narušiti prava građana/ki kao i na koji način trebaju reagovati i djelovati kako do kršenja ne bi došlo. Takođe, tokom obuka službenici su se bliže upoznali sa postupanjem i radom institucije Zaštitnika, kao i sa međunarodnim standardima u postupanju, prije svega standardima CPT-a u cilju što boljeg djelovanja policijskih službenika prema građanima/kama.

Kao i do sada, Zaštitnik ostaje na raspolaganju u cilju unapređenja rada policijskih službenika/ca, napominjući da bi rezultati takvih obuka morali biti održiviji.

5.4. Pritužba na rad Specijalne bolnice za psihijatriju u Kotoru

U odnosu na rad Specijalne bolnice za psihijatriju u Kotoru, Zaštitnik je postupao u četiri (4) predmeta. Prva pritužba se odnosila na neomogućavanje telefonskih kontakata od strane porodice pacijentu. Postupak po pritužbi je okončan ukazivanjem bolnici da obezbijedi redovno javljanje medicinskog osoblja na ostavljene kontakt telefone bolnice u slučajevima kada je pacijentima ograničena samostalna upotreba telefona shodno članu 18 Zakona o zaštiti i ostvarivanju prava mentalno oboljelih lica.

Drugom pritužbom je problematizovano pitanje pratnje policijskih službenika/ca pacijenta iz jedne Klinike za psihijatriju u bolnicu u Kotoru. Dovođenje uz pratnju policijskih službenika je mjera koja proističe iz odredbe člana 132 Zakona o zdravstvenoj zaštiti, kojom je između ostalog, propisano da doktor medicine i psihijatar/neuropsihijatar koji pacijenta uputi u psihijatrijsku ustanovu može da zatraži pomoć organa državne uprave nadležnog za unutrašnje poslove, ukoliko procijeni da je pacijent u takvom stanju da može ugroziti bezbjednost ljudi i okoline. Iz navedenog proizilazi da je obavljena radnja zasnovana na zakonu, a da načinom njene primjene od strane policijskih službenika nijesu dovedeni u pitanje integritet i dostojanstvo pacijenta. Međutim, imajući u vidu specifične potrebe i okolnosti koje nalažu policijskim službenicima aktivnosti odnosno pomoć, Zaštitnik je u predmetu ocijenio da je neophodna izrada posebnog protokola koji bi činio standardne procedure i saradnju u slučajevima pružanja asistencija prilikom transporta lica u psihijatrijsku ustanovu. Protokol bi sadržao jasna pravila ponašanja i obaveze policijskih službenika na svim nivoima zdravstvene zaštite, počev od primarne zdravstvene zaštite pa do tercijalne zaštite. U izvještajnoj godini Protokol nije usvojen.

U trećem predmetu je podnosilac ukazao na povredu člana 5. Konvencije. Povreda nije nakon spovedenog ispitnog postupka utvrđeno da je pacijent svojeručno potpisao formulare koji predstavljaju dobrovoljni pristanak za smještaj i za liječenje.

Zaštitnik još jednom podsjeća da formular-obrazac koji predstavlja dobrovoljni pristanak, a koji potpisuje pacijent, ne bi trebao biti samo obrazac koji neko formalno i automatski potpisuje, nego i prilika za stvaranje povjerenja i konstruktivne saradnje u liječenju između psihijatra i pacijenta koji je na smještaju. Isti treba da potvrđuje autonomiju pacijenta, štiti ljudsko dostojanstvo i prava na samoodređenje, a i zakonsku obavezu. Pacijent saradujući s psihijatrom, da bi mogao donijeti odluku o svojem zdravlju, mora da na jednostavan, razumljiv i jasan način za svoju starosnu dob, obrazovanje i mentalne sposobnosti bude i informisan o bolesti, mogućnostima izlječenja i rizicima pojedinih metoda liječenja ili o posljedicama njihova odbijanja. U odnosu na četvrtu pritužbu, rad na predmetu je u toku.

5.5. Postupanje državnih organa u odnosu na tražioce međunarodne zaštite u Crnoj Gori

U izvještajnoj godini Zaštitnik je sproveo projekat "Analiza pristupa teritoriji za lica kojima je potrebna međunarodna zaštita u Crnoj Gori, sa analizom preporuka iz 2022. godine", zahvaljujući podršci Agencije Ujedinjenih nacija za izbjeglice UNHCR-a. Zaštitnik je u periodu od oktobra zaključno sa decembrom 2023. godine, sproveo aktivnosti koje imaju za cilj sagledavanje stanja poštovanja ljudskih prava izbjeglica i migranata.

Podsjećamo, u pitanju je nastavak podrške UNHCR-a, aktivnostima započetim 2022.godine, a na osnovu kojih je proistekla *Analiza postupanja državnih organa u odnosu na tražioce međunarodne zaštite u Crnoj Gori*¹⁴⁶. U ovom dokumentu, koji je predstavljen na zajedničkoj konferenciji, identifikovani su izazovi, nedostaci i date preporuke za efikasno postupanje nadležnih organa. Jedna od aktivnosti sprovedenih je i sagledavanje poštovanja preporuka sadržanih u Analizi.

Preduzete aktivnosti imale su za cilj da osiguraju da se svi postupci na graničnim prelazima/zelenim granicama sprovode u skladu sa međunarodnim i nacionalnim standardima, uz najviše poštovanje ljudskih prava izbjeglica i migranata. Takođe, cilj je bio podržati ukupne kapacitete policijskih službenika u održavanju politike otvorenih vrata za ove kategorije osoba i prevenirati mogući „push back“ tj. skup državnih mjera kojima se izbjeglice i migranti/migrantkinja prisilno vraćaju preko granice - obično odmah nakon što je pređu - bez razmatranja njihovih individualnih okolnosti i bez mogućnosti podnošenja

¹⁴⁶ Analiza dostupna na: <https://www.ombudsman.co.me/img-publications/52/zastitnik%20analiza%20a4.pdf>.

zahtjeva za azil. U tom cilju, Zaštitnik je izvršio 25 obilazaka kojima su obuhvaćeni granični prelazi/zelene granice sa Republikom Albanijom, Federacijom Bosnom i Hercegovinom i Republikom Hrvatskom, aerodromi u Podgorici i Tivtu, Prihvatilište za strance i centar za primjenu blažih mjera, Centar za prihvat – odsjek Božaj, kao i Centar za prihvat - odsjek Spuž, prikupio i analizirao nalaze sa terena i dobijene podatke. Takođe, provjeren je stepen sprovođenja ranije datih preporuka sadržanih u Analizi.

Pored aktivnosti predviđenih projektom, Zaštitnik se u okviru svog mandata, a za potrebe izrade izvještaja bavio i pitanjem primjene instituta readmisije, upravo s aspekta poštovanja načela *non-refoulement* imajući u vidu da se: „načelo *non-refoulement* ne primjenjuje samo u odnosu na zemlju porijekla već i u odnosu na svaku zemlju za koju lice ima razloga da strahuje da ga u njoj čeka progon”.

5.6. Sprovedene obuke za NPM službenike/ce

Zahvaljujući podršci programske kancelarije Savjeta Evrope u Crnoj Gori, a u okviru projekta Evropske unije i Savjeta Evrope „Dalje unapređenje zaštite ljudskih prava pritvorenih i osuđenih lica u Crnoj Gori“, u izvještanoj godini je sprovedena obuka za službenike/ce Zaštitnika i ljekare/ke iz Urgentnog centra KCCG, Zavoda za hitnu medicinsku pomoć Crne Gore i Doma zdravlja Glavnoga grada, pod nazivom: „Prepoznavanje i evidentiranje trauma nastalih mučenjem i zlostavljanjem“.

Po prvi put su zdravstveni/e radnici/ce imali priliku pohađanja usko specijalizovane obuke koju je vodila konsultantkinja Savjeta Evrope, dr Marija Definis, dugogodišnja članica CPT-ja i SPT-ja. Obuka je bila utemeljena na važećim standardima relevantnih tijela Savjeta Evrope u oblasti prevencije i sprečavanja mučenja i zlostavljanja, a učešće ljekara/ki doprinosi unaprjeđenju i zaštiti ljudskih prava, sa krajnjim ciljem pružanja kvalitetne zdravstvene zaštite i usluga svim građanima/kama i pacijentima/kinjama.

Opšta saznanja iz oblasti sudske medicine i uloga medicinara u opisivanju povreda važan su segment unapređivanja znanja savjetnika/ca, naročito u oblasti prevencije i zaštite od torture, s obzirom na susretanje sa ovom problematikom u svakodnevnom radu.

VI PRAVA DJETETA, MLADI I SOCIJALNA ZAŠTITA

Treba živjeti sa djecom, a ne pored njih

6.1. UVOD

U izvještajnoj godini u radu je bilo **254** predmeta. Primljeno je 240 predmeta, a 14 predmeta je prenijeto iz prethodne godine. Priliv predmeta je na nivou prethodne godine.

Od ukupnog broja predmeta koji su bili u radu okončano je 233 (92 %). Od tog broja 188 predmeta se odnosilo na prava djeteta, dok su se ostali odnosili na pravo iz socijalne zaštite (22), pravo na suđenje u razumnom roku u porodično-pravnim postupcima, pravo na rad i pravo iz radnog odnosa – sezonsko zapošljavanje djece, prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja, pravo mladih, prava djece čiji su roditelji lišeni slobode.

U 52 predmeta date su 204 preporuke različitim organima od kojih je ispoštovano 76, u kontinuitetu se sprovodi 5 preporuka, za 105 preporuka nije istekao rok, dok u 17 slučajeva nijesu ispoštovane preporuke.

Imajući u vidu da osim što preporučuje, Zaštitnik djeluje i na način da predlaže i ukazuje, te je u 46 predmeta dato ukazivanje organu/ustanovi.

Pritužbe su podnijeli: muškarci (64), žene (118), grupe (13), pravna lica – NVO (8), anonimne (2), dječaci (2), djevojčice (5). Po sopstvenoj inicijativi postupano je u 42 predmeta.

Najveći broj pritužbi odnosio se na rad javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlaštenja – 144, državni organi, organi državne uprave i druge organizacije – 42, Ustavni i redovni sudovi – 14, Državno tužilaštvo – 2, drugi organi, organizacije, fizička i pravna lica i drugi slučajevi – 39, Lokalna samouprava i lokalna uprava – 9, Uprava policije – 4.

Prava na čije povrede je najčešće ukazivano su: pravo na obrazovanje, pravo na roditeljsko staranje, odgovornost roditelja, prava djece sa smetnjama u razvoju, pravo na lične odnose, pravo na socijalnu zaštitu, zaštita od nasilja i dr.

Tabela – Organi

Osnovni sud u Baru	3
Osnovni sud u Danilovgradu	1
Osnovni sud u Kotoru	1
Osnovni sud u Podgorici	5
Upravni sud Crne Gore	1
Sud za prekršaje Podgorica	1
Sud za prekršaje Budva	1
Osnovni sud Herceg Novi	1
Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici	2
Ministarstvo finansija	1
Ministarstvo rada i socijalnog staranja	10
Ministarstvo unutrašnjih poslova	6
Ministarstvo zdravlja	1
Vlada CG	2

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda	1
Ministarstvo prosvjete	12
Uprava za inspekcijske poslove	1
Državna izborna komisija	1
Ministarstvo unutrašnjih poslova - Direktorat za građanska stanja i lične isprave	2
JU Osnovna škola "Boško Buha" Rožaje	1
Ministarstvo kapitalnih investicija	1
Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija	3
Centar za socijalni rad Podgorica	22
Centar za socijalni rad Berane	4
Centar za socijalni rad Nikšić, Plužine i Šavnik	2
Centar za socijalni rad Niksic	5
Centar za socijalni rad Pljevlja	1
Centar za socijalni rad Rožaje	2
Ju Osnovna škola "Ratko Žarić"	1
JU Osnovna škola "Milorad Musa Burzan"	5
JU Osnovna škola "Dragiša Ivanović"	2
Centar za socijalni rad Bijelo Polje	5
JU Osnovna škola "Mustafa Pećanin"	1
Centar za socijalni rad Cetinje	2
JU Zavod "Komanski most"	3
Fond PIO - Crne Gore	1
Klinički centar Crne Gore	1
Centar za socijalni rad za opštine Kotor, Tivat i Budva	7
JU Osnovna škola "Radojica Perović"	2
JZU Dom zdravlja Podgorica	2
JU Osnovna škola "Savo Pejanović"	2
JU Osnovna škola "Štampar Makarije"	1
JU Gimnazija "Slobdan Škerović"	3
JU Osnovna škola "Štampar Makarije"	1
Centar za socijalni rad Bar	5
JU Osnovna škola "Dašo Pavičić"	1
JU Osnovna škola "Maksim Gorki"	1
Centar za socijalni rad Herceg Novi	2
JU Osnovna škola "Jugoslavija"	3
JU Osnovna škola "Maršal Tito"	5
JU Osnovna škola "Risto Ratković"	1
RTCG - Radio Televizija Crne Gore	1
JU Osnovna škola "Aleksa Đilas Bećo"	1
JU "Gimnazija" - Cetinje	1
JU Osnovna škola "Dušan Obradović"	1
JU Osnovna škola "21 maj"	2
JU Osnovna škola "Milan Vukotić" Golubovci	1
Ispitni centar	1
Centar za socijalni rad za opštine Kotor, Tivat i Budva - Područna služba Budva	1
JZU Zavod za hitnu medicinsku pomoć	1
JU Osnovna škola "Branko Božović"	1
JPU "Ljubica Popović"	2

JU Osnovna škola "Njegoš" - Kotor	1
JU Dom starih "Grabovac" Risan	2
JU Srednja mješovita škola "Mladost" Tivat	2
JU Srednja ekonomsko ugostiteljska škola	1
JU Dječji dom "Mladost" Bijela	2
JZU Dom zdravlja Kotor	1
JU Srednja mješovita škola "Bratstvo - Jedinstvo" Ulcinj	1
JU Osnovna škola "Lovčenski partizanski odred" Cetinje	1
JU Osnovna škola "Maršal Tito" Ulcinj	1
JU Osnovna škola "Oktoih"	3
JU Osnovna škola "Jugoslavija" Bar	2
JU Gimnazija Pljevlja	1
JU Dom starih "Nikšić"	1
JPU "Bambi" Tivat	2
JU OŠ "Anto Đedović" Bar	1
JU Osnovna škola "9.maj" Sutivan, Bijelo Polje	1
JU Osnovna škola "Novka Ubović" Podgorica	3
JU Dom starih "Podgorica"	5
JPU "Naša radost"	3
JU Osnovna škola "Ristan Pavlović" Pljevlja	1
JU Osnovna škola "Bećo Bašić" Plav	1
JU Resursni centar "1 jun"	1
Glavni grad Podgorica	1
Organ nije određen	31
Fizička lica	1
Zahtjevi (za Informacije, pravnu, finansijsku i drugu pomoć)	1
Organi, službe i nosioci javnih ovlaštenja u drugim državama	1
Privredna društva (AD, DD i slicno)	1
Druga pravna lica (Banke, OS društva, Mediji, Uslužne djelatnosti, ...)	1
Putevi d.o.o. Podgorica	1
Ministarstvo kulture i medija	1
Opština Bar	1
Opština Herceg Novi	1
Opština Nikšić	2
Glavni grad Podgorica	2
Opština Rožaje	1
Opština Zeta	1
Uprava policije - Odjeljenje bezbjednosti Kotor	1
Uprava policije - Centar bezbjednosti Podgorica	2
Uprava policije - Centar bezbjednosti Bar	1

6.2. Opšte zapažanje u odnosu na ostvarivanje prava djeteta

U 2023. godini, kao i u prethodnoj godini, zapaža se da nije bilo enormnog kršenja prava djece u Crnoj Gori. U određenim oblastima su vidljivi pomaci, dok u drugim egzistiraju iste sistemske slabosti i problemi koji zahtjevaju hitno i udruženo djelovanje kako bi se unaprijedio položaj djece u Crnoj Gori. Među ključnim problemima ističemo siromaštvo koje i dalje pogađa trećinu djece, nasilje među djecom koje je izraženije, probleme u ostvarivanju prava djece sa smetnjama u razvoju, nedovoljnu podršku za mentalno

zdravlje djece i probleme u zbrinjavanju djece bez odgovarajućeg roditeljskog staranja. Nejednak položaj u ostvarivanju prava i dalje je veoma prisutan i u zavisnosti je od mjesta življenja (sjever- jug, selo-grad).

I ovom prilikom, Zaštitnik podsjeća na preporuke koje je dao u prethodnim godišnjim i pojedinačnim izvještajima, a koje u cjelini nijesu još uvijek ispoštovane.

U izvještajnoj godini, nakon dvije godine od planiranog za 2021. godinu, izvršen je popis stanovništva u periodu od 4. decembra 2023. godine. Uprava za statistiku Monstat predstavila je 25. januara¹⁴⁷ preliminarne rezultate popisa po kojima u Crnoj Gori živi **633.158** stanovnika. Kako rezultati Popisa još uvijek nijesu obrađeni, to je i dalje važeći podatak da u Crnoj Gori ima 133.310 djece, prema ranijim procjenama Monstata.

6.3. Prava djeteta – pojedinačna prava

6.3.1. Statusna prava

Zaštitnik je u saznanju da još uvijek postoji jedan broj djece koja nemaju lična dokumenta i samim tim su pravno nevidljiva za sistem pa im je otežan pristup svim drugim pravima. Ovo je naročito izraženo kod pripadnika RE populacije.

U Crnoj Gori boravi veliki broj ukrajinskih državljana/ki kojima je odobrena privremena zaštita produžena za još godinu dana (do 4.03.2025.)¹⁴⁸.

6.3.2. Pravo na privatnost djece

Zaštitnik je i u izvještajnoj godini imao u radu predmete koji su se odnosili na privatnost djece - zaštita identiteta djece u elektronskim medijima (televiziji - javnom servisu) te društvenim medijima.

U dijelu prava na privatnost treba pomenuti i područje medijskih prava djece, zaštitu njihove privatnosti u medijima i zaštitu od potencijalno štetnih medijskih sadržaja. Zaštitnik prati primjenu i donošenje propisa u vezi s medijima, ostvarivanje prava na pristup informacijama i participaciju u elektronskim i štampanim medijima. Iako nema nadležnost da postupa kada su u pitanju privatne medijske kuće (osim kada je riječ o diskriminaciji), Zaštitnik prati na koji način se poštuju prava djece i u tim medijima, a posebno kada su u pitanju javni mediji.

U nekim slučajevima, ukazivano je da se krše prava djece – odnosno da se otkrivanjem identiteta i prikazivanjem teških životnih uslova u kojima žive, povrjeđuje njihova privatnost. Zapaženo je da se prikazivanjem djece u pojedinim humanitarnim aktivnostima, uočavaju određeni nedostaci, da se ne vodi dovoljno računa o profesionalnim normama i standardima pa se na taj način može indirektno, naškoditi poštovanju prava djece i njihovom dostojanstvu. Zaštitnik smatra da je važno da svi mediji, a naročito javni servis, sa profesionalnom odgovornošću i nužnim senzibilitetom tretiraju ovu problematiku uz povećanu pažnju i brigu da se ni na koji način djeci ne ugroze prava i najbolji interesi. Dato je mišljenje sa preporukama na koje ni nakon urgencije nije odgovoreno od strane RTCG¹⁴⁹.

Bilo je slučajeva da su zloupotrijebljeni nazivi škola na profilima na društvenim mrežama, na kojima su objavljivani neprimjereni sadržaji, otkriveni identiteti učenika/ca i iznošene privatne informacije o njima.

147 <https://www.monstat.org/uploads/files/popis%202021/pr.podaci/Preliminari%20rezultati%20popisa%2025.01.2024.pdf>

148 Odluka Vlade Crne Gore o izmjeni i dopuni odluke o odobravanju privremene zaštite licima iz Ukrajine, (Sl. List CG" br 20/24)

149 https://www.ombudsman.co.me/docs/1690802390_240723_preprouka_rtcg.pdf

Zapaža se, iako su u brojnim medijima isticane sumnje u zloupotrebe naziva obrazovno vaspitnih ustanova, da Uprava policije – Sektor za borbu protiv kriminala - Grupa za suzbijanje krivičnih djela visokotehnološkog kriminala nije zaprimila nikakvu prijavu za sajber nasilje i zloupotrebu naziva škola. Pomenuta Grupa za suzbijanje krivičnih djela visokotehnološkog kriminala, u djelokrugu rada ima suzbijanje krivičnih djela izvršenih posredstvom informacionih tehnologija. Primjećuje se da su u prethodnom periodu vršene određene obuke službenicima Odjeljenja bezbjednosti, za koje su omogućili i prezentacije koje uključuju i kratki video klip u okviru međunarodne kampanje "SAY NO" (RECI NE), koji na slikovit način djeci omogućava uvid u opasnosti koje ih potencijalno vrebaju na internetu.

Imajući u vidu činjenicu da se u medijima ukazuje na zloupotrebu djece putem interneta na društvenim mrežama koje su mjesto gdje djeca nesporno provode veliki dio svog vremena, mišljenja smo da je poželjna dodatna edukacija djece, roditelja, nastavnika/ca i drugih profesionalaca koji rade sa djecom u cilju njihovog boljeg digitalnog opismenjavanja i bezbjednosti. Zaštitnik stoga u potpunosti podržava razvoj medijske pismenosti kod djece, koja je uvedena kao izborni predmet u školama, kako bi upoznavanjem pravila djeca prepoznala neistinite sadržaje, te opasnosti koje vrebaju. Djeca i mladi postajući medijski pismeni mogu i sami da kreiraju određene sadržaje bilo putem saradnje s kulturno zabavnim rubrikama ili drugog oblika stvaralaštva.

Kada je riječ o izloženosti djece negativnim i štetnim sadržajima, podsjećamo da je obaveza države da obezbijedi odgovarajuće instrumente za zaštitu djece od izloženosti štetnim sadržajima koji mogu naškoditi njihovom zdravom razvoju.

U tom smislu potrebno je sumnje prijaviti policiji, kako bi se preduzele radnje na otkrivanju počilaca i njihovom daljem procesuiranju. Činjenica je da se u velikom broju slučajeva počinjenih krivičnih djela putem interneta počinioci ne mogu otkriti brzo, društvo treba da bude bezbjedno te da nadležni odgovorno i ozbiljno pristupe i ovim oblicima krivičnih djela, kako bi se u najvećoj mjeri suzbio sajber kriminal. Ovo naročito kod podatka da su u poslednje vrijeme sve učestalije *online* dojave o postavljenim eksplozivnim napravama u obrazovno-vaspitnim ustanovama, koje iako lažne, uznemiravaju stanovništvo i doprinose da se bezbjednost dovodi u pitanje.

Takođe, kada je riječ o objavljivanju ličnih podataka na internetu (fotografije, video snimci i dr.) Zaštitnik je više puta apelovao na sve relevantne činioce naročito roditelje i djecu, da vode računa o svojoj privatnosti, da u komunikaciji putem društvenih mreža budu oprezni, kako bi se zaštitili od pretjeranog izlaganja imajući u vidu da objavljivanje privatnih fotografija djece na internetu znatno povećava rizik od zloupotrebe istih i dostupnosti djece zlonamjernim osobama. Podsjećamo i na Opšti komentar br. 25 (2021) Komiteta za prava djeteta, o pravima djeteta u vezi sa digitalnim okruženjem koji državama potpisnicima Konvencije o pravima djeteta, preporučuje mjere i radnje koje bi trebali da preduzmu i uspostave, da zakone i propise usmjere na sprečavanje kršenja prava na zaštitu od nasilja, u slučaju da se ono pojavi u digitalnom okruženju¹⁵⁰.

U radu je bilo predmeta koji su se odnosili na pravo djeteta na privatnost, u dijelu učešća djece u snimanju TV spotova političkih kampanja. Činjenica je da političke partije imaju posebne kampanje putem savremenih medija i društvenih mreža, koje su veoma popularan prostor za oglašavanje, ali često su i prostor za kršenje privatnosti djece, njihovo korišćenje u političke svrhe, širenje govora mržnje i slično. Samim tim što se političke kampanje vode i putem interneta, kontrola neprimjerenih materijala je otežana i predstavlja sivu zonu pogodnu za kršenja garantovanih prava djeteta.

150 https://www.ombudsman.co.me/docs/1690786224_10072023_preporuka_os.pdf

U pojedinim slučajevima, predstavnici/e političkih partija/pokreta su se tokom izborne kampanje pojavljivali sa svojom djecom, ili objavljivali fotografije/video zapise sa svojom djecom i porodicom, u želji da proizvedu pozitivan emocionalni efekat kod potencijalnih birača. Zaštitnik podsjeća, da shodno važećim propisima roditelji/staratelji donose odluku, između ostalog, i o ovakvim javnim pojavljivanjima djece. Ostaje upitno da li su roditelji/staratelji u datom momentu donijeli ispravnu odluku u ime svoje djece i da li takva odluka u kasnijem periodu može uticati na privatnost i budući život djeteta¹⁵¹.

Preporuke:

- Edukovati djecu, roditelje, stručnu i širu javnost o važnosti zaštite ličnih podataka i privatnosti i dostojanstva djece;
- Uspostaviti besplatnu liniju za prijavljivanje neprimjerenih sadržaja i zloupotreba putem interneta.

6.3.3. Pravo na život sa roditeljima i održavanje ličnih odnosa

Tokom izvještajne godine, kao i prethodnih, bilo je u radu predmeta koji se odnose na održavanje ličnih odnosa djeteta i roditelja sa kojim ne živi. Iako se kod pojedinih organa starateljstva uočava bolje angažovanje stručnih radnika/ca u cilju osnaživanja porodica i dalje se zapažaju problemi u kontaktima djece i roditelja. Zaštitnik je u pojedinačnim predmetima i mišljenjima naglašavao značaj ostvarivanja ovog prava, ukazivao na blagovremenost u postupanju i standarde i praksu Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu.

U predmetima koji su bili u radu, uglavnom su bili veoma narušeni međusobni odnosi između partnera, odnosno roditelja, sa izrazito složenim porodičnim situacijama koje zahtijevaju pažljivu sveobuhvatnu procjenu porodice za planiranje mjera i radnji. Zaštitnik razumije da je u teško poremećenim odnosima i konfliktima, teško postići minimum saradnje kod roditelja. Međutim, organi starateljstva snagom svog autoriteta i opsegom nadležnosti treba da djeluju kako bi u svakom pojedinačnom slučaju zaštitili djecu. Potrebno je uticati na roditelje preporukama i savjetodavnim radom da uvide da im je najveća motivacija dijete i da po pitanjima koja bitno utiču na dijete (školovanje, liječenje, uslovi života) treba da pronađu minimum saradnje u interesu zajedničkog djeteta i da svoje potrebe ne stavljaju iznad djetetovih potreba. Ističemo da zdravo, pametno, emotivno, socijalizovano dijete treba da bude motivacija roditeljima za angažovanje i trud da se postigne minimum dogovora u bitnim životnim elementima koji se tiču djeteta i da budu savjesni i odgovorni roditelji. Iako u jednom dijelu, shodno odredbama Porodičnog zakona pomoć i savjet roditeljima može pružiti centar za socijalni rad, kada je roditeljima potreban terapijski rad i tretmani, za tu vrstu rada se trebaju angažovati stručna lica – specijalizovana savjetovaništa za brak i porodicu. Mišljenja smo da bi uspostavljanje usluge porodičnog savjetovaništa u kojem bi roditelji mogli dobiti podršku unaprjeđenja roditeljskih kapaciteta kroz sticanje novih znanja i vještina u oblasti roditeljstva, bilo značajno uspostaviti na lokalnom nivou. Stručan rad sa roditeljima mogao bi doprinijeti da se izbore sa izazovima u sredinama gdje žive i da dođe do harmonizacije partnerskih odnosa u cilju zaštite prava i najboljeg interesa djece. Zaštitnik je u saznanju da jedino u okviru JU Dom zdravlja Podgorica¹⁵² postoji bračno savjetovanište kao dio Centra za mentalno zdravlje, ali koje ne funkcioniše u punom kapacitetu. S obzirom na to da sve veći broj porodica ima probleme u funkcionisanju (razvod, lični odnosi sa djecom i sl.) koji su složeniji, što se umnogome odražava na pravilan razvoj djece, bilo bi od značaja da se obezbijedi funkcionisanje bračnog/porodičnog savjetovaništa. Takođe, primijetan je kadrovski deficit u okviru socijalne i dječije zaštite što umnogome utiče i na dugo trajanje postupaka i/ili nekvalitetno djelovanje. Zaštitnik smatra da protok vremena u ovakvim situacijama utiče na život djeteta kao i na procjenu njihovih potreba a samim tim i najboljeg interesa. Nepostojanje različitih servisa

151 1699257394_271023_misljenje_kpvog.pdf (ombudsman.co.me)

152 <https://www.dzpg.me/savjetovaliste-za-brak-i-porodicu/>

podrške, takođe onemogućava kvalitetan rad sa djetetom i porodicom pa se ne može garantovati uspostavljanje sklada kod visoko poremećenih odnosa u nekim porodicama. Dijete koje je u središtu konflikta trpi najsloženije i dalekosežne posljedice. Zaštitnik posebno podsjeća na važnost davanja prilike djetetu da se izjasni u odnosu na stvari koje ga se direktno tiču te da učestvuje u procesima, u skladu sa psiho-fizičkom zrelošću, kako bi svojim stavom i mišljenjem (koji moraju biti uzeti na obzir i djetetu prilagođen način od strane specijalizovanih lica) doprinijelo donošenju odluke koja jeste u njegovom/njihovom najboljem interesu¹⁵³.

Zaštitnik je imao u radu i predmete koji su se odnosili na nesprovođenje sudskih odluka radi održavanja ličnih odnosa djece i roditelja, a što se nužno odražava na najbolji interes djeteta. U jednom slučaju postupajući centar za socijalni rad nije primijetio pasivan odnos oca djece u odnosu na učestvovanje u njihovom životu – neostvarivanje kontakta i neplaćanje izdržavanja u dugom vremenskom periodu, ali je prepoznao potrebu da učestvuje u odlučivanju u odnosu na njihovo preseljenje.¹⁵⁴

Preporuke:

- Razmotriti osnivanje najmanje tri savjetodavna centra za brak i porodicu za svaki region (sjeverni, centralni i južni).

6.3.4. Kontakti roditelja i djece u kontrolisanim uslovima

Karakteristični su bili predmeti koji se odnose na postupak ostvarivanja ličnih odnosa djece sa roditeljem sa kojim ne žive u kontrolisanim uslovima, odnosno u prostorijama centara za socijalni rad. Naime, u određenim slučajevima kada je potrebno da lični odnosi budu pod nadzorom trećeg lica, nadležni sud u svojoj odluci odredi da se oni odvijaju u centrima za socijalni rad. Nerijetko su prostorije tih centara veoma neuslovne. U skoro svim organima starateljstva nema prostorije za te namjene, već je neophodno da se službenici koji rade svoj posao izmjeste izvan ustanove ili prostorije da bi u iste mogli da koriste dijete/ca i roditelj ili srodnik. Takođe, u istim prostorijama, nalaze se dokumenta za rad, računari i oprema, lične stvari zaposlenih, a osoba koja nadgleda kontakte nema gdje ni da sjedne, a jedva ima gdje da stoji (pr. PJ Budva)¹⁵⁵. Istovremeno treba naglasiti da te kancelarije nijesu bezbjedne za boravak male djece iz razloga što je velika preciznost potrebna da se djeca sačuvaju od oštih ivica namještaja. Smjernice međunarodnih organizacija za ljudska prava i prava djeteta, preporučuju da je država dužna da prostorije institucija i ustanova gdje borave djeca i roditelji sa djecom prilagodi kako bi bile odgovarajućeg standarda, opremljenosti i izgleda, u skladu sa standardima pristupačnosti za lica sa invaliditetom i opremljenosti za majke sa malom djecom. Postavlja se pitanje na koji način djeca mogu sa roditeljem kvalitetno provesti sat ili dva vremena u takvim uslovima. Međutim, sudska odluka kao takva se mora poštovati, a tu činjenicu znaju i predstavnici organa starateljstva. U protivnom, postoji mogućnost iniciranja izmjene te odluke u odgovarajućem postupku, ukoliko centar za socijalni rad procijeni.

Kako bi se unaprijedilo ostvarivanje kontakata djece i roditelja u kontrolisanim uslovima, Zaštitnik je krajem 2022. godine Ministarstvu rada i socijalnog staranja dao inicijativu za dopunu Pravilnika o bližim uslovima za pružanje i korišćenje, normativima i minimalnim standardima savjetodavno-terapijskih i socijalno-edukativnih usluga ("Službeni list Crne Gore", br. 76/19)¹⁵⁶. Predložio je da se dopuni odredba člana 7 Pravilnika kako bi se propisalo da pružalac savjetodavno-terapijskih usluga – centar za socijalni rad, treba da obezbjedi zasebnu prostoriju u kojoj će se odvijati razgovor sa djetetom, kao i kontakti djeteta i roditelja sa kojim ne živi, kada je uređeno odlukom suda da se odvijaju u kontrolisanim uslovima. Međutim iako je Ministarstvo rada i socijalnog staranja Zaštitniku odgovorilo da će razmotriti navedenu

153 https://www.ombudsman.co.me/docs/1706706759_29122023_preporuka_br.pdf

154 https://www.ombudsman.co.me/docs/1709659591_131223-preporuka_dg.pdf

155 https://www.ombudsman.co.me/docs/1706708088_29122023_preporuka_mrs.pdf

156 https://www.ombudsman.co.me/docs/1670833937_02112022_inicijativa_mrss.pdf

inicijativu, još uvijek nije došlo do očekivanih izmjena – dopuna u ovom dijelu, te Zaštitnik ostaje pri upućenoj Inicijativi.

Preporuke:

- ❖ Jačati stručnu pomoć centrima za socijalni rad u kompleksnim porodično-pravnim predmetima;
- ❖ Poboľšati prostorne uslove centara za socijalni rad

6.3.5. Izdržavanje djece

Zaštitnik podsjeća da je sredinom 2022. godine, donijet *Zakon o privremenom izdržavanju djece*, a koji je u primjeni od 1. novembra 2022. godine. Međutim nedugo nakon primjene došlo je do određenih nejasnoća tokom 2023. godine, imajući u vidu da su pojedine norme zakona bile neprecizne, kako je to smatralo Ministarstvo rada i socijalnog staranja. Stoga je Skupština Crne Gore u decembru 2023. godine, usvojila izmjene i dopune tog Zakona, sa ciljem da se odblokira i ponovo u funkciju stavi Alimentacioni fond. Naime, izmijenjenim zakonom je, između ostalog, precizirano da se pravo na privremeno izdržavanje priznaje počev od dana podnošenja zahtjeva, te konkretizovano i da je isprava izvršna sudska odluka, pravosnažno rješenje javnog izvršitelja o izvršenju na osnovu izvršne sudske odluke ili na osnovu sudskog poravnjanja i rješenje o obavezi povraćaja isplaćenog iznosa povremenog izdržavanja.

6.3.6. Pravosudno zaštitna prava

Bilo je slučajeva da su se roditelji žalili na postupanje i odluke suda, u porodično-pravnim postupcima i sl. Svi ti postupci za djecu su nerijetko veoma stresni, u njima se odlučuje o organizaciji budućeg života djeteta i odnosima s drugim roditeljem i bliskim osobama. Često su partneri – odnosno roditelji sukobljene strane koje očekuju da se dijete opredijeli za jednoga od njih. Dugo trajanje tih postupaka nije u najboljem interesu djece i šteti im. Bilo je slučajeva da je postupak radi vršenja roditeljskog prava, izdržavanja, završen, ali sud ne uspijeva da uruči presudu suprotnoj strani zbog čega trpi dijete, jer ne može da ostvari druga prava (alimentacija, putna isprava). Sporost sudskog postupka u porodično-pravnim postupcima onemogućava djeci ostvarivanje drugih prava.

U pojedinim postupcima zapaža se da sud nerijetko određuje djeci lice za podršku kada cijeni da će uz pomoć tog lica adekvatno izraziti svoje mišljenje. Djetetu je najčešće neophodna stručna pomoć i podrška, jer nije dovoljno pripremljeno za dolazak pred sud, ne poznaje svoja prava i ne razumije na pravi način ono što se u sudnici događa. Istovremeno, posebno za djecu nižeg uzrasta, dolazak u sudnicu i suočavanje sa zvaničnim i formalnim ambijentom i atmosferom koja u njoj vlada, može predstavljati traumatično iskustvo¹⁵⁷. U sudskim postupcima dijete treba da dobije obavještenje o mogućnosti da komunicira ili neposredno ili preko posrednika, a takođe treba i da bude svjesno mogućih posljedica svog izbora. Dijete se na odgovarajući način mora pripremiti prije saslušanja, dajući mu objašnjenja kako će se, gdje i kada saslušanje obaviti, i ko će u njemu učestvovati, a pri tom treba se razmotriti i uzeti u obzir mišljenje djeteta. Sagledavajući potrebu da se djeci obezbijedi adekvatna pomoć i podrška stručnih osoba uveden je institut lica za podršku. Lice za podršku dužno je da se brižljivo i savjesno stara o ličnosti i interesima djeteta, da uz saglasnost djeteta, sudu prenese njegovo mišljenje, da prisustvuje ročištu na kome se dijete saslušava, odnosno neposredno iznosi mišljenje, kao i da djetetu objasni sadržinu odluke i njene posljedice. Zaštitnik je u razgovorima sa pojedinim licenciranim licima za podršku informisan da se nerijetko jedna ista stručna lica određuju, te bi sudovi trebali da nastoje da sa liste angažuju i druga, po principu jednakosti.

¹⁵⁷ Ministarstvo pravde: lizvještaj o primjeni instituta „lice za podršku djetetu u postupcima u vezi sa porodičnim odnosima“ (novembar 2022 – novembar 2023.)

U jednom predmetu, Zaštitnik je zapazio da postupak pred sudom po tužbi za razvod braka i određivanje modela starateljstva i održavanja kontakta sa djetetom traje neopravdano dugo. Nadležni centar za socijalni rad u veoma dugom vremenskom periodu nije sproveo radnje i mjere iz svoje nadležnosti i procijenio okolnosti u kojima žive oba roditelja, kao i dijete. Protok vremena u ovakvim situacijama umnogome utiče na život djeteta i na procjenu njegovog najboljeg interesa. Naime, majka dug vremenski period nema kontakt sa djetetom koje, prema navodima organa starateljstva, dominantno vrijeme provodi sa djedom i babom po ocu. Centar za socijalni rad, u konkretnom slučaju, je preduzimao određene radnje i mjere ali, nedovoljne da bi doprinio normalizaciji odnosa i obezbijedio odrastanje u adekvatnom okruženju. Takođe, nadležni osnovni sud u dugom vremenskom periodu nije postupao u predmetu koji je po prirodi stvari hitne prirode, te na taj način doprinio usložnjavanju porodičnih odnosa u konkretnom slučaju¹⁵⁸.

Preporuke:

- Unaprijediti procesne, tehničke i kadrovske uslove u sudovima, obezbijediti ažurnost u porodično-pravnim sporovima koji se tiču djece;
- Na građansko-pravnim odjeljenjima obezbijediti multidisciplinarnе timove koji bi stručnim znanjima sudijama pomogli donošenje odluke, te osigurali odgovarajući pristup djetetu;
- Voditi računa o ravnomjernom angažovanju svih Lica za podršku djetetu u sudskim postupcima.

6.3.7. Zaštita od zlostavljanja i zanemarivanja

Zaštitnik je u radu imao predmet u kom je utvrdio višestruke zloupotrebe prava djeteta. U konkretnom predmetu koji se inicijalno odnosi na ostvarivanje kontakta oca sa djecom u skladu sa pravosnažnom sudskom odlukom. Međutim, kontakt je osporavan od strane organa starateljstva, jer je otac djece pravosnažno osuđen i izdržavao je kaznu zatvora zbog seksualnog zlostavljanja svoje djece. U ispitnom postupku utvrđene su povrede prava djece i neadekvatno i nezakonito postupanje nadležnih organa. Naime, nadležni Centar za socijalni rad je upućen na probleme porodice od 2019. godine, u koordinaciji sa drugim organima donijet je niz pravno obavezujućih akata i započeo niz procesa u cilju zaštite djece od nasilja u porodici i seksualnog zlostavljanja od strane roditelja. Očigledno narušeni porodični odnosi su evidentirani od strane Centra na početku rada sa porodicom, ali se istrajavalo u namjeri da se djeca zadrže u biološkoj porodici gdje su, kako se kasnije ispostavilo, bila izložena nasilju i zloupotrebama. Rad sa majkom od strane organa starateljstva nije dao rezultate, te je istoj nakon više od dvije godine rješenjem nadležnog suda ograničeno roditeljsko pravo na određeno vrijeme od jedne godine. Djeca su odlukom centra smještena u hraniteljsku porodicu i nastavljen je rad sa njima u cilju otklanjanja posljedica kontinuirane zloupotrebe i zanemarivanja, a starateljstvo nad djecom vrši neposredno centar. Otac je lišen roditeljskog prava, jer je oglašen krivim za krivično djelo dječja pornografija i nedozvoljene polne radnje, ali se ocu po predlogu organa starateljstva uprkos lišenju roditeljskog prava zbog seksualnog delikta koji je izvršio kao povratnik, određuje model kontaktiranja sa djecom koja su bile žrtve seksualnog uznemiravanja od oca. Zaštitnik podsjeća da se lišavanjem roditeljskog prava licu oduzimaju prava iz sadržaja roditeljskog staranja te po prirodi stvari prestaju prava i dužnosti roditelja prema ličnosti i imovini djeteta, osim izdržavanja. U kasnijem periodu Centar za socijalni rad mijenja svoje mišljenje i u dugom vremenskom periodu ne dozvoljava kontakt između roditelja i djece, cijeneći da to nije u njihovom najboljem interesu, ali istovremeno ne preduzima radnje i mjere iz svoje nadležnosti kako bi se takva situacija i pravno regulisala i definisala. Ove činjenice ukazuju da uprkos individualnim planovima u odnosu na ovu porodicu, savjetodavnom radu, komunikaciji sa drugim organima, centar za socijalni rad, čija je uloga neprocjenljivo važna, nije imao kapaciteta ili nije koristio sve raspoložive mehanizme kako

¹⁵⁸ https://www.ombudsman.co.me/docs/1709658974_131223_preporuka_hn.pdf

bi pravovremeno zaštitio najbolji interes djece i adekvatno procijenio roditeljske kompetencije na samom početku rada sa porodicom.

Imajući u vidu ovaj konkretni slučaj ali i druge slučajeve koji se odnose na potencijalne ili utvrđene zloupotrebe djece, Zaštitnik primjećuje neadekvatna i nepravovremena postupanja nadležnih organa koja ukazuju na nedovoljnu edukaciju lica koja neposredno postupaju u postupcima zaštite djeteta. Kompleksnost ove teme i neophodnost uključivanja različitih struka, u dijelu procjene položaja djeteta, utvrđivanja modela neophodne zaštite i utvrđivanje najboljeg interesa djeteta u konkretnim okolnostima, pretpostavlja usko specijalizovana znanja iz oblasti prava djeteta, a posebno u dijelu djeteta-žrtve. U konkretnom slučaju dato je mišljenje sa preporukama: Ministarstvu pravde, Ministarstvu unutrašnjih poslova, Ministarstvu zdravlja, Ministarstvu rada i socijalnog staranja, Sudskom savjetu Crne Gore, Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu, Centaru za socijalni rad za Glavni grad Podgorica, opštinu u okviru Glavnog grada Golubovci i opštinu Tuzi¹⁵⁹.

U radu je bilo i slučajeva koji su se odnosili na zaštitu djece od zloupotrebe. Naime, u jednom slučaju zapaženo je da je određeno lice omogućilo djetetu vatreno oružje da iz njega ispali više hitaca, a što je snimljeno i objavljeno na društvenim medijima. Sproveden je postupak i zapaženo da policija nije preduzela mjere i radnje u cilju identifikacije lica koje je sačinilo i objavilo snimak, odnosno identifikacije djeteta i roditelja/staratelja, koje su mjere po mišljenju Zaštitnika bile neophodne, kako bi se sankcionisala osoba koja je djetetu dozvolila upotrebu vatrenog oružja. Bila je potrebna proaktivnija uloga, naročito u cilju zaštite prava i najboljeg interesa djeteta, kao i u cilju obezbjeđenja većeg stepena bezbjednosti u društvu i poštovanja zakona.

Zaštitnik podsjeća, da je Zakonom o oružju propisana nabavka, držanje, nošenje, sakupljanje i prenošenje, kao i uslovi za proizvodnju, ispitivanje i obilježavanje vatrenog oružja, popravljanje i prepravljanje, promet i prevoz oružja, pružanje usluga sportsko-rekreativnog gađanja i osposobljavanje građana za pravilnu upotrebu vatrenog oružja. Oružje i municiju treba čuvati da nijesu dostupni licu koje nije ovlašćeno da ih posjeduje, a naročito maloljetnim licima. Takođe, zabranjeno je davati na upotrebu oružje maloljetnim licima, osim sportsko oružje licima starijim od 14 godina, a propisane su i novčane kazne od 30 do 500 €, za prekršaj za fizičko lice ako da oružje na upotrebu maloljetnom licu. Kako je u konkretnom slučaju, uvidom u sporni video snimak, evidentno da je vatreno oružje dato na upravljanje djetetu, smatramo da je trebalo preduzeti sve raspoložive mjere i radnje na otkrivanju identiteta autora snimka i djeteta, kako bi se zaštitilo dijete od neodgovornog ponašanja pojedinaca i kako se ovakvi i slični slučajevi ne bi događali i djeca ne bi zloupotrebjavala¹⁶⁰.

6.3.8. Pravo na obrazovanje

U izvještajnoj godini brojni predmeti su se odnosili na ostvarivanje prava djece na obrazovanje. Pojedinačne pritužbe, kao i sopstvene inicijative koje smo pokretali odnosile su se na: dostupnost vaspitanja i obrazovanja, bezbjednosne, prostorne i organizacijske uslove, kadrovske uslove, međusobne odnose zaposlenih u obrazovno – vaspitnim ustanovama, obrazovanje djece sa smetnjama u razvoju (inkluzija), obrazovanje nadarene djece i dr.

6.3.8.1. Predškolsko obrazovanje

U radu je bilo predmeta koji su se odnosili na probleme u funkcionisanju, organizaciji u javnim obrazovno vaspitnim ustanovama, kao i problemi u komunikaciji i dijelom nesuglasice između menadžmenta – rukovodioca i određenog broja zaposlenih. Ovakve situacije nijesu u najboljem intresu djece koja

159 https://www.ombudsman.co.me/docs/1709628377_06072023_preporuka_csr.pdf f

160 https://www.ombudsman.co.me/docs/1690791790_100723_prpeoruka_pd

pohađaju predškolsku ustanovu i mogu se odraziti na ukupan etos u ustanovi. Naime, problemi u funkcionisanju i organizaciji mogu da utiču na opštu bezbjednost u ustanovi u kojoj je upisano više od hiljadu djece. Neprimjerena ili neadekvatna komunikacija starješine sa zaposlenima ne predstavlja pozitivnu i ugodnu radnu atmosferu u javnoj ustanovi, što nije u najboljem interesu djece, a takođe nije u skladu sa ciljevima predškolskog obrazovanja i vaspitanja¹⁶¹.

U mnogim ustanovama u pojedinim sredinama (Podgorica, Budva) upisan je veoma veliki broj djece preko optimalnog broja, te je svakako i kompleksan način organizovanja rada, a o tome je bilo riječi u prethodnim godišnjim izvještajima i pojedinačnim mišljenjima. U pojedinim sredinama otežan je rad i zbog velikog broja djece stranaca. Iako su se u pojedinim sredinama izgradili novi vrtići („Simba“ – Podgorica, „Maslačak“ - Zeta) i dalje je veoma primjetna prekobrojnost u Glavnom gradu i opštinama na primorju, a treba pomenuti i Opštinu Bar, gdje već četiri godine od iniciranja radnji na izgradnji novog dječjeg vrtića, nakon što su radovi obustavljeni te najavljeno da će se naći nova lokacija, ništa nije urađeno. Prema raspoloživim informacijama, Ministarstvo prosvjete najavilo je da je Glavni projekat za novi vrtić u Baru završen, da su druge aktivnosti u planu (tender i dr.), te da će vrtić biti završen do početka 2025/2026. školske godine.

Zapaža se kada je riječ o predškolskom obrazovanju i vaspitanju, da su pojedine opštine (Žabljak i Cetinje) od 01.01.2024. godine, obezbijedile besplatno pohađanje predškolskih ustanova za svu djecu. Ovo je veoma značajan doprinos za porodice i na afirmativan način može uticati na povećan obuhvat predškolskog obrazovanja i vaspitanja.

6.3.8.2. Dački prevoz

Kao i ranijih godina, nedostatak prevoza đaka bio je evidentan za pojedine opštine i seoske sredine. Zaštitnik zapaža da je uslijed nedostatka đачkog kombija, u Opštini Kolašin krajem decembra 2023. godine, održan dobrotvorni koncert na kojem je prikupljena određena svota novca za kupovinu školskog vozila za djecu iz seoskih područja - Gornje Lipovo, Lipovska Bistrica, Blatina i Rijeka Mušovića. Zaštitnik je mišljenja da je đачki prevoz veoma značajan za učenike seoskih područja i njihove porodice, koje nemaju sredstava ili mogućnosti da organizuju prevoz, te je školsko vozilo gotovo jedini način prevoza. Takođe, mnoga vozila koja su u prethodnim godinama dodijeljena školama su dotrajala, pa je potrebna njihova zamjena. Stoga je potrebno pažljivo utvrditi prioritete kako bi vozilo bilo dodijeljeno onoj ustanovi gdje djeca najduže putuju do škola.

Primjer:

Obratila se majka dva učenika zbog problema u organizaciji prevoza do škole. Naime učenici JU Srednje mješovite škole u Tivtu, koji stanuju u mjestu Luštica – Opština Herceg Novi u jednom dijelu puta od kuće do škole, nemaju organizovan prevoz. U odgovoru dostavljenom Zaštitniku, škola je istakla da srednje obrazovanje nije obavezno, smatrajući da roditelji, ukoliko žele da se djeca školuju trebaju obezbijediti prevoz do škola. Zaštitnik smatra da je u svakom slučaju iako nije obavezno (kao što je riječ o osnovnom obrazovanju i vaspitanju) potrebno preduzeti sve aktivnosti da se poboljša pristup kvalitetnom obrazovanju (predškolskom, osnovnoškolskom i srednjem) u svim sredinama, naročito ruralnim sredinama i manjim gradovima uključujući prevoz učenika/ca. Zaštitnik je dao mišljenje sa preporukom, koja je ispoštovana. Naime Opština Herceg Novi je obezbijedila prevoz djece u drugom polugodištu 2023/2024. školske godine.

6.3.8.3. Obrazovanje djece stranaca

U radu je bilo predmeta koji se odnose na ostvarivanje prava djece stranih državljana. Prilikom obilazaka obrazovno-vaspitnih ustanova tokom 2023.godine, u pojedinim od njih zapažen je znatno povećan broj

¹⁶¹ https://www.ombudsman.co.me/docs/1683795101_19042023_preporuka_hn.pdf

upisane djece stranih državljana (Budva, Bar, Tivat, Podgorica i dr.). Upoznati smo da su djeca u najvećem broju iz Rusije, Ukrajine, Turske i drugih država, te da određeni problem u radu sa njima predstavlja nepoznavanje našeg jezika kod velikog broja djece, te nerazumijevanje gradiva i zadataka. Nastavnicima/ama i vaspitačima/cama, tih ustanova, ovo predstavlja i dodatnu aktivnost i angažovanje.

Iz dostavljenih podataka Ministarstva prosvjete o broju djece iz drugih država, koje su obrazovno-vaspitne ustanove evidentirale u Informacioni sistem obrazovanja (MEIS), prema kojima ih ima oko 7000 za školsku godinu 2023/2024. od kojih je najveći broj iz Rusije (2744), Srbije (1739) i Ukrajine (615) Kosova (305) Turske (273), Albanije (186), Bjelorusije (163), Njemačke (100) i dr.

Važećim propisima je utvrđeno da se učenicima koji se po prvi put uključuju u nastavu i ne posjeduju znanje jezika na kojem se izvodi nastava, organizuje dopunska nastava po posebno javno važećem obrazovnom programu, tokom jedne školske godine, radi savladavanja jezika i bolje uključenosti u nastavu. Zapaženo je da se djeca suočavaju sa problemom jer ne znaju crnogorski jezik, te su i njihova postignuća u obrazovnom sistemu upitna. Ova činjenica ne utiče isključivo na ciljeve i postignuća djece stranih državljana, već i na način i vrijeme savladavanja gradiva u odjeljenju. Zaštitnik je prilikom obilazaka zapazio da je najveći broj djece stranaca upisan u one škole/vrtiće koji već imaju izražen problem prebukiranosti u dužem periodu i nedovoljne prostorne i kadrovske kapacitete. Podsjećamo stoga, na odredbe Zakona o osnovnom obrazovanju i vaspitanju kojim je propisano da Ministarstvo određuje školu koja ima materijalne, prostorne, kadrovske i druge uslove za organizovanje nastave za učenike/ce koji se prvi put uključuju u nastavu i ne znaju ili nedovoljno poznaju jezik na kome se izvodi nastava¹⁶².

6.3.8.4. Nedostatak nastavnog kadra (matematika, fizika)

I ove izvještajne godine, na osnovu obilazaka ustanova i razgovora sa rukovodiocima, primjećeno je da i dalje postoji nedostatak stručnog kadra za nastavne predmete: matematika, fizika, hemija, informatika i dr u zavisnosti od sredine. Na problem se ukazuje već nekoliko godina, a još uvijek ne postoji strategija, odnosno plan aktivnosti kojim bi se na duži rok riješio problem.

6.3.8.5. Školovanje djece u inostranstvu

U radu je bilo i predmeta koji su se odnosili na školovanje djece u inostranstvu i probleme sa kojima se suočavaju u porodicama gdje su smješteni, kao i o nastavku školovanja u Crnoj Gori. Naime, zapaženo je da odlasci djece na privremeno školovanje izvan Crne Gore, nijesu u potpunosti definisani propisima, pa je dolazilo do situacija koje se odražavaju na prava i najbolji interes djece. Događale su se nepredviđene i negativne situacije u odabranim porodicama (host porodice) u kojima se djeca najčešće smještaju posredstvom agencija, koje su jedan od načina za odlazak na školovanje u inostranstvo. Nužno je da se porodica gdje će dijete boraviti pažljivo odabere i da prethodno prođu proceduru selekcije, kako bi bile dio ovakvog programa. Obzirom na to da dijete bez nadzora roditelja/staratelja boravi u udaljenom mjestu u drugoj državi i drugoj porodici duži vremenski period, potrebno je voditi računa da porodica u koju ide bude adekvatno procijenjena. Agencije čije je sjedište u Crnoj Gori, a koje posreduju sa drugim državama i porodicama, uglavnom nemaju direktan uvid u porodice u koje se smještaju djeca, već se razmjena vrši u saradnji sa agencijom u drugoj državi.

Proizilazi, na osnovu raspoloživih podataka da roditelji koji posredstvom agencija upućuju djecu u inostranstvo na školovanje, zaključuju sa istom pravni posao - ugovor iz kojeg proističu obaveze jedne i druge strane. Riječ je o pravnom odnosu između ugovornih strana koji se tiče obrazovanja i boravka

¹⁶² https://www.ombudsman.co.me/docs/1702893163_301123_preporuka_mp.pdf

djeteta u inostranstvu. Mišljenja smo, da bi sa činjenicom odlaska učenika iz Crne Gore, na jedan period školovanja u drugu državu, bilo svrsishodno upoznati Ministarstvo prosvjete nauke i inovacija, kao i Ministarstvo vanjskih poslova, radi evidencije i kasnijeg povratka u crnogorski obrazovno-vaspitni sistem. Tim prije što je riječ o maloljetnim osobama koje se bez nadzora roditelja nalaze u drugoj državi i kako bi im se u slučaju potrebe pružila pomoć i zaštita. Međutim, u ovom trenutku ne postoje zakonske obaveze koje bi nalagale agenciji koja posreduje u školovanju ili roditelju, da obavijesti državne organe o tome, osim što po prirodi stvari roditelj obavijesti školu koju je dijete pohađalo i u koju se ima namjeru vratiti.

Zaštitniku nije poznato da li agencije koje posreduju u školovanju djece u inostranstvu, imaju obavezu da kod nadležnog državnog organa pribave licencu za rad i ko, osim poreske inspekcije, vrši nadzor nad njihovim poslovanjem.

Na osnovu obilazaka pojedinih obrazovno vaspitnih ustanova zapaženo je da se u nekom od njih gdje se učenici nalaze na školovanju (razmjeni) u inostranstvu koje obično traje jednu školsku godinu, „čuva“ mjesto kada se vrate u Crnu Goru, koja situacija nije normativno uređena, a bilo je slučajeva da se iz razloga „čuvanja“ mjesta za učenika koji je u inostranstvu, ne može upisati novi učenik, jer odjeljenje ima već zakonom dozvoljeni broj učenika. Data je preporuka nadležnim organima da u međusobnoj saradnji analiziraju i uredi proceduru odlaska/povratka djece crnogorskih državljana sa školovanja u inostranstvu.

6.3.8.6. Nadareni učenici

U jednom slučaju, mediji su izvijestili javnost o problemu učešća pojedinih crnogorskih đaka na takmičenju u Japanu - Olimpijadi znanja u Tokiu. Takođe nedugo potom, primjećeno je da se u rješavanje problema uključio tadašnji predsjednik Vlade, koja je donijela neophodne odluke pa je obezbijedeno 44.000 eura za učešće najboljih crnogorskih učenika na međunarodnim takmičenjima¹⁶³.

Kod ovakve situacije, otklonjene su okolnosti koje su predstavljale određene administrativne prepreke i tako je učenicima omogućeno da na pravi način ostvare svoja prava na obrazovanje gdje pripada i pravo na prisustvo relevantnim takmičenjima. Međutim, činjenica da je problem nastao te da učenici/ce koji su nadareni iz pojedinih oblasti nijesu bili u mogućnosti da odu na takmičenje, sve dok se u problem nije uključio predsjednik Vlade, ukazuje da je izostao blagovremeni i adekvatan tretman nadarenih učenika/ca kojima je potrebno omogućiti da u punom kapacitetu ostvare svoje potencijale.

U prethodnom periodu u okviru obrazovno vaspitnih ustanova trebali su biti formirani timovi za podršku i praćenje rada s talentovanim učenicima/cama i imenovan koordinator¹⁶⁴, a oni su na osnovu ponuđene metodologije bili u obavezi da izvrše procjenu talentovanih učenika/ca, te da postupaju u skladu sa datim smjernicama za rad s nadarenim učenicima/cama, koji se odnosi na proširivanje ili produbljivanje sadržaja u odnosu na sposobnosti, interesovanja i ishode učenja. Shodno Zakonu o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, obrazovanje nadarenih učenika/ca izvodi se na način da je škola dužna da im prilagodi metode i oblike rada i da im omogući uključivanje u dodatnu nastavu i druge oblike individualne i grupne pomoći, u skladu sa posebnim programom.

Podsjećamo da je jedan od važnih zadataka sistema obrazovanja da prepozna talentovane i darovite đake i da blagovremeno ulaže u njihov razvoj, a što se u kasnijem periodu vrati državi.

Bilo je u radu i predmeta koji su se odnosili na stipendiranje talentovanih učenika/ca. U jednom slučaju utvrđena je povreda prava na obrazloženu odluku i prava na pravni lijek talentovanom učeniku a povodom prijave za stipendiju. Naime, učenik se prijavio na Konkurs za stipendije talentovanim učenicima/cama

¹⁶³ <https://www.gov.me/clanak/vlada-obezbijedila-sredstva-za-ucesce-crnogorskih-ucenika-na-medunarodnim-olimpijadama-znanja-u-japanu-madarskoj-indoneziji-i-sloveniji>

¹⁶⁴ file:///C:/Users/Master/Downloads/Konacna%20verzija%20Program%20talenti%20lektorisano.pdf

osnovnih škola za 2022/2023. godinu. Ministarstvo prosvjete Crne Gore ga nije obavijestilo o rezultatima konkursa, niti mu je dostavilo bilo kakvu odluku sa obrazloženjem. Telefonskim putem upućen je na internet stranicu Ministarstva, na kojoj je objavljena rang lista učenika koji su dobili stipendiju, a koja je sadržala samo imena učenika/ca, naziv škole iz koje dolaze i broj bodova, te se na taj način nije moglo utvrditi na osnovu čega je koji učenik/ca dobio bodove¹⁶⁵.

Preporuka:

- Unaprijediti podršku nadarenim učenicima/cama kako bi se unaprijedila njihova kreativnost i interesovanja za specifične oblasti.

6.3.8.7. Obrazovanje djece iz Romske i Egipćanske zajednice

Prilikom obilazaka obrazovno-vaspitnih ustanova, zapaženo je da se u pojedinim školama suočavaju sa neredovnim pohađanjem nastave djece RE zajednice, kada su dužni da preduzimaju mjere i radnje u cilju ostvarivanja prava te djece na obrazovanje (obavješćavanje roditelja, centra za socijalni rad, nadležne inspekcije). Tokom obilježavanja nedjelje djeteta posjećena je JU OŠ "Božidar Vuković Podgoričanin" u Podgorici. Školu pohađa 1.180 učenika/ca, a oko 50% učenika/ca je iz romske zajednice. Imajući u vidu da je u školi zaposleno sedam asistenata u socijalnoj inkluziji, koji djeci i porodicama pružaju podršku, školi je djelimično olakšana saradnja sa porodicama i sredinom gdje djeca žive, ali se i dalje primjećuje neredovno pohađanje nastave, zbog čega se preduzimaju konkretne aktivnosti, kako bi se spriječilo napuštanje škole i djeca vratila na nastavu. Evidentno je da država pruža ovoj djeci podršku različite vrste (nabavka udžbenika, obezbijeden prevoz, asistenti u socijalnoj inkluziji i dr. kako bi djeca pohađala nastavu), a koju treba i dalje pružati kako bi se u što većem broju djeca obrazovala. Takođe, nije zapažen dalji nastavak obrazovanja kod većine romske djece (srednje, visoko).

6.3.8.8. Nasilje u obrazovno – vaspitnim ustanovama

Zaštitnik se kontinuirano bavi neprilagođenim ponašanjem učenika/ca, učenicima/cama koji ispoljavaju probleme u ponašanju, vršnjačkim nasiljem ili nekim drugim oblikom nasilja u okviru obrazovnih ustanova, kako po osnovu pritužbi djece/roditelja, tako i po sopstvenoj inicijativi po saznanju iz medija.

Usljed sve većeg broja pojava oblika nasilja u izvještajnoj godini, ovoj temi se posvetila djelimično veća pažnja od strane drugih nadležnih organa. Vlada Crne Gore u cilju borbe protiv nasilja sredinom 2023. godine, donijela je Predlog mjera za prevenciju, suzbijanje i djelovanje Vlade Crne Gore u slučajevima nasilja među djecom, adolescentima i mladima¹⁶⁶. Takođe, Odbor za zdravlje, rad i socijalno staranje u maju 2023. godine, održao je konsultativno saslušanje na temu: „*Rizik, uzroci i posljedice vršnjačkog nasilja u Crnoj Gori*” (predstavnicima svih relevantnih organa, civilnog sektora i srednjoškolaca Crne Gore). Predstavnicima državnih institucija, predstavili su, u okviru svoje nadležnosti, konkretne mjere za suzbijanje vršnjačkog nasilja, kao što je između ostalog, otvaranje besplatne telefonske linije za prijavu vršnjačkog nasilja¹⁶⁷.

Ističemo da je međusektorska saradnja u vezi s nasiljem među djecom obavezna, ali u praksi ona zavisi o učesnicima, o njihovoj stručnosti i razumijevanju problematike, te volji da se na suzbijanju i sprječavanju nasilja radi u saradnji i kontinuirano, na dobrobit sve djece i zajednice. Svaka institucija trebala bi preduzimati mjere shodno propisima i pravilima struke. Ova saradnja uključuje i zajedničke sastanke na kojima se dogovara o aktivnostima na opštem ili pojedinačnom nivou. Zapaženo je da postoje sredine u kojima se problematiki nasilja pristupa na takav način, ali ima i primjera gdje je saradnja formalna, a institucije prebacuju odgovornost za postupanje jedna na drugu.

¹⁶⁵ <https://www.ombudsman.co.me/doc.php?categ=preporuke&find2=116%2F23>

¹⁶⁶ <https://www.gov.me/dokumenta/1ecfd69b-a8e0-4186-adc0-111b59b36850>

¹⁶⁷ <https://www.skupstina.me/me/clanci/odbor-za-zdravstvo-rad-i-socijalno-staranje-odrzao-70-sjednicu>

Pojedine lokalne samouprave u svojim lokalnim planovima predvidjele su niz aktivnosti za kvalitetno provođenje slobodnog vremena i podršku djeci i mladima. U tom smislu, od posebne važnosti je razvoj pristupačnih usluga djeci i mladima u sredinama u kojima i žive.

Zaštitnik je više puta isticao da roditelji odnosno porodica imaju najznačajniju ulogu u razvoju djece, te da nakon što problem eskalira i porodica ga sama ne može prevazići, govorimo o nadležnostima odgovarajućih institucija. Dobra saradnja roditelja i institucija, preduslov je za prevenciju nasilja i prevazilaženje problema. Zaštitnik je u pojedinim slučajevima primjetio da nerijetko i roditelji otežavaju rad nadležnih organa, ne prihvatajući odgovornost svog djeteta zbog izvršenog nasilja, a događa se da roditelji samoinicijativno premještaju dijete u drugu školu nakon što se protiv njih pokrene vaspitno-disciplinski postupak, kako bi na određeni način “pobjegli” od problema. Ovakvo postupanje nije u interesu deteta, a može mu naštetiti u kasnijem periodu života, jer će očekivati da se bilo koji problem riješi bježanjem od njega.

Smatramo da je neophodno sprovoditi razne preventivne aktivnosti među djecom, kako bi uvidjeli i shvatili da svojim djelovanjem nekada mogu spriječiti nasilje u školi ili van nje. Neizostavno je učešće djece u aktivnostima prevencije, kao i rješavanja sukoba, te medijacije.

Zaštitnik je u pojedinim slučajevima koje je imao u radu utvrdio i da je izostala pravovremena procjena Tima za zaštitu od nasilja, da u nekim slučajevima nijesu planirane ni sprovedene aktivnosti primjerene konkretnom slučaju niti je uspostavljena adekvatna i blagovremena saradnja škole sa drugim nadležnim organima. Takođe zapažen je nedovoljan preventivni rad u školama kako bi se nasilje spriječilo. Naime, sistem zaštite djece od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja je uglavnom usmjeren na reagovanje i zaštitu, a manje na prevenciju. Podsjećamo da je kontinuirana, sveobuhvatna i sistematska prevencija nasilja jedan od preduslova za suzbijanje nasilja u školama.

Primjeri:

1: U jednom slučaju više učenika jedne osnovne škole pretuklo je učenika druge osnovne škole. Odmah po događaju dječak je odveden da mu se pruži pomoć, obaviješteni su roditelji, kao i policija, radi preduzimanja mjera i radnji u cilju gonjenja počinitelaca nasilja. Zabrinjavajuća je činjenica da se brutalni vid nasilja dogodio u školskom dvorištu, da je škola dozvolila da djeca koji nijesu njeni učenici neopaženo uđu u dvorište i u tom prostoru napadnu i pretuku učenika, a dodatno zabrinjava podatak da kamere koje pokrivaju dvorište te škole nijesu u funkciji, da nema sredstava za popravku. Mišljenja smo da je potrebno vršiti permanentna dežurstva kako u holu, dvorištu, kako bi dežurni nastavnici na vrijeme mogli reagovati i spriječiti ovakve događaje, kao i veće posljedice, jer bi u protivnom, u dvorište ili školu, mogli ulaziti i huligani i narušavati red i mir i ugrožavati bezbjednost svih u školi.

2. U jednom slučaju u osnovnu školu za vrijeme nastave, ušla je muška osoba i izvršila brutalno nasilje prema njenom učeniku, a teže posledice spriječila je hrabra nastavnica¹⁶⁸.

Ovi primjeri, kao i mnogi drugi, pokazuju da se mora posvetiti veća pažnja bezbjednosti u školskom okruženju.

U jednom slučaju, pokrenut je postupak po sopstvenoj inicijativi, nakon navoda iz medija gdje je istaknuto da su se na ekskurziji djeca veoma grubo igrala, te je jedan od njih zadobio povrede¹⁶⁹. Naime, učenik VII razreda zadobio je modrice u „igri udaranja“ – izazovu sa TikTok-a. Zaštitnik naglašava da postoje opasni izazovi kako na društvenoj mreži Tik Tok, tako i u online svijetu, a istovremeno raste i broj djece koja prihvataju te izazove, odgovarajući na njih. Najugroženija su djeca i tinejdžeri, budući da nemaju dovoljno razvijenu svijest o posljedicama nekog rizičnog ponašanja¹⁷⁰.

¹⁶⁸ https://www.ombudsman.co.me/docs/1690800940_240723_preporuka_rp.pdf

¹⁶⁹ <https://www.vijesti.me/vijesti/cma-hronika/656894/ucenik-bjelopoljske-os-vratio-se-povrijedjen-s-a-ekskurzije-modrice-zbog-igre-sa-tiktoka>

¹⁷⁰ https://www.ombudsman.co.me/docs/1702640406_151123_bp_preporuka.pdf

U jednom slučaju dječak je trpio maltretiranje i udaranje (od dvadesetak osoba) u centru grada naočigled velikog broja građana/ki u trajanju od oko sat vremena. Roditelji su strahovali za život dječaka jer ga je napao maloljetnik sa nasilnim sklonostima prema njihovom djetetu. Po prijavi, reagovale su nadležne službe. *Zaštitnik je ukazao na neophodnost daljeg praćenja i postupanja nadležnih službi u skladu sa najboljim interesom djeteta*¹⁷¹.

Primjer:

U jednom slučaju, nasilje je izvršeno nad djecom stranim državljanima, mladim sportistima koji su se nalazili u Crnoj Gori, i djeca koja su došla na sportsko takmičenje, pretrpjela su teške oblike nasilja, a jedno od njih je imalo operativni zahvat i zadržano na liječenju. Takođe u martu/aprilu 2023. godine dogodilo se više slučajeva nasilja među djecom/mladima i nad djecom/mladima u školskom dvorištu, a koji su događaji imali elemente brutalnosti i snimci nasilja objavljeni su u medijima. U svim tim događajima policija je otkrila počinioc, a nad pojedinim je određena mjera pritvora, kao i podignut optužni akt. Međutim, veoma zabrinjava činjenica da su ovakvi događaji sve učestaliji, da poprimaju brutalni karakter, uz odsustvo empatije i da su skoro svi zabilježeni video snimcima i postavljeni na internetu. Podatak da su snimljeni i objavljeni u medijima, u nekim slučajevima doprinio je da se određeni počinioci nakon dužeg vremena otkriju. Date su preporuke Ministarstvu prosvjete (da preduzme radnje i mjere u cilju analize bezbjednosti i zaštite obrazovno vaspitnih ustanova u Crnoj Gori), Ministarstvu rada i socijalnog staranja (da u saradnji sa organima starateljstva i drugim relevantnim organima, preduzima aktivnostima usmjerene na smanjivanje nasilja među djecom i nad djecom (preventivni i edukativni programi i radionice sa roditeljima/starateljima i drugim članovima zajednice) i Ministarstvu kulture i medija (da preduzme mjere i radnje u cilju promovisanja programskih sadržaja od javnog interesa i značaja za razvoj nauke, obrazovanja i kulture). Zaštitniku su dostavljeni izvještaji po preporukama, pri čemu je sveobuhvatan bio izvještaj Ministarstva kulture i medija koje je predstavilo brojne mjere i radnje, kao i planove za podsticanje pluralizma i raznovrsnosti medija, i promociju borbe protiv govora mržnje, online uznemiravanja i dezinformacija.

6.3.8.9. Vaspitne mjere

Postupajući u slučajevima koji se odnose na neprihvatljivo ponašanje učenika/ca, primjećuje se da mjere „premještanje u drugo odjeljenje“ često ne daju željeni rezultat, te se učeniku/ci, u skladu sa zakonskom regulativom, izriče najstrožija mjera „premještanje u drugu školu“. Zaštitnik podsjeća da je izricanje vaspitnih mjera sastavni dio obrazovnog procesa, da je legitimno, a u mnogim slučajevima i svrsishodno, jer učenik/ca koji je učinio povredu dužnosti, nakon toga u određenom broju slučajeva i popravi svoje ponašanje. Upravo je izricanje propisanih mjera, u najboljem interesu onih učenika/ca koji pokazuju neprihvatljivo ponašanje, pogotovo ako savjetodavni rad i razgovor nije dao rezultate. Ovo, u prvom redu zbog djeteta koje je počinilo povredu dužnosti, tako i zbog drugih učenika/ca, da bi mogli i oni uvidjeti da postoje granice koje se ne mogu tolerisati¹⁷². Međutim, postavlja se pitanje svrsishodnosti izricanja mjera, jer se primjećuje da se neprihvatljivo ponašanje učenika ponavlja – traje dug vremenski period (nerijetko i godinama), što ukazuje da preduzimane mjere nijesu dale željene rezultate, a svaka sledeća mjera je bila teža od prethodne. Primjećuje se da obrazovna ustanova, u tom procesu, ne uključuje pravovremeno (ili uopšte) druge službe u cilju pružanja pomoći učeniku/ci kako bi mu/joj se pružila prilika da uz različite oblike podrške, promijeni ponašanje i pokaže svoj potencijal i bolje rezultate.

Nacionalno zakonodavstvo, kao i Konvencija UN o pravima djeteta, obavezuju državu da obezbijedi najviši standard u obrazovnom sistemu, poštujući individualne potrebe učenika/ca. Stoga smo mišljenja da je neophodno intenzivno raditi sa svim akterima obrazovnog sistema u cilju edukacije o različitim oblicima neprihvatljivog ponašanja, rješavanju problema u komunikaciji, nenasilnoj komunikaciji i štetnosti posljedica koje nasilje ostavlja na pojedinca. U tom smislu od posebnog značaja je rad pedagoško psihološke službe. Standard u ovoj oblasti podrazumijeva individualan pristup djetetu/učeniku i ispitivanju uzorka poremećaja u ponašanju, pred-delinkventnog i/ili delinkventnog postupanja, kao prvi

171 <https://www.ombudsman.co.me/Misljenja.html> 01-647/22

172 https://www.ombudsman.co.m.e/docs/1709654500_06112023_preporuka_mmb.pdf

korak u saniranju posljedica i pružanje pomoći i podrške. Upravo posvećen rad psihološko pedagoške službe i učitelja/nastavnika koji neposredno rade sa djetetom, pod pretpostavkom da škola ima uslova za to, uz uključivanje stručnih lica iz oblasti socijalne i dječije zaštite i zdravstvene zaštite mogu obezbijediti željeni rezultat. Uzroci neprihvatljivog ponašanja djece mogu biti brojni i slojeviti. Nerijetko su izazvani porodičnim prilikama, socijalno-ekonomskim prilikama, vaspitnim ili drugim zanemarivanjem djeteta, odrastanjem u ambijentu koje je tolerantno na nasilje, izazovima u odnosu na njegovanje mentalnog zdravlja djeteta, periodom odrastanja- adolescencijom i/ili svim tim zajedno. Stoga je pristup djetetu slojevit i multidisciplinarni u zavisnosti od konkretnog slučaja. Obaveza našeg sistema je da obezbijedi različite servise podrške kako djetetu tako i porodici da bi na adekvatan način nadležne službe i organi mogli da se posvete pravovremenoj i efikasnoj podršci.

I ovom prilikom Zaštitnik naglašava potrebu kadrovskog jačanja ovih službi kao i potrebu jačanja multisektorske saradnje.

Bilo je i slučajeva neadekvatnog postupanja nastavnika/ca prema učeniku/ci. Na osnovu sprovedenog ispitnog postupka Zaštitnik je konstatovao da preduzete radnje i mjere od strane uprave škole nijesu u skladu sa najboljim interesom djeteta i principima koji preporučuju vaspitavanje, medijaciju i restituciju. Naime, učenik je fizički i verbalno napadnut od strane nastavnika fizičkog obrazovanja koji ga je na času gađao loptom, vikao, vrijeđao i psovao. Obrazovna ustanova je pravovremeno preduzela radnje i mjere na ispitivanju samog događaja, sazivanje Tima za prevenciju nasilja i zakonske mjere u odnosu na ispitivanje odgovornosti predmetnog nastavnika. Obaveza nastavnika/ca je da u svakoj situaciji, koristeći svoj profesionalni i pedagoški autoritet vodi računa o učenicima/cama, i svojim primjerom propagira opšte vrijednosti, nenasilje, toleranciju i poštovanje prava i sloboda drugoga¹⁷³.

Preporuke:

- Razmotriti uzroke nasilja među djecom;
- Promovisati razvoj tolerancije i međuvršnjačke medijacije i podrške;
- Unaprijediti međusektorsku saradnju u slučajevima nasilja među djecom u cilju adekvatne pomoći i podrške učenicima/cama (bilo vinovnicima ili žrtvama) i njihovim porodicama.

6.3.8.10. Izveštavanje medija o nasilju među djecom

Činjenica da su mediji zainteresovani za slučajeve nasilja koje obuhvata djecu, izražava potrebu za izveštavanjem o aktuelnostima. Međutim, Zaštitnik je mišljenja da se mediji ovim temama ne bave na način koji odražava poštovanje garantovanih prava djeteta, bez obzira da li je ono u ulozi žrtve ili ne. Senzacionalizmu nema mjesta u slučajevima koji se odnose na djecu. A na to bi trebalo da upućuje kako etički kodeks, tako i pravila o izveštavanju kada su djeca u pitanju. Iz dosadašnjeg iskustva svjedočimo situacijama da mediji krše prava djeteta i njegove porodice – pravo na privatnost, poštovanje integriteta djeteta i njegovog dostojanstva i na osnovu neprovjerenih navoda objavljuju pojedinosti određenih događaja iz škola. Činjenica da se identitet djece sakrije iza inicijala ne garantuje zaštitu privatnosti u manjim sredinama. Zaštitnik je mišljenja da mediji ovakvom praksom ne pomažu ni djeci niti njihovim porodicama, školi, a ni široj javnosti. Senzacionalizam i zadovoljavanje potrebe za informacijom u pojedinačnim slučajevima ne doprinose prevenciji pojave vršnjačkog nasilja i/ili ispoljavanja poremećaja u ponašanju kod djece, a svakako ne doprinose ni rješavanju iste. Ne umanjujući važnost uloge medija u svim društvenim pojavama, mišljenja smo da je poštovanje prava djeteta u svakom pojedinačnom slučaju neprikosnoveno, posebno ako objavljivanje informacija šteti konkretnom djetetu.

173https://www.ombudsman.co.me/docs/1706705808_28112023_preporuka_21.pdf

6.3.8.11. Učenički i studentski standard

Domovi učenika –praćenja realizacije upućenih preporuka¹⁷⁴

Radi praćenja preporuka koje su date u prethodnom periodu, te u cilju unapređenja stanja u domovima učenika, predstavnici/ce Institucije Zaštitnika su posjetili pojedine domove učenika, razgovarali sa predstavnicima/ama uprave, zaposlenima i korisnicima.

Iako je u pojedinim ustanovama zapaženo poboljšanje uslova u kojima su boravili učenici/ce, te vođenja dokumentacije (ugovori sa roditeljima/starateljima, personalni dosijei i sl.) i dalje se trebaju preduzimati radnje i mjere kako bi se unaprijedili i ujednačili uslovi i kako bi u svim domovima djeca bila bezbjedna i sigurna.

U radu je bilo predmeta koji su se odnosili na probleme u Studentskom domu u Nikšiću zbog kapaciteta menze i problema sa grijanjem. Ovim povodom su se obraćali i pojedini studenti smatrajući da je potrebno unaprijediti ovaj segment njihovog obrazovanja – domski smještaj i ishranu. Na osnovu sprovedenog ispitnog postupka *utvrđeno je da su protesti studenata bili opravdani, te da ostvarivanje prava studenata na smještaj i ishranu nije u skladu sa relevantnim propisima i standardima, kao ni u skladu sa ciljevima visokog obrazovanja. U postupku su utvrđeni interesantni podaci:* da JU Dom studenata Nikšić pruža smještaj studentima na dvjema lokacijama: Dom studenata Nikšić u objektu u ul. Danila Bojovića bb i u „Novom studentskom domu“ u objektu Hotela Onogošt, ukupno 510 mjesta; te da je 2016. godine Vlada Crne Gore - Ministarstvo prosvjete, objavilo javni poziv za pružanje usluge smještaja i ishrane studenata u Nikšiću, sa predmetom javnog poziva za pružanje usluge smještaja i ishrane studenata u Nikšiću po modelu javno-privatnog partnerstva, počev od septembra 2016. godine - Pružanje usluge smještaja i ishrane za najviše 260 studenata za 10(deset) mjeseci godišnje na period od 20 godina. Nakon toga, Vlada Crne Gore iste godine (2016) zaključila je ugovor o javno-privatnom partnerstvu, sa privatnom kompanijom Comp Comerc DOO, koji je stavljen pod naznakom „tajno“. Zaštitnika zabrinjava činjenica da je jedan ovako važan pravni posao, koji je u javnom interesu građana/ki naročito mladih (korisnika smještaja) nakon što je potpisan na duži niz godina, sakriven od javnosti. Interes javnosti je da na transparentan način bude upoznata kako i na osnovu čega je zaključen navedeni pravni akt, šta je u njemu navedeno, odnosno kako se upotrijebljavaju značajna državna sredstva za čija izdvajanja učestvuju svi građani/ke, a koja su namijenjena smještaju mladih – studenata¹⁷⁵. *Do danas nijesu u potpunosti izvršene preporuke (koje se tiču objavljivanja sadržine ugovora).*

6.3.8.12. Bezbjednost obrazovno vaspitnih objekata (upotrebna dozvola, planovi evakuacije)

U radu je bilo predmeta koji su se odnosili na bezbjednost školskih objekata, dotrajalih objekata, fiskulturne sale i sl.

U jednoj školi devetogodišnjeg dječaka IV razreda na sportskom poligonu ujeo je pas i dječak je zadobio povrede u predjelu ekstremiteta. Date su preporuke da se preduzmu radnje i mjere u cilju adekvatnog obezbjeđenja školskog dvorišta, kao i mjere i radnje na uklanjanju i hvatanju pasa lutalica kako bi se doprinijelo sigurnosti, povećanju bezbjednosti kretanja djece i građana/ki preko javnih površina¹⁷⁶.

U nekim slučajevima uočena je neophodnost obnove horizontalne signalizacije u blizini škole, kao i područnih odjeljenja i boljeg označavanja zone škole, kako bi prilaz školama bio bezbjedan¹⁷⁷.

¹⁷⁴ <https://www.ombudsman.co.me/img-publications/43/polo-aj%20djece%20u%20domovima%20u--enika-internatima%20u%20cg.pdf>

¹⁷⁵ https://www.ombudsman.co.me/docs/1685948323_26062023_preporuka_sdnk.pdf

¹⁷⁶ https://www.ombudsman.co.me/docs/1679054208_09032023_preporuka_br.pdf

¹⁷⁷ https://www.ombudsman.co.me/docs/1679054208_09032023_preporuka_br.pdf

6.3.8.13. Objekat nema upotrebnu dozvolu

U pojedinim predmetima u radu zapaženo je da djeca koriste objekat, odnosno borave u istom a koji nema upotrebnu dozvolu. Podatak da objekti u kojima borave djeca nemaju upotrebnu dozvolu mogu izazvati posljedice vezane za zdravlje i bezbjednost djece, što nije u njihovom najboljem interesu.

Podsjećamo da shodno propisima koji se odnose na izgradnju objekata, objekat se može staviti u funkciju nakon dobijanja upotrebne dozvole. Zaštitniku nije poznato iz kojih razloga objekat ne posjeduje upotrebnu dozvolu niti je tražio razloge. Međutim radi zaštite djece i osiguranja potpune bezbjednosti, potrebno je preispitati uslove koji eventualno nedostaju kako bi objekat koji koriste djeca dobio upotrebnu dozvolu. Upotrebna dozvola garantuje da su ispoštovana sva neophodna i obavezna pravila gradnje, da je provjerena i funkcionalna oprema, da je objekat priključen na infrastrukturnu mrežu i da posjeduje saglasnosti nadležnih organa i institucija, što sve skupa znači da je objekat podoban za upotrebu.

Prilikom obilazaka obrazovno-vaspitnih ustanova u Crnoj Gori, Zaštitnik se više puta uvjerio da su objekti, a naročito fiskulturne sale, dotrajali, da ih je neophodno adaptirati, pri čemu je potrebno da se, kada se izvode radovi u obrazovnim ustanovama, obezbijedi vršenje stručnog nadzora nad tim radovima¹⁷⁸.

6.3.8.14. Obrazovanje djece sa smetnjama u razvoju

Bilo je u radu više predmeta koji su se odnosili na prava djece sa posebnim obrazovnim potrebama: nedostatak asistenata u nastavi, arhitektonske barijere i sl.

Prethodne školske godine prema podacima Ministarstva prosvjete obrazovno-vaspitne ustanove pohađalo je oko hiljadu i petsto učenika/ca sa posebnim obrazovnim potrebama, a 469 asistenata/kinja pružalo je tehničku pomoć djeci. Na osnovu obilazaka, razgovora sa rukovodiocima obrazovno vaspitnih ustanova, može se zaključiti da je sve veći broj djece sa posebnim obrazovnim potrebama koji imaju smetnje iz spektra autizma i kojima je podrška asistenta potrebna.

Primjer:

Postupak je pokrenut zbog nedostatka asistenata u nastavi u školskoj 2023/2024. godini, u JU OŠ "Jugoslavija" gdje je upisano 38 djece sa rješenjima o usmjeravanju u odgovarajući obrazovni program, što je za deset više nego prethodne godine, za 27 učenika, rješenjem je određen asistent u nastavi kao tehnička podrška, što je skoro dvostruko više nego prethodne, kada je za 14 učenika propisana podrška asistenta/kinja. Škola je i 2022/2023. godine tražila saglasnost od Ministarstva za povećanje broja asistenata, koju u tom periodu nije dobila. U međuvremenu, nakon pokretanja postupka zapaženo je da je Škola ponovo od Ministarstva tražila saglasnosti na akt o sistematizaciji radnih mjesta, te povećanja broja asistenata u nastavi na 12. Ministarstvo prosvjete je cijenilo opravdanim traženje Škole, te je dalo saglasnost na navedeni akt.

6.3.8.15. Obuka asistenata/kinja u nastavi

Zaštitnik je postupao i u slučaju koji se odnosio na neprimjereno ponašanje asistentkinje u nastavi prema djetetu za vrijeme boravka u „školi u prirodi“¹⁷⁹. Nakon neprimjerenog postupka i nasilja nad djetetom, škola je preduzimala radnje i mjere iz svoje nadležnosti, djetetu je dodijeljen drugi asistent. Takođe, majka djeteta je preduzela pravne radnje u vezi sa navedenim.

178 https://www.ombudsman.co.me/docs/1587968804_03032020-preporuka-br.pdf

179 Shodno Smjernicama Zavoda za školstvo, Škola u prirodi je poseban vid cjelodnevno organizovanog vaspitno-obrazovnog rada koji se odvija u prirodnoj sredini, van mjesta stanovanja učenika.

Zaštitnik je takođe, sproveo ispitni postupak i u dijelu sticanja kvalifikacija za zanimanje asistenta/kinje u nastavi i na osnovu dobijenih izjašnjenja zapaženo da licencu za obrazovanje odraslih za izvođenje programa obrazovanja za asistenta/kinju u nastavi posjeduje, osim jedne javne ustanove obrazovanja i vaspitanja i nekoliko privatnih preduzeća – privrednih društava, koja im je dodijeljena od strane nadležnog Ministarstva, tako da se obuka za ovo zanimanje relizuje i u auto-školi. Iako te ustanove prije dobijanja licence trebaju ispuniti potrebne kriterijume, činjenica je da se u istim vrše obuke za različite vrste zanimanja koja nemaju zajedničkih dodirnih tačaka sa zanimanjem asistenta/kinje u nastavi, odnosno potrebama djece sa smetnjama u razvoju. Zaštitnik je prilikom obilaska JU Gimnazije „Slobodan Škerović“ upoznat o načinu i sprovođenju obuke, jer se radi o licenciranom organizatoru obuke, a ista se sprovodi od strane kvalifikovanih predavača iz Zavoda za školstvo.

Na osnovu dobijenih izjašnjenja u vezi dobijanja licence za rad i sprovođenja obuke za asistenta/kinju u nastavi djeci sa smetnjama u razvoju, primjećuje se da u spektru realizatora ove vrste obuke *nema upravo onih institucija koje su kroz decenijski rad stekle iskustva u radu sa djecom sa smetnjama u razvoju kao što su resursni centri, dnevni centri za djecu sa smetnjama u razvoju i mnoge nevladine organizacije koje pružaju licencirane usluge djeci sa smetnjama u razvoju*. Stečeno znanje kao i praktična iskustva pomenutih ustanova bi svakako bila garant dobrog postupanja sa djecom sa smetnjama u razvoju. Podsjećamo na činjenicu da su upravo resursni centri u sistemu inkluzije prepoznati da pružaju podršku nastavnom kadru u radu sa djecom sa posebnim obrazovnim potrebama, a shodno tome, posjeduju znanja koja bi mogli prenijeti i na asistente/kinje u nastavi. Međutim, zapaža se da niti jedan resursni centar ne posjeduje akreditovani program za sprovođenje obuke za zanimanje Asistent/kinja u nastavi, odnosno ne posjeduje licencu. Važno bi bilo naglasiti i mogućnost praktične nastave za buduće asistente/kinje koju bi mogli dobiti u pomenutim ustanovama (resursnim centrima)¹⁸⁰.

Kada je riječ o obrazovanju i vaspitanju djece sa smetnjama u razvoju naglašavamo značaj resursnih centara koji imaju potrebni stručni kadar za rad sa djecom sa kompleksnim smetnjama u razvoju, te posjeduju dodatne obuke. Na osnovu obilazaka resursnih centara u Podgorici („1 Jun“ i „Podgorica“) te razgovora sa roditeljima, primjećuje se da u posljednje vrijeme pojedini roditelji prepisuju djecu iz redovnih u ove ustanove, jer nije bilo očekivanih rezultata u redovnim školama. Naime isticali su da dijete nije naučilo nikakve vještine, da ciljevi koje je dobilo ne odgovaraju naučenom. Ovi podaci idu u prilog značaju postojanja resursnih centara u obrazovnom sistemu.

Preporuke:

- ❖ Normativno urediti institut „Škola u prirodi“;
- ❖ Uraditi analizu postignuća djece sa smetnjama u razvoju u obrazovnom sistemu.

6.3.9. Participacija djece

6.3.9.1. Učešće djece u izbornom procesu (predsjednički i parlamentarni izbori)

Instituciji Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, obratio se predsjednik Državne izborne komisije (u daljem tekstu DIK), u vezi posmatranja izbornog procesa za Predsjednika Crne Gore od strane maloljetnog lica koje ima 14 godina koje je tražilo da posmatra izbore, kao i da vrši ispitivanje javnog mnjenja. Radi sagledavanja ovog pitanja izvršen je uvid u domaću zakonsku regulativu, međunarodne standarde, kao i uporednu zakonodavnu praksu pojedinih zemalja koja se odnosi na parlamentarne izbore i učešće organa i institucija u izbornom procesu.

Konstatovano je da postoje određene nejasnoće i nedostaci u preciznom definisanju, odnosno zakonskom određenju uključenja maloljetnika/ca - djece u praćenje izbornog procesa. Naime, iako pravo

¹⁸⁰ https://www.ombudsman.co.me/docs/1710840308_281223_preporuka_p.pdf

teži potpunom obuhvatu regulisanja odnosa, što zbog složenosti, dinamičnosti i promjenljivosti istih, dešava se da neki odnosi ostaju nenormirani ili nedovoljno normirani. Međutim, Zaštitnik nalazi da je ključni princip kojeg se treba pridržavati u konkretnoj situaciji najbolji interes djeteta, koji je pravno obavezujući međunarodni standard za sve aktivnosti, nezavisno od toga da li ih preduzimaju javne ili privatne ustanove socijalne zaštite, sudovi, državna uprava, zakonodavna tijela ili organizacije civilnog društva¹⁸¹. Načelo "najboljeg interesa djeteta" nije ograničeno na aktivnosti direktno usmjerene na djecu, nego je relevantno za sve djelatnosti koje mogu direktno ili indirektno uticati na dijete (uključujući političke i participativne procese). To znači da svaki akter (državni ili privatni) ima obavezu da izvrši "procjenu uticaja na dijete" i da razmotri posljedice svake mjere, te da posebno adekvatno prati primjenu odabranih mjera.

Komitet za prava djeteta u stavu 39 Opšteg komentara br. 14 jasno navodi da to što su interesi djeteta od „primarnog značaja” znači da se tim interesima daje veliki prioritet, a ne da ona predstavljaju tek jedan od faktora koje je potrebno uzeti u obzir. Onome što je za dijete najbolje mora se pridati veći značaj, čak i kad ti interesi nijesu „prevashodni”. Participacija djece i udruživanje, dva su prava utvrđena Konvencijom o pravima djeteta. Pravo na učešće ili participacija nije samo pravo na iznošenje mišljenja već i da se mišljenje djeteta uvijek razmotri uz poštovanje i uvažavanje istog.

Što se tiče udruživanja djece, saglasno Zakonu o nevladinim organizacijama, odredbom člana 10 st. 2, propisano je da osnivač nevladinog udruženja može biti i maloljetno lice sa navršениh 14 godina života, uz saglasnost zakonskog zastupnika, u skladu sa zakonom. Ova odredba istovremeno je u saglasju sa gorepomenutom Konvencijom koja propisuje da države priznaju pravo djeteta na slobodu udruživanja kao i slobodu mirnog okupljanja (čl. 15/1). Iako je djetetu dato pravo na osnivanje nevladine organizacije Zakonom o nevladinim organizacijama, istim je takođe propisano da nevladinu organizaciju može zastupati ovlašćeno lice - poslovno sposobno fizičko lice sa prebivalištem ili boravištem u Crnoj Gori. Činjenica je, da udruživanje i osnivanje nevladinih organizacija, rad u tim organizacijama i praćenje izbornog procesa/ispitivanje javnog mnjenja, što podrazumijeva, kako prava tako i obaveze (čije nepoštovanje za sobom povlači izricanje određenih novčanih kazni), nijesu situacije koje su međusobno uporedive. Shodno propsima, ukoliko ispunjavaju uslove, posmatrači mogu pratiti tok izbora i rad organa za sprovođenje izbora (birački odbori i izborne komisije). Posmatranje izbornog procesa ne podrazumijeva samo monitoring rada biračkog odbora na dan održavanja izbora, već i rad izborne administracije kroz praćenje sjednica na kojima se donose odluke, kao i ostale aspekte njenog rada. Međutim niti jednom odredbom Zakona o izboru Predsjednika i Zakona o izboru odbornika i poslanika, ne postoji eksplicitno ograničenje maloljetnom licu da prati tok izbora, kao što je na primjer to izričito učinjeno u nekim državama u susjedstvu (Srbija), koja u svom zakonu o izboru narodnih poslanika propisuje da predstavnik domaćeg posmatrača može biti akreditovan za domaćeg posmatrača samo ako je punoljetan državljanin te države. Takođe, u Republici Srbiji maloljetnik može, uz saglasnost roditelja osnovati nevladino udruženje, ali ga to ne ovlašćuje da može pratiti izbore. Kada je riječ o praksi u zemljama Evropske unije, pribavljena su mišljenja pojedinih zemalja članica Evropske mreže ombudsmana za djecu (ENOC), pa tako u Litvaniji djeca (do 18 godina) nijesu uključena u praćenje izbora ni na lokalnom, ni na državnom nivou, kao ni u Danskoj gdje je uslov da lice koje učestvuje u procesu posmatranja mora imati pravo glasa (18 godina) i status izbornog službenika, što je zvanje lica koje posmatra nacionalne i lokalne izbore.

U nedostatku izričitih propisa, postavlja se pitanje da li maloljetno lice koje ima 14 godina, može pratiti tok izbora i rad organa za sprovođenje izbora, kao i vršiti ispitivanje javnog mnjenja, a ti postupci obuhvataju brojne radnje i aktivnosti. Stoga je potrebno razmotriti sve činjenice i okolnosti u vezi omogućavanja djetetu da prati tok izbora, te šta bi bili nedostaci ili bolje rečeno rizici njegovog uključivanja

¹⁸¹ čl. 3 Konvencija o pravima djeteta UN-a

u izborni proces. Ukoliko bi se uzele u obzir okolnosti da dijete sa minimum navršениh 15 godina godina života stiče pravo na zasnivanje radnog odnosa, te time i poslovnu sposobnost, nameće se zaključak da bi moglo da prati određene faze u vezi sa izbornim procesom, a što bi u konačnom trebalo biti uslovljeno razvojnim kapacitetima, odnosno psiho-fizičkom zrelošću, kognitivnim sposobnostima i nadasve složenosti konkretne radnje u izbornom procesu.

Da bi maloljetno lice moglo aktivno participirati u nekom procesu, ono prije svega mora biti temeljno obaviješteno i informisano o kakvom se procesu radi, uključujući ne samo prava, već i obaveze, odnosno odgovornost koja proizilazi iz poštovanja izbornog zakonodavstva, uključujući i odredbe posebnih zakona koje predviđaju krivičnu i prekršajnu, pa i građansko pravnu odgovornost maloljetnih lica.

Kad je riječ o posmatranju izbornog procesa, odnosno konkretno ispitivanju javnog mnjenja, potrebno je maloljetniku u tom uzrastu jasno istaći sve informacije o radu posmatrača/ispitivača, svrsi tog posla, pravilima koja prate ovaj proces, vrijeme u kojem se odvija i dužinu trajanja, te uslove odgovornosti za nepoštovanje utvrđenih pravila. Ostaje takođe i otvoreno pitanje, da li i koju vrstu obuke bi trebalo da imaju posmatrači i ispitivači javnog mnjenja.

Takođe je važno istaći da maloljetnik/ca, koji bi kao ovlašćeni predstavnik udruženja, trebao da shvati i cjelinu konteksta, a ne samo ovlašćeni pristup pravima i jednoj ili više radnji u toku izbornog procesa. Shodno Zakonu o izboru odbornika i poslanika, period posmatranja teče od dana raspisivanja izbora i završava se zaključno sa objavljivanjem konačnih rezultata izbora, sa posebnim osvrtom na činjenicu da su i kod kvalifikovanih osoba pojedine radnje (npr. proglašenje konačnih rezultata izbora) izazvale dilemu. Takođe, pojedine faze izbornog procesa zahtijevaju i poznavanje materijalnog prava kao razloga angažovanja i cilja praćenja izbora, što maloljetna lica u tom uzrastu teško mogu ispuniti kao osnov njihovog angažovanja. Konačno, kada je u pitanju period okončanja izbornog ciklusa, u nekim situacijama (lokalni izbori u Glavnom gradu, Opštini Šavnik i sl.) pokazalo se da može trajati i više od pola godine.

Uvidom u pojedine osnovnoškolske planove i programe, može se zaključiti da je ovom pitanju veoma malo posvećeno pažnje, te se ne može zaključiti da su djeca stekla veći stepen znanja i saznanja o izborima i izbornim procesima i generalno participaciji u istim.

Takođe, nije nevažno spomenuti da se na izbornim mjestima prilikom samog postupka glasanja, nerijetko događa verbalno nasilje između pojedinih građana koji imaju politički suprotstavljene interese, te se takođe i može remetiti javni red i mir i dovesti u pitanje bezbjednost svih pa i djece, a što nije i ne može biti u najboljem interesu djeteta.

Iako postoje određene nedoumice u tumačenju regulative ili nedostaci, postoje veoma određene i jasne pravne norme koje se tiču izbornih prava. Naime, izborno pravo je uređeno Ustavom Crne Gore (pasivno i aktivno) i Ustav ga daje na svim nivoima samo punoljetnim građanima/kama. Djeca u Crnoj Gori, dakle, nemaju ni aktivno, a ni pasivno biračko pravo, a takođe nemaju pravo da budu ni osnivači političkih stranaka (član 7. Zakona o političkim partijama). U nedostatku preciznog uređenja, može se pristupiti sistematskom tumačenju pravnih normi, a ono se sprovodi na osnovu uvjerenja da između jedne pravne norme i druge pravne norme, te potrebi da između jednog dijela (norme) i cjeline (pravnog sistema) postoji povezanost. U tom međusobnom povezivanju, odnosno sistemskom tumačenju, izvodi se značenje neke norme u okviru pravnog sistema. Pod pojmom sistematskog tumačenja skriven je niz objašnjenih postupaka i niz tehnika za upotpunjavanje manjkavog prava, tj. onog koje sadrži pravne praznine i antinomije.

Imajući u vidu da je ovo izborni zakon, odnosno da je cilj normi obezbjeđenje takvog okruženja koje će obezbijediti demokratičnost procesa i slobodu izjašnjavanja kroz fer i demokratske izbore, te je malo

vjerovatno da bi u kontekstu svih ovlašćenja koja se daju kroz posmatračku ulogu civilnog sektora, taj cilj mogao biti ispunjen ili se njemu doprinijeti na konstruktivan način uvođenjem maloljetnika/ca koji su po mnogo čemu nepripremljeni za ulogu koja bi im bila data.

Podsjećamo, i u starim zbirkama prava isticalo se da je nedolično suditi ili davati pravni savjet na osnovu jedne odredbe, ne gledajući je kroz zakon u cjelini. Jedno od opštih načela tumačenja - kanon totaliteta, nalaže da se u interpretaciji poštuje uzajamni odnos između djelova i cjeline.

Povezivanjem i analiziranjem uzajamnog odnosa između djelova i cjeline, prilikom odlučivanja o ovom konkretnom pravnom pitanju, trebaju se imati u vidu i već postojeće i jasne Ustavne norme da samo punoljetna lica imaju aktivno i pasivno biračko pravo. Međutim o zahtjevima za posmatranje u ovom, kao i u drugim slučajevima, u konačnom, nadležna je odlučiti Državna izborna komisija, cijeneći sve navedene okolnosti, odnosno da li podnositelj zahtjeva ispunjava neophodne uslove za posmatranje izbora, odnosno ispitivanje javnog mnjenja, kao i uzrast tog lica.

Obzirom na to da u Zakonu o izboru odbornika i poslanika nije naveden uzrast koji je neophodan da bi se nekom licu moglo omogućiti praćenje izbora i ispitivanje javnog mnjenja, niti su preciznije definisane nadležnosti posmatrača/ispitivača, mišljenja smo da je ovu činjenično pravnu situaciju potrebno *precizno normativno urediti*, pri tom cijeneći i sagledavajući najbolji interes djeteta. To se odnosi i na druge pravne i faktičke situacije i učesnike posmatračkog procesa, kao što su prava lica lišenih poslovne sposobnosti ili sa ograničenom poslovnom sposobnošću (imajući u vidu da posjeduju biračko pravo) i slično.

6.3.10. Prava djece čiji su roditelji u pritvoru/zatvoru

U radu je bilo predmeta koji se odnose na prava djece čiji su roditelji na izdržavanju kazne zatvora ili se nalaze u pritvoru. Predmeti su se odnosili na lične odnose djece sa roditeljem, kao i na druga prava djeteta – dodatak za djecu, porodični smještaj i dr.

U jednom od postupaka zapaženo je da se oba roditelja nalaze u zatvoru, da je zatvorenica u ustanovi za izdržavanje kazne zatvora bila u drugom stanju, da je nakon porođaja obezbijeđen smještaj i djetetu, a obezbijeđeni su posebni uslovi za njegu i odgajanje djeteta do jedne godine. Zapaženo je da je organ starateljstva preduzimao aktivnosti shodno svojim nadležnostima, na zbrinjavanju, odnosno zaštiti djeteta i planiranju obezbjeđenja alternativnog oblika zaštite i smještaja u hraniteljsku porodicu.

Bilo je slučajeva da se roditelj koji je u zatvoru žali jer drugi roditelj ne dovodi djecu radi održavanja ličnih odnosa. U postupku je zapaženo da djeca imaju kontakte sa roditeljem posredstvom mobilnih aplikacija, da odbijaju da idu u zatvor, da je organ starateljstva upoznat sa slučajem, te da se nastoji kroz savjetodavni rad da se djeca podstaknu na kontakte.

Djeca čiji su roditelji u zatvoru, u određenom smislu su ranjiva upravo iz okolnosti nedostatka jednog roditelja i činjenice gdje se taj roditelj nalazi, a prava imaju ista kao i sva druga djeca. Stoga, postoji obveza svih relevantnih organa i ustanova da stvore uslove u kojima bi prava i interesi takve djece bili posebno zaštićeni. Neki od problema s kojima se djeca čiji su roditelji u zatvoru susrijeću su nedostatak prilagođene prostorije „child friendly“ okruženja u pritvoru, stigmatizacije u društvu, kao i izostanak stručne pomoći, posebno onim licima s kojima dijete živi.

Jedan od izvora domaćeg prava koji se odnosi na situaciju u kojoj su jedan ili oba roditelja u zatvoru je Zakon o izvršenju kazne zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti. Shodno Zakonu, ako osuđeni koji se upućuje na izvršenje kazne zatvora ili kazne dugotrajnog zatvora ima djecu do navršениh 18 godina, nadležni sud (iz člana 14 zakona), prije upućivanja osuđenog na izvršenje kazne, o tome obavještava

centar za socijalni rad prema prebivalištu ili boravištu osuđenog. Takođe, Uprava o prijemu zatvorenika na izvršenje kazne zatvora ili kazne dugotrajnog zatvora, o tome obavještava centar za socijalni rad. Zatvorenik ima pravo na posjetu od strane partnera, djece, roditelja, braće, sestara i tazbinskog srodnika u prvom stepenu srodstva, koje je označio prilikom prijema na izdržavanje kazne zatvora ili kazne dugotrajnog zatvora, *dva puta mjesečno, u trajanju do dva časa*. Takođe, zatvorenik ima pravo na porodičnu posjetu od strane bračnog ili vanbračnog partnera i djece, koja se obavlja u posebnoj, za to namijenjenoj prostoriji, bez nadzora, jednom mjesečno u trajanju do tri časa. Pomenuta prostorija, mora biti dovoljno prostrana, klimatizovana, sa potrebnim namještajem, kupatilom i prilagođena za boravak djece (čl. 74 Zakona). Zatvoreniku se takođe može dozvoliti vanredna posjeta po odobrenju lica koje rukovodi zatvorom, jednom mjesečno u trajanju do trideset minuta.

Mišljenje Zaštitnika je da djeca treba da budu na adekvatan način upoznata o situaciji drugog roditelja i mjestu gdje se nalazi, da se zavisno od uzrasta i intelektualnog razvoja treba razgovarati sa djecom, kako bi im se na stručan način približio značaj susreta sa roditeljem koji je u zatvoru. Učešće djece u postupku je takođe važno, kako bi djeca u određenom uzrastu mogla da iskažu svoje mišljenje.

6.3.11. Socijalna zaštita

6.3.11.1. Siromaštvo djece

Djeca imaju pravo na zaštitu od siromaštva, a djeca iz osjetljivih grupa imaju pravo na specifične mjere kojima se unaprjeđuju njihove jednake šanse. Podsjećamo da već nekoliko godina, prema relevantnim istraživanjima, svako treće dijete u Crnoj Gori živi u siromaštvu. Djeca koja žive u ruralnim područjima i sjevernom regionu, u lošijem su socio-ekonomskom položaju od djece koja žive u ostalim područjima. Napominjemo da su djeca koja rastu u siromaštvu suočena sa deprivacijom u svim oblastima, a pogotovu u oblasti obrazovanja, stanovanja, zdravlja i ishrane.

Iako su predlagane izrade strateških dokumenata u cilju smanjenja siromaštva, isti nijesu izrađeni, niti se poboljšanja opažaju, pa i dalje trećina djece živi u siromaštvu. Shodno propisima, sva djeca treba da imaju jednaku priliku za rast i razvoj, ali siromaštvo kojem su izloženi u svojim porodicama, neminovno utiče na sva područja života i sva prava koja mu pripadaju: pravo na opstanak i razvoj, zdravlje, obrazovanje, dostignuća i ponašanja, kao i porodične odnose. Zapažaju se povećani troškovi života, pa su tako oni koji su živjeli od pomoći države, koja je ostala nepromijenjena, dovedeni u situaciju još većeg siromaštva i nepovoljnije i neizvjesnije situacije. Takođe, izražene su teškoće jednoroditeljskih porodica, u kojima roditelj sam izdržava dijete, bilo da drugog roditelja nema ili ne ispunjava obavezu njegovog izdržavanja. Ovi roditelji dužni su da svakodnevno brinu o djeci, pa neki od njih objektivno ne mogu da obavljaju posao ili rade pola radnog vremena, što smanjuje njihove prihode.

Za izlazak djece iz kruga siromaštva nije dovoljno samo povećanje novčanih sredstava, ali smo mišljenja da je potrebno revidirati uslove za ostvarivanje prava i visinu iznosa materijalnog obezbjeđenja porodice, koji u dužem vremenskom periodu nijesu mijenjani, kako bi se donekle usaglasili sa životnim troškovima i društvenim tokovima (povećanja cijena). Uvođenjem dodatka za svu djecu do 18. godina, djelimično je napravljen pozitivan pomak u smanjenju siromaštva.

Preporuka:

- Prioritetne mjere i radnje na smanjenju siromaštva i smanjenju jaza između sjevera i juga.

6.3.11.2. Usluge u sistemu socijalne i dječje zaštite

6.3.11.2.1. Dnevni centri za djecu sa smetnjama u razvoju i osobe sa invaliditetom

Zaštitnik je u kontinuitetu pratio ostvarivanje prava djece sa smetnjama u razvoju koja ostvaruju pravo na uslugu za život u zajednici – dnevni boravak. Svoje zaključke temelji na osnovu redovnih obilazaka i rada

na pojedinačnim predmetima. U Crnoj Gori ima 17 dnevnih centara koji funkcionišu kao javne ustanove osnovane od strane lokalne samouprave, osim jednog koji je osnovala država u okviru JU Dječjeg doma "Mladost" u Bijeloj. Dnevni centri ne postoje u lokalnim samoupravama: Bar, Kolašin, Petnjica, Gusinje, Šavnik, Plužine, Žabljak i Tuzi. Zaštitnik je u saznanju da je postavljen kamen temeljac za dnevni centar u Baru.

Podsjećamo da su dnevni centri na lokalnom nivou ustanove socijalne i dječje zaštite koje su osnovane sa ciljem ostvarivanja deinstitucionalizacije djece sa smetnjama i namjera njihove djelatnosti je i da se svoj djeci pruže podjednake šanse da napreduju u svojim sredinama, što predstavlja nastavak započetog puta okrenutog ka deinstitucionalizaciji. Ostvarivanje prava na život u zajednici, upravo se ostvaruje kroz razvoj usluga u zajednici, obezbjeđivanjem stabilnih izvora finansiranja i uslova za integraciju, kako bi se prevenirao smještaj korisnika/ca u institucije. Zaštitnik smatra da je, u cilju uspješnog procesa deinstitucionalizacije, potrebno obezbijediti održivost ovih važnih usluga socijalne i dječje zaštite, jer je evidentno da se još uvijek nije u potpunosti dogodila decentralizacija pružanja usluga i finansiranja¹⁸². Zaštitnik podsjeća i na angažovanje Odbora za ljudska prava i slobode Skupštine Crne Gore, u dijelu praćenja rada dnevnih centara za djecu sa smetnjama u razvoju i osobe sa invaliditetom u Crnoj Gori, koji je održao nekoliko kontrolnih saslušanja i s tim u vezi dao Zaključke¹⁸³.

Prema podacima Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu, u okviru postojećih kapaciteta preostalo je relativno malo "prostora" za uključivanje novih korisnika. Ovu vrstu usluge koristi 329 djece i mladih sa smetnjama u razvoju.¹⁸⁴

Primjer:

Zaštitniku se obratila majka djeteta sa smetnjama u razvoju iz Opštine Kolašin, čije dijete od četiri godine ne može da ostvari pravo na uslugu dnevnog centra u Bijelom Polju. Iako je porodici od strane određenih stručnih lica preporučeno da dječak koristi stimulativne tretmane i ranu intervenciju u Dnevnom centru „Tisa“ u Bijelom Polju, između ostalog, tretmane defektologa, slanu sobu, bazen, neurofidbek, a koje nije moguće obezbijediti u mjestu stanovanja, kao ni u drugom dnevnom centru koji je takođe u drugoj obližnjoj opštini. Ovo nije prvi slučaj sa kojim se Zaštitnik susreo, gdje se djetetu sa smetnjama zbog adrese stanovanja onemogućava korišćenje usluga u ovom centru, gdje postoje brojne usluge koje drugi centri nemaju. Dato je mišljenje koje nije ispoštovano¹⁸⁵.

Zaštitnik je postupao u slučaju koji se odnosio na ograničene kapacitete dnevnog centra u Podgorici. Naime, majka djeteta sa smetnjama u razvoju je podnijela pritužbu jer njeno dijete nije moglo ostvariti pravo na usluge koje se pružaju u ovom Dnevnom centru iz razloga što su kapaciteti već popunjeni. Zaštitnik je mišljenja da Dnevni centar za djecu i omladinu sa smetnjama i teškoćama u razvoju u Podgorici sa prostornim i kadrovskim kapacitetom za rad sa samo 20 korisnika nije dovoljan imajući u vidu broj stanovnika a proporcionalno tome i broj djece sa smetnjama u razvoju.

Stoga, Zaštitnik smatra da je neophodno da Dnevni centri u saradnji sa nadležnim Centrima za socijalni rad procijene potrebe djece sa smetnjama u svojoj lokalnoj zajednici i pronađu najbolji model organizacije vremena i tretmana u skladu sa postojećim kapacitetima kako bi se dostupnost ove usluge obezbijedila većem broju korisnika, naravno uz poštovanje izdate licence¹⁸⁶.

6.3.12. Zaštita prava maloljetnika u sukobu sa zakonom

182 https://www.ombudsman.co.me/docs/1658232086_04072022_preporuka_mrss.pdf

183 Zaključci Skupštine CG Broj: 00-63-8/22-26/5 („Službeni list Crne Gore", br. 084/22 od 01.08.2022.g

184 <https://www.zsdzcg.me/biblioteka> (Izveštaj o radu dnevnih centara (boravaka) za djecu i mlade sa smetnjama i teškoćama u razvoju - jun 2023. godine)

185 https://www.ombudsman.co.me/docs/1702893644_231023_preporuka_dc.pdf

186 https://www.ombudsman.co.me/docs/1706708561_29122023_preporukamrs.pdf

Sistemi pravosuđa i socijalne zaštite imaju ključnu ulogu u zaštiti prava maloljetnika/ca u sukobu sa zakonom, zbog spleta različitih faktora rizika i ranjivosti ove grupe djece. Djeca ne dobijaju uvijek blagovremenu i individualizovanu podršku, a odgovor sistema nije uvijek njima prilagođen, pa se događaju kršenja prava djeteta u ovoj oblasti.

Na osnovu rada na predmetima i obilazaka ustanova u kojima se izvršavaju kazne zatvora, uočava se da još uvijek nije moguće u potpunosti primjeniti važeći Zakon o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku, a koji je osnovni propis koji se odnosi na maloljetne počinioce krivičnih djela.

Naime, predmet duže pažnje Zaštitnika bilo je izvršavanje vaspitnih mjera - Institucionalnih mjera koje su najstrožiji oblik ovog tipa sankcija i odnose se na upućivanje maloljetnika/ca u vaspitnu ustanovu nezavodskog tipa ili u ustanovu zavodskog tipa, kao i upućivanje u specijalizovanu ustanovu¹⁸⁷. Međutim, u Crnoj Gori ne postoji ustanova zavodskog tipa, kao ni specijalizovana ustanova, a zapaženo je da nadležni sudovi izriču ovu vaspitnu mjeru znajući da se ista nema gdje izvršiti, osim u zatvoru, a što nije u skladu sa međunarodnim standardima i propisima, sa svrhom krivičnih sankcija, i najboljim interesima djece. Stoga je Zaštitnik upozoravao državne organe da treba riješiti ovu pravnu situaciju.

Istovremeno, bilo je slučajeva da se maloljetnik kojem je potrebno liječenje, jer ima psihičke probleme uslijed konzumiranja psihoaktivnih supstanci, uputi u bolnicu za odrasle, iako to nije u skladu sa zakonom. Maloljetnici koji su zavisnici od psihoaktivnih supstanci, nerijetko zarad pribavljanja narkotika, pribjegavaju vršenju raznih krivičnih djela, te završavaju u zatvoru. Mišljenja smo da je potrebno oformiti *ustanovu gdje se maloljetnik/ca može uputiti na odvikavanje od bolesti zavisnosti (droge, alkohola i sl.)*.

Preporuke:

- ❖ *Osnovati ustanovu zavodskog tipa gdje bi se mogla izvršiti sankcija upućivanja u vaspitnu ustanovu zavodskog tipa;*
- ❖ *Obezbijediti specijalizovanu ustanovu u kojoj se može izvršiti sankcija - vaspitna mjera upućivanja u specijalizovanu ustanovu.*

6.3.13. Pravo na zdravstvenu zaštitu

U predmetima koji su se odnosili na pravo djece na zdravstvenu zaštitu, ukazivano je na nedostatak ljekara pedijataru u pojedinim sredinama, dugo čekanje na dijagnostičke procedure, liječenje djece sa psihijatrijskim problemima, urgentnu zdravstvenu zaštitu i dr.

6.3.13.1. Dijagnostičke procedure, liste čekanja, nedostatak pedijataru

U radu je bilo predmeta koji se odnose na dugo čekanje na pregled specijaliste određene struke, odnosno dijagnostičke procedure. Zaštitnik je zapazio da se u a KCCG – Institutu za bolesti djece obavljaju različite dijagnostičke metode: ultrazvučno i MR snimanje djece. Shodno Zakonu o zdravstvenoj zaštiti, zdravstvenu zaštitu na primarnom nivou građani ostvaruju preko izabranog tima doktora medicine ili izabranog doktora medicine za odrasle ili za djecu, tako da je uspostavljen sistem zakazavanja i ultrazvučnih pregleda za djecu od strane izabranog pedijatra. Međutim, često se dešava da se jedan broj pacijenata ne pojavljuje u zakazanim terminima, a da ustanovu pacijenti/roditelji ne obavještavaju o tome, te se ti termini ne oslobađaju iz sistema. Zaštitnik ističe da i građani/ke trebaju imati dužnu pažnju i odgovornost da obavijeste zdravstvenu ustanovu o nemogućnosti dolaska na zakazani termin, kako bi se oslobodio termin drugom pacijentu i smanjio period čekanja na pregled. Ukazano je Ministarstvu

187 "Maloljetniku ometenom u psihičkom razvoju ili sa psihičkim poremećajima koji je učinio krivično djelo sud može, umjesto mjere upućivanja u vaspitnu ustanovu nezavodskog tipa ili ustanovu zavodskog tipa, izreći mjeru upućivanja u specijalizovanu ustanovu u kojoj se može obezbijediti liječenje i osposobljavanje maloljetnika."

zdravlja i Kliničkom centru Crne Gore da u međusobnoj saradnji, preduzmu aktivnosti na unaprijeđenju uslova za ostvarivanje zdravstvene zaštite djece u Institutu za bolesti djece – adekvatnog broja ljekara specijalista, poboljšanje prostornih uslova i dr. kao i da razmotre mogućnost sprovođenja edukacije građana o ostvarivanju prava na efikasnu zdravstvenu zaštitu sa naročitim akcentom na obavezu odjavljivanja termina.

Javni interes u oblasti zdravstvene djelatnosti (koji je zakonski definisan) iziskuje kontinuirano preduzimanje mjera i radnji relevantnih politika kojima se stvaraju uslovi za sprovođenje adekvatne zdravstvene zaštite za sve, uslovi za očuvanje i unaprijeđenje zdravlja građana, kao i mjere kojima se usklađuje funkcionisanje i razvoj zdravstvene djelatnosti. Zapaženo je na osnovu obilazaka opština i zdravstvenih ustanova, da se sa problemom nedostatka ljekara pedijatar suočavaju pojedine opštine u Crnoj Gori usljed odlaska ljekara na rad u inostranstvo ili u privatni sektor, na isti problem je Zaštitnik ukazivao nadležnim organima. Crna Gora je strateškim dokumentima prepoznala obezbjeđivanje i unaprijeđenje kvaliteta zdravstvene zaštite kao jedan od ciljeva u oblasti zdravstva i postizanja kvaliteta u održivom i integrisanom sistemu zdravstvene zaštite zasnovanom na principima solidarnosti, jednakosti, dostupnosti i sa pacijentom u središtu sistema.

6.3.13.2. Stacionarno liječenje djece u oblasti dječije psihijatrije

Iako u izvještajnom periodu nije bilo predmeta koji su se odnosili na zaštitu djece sa psihijatrijskim problemima, zapaža se da još uvijek u Crnoj Gori u okviru postojećih zdravstvenih ustanova ne postoje uslovi za bolničko liječenje što predstavlja ozbiljan problem u sistemu zdravstvene zaštite djece koja imaju poteškoće sa mentalnim zdravljem.

Zapaža se da je sredinom 2022. godine, postavljen kamen temeljac za izgradnju Klinike za mentalno zdravlje, u okviru Kliničkog centra Crne Gore (finansiranje iz Kapitalnog Budžeta). Objekat Klinike za mentalno zdravlje je spratnosti S+P+2. Ukupna bruto površina objekta sa suterenom je 3564,76 m² i u okviru Klinike je predviđeno odjeljenje za dječiju i adolescentnu psihijatriju gdje će biti uslova za hospitalizaciju djece. Prema raspoloživim podacima, ugovoreni rok završetka radova je 18 mjeseci od dana uvođenja izvođača u posao.¹⁸⁸

Zaštitnik će pratiti realizaciju ovog važnog državnog projekta.

6.3.13.3. Drugi predmeti u vezi zdravstvene zaštite djece

Bilo je predmeta koji su se odnosili na rani razvoj i podršku djeci sa smetnjama u razvoju, a koji se dijelom odnose i na zdravstvenu zaštitu. Naime, visokokvalitetni programi njege i edukacije u ranom djetinjstvu mogu poboljšati izgled sve djece, a naročito one koja imaju smetnje, za uspjeh u budućnosti. Potrebe svakog djeteta iziskuju ulaganje u pravovremene rane intervencije, koje se usklađuju sa ključnim fazama u razvoju mozga sa ciljem da se razvoj dodatno podspiješi. Ovaj pristup može unaprijediti živote djece koja su ranjiva ili nemaju povoljne uslove života, kao i njihovih porodica, sa velikim uticajem na cjelokupno društvo.

Vlada Crne Gore je krajem 2023. godine usvojila Strategiju ranog razvoja djeteta za period 2023-2027. godine, čiju će implementaciju Zaštitnik pratiti.

6.3.13.4. Imunizacija djece

Pravo je djeteta na blagovremenu zdravstvenu zaštitu i njen najviši nivo. Imunizacija djece jedan je od vidova zdravstvene zaštite djece od zaraznih bolesti.

¹⁸⁸ <https://www.gov.me/clanak/saopstenje-pocinje-gradnja-klinike-za-mentalno-zdravlje-u-podgorici>

Predstavnici Zaštitnika prisustvovali su radu međusektorske grupe koju je oformilo Ministarstvo zdravlja, a uslijed zabrinutosti zbog niskog obuhvata vakcinacije djece pojedinim vakcinama.

Takođe zapaža se da se zbog značaja ovog pitanja, istim bavio i Odbor za zdravstvo, rad i socijalno staranje Skupštine Crne Gore, te je, s tim u vezi, održano kontrolno saslušanje na temu "Obuhvat djece vakcinisane MMR vakcinom" gdje je saopšteno da skoro 15 hiljada djece predškolskog uzrasta nije primilo MMR vakcinu.

Zapaža se da je u maju 2023. godine, počeo sa radom Call centar za podršku imunizaciji i zaštiti djece od zaraznih bolesti. Naime u okviru projekta, (finansira EU), oformljen je *Call centar za podršku imunizaciji i zaštiti djece od zaraznih bolesti*, koji ima cilj da se na naučno zasnovanim i ispravnim informacijama roditelji upoznaju sa istinitim i provjerenim činjenicama u vezi imunizacije djece, te da njihovi strahovi i pitanja dobiju adekvatan odgovor. Stručna lica treba da informišu roditelje/staratelje djece o rizicima koje nosi izostanak vakcinacije i opasnostima od bolesti kao što su morbili, zauške i rubela, takođe odgovaraće i na njihova pitanja i nedoumice na stručan kao i razumljiv način. Takođe, najavljeno je da će Timovi izabranih doktora za djecu u domovima zdravlja u Crnoj Gori, obavljati i vanrednu vakcinaciju vikendima, kako bi djeci, koja nijesu vakcinisana MMR vakcinom, omogućili da se u što kraćem roku vakcinišu¹⁸⁹. U narednom periodu očekuju se efekti ovog servisa.

Predstavnici Zaštitnika prilikom posjete Bjelom Polju, obišli su renovirano odjeljenje pedijatrije JZU Opšte bolnice u Bijelom Polju, koje je adaptirano po savremenim standardima, u djeci prigodnom ambijentu, a što bi mogao biti dobar model i za ostale prostore u kojima se pružaju zdravstvene usluge djeci. Ovo odjeljenje sadrži dnevnu bolnicu, polu-intenzivnu i intenzivnu njegu, bolesničke sobe sa 32 ležaja, vešeraj, igraonicu, apartmane. Sredstva za adaptaciju prostora i nabavku najsavremenije medicinske opreme obezbijedila je humanitarna organizacija "Hemias", g-dina Hajriza Brčvaka.

Preporuke:

- Nastaviti sa sprovođenjem informativne kampanje za roditelje/staratelje o značaju imunizacije u cilju očuvanja i unaprjeđenja zdravlja djece;
- Podsticanje rane dijagnostike i intervencije u razvojnim poremećajima djece.

6.3.14. Pravo djeteta na zdravu životnu sredinu

Djeca imaju pravo na životni standard koji odgovara njihovom fizičkom, mentalnom, duhovnom, moralnom i socijalnom razvoju. Čista, zdrava i održiva životna sredina je preduslov za ostvarivanje ovog prava, uključujući adekvatno stanovanje, sigurnost hrane i sigurnu i čistu vodu za piće i kanalizaciju.

Zapaža se da je već duži period prisutan visok nivo zagađenja vazduha u pojedinim opštinama (Pljevlja, Bijelo Polje, Nikšić, Podgorica), a što nesporno može dovesti i dovodi do posljedica po lokalno stanovništvo, pa i djecu. Iz Rezimea - Informacije o stanju životne sredine u Crnoj Gori za 2022. godinu¹⁹⁰ (objavljen 2023.godine), tokom 2022. godine evidentirano je blago poboljšanje kvaliteta vazduha u Sjevernoj i Centralnoj zoni u odnosu na 2021. godinu, osim u Pljevljima gdje je broj dana sa prekoračenjima srednje dnevne koncentracije PM10 čestica bio za 10 dana veći. Najveći broj dana sa prekoračenjima granične vrijednosti srednje dnevne koncentracije PM10 čestica registrovana je u Pljevljima (124 dana).

¹⁸⁹ <https://www.gov.me/clanak/pocinje-sa-radom-call-centar-za-podrsku-imunizaciji-i-zastiti-djece-od-zaraznih-bolesti>

¹⁹⁰ <https://epa.org.me/wp-content/uploads/2023/09/Rezime-Informacije-o-stanju-%C5%BEivotne-sredine-za-2022.-godinu.pdf>

Zaštitnik zapaža da je po prvi put, Komitet UN za prava djeteta izričito potvrdio pravo djece na čistu, zdravu i održivu životnu sredinu, objavljivanjem sveobuhvatnog tumačenja obaveza država ugovornica Konvencije o pravima djeteta UN-a. Komitet je naglasio da se prava na adekvatno stanovanje, hranu, vodu i kanalizaciju trebaju ostvarivati na održiv način, uključujući dostupnost usluga u pogledu potrošnje materijala, resursa i energije i prisvajanja prostora i prirode¹⁹¹. Naime, stanovanje nije adekvatno ukoliko građani/ke nemaju sigurnu vodu za piće, adekvatne sanitarne uslove, električnu energiju neophodnu za pripremu hrane, grijanje, osvjetljenje, čuvanje hrane ili odlaganje smeća.

“Djeca širom sveta predvode borbu protiv klimatskih promena; pozivaju svoje vlade i korporacije na akciju da zaštite planetu i njihovu budućnost”. U Opštem komentaru br. 26, Komitet za prava djeteta ne samo da ponavlja i pojačava glas djece, već i jasno definiše njihova prava u vezi sa životnom sredinom koja bi države ugovornice trebalo da poštuju, zaštite i ostvare. „Ovaj novi Opšti komentar predstavlja ključni korak ka priznavanju prava svakog djeteta na Zemlji da živi u čistoj, zdravoj i održivoj životnoj sredini. Zadatak je Vlada da u tom smislu preduzmu hitne korake. Opšti komentar br. 26 precizira da su države ugovornice odgovorne ne samo da zaštite prava djece od štetnih uticaja, već i od predvidivih kršenja njihovih prava u budućnosti zbog radnji koje države danas (ne)preduzimaju.

6.4. Socijalna zaštita

U radu je bio jedan broj predmeta koji su se odnosili na prava iz socijalne zaštite. Najveći broj predmeta odnosio se na usluge u oblasti socijalne zaštite (smještaj u dom starih, usluga dnevnog boravka za osobe sa invaliditetom, pomoć u kući i dr.).

Svaki pojedinac i porodica kojima je neophodna društvena pomoć i podrška radi savladavanja socijalnih i životnih teškoća i stvaranja uslova za zadovoljenje osnovnih životnih potreba imaju pravo na socijalnu zaštitu u skladu sa Zakonom¹⁹². Pravo na socijalnu zaštitu obezbjeđuje se materijalnom podrškom i pružanjem usluga socijalne zaštite. Shodno propisima, prava iz socijalne i dječje zaštite može ostvariti crnogorski državljanin sa prebivalištem na teritoriji države i azilant i stranac pod supsidijarnom zaštitom, u skladu sa zakonom, kao i lice koje ima status stranca sa odobrenim privremenim boravkom ili stalnim nastanjenjem u državi, u skladu sa posebnim zakonom. Usluge socijalne zaštite organizuju se kao usluge za djecu, mlade i usluge za odrasla i stara lica, a pružaju se privremeno, povremeno i dugotrajno u skladu sa potrebama i najboljim interesom korisnika.

Kada je riječ o materijalnim davanjima, prema podacima Ministarstva rada i socijalnog staranja¹⁹³ u 2023. godini (obračunski period decembar 2022. godina i 2023. godine) može se zaključiti da je došlo do smanjenja broja porodica korisnika materijalnog obezbjeđenja u brojčanom iznosu za 627, što u procentima čini oko - 10%. Takođe, znatan porast primjećuje se kod dodatka za njegu i pomoć drugog lica za 31,67 % odnosno 7.252 više korisnika, dok pravo na ličnu invalidninu bilježi porast od 12,21 % (u odnosu na decembar 2022. godine) ili 397 korisnika više, a naknada roditelju/staratelju korisnika tog prava bilježi rast za navedene mjesece za 304 korisnika ili 11,29 %. Naknade majkama po Odluci Ustavnog suda od 2017, bilježe pad od -36,31 % (73 korisnice), kao i obeštećenje bivših korisnika naknade po osnovu rođenja troje ili više djece pad broja za 1.462 ili -9,23 %.

Prema podacima MONSTATa po tipu domaćinstva, u 2022. godini, najvišu stopu rizika od siromaštva imala su lica u domaćinstvima koja čine jedna odrasla osoba sa najmanje jednim izdržavanim djetetom

191 <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/crcgc26-general-comment-no-26-2023-childrens-rights>

192 Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti („Sl. list CG“ br. br. 027/13 od 11.06.2013, 001/15 od 05.01.2015, 042/15 od 29.07.2015, 047/15 od 18.08.2015, 056/16 od 23.08.2016, 066/16 od 20.10.2016, 001/17 od 09.01.2017, 031/17 od 12.05.2017, 042/17 od 30.06.2017, 050/17 od 31.07.2017, 059/21 od 04.06.2021, 145/21 od 31.12.2021, 145/21 od 31.12.2021, 003/23)

193 Izjašnjenje br. 01-128/24-438/2 od 6.02.2024.g.

(47,9%), zatim lica u domaćinstvima koja čine dvije odrasle osobe sa troje ili više izdržavane djece (37,6%)¹⁹⁴.

Ministarstvo rada i socijalnog staranja nije bilo u mogućnosti da dostavi Zaštitniku podatke koji se odnose na strane državljane koji u Crnoj Gori ostvaruju prava iz socijalne i dječje zaštite, jer je uvidom u Informativni sistem socijalnog staranja (ISSS), konstatovano da centri za socijalni rad ne unose ažurno podatke o državljanstvu korisnika prava, pa iste smatraju nepouzdanim i kao takve nijesu u mogućnosti da podijele i objave.

Zaštitnik smatra da nije dobar ovakav način (ne)postupanja centara za socijalni rad, kojima je upravo Ministarstvo rada i socijalnog staranja bilo dužno da skrene pažnju i ukaže na propust kako bi se svi podaci koji se unose u sistem unijeli tačno i mogli biti objavljeni i analizirani. Veoma je važan podatak o broju stranih državljana koji ostvaruju prava iz socijalne i dječje zaštite u Crnoj Gori, imajući u vidu širok opseg tih prava, te moguće zloupotrebe. Takođe, ovaj podatak bi bio značajan imajući u vidu veliki broj stranaca koji se nalaze u Crnoj Gori (sa privremenim ili stalnim boravkom). Nesporno je da korisnik ima pravo na zaštitu ličnih podataka iz dokumentacije koja se obrađuje za potrebe izvještaja, uključujući i one koje se tiču njegove ličnosti, ponašanja i porodičnih okolnosti i načina korišćenja prava iz socijalne i dječje zaštite. Međutim mišljenja smo da neki važni podaci, kao što je državljanstvo, trebaju biti dostupni.

U određenom broju predmeta postupalo se po obraćanju NVO Banka hrane – zahtjevima za pomoć porodicama koje su stanju socijalne potrebe i koje nijesu bile u mogućnosti da ostvare prava pred nadležnim centrima za socijalni rad, (lična invalidnina, dodatak za tuđu njegu i pomoć, jednokratne novčane pomoći, materijalno obezbjeđenje porodice, pravo na stanovanje, status u državi, smještaj u domovima starih, beskućništvo) i lokalnim samoupravama (rješavanje stambenog pitanja).

Primjer:

Zaštitniku se obratio roditelj osobe sa invaliditetom koja ima 30 godina, u vezi sa uslugom pomoć u kući, jer njegov sin nije pohađao dnevni boravak iz zdravstvenih razloga. Zaštitnik je zapazio da je nakon prestanka sa korišćenjem usluge dnevnog boravka za djecu i mlade sa smetnjama u razvoju (do 27 godina), usled navršene godine života, lokalna samouprava pružala i druge vidove pomoći porodici: finansijska pomoć i pomoć u vidu geronto-domaćice koja je pravila društvo porodici i provodila vrijeme sa sinom podnosioca, što je duži period dobro funkcionisalo. Međutim, kako se u međuvremenu u toj Opštini otvorio novi servis – Dnevni boravak za osobe sa invaliditetom 27+, to se sinu podnosioca njegovoj porodici pružila mogućnost za uslugu. Naime, u okviru Dnevnog boravka pružaju se različite usluge: psihosocijalna podrška korisnicima i roditeljima, radno-okupacione kao i sportsko-rekreativne radionice. Takođe, obezbijeđen je prevoz i topli obrok za korisnike ovog servisa.

6.4.2. Smještaj u ustanovu lica sa mentalnom ometenošću

U sklopu redovnih aktivnosti posjećen je JU Zavod "Komanski most", ustanova u kojoj se jedino u Crnoj Gori vrši smještaj lica sa mentalnom ometenošću. Zapaženo je da je cijena usluge koju je odredilo Ministarstvo rada i socijalnog staranja, niža od cijene usluge smještaja u javnim ustanovama domovi starih u Crnoj Gori, koji pružaju uslugu smještaja starim licima i licima sa invaliditetom, čime su korisnici Zavoda dovedeni u neravnotežan položaj, u odnosu na korisnike usluge smještaja u javnim ustanovama domovima starih. Po mišljenju Zaštitnika, ovakvo postupanje nije razumno i ni sa čim opravdano i direktno utiče na ostvarivanje prava smještenih lica. Naime, cijena usluge smještaja u JU Zavod "Komanski most" utvrđena je rješenjem Ministarstva rada i socijalnog staranja br. 01-128/22-5301/2 od 28.11.2022 godine, u iznosu od 350,00 eura. Istim rješenjem, cijene usluga u javnim ustanovama domovima starih, u zavisnosti od stepena podrške, određene su u iznosima od 300,00 eura, 400,00 eura i 550,00 eura (I i II stepen podrške korisniku). Osim ovih cijena u domovima starih, primjenjuju se i cijene usluga koje su

¹⁹⁴ https://monstat.org/uploads/files/SILC/2022/Saop%C5%A1tenje_Anketa_o_dohotku_i_uslovima_%C5%BEivota_EU-SILC_2022.pdf Saopštenje MONSTAT-a 03.10.2023

formirane od strane upravnih odbora/direktora javnih ustanova (za neposredno ugovaranje) i znatno su veće od pomenutih, te se pojedine usluge (presvlačenje pelena) dodatno naplaćuju. Utvrđivanje cijena od strane upravnog odbora ili direktora javne ustanove, Zaštitnik smatra nezakonitim i na štetu korisnika, a na to je ranije ukazivao nadležnim organima.

Shodno Odluci Vlade Crne Gore¹⁹⁵ Javna ustanova Zavod "Komanski most" pruža usluga smještaja odraslih lica sa invaliditetom (umjerene, teže i teške intelektualne teškoće i poremećaji iz autističnog spektra). Imajući u vidu stanje korisnika, te različite vrste smetnji i oboljenja, postoji velika potreba za različitim nivoima podrške. Svim korisnicima smještaja oduzeta je poslovna sposobnost i to potpuno, a samo jednom korisniku djelimično. Stanje korisnika je takvo, da nijesu u mogućnosti da obavljaju svakodnevne radnje (higijena, ishrana i sl.) bez podrške zaposlenih. Osim mentalnih smetnji, ima i lica sa fizičkim invaliditetom, korisnika koji su nepokretni ili veoma malo pokretni, te je za rad sa njima i njihovo zbrinjavanje (presvlačenje, higijena, hranjenje, pridržavanje ili pomoć pri okretanju i sl.) potrebno više vremena, a i snage. Takođe, oko 70% korisnika koristi pelene, a prisutna je i velika potrošnja lijekova i drugih medicinskih preparata. Evidentno je da različite smetnje iziskuju individualan pristup svakom korisniku, te da se i usluge koje dobijaju trebaju na taj način grupisati i bilo bi svrsishodno da se i cijena upodobi stepenima podrške, kako to propisuje Pravilnik o bližim uslovima za pružanje i korišćenje, normativima i minimalnim standardima usluge smještaja odraslih i starih lica. Ovo, imajući u vidu i činjenicu da se u Zavodu rad organizuje kroz različite aktivnosti u skladu sa mogućnostima i zavisno od procijenjenog stepena podrške. JU Zavod „Komanski most“ i njegov stručni multidisciplinarni tim vrši procjenu stepena podrške, te s tim u vezi dodjeljuje stručnu pomoć i nivo te pomoći, međutim, to ne prate i troškovi koji realno treba da idu uz vrstu podrške. Naime, da bi utvrđena podrška zaista i bila pravična, potrebno je da se u praksi dosljedno primenjuje. U fokusu rada ustanove kao krajnji ishod treba da bude zaštita najboljeg interesa korisnika. Zaštitnik zapaža da zaposleni u Zavodu obavljaju odgovoran i kompleksan posao, koji obavljaju sa velikom posvećenošću i empatijom. Takođe, kako bi rad bio efikasniji, zaposleni imaju potrebu za dodatnim edukacijama za postupanje prema licima sa mentalnom ometenošću, licima sa autizmom i licima koja ispoljavaju uznemirenost, agresiju i sl.

Imajući u vidu sve navedeno, Zaštitnik cijeni da bi i podrška njihovom radu, sa krajnjim ciljem bolje zaštite korisnika od strane države, trebala biti znatno veća, a u ovom slučaju iskazana kroz cijenu usluge koja ne bi smjela biti niža od cijena koje se primjenjuju u javnim ustanovama za smještaj starih lica i lica sa invaliditetom – domovima starih. Pri tome, treba imati u vidu da je ovo jedina ustanova ove vrste u Crnoj Gori.

Radi unaprjeđenja rada u JU Zavodu "Komanski most", kao i u ostalim javnim ustanovama socijalne i dječje zaštite koje pružaju uslugu smještaja, potrebno je donijeti rješenje o utvrđivanju cijene usluga kojim će se na pravedan i zakonit način utvrditi cijene a koje odražavaju realne potrebe svih korisnika i koje neće favorizovati pojedine pružaoce usluga kao što je to sada slučaj¹⁹⁶.

6.4.3. Prava na smještaj u ustanovu starih lica i lica sa invaliditetom

Bilo je u radu više predmeta koji su se odnosili na smještaj u dom starih – na način smještaja u dom, premještaj iz jedne u drugu javnu ustanovu za smještaj starih lica, neometano kretanje, nasilje i dr.

Tokom 2023. godine počela je sa radom JU Dom starih "Podgorica" (primio prve korisnike u januaru 2023.g.) kao i JU Dom starih "Nikšić". Određeni broj korisnika koji su imali prebivalište na teritoriji Nikšića ili Podgorice su po otvaranju tih ustanova premješteni u iste (iz Risna, Bijelog Polja). U pojedinim

¹⁹⁵ Odluka o organizovanju javne ustanove zavod "Komanski Most" ("Službeni list RCG", br. 11/06, "Sl. list CG", br. 13/14, 6/19)

¹⁹⁶ https://www.ombudsman.co.me/docs/1704277741_18122023_preporuka_km.pdf

slučajevima koje je Zaštitnik imao u radu zapaženi su problemi u vođenju cjelokupnog postupka u vezi smještaja odnosno premještaja korisnika/ce. Naime, kršene su odredbe Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti kojom je propisano da se sva prava iz Sistema socijalne i dječje zaštite ostvaruju posredstvom nadležnog centra za socijalni rad. Otvaranjem JU Doma starih "Podgorica" pojavila se nova praksa – pa se korisnici smještaju i putem neposrednog ugovaranja i zaobilazi se nadležni centar za socijalni rad. U jednom slučaju, problem je nastao kada su članovi porodice dobijali kontradiktorne informacije od strane nadležnih javnih ustanova. Naime, predstavnici centra za socijalni rad su upućivali su člana porodice korisnika/ce da mogu zaključiti ugovor direktno sa Domom, dok su ih predstavnici tog Doma upućivali na nadležni centar za socijalni rad – da donesu rješenje. Ministarstvo rada i socijalnog staranja je donijelo "ad-hoc" odluku da postupak okonča nadležni centra za socijalni rad i donese rješenje o smještaju korisnice, a što je u krajnjem centar i uradio. Međutim, došlo je do problema u plaćanju participacije troškova smještaja. Zaštitnik je primjetio da u rješenju nije jasno naznačeno na koji način, u kom roku i na koji žiro račun se trebaju ispunjavati obaveze. U rješenju se takođe ne navode ni uputstva o eventualnim sankcijama za neizmirivanje obaveze ili kašnjenje u istoj. Takođe, u predmetu se nije moglo utvrditi da su po ovom pitanju, osim konstatacije da postoje dugovanja, nadležni preduzimali radnje i mjere u cilju izmirenja nastalih dugovanja. Prilikom postupka je došlo do neprimjerenog ponašanja, upućivanja uvreda i prijetnji od strane rodbine. Zaštitnik naglašava da su i stranke koje pristupaju organima/ustanovama radi ostvarivanja prava, dužne da se ponašaju pristojno i da svojim ponašanjem ne remete javni red i mir. Svako narušavanje javnog reda i mira, bilo od strane korisnika/ca prava, roditelja/staratelja, treba prijaviti nadležnim organima reda - policiji, kako bi preduzeli radnje i mjere shodno svojim nadležnostima. Shodno Zakonu o javnom redu i miru propisane su sankcije za nepristojno ili bezobzirno ponašanje (svađa, vika i sl.) i na taj način izazivanje uznemirenosti ili negodovanje građana. Stoga je nužno da se u svim javnim ustanovama koje pružaju usluge ili rade sa stranakama poštuju Pravila Kućnog reda¹⁹⁷.

Bilo je i slučajeva da su se korisnici žalili zbog otežanog kretanja uslijed postavljenih taktilnih traka u domu, kao element pristupačnosti za osobe sa oštećenjem vida, ističući da smetaju pri hodu te da se dešava da se neke odlijepu ili pucaju. Da oni koji koriste hodalice ili druga pomagala imaju poteškoće u kretanju holovima jer im je potrebna velika preciznost u hodu.

Zaštitnik naglašava da domovi starih trebaju biti u potpunosti prilagođeni korisnicima, da im olakšavaju kretanje i boravak, imajući u vidu da su u njima, u najvećoj mjeri, smještene stara lica od kojih se mnogi otežano kreću ili koriste pomagala. Postojanje taktilnih staza za osobe sa oštećenjem vida, ne bi trebalo da ometa ostale korisnike u kretanju. Zaštitnik razumije subjektivni osjećaj pojedinih od njih, koji su istakli da im taktilne trake otežavaju kretanje ili izazivaju osjećaj straha, da prelazak preko istih može dovesti do pada i slično. Ovakva situacija čini upitnim samostalnost kretanja starih lica, a naročito onih koja koriste pomagala (štap, hodalice, invalidska kolica, štake) i koji bez tuđe pomoći nijesu u mogućnosti da ih savladaju, a što samim tim dovodi do ograničavanja njihovog samostalnog kretanja. Zaštitnik je u usmenim razgovorima sa predstavnicima organizacije osoba sa oštećenjem vida upoznat sa tim da brojni objekti u javnoj upotrebi do danas nijesu u potpunosti prilagođeni osobama sa oštećenjem vida, a uočeni su i nedostaci u važećem Pravilniku o bližim uslovima i načinu prilagođavanja objekata za pristup i kretanje lica smanjene pokretljivosti i lica sa invaliditetom (primjer, minimalna širina hodnika), te su predlagali izmjene i dopune istog. Zaštitnik smatra da je u cilju efikasnog ostvarivanja prava svih osoba sa invaliditetom, potrebno analizirati određene stavke pomenutog pravilnika u saradnji sa predstavnicima osoba sa invaliditetom odnosno njihovih reprezentivnih organizacija, kako bi se isti unaprijedio i kako bi bio bolja polazna osnova za buduća prilagođavanja i adaptacije. Zaštitnik sa žaljenjem primjećuje da u novom objektu za smještaj starih lica i lica sa invaliditetom, koji je namjenski građen, nijesu obezbjeđeni uslovi za nesmetano i bezbjedno kretanje svih korisnika kojima je namijenjen. Koncept "dizajna za sve"

197 https://www.ombudsman.co.me/docs/1685362069_16052023_preporuka_ds.pdf

– ili univerzalnog dizajna, kako se definiše u literaturi, ključni je instrument za postizanje pristupačnosti i upotrebljivosti okuženja, proizvoda i usluga i preduslov za puno učešće i socijalnu inkluziju svih¹⁹⁸.

Prilikom obilazaka i razgledanja dokumentacije i drugih značajnih stavki u domovima starih, zapaženi su određeni problemi sa kojima su se suočavali pojedini domovi starih iz razloga što su centri za socijalni rad donosili rješenja o smještaju korisnika, te cijeni(koštanja) usluge, gdje su se pružaoci usluga obavezivali na plaćanje dijela troškova smještaja korisnika (preko iznosa koji participira MRSS i koji su “padali na teret doma”). Zaštitnik je u nekoliko predmeta uočio ove nelogičnosti, a takođe, postupala je i Inspekcija socijalne i dječje zaštite, vršeći nadzor u tim ustanovama. U tim slučajevima je konstatovano da takva postupanja nemaju utemeljenje u zakonu i da se ne može pružalac usluge obavezivati da plaća dio iste. Do ovakvog postupanja nadležnih u centrima za socijalni rad došlo je zbog netačno formulisanog obrasca (templejta) rješenja koji je dat kroz informacioni sistem Ministarstva rada i socijalnog staranja¹⁹⁹.

Takođe, zapaženo je da se kod domova za stare koji funkcionišu kao javne ustanove, sve više predlaže budućim korisnicima da vrše neposredno ugovaranje sa ustanovom, gdje korisnici u potpunosti snose troškove smještaja, a u pojedinim domovima i po znatno većoj cijeni od one koju je odredilo MInistarstvo rada i socijalnog staranja. Cijene smještaja za neposredno ugovaranje razlikuju se u zavisnosti od ustanove. Neki domovi za neposredno ugovaranje koriste cjenovnik Ministarstva rada i socijalnog staranja, a u nekima cijene utvrđuje upravni odbor ili direktor ustanove bez izričitog pravnog osnova. Zaštitnik je ukazivao i na ove situacije, smatrajući da smještaj u JU domove starih treba da se vrši po odluci centra za socijalni rad, kako je propisano Zakonom, dok odredba koja se odnosi na neposredno ugovaranje, ima više smisla kada je riječ o drugim licenciranim pružaocima usluga (privatnim domovima). Činjenica je da javne ustanove socijalne i dječje zaštite po prirodi stvari nijesu profitabilne i u njima se smještaju lica kojima je potrebna socijalna pomoć, odnosno zaštita. Takođe, Zaštitnik je ukazivao na potrebu javnog objavljivanja cijene usluge kao jednog od bitnih elemenata za ostvarivanje prava.

U jednom slučaju, Zaštitnik je konstatovao da je od strane jednog korisnika doma ugrožen nesmetan i bezbjedan boravak ostalih korisnika. Rezultati ispitnog postupka ukazuju da je korisnik kontinuirano remetio kućni red, uznemiravao druge korisnike doma, zaposlene, stručne radnike i posjetioce svojim ponašanjem u očigledno alkoholisanom stanju. Uprava doma je svjesna činjenice da konzumira alkohol i ne poštuje pravila ponašanja i često napušta ustanovu. U skladu sa svojim kapacitetima obavljani su razgovori sa korisnikom, ali bez vidnog rezultata, jer do promjene ponašanja nije dolazilo. Ovakvo ponašanje je nekoliko puta prijavljivano policiji koja je intervenisala, čak je korisniku u jednom momentu određen pritvor u trajanju od 10 dana. U konkretnom slučaju, izostalo je multidisciplinarno djelovanje različitih sektora i uključivanje ustanova zdravstvene zaštite u cilju adekvatne procjene konkretnog lica, a samim tim i jasno utvrđivanje vrste usluge i zaštite koja mu je potrebna²⁰⁰.

Posjete domovima starih od strane Zaštitnika su takođe imale za cilj da se prepoznaju potrebe starijih osoba kao posebno osjetljive populacije stanovništva, kako bi se preduzele odgovarajuće mjere u cilju poboljšanja, unaprjeđenja i zaštite ljudskih prava starijih osoba.

Zaštitnik će i u narednom periodu nastaviti da prati rad domova starih.

6.4.4. Ostala prava starih lica

Kada je riječ o pravima starih lica – penzionera, jedna od ugroženih grupa stanovništva su i penzioneri sa najnižim primanjima. Zapaža se da je krajem 2023. godine usvojen Zakon o Budžetu za 2024. godinu, kojim je predviđeno povećanje minimalnih penzija za 74.000 penzionera u Crnoj Gori sa 250 eura na 450

198 https://www.ombudsman.co.me/docs/1702892338_301123_preporuka_dspg.pdf

199 https://www.ombudsman.co.me/docs/1702640934_250523_ptreporuka_ds.pdf

200 https://www.ombudsman.co.me/docs/1709658425_28122023_preporuka_pg.pdf

eura (od januara 2024. godine). Međutim, povećanje samo minimalne penzije za više od 50% izazvalo je nezadovoljstvo ostalih penzionera (kojima penzije nijesu uvećane), te smatraju da je riječ o diskriminaciji i degradaciji onih koji su dugi niz godina radili i ulagali u Fond penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore, a čija će penzija biti gotovo ista kao i onima sa znatno drugačijim ulaganjima – penzijskim stažom.

U radu je bilo predmeta koji su se odnosili na odbijanje iznosa od penzije za humanitarne aktivnosti. U postupku je ustanovljano da je Fond penzijskog i invalidskog osiguranja, na osnovu zahtjeva Saveza udruženja penzionera Crne Gore, od svih penzionera - članova tog Saveza (radi humanitarne pomoći), od penzija odbilo po 1 euro od iznosa penzije za februar 2023. godine, a da prethodno nijesu imali pisane saglasnosti svih penzionera kojima se odbija iznos od penzije. Po mišljenju Zaštitnika na ovaj način su povrijeđena prava tih penzionera.

Naime, Upravni odbor FOND-a PIO je podržao zahtjeve Saveza udruženja penzionera CG, za pružanje humanitarne pomoći stanovništvu Turske i Sirije, a koju odluku je izvršio direktor FOND-a. Zaštitnik podsjeća na obavezu direktora tog organa, utvrđenu Statutom Fonda, gdje je navedeno da ako direktor ocijeni da je Upravni odbor donio ili pripremio opšti ili pojedinačni akt koji je suprotan zakonu, Statutu ili drugom propisu, o tome je dužan da upozori Upravni odbor, a ako ipak Upravni odbor ostane pri svom aktu, direktor o tome pismeno obavještava Ministarstvo rada i socijalnog staranja. Međutim, u konkretnom slučaju usvojen je Zaključak koji nije imao pravno utemeljenje, jer u protivnom, bilo koje udruženje penzionera, kao neprofitno i nezavisno udruženje moglo bi da zahtjeva da se od penzionera odbija novac za različite akcije, a da pri tom penzioneri za to i ne znaju. Stoga je prethodno bilo potrebno pribaviti pisanu saglasnost za doniranje novca od svoje penzije za svakog od članova udruženja, da bi taj postupak bio zakonit i opravdan. Zaštitnik pozdravlja održavanje humanitarnih akcija, kojima se popravljaju položaj različitih ranjivih kategorija građana Crne Gore, a takođe i položaj stanovništva drugih država, koji su iz različitih razloga ugroženi. Međutim, u svim akcijama treba voditi računa da postupak dodjele pomoći bude zakonit, dobrovoljan, te s tim u vezi, i potkrijepljen saglasnošću lica koje daje svoj novac. U konkretnom slučaju, iznos od 1 eura, koji je jednokratno doniran, ne predstavlja veliku sumu, međutim, o kojoj kod sumi da se radi, odbijanje tog iznosa mora biti zakonito i opravdano, u protivnom, građani/ke trpe štetu. Dato je Mišljenje sa preporukama²⁰¹.

6.5. Normativne aktivnosti

Iako nije bilo Inicijativa za izmjene i dopune zakona i podzakonskih akata, u pojedinim predmetima nadležnim organima date su preporuke koje se odnose na normativne djelatnosti.

Zaštitnik je u usmenim razgovorima sa predstavnicima organizacije osoba sa oštećenjem vida upoznat da i te organizacije smatraju da važeći Pravilnik o bližim uslovima i načinu prilagođavanja objekata za pristup i kretanje lica smanjene pokretljivosti i lica sa invaliditetom, ima određene nedostatke (primjer, minimalna širina hodnika), te su predlagali izmjene i dopune istog. Međutim, izostali su očekivani rezultati. Zaštitnik je mišljenja da je u cilju efikasnog ostvarivanja prava svih osoba sa invaliditetom, potrebno analizirati određene stavke pomenutog pravilnika u saradnji sa predstavnicima osoba sa invaliditetom, odnosno njihovih reprezentivnih organizacija, kako bi se isti unaprijedio i kako bi bio bolja polazna osnova za buduće prilagođenje i adaptacije. Preporučeno je nadležnim organima revidiranje Pravilnika o bližim uslovima i načinu prilagođavanja objekata za pristup i kretanje lica smanjene pokretljivosti i lica sa invaliditetom²⁰².

201 https://www.ombudsman.co.me/docs/1695018329_04092023_preporuka_fpio.pdf

202 https://www.ombudsman.co.me/docs/1702892338_301123_preporuka_dspg.pdf

Takođe, tokom rada na predmetima, Zaštitnik je zapazio da su u oblasti socijalne i dječje zaštite na snazi pojedina anahrona pravna rješenja (pravilnik iz 1994)²⁰³.

6.6. DRUGE AKTIVNOSTI

Predstavnicima/e Zaštitnika, osim rada po pojedinačnim predmetima, imali su i druge brojne aktivnosti (praćenje seminara/webinara, konferencija, rad u radnim grupama, posjete ustanovama i organima, radionice, projektne aktivnosti).

6.6.1. ENOC mreža

Predstavnice Institucije Zaštitnika prisustvovala su godišnjem sastanku Mreže ENOC (Evropska mreža ombudsmana za djecu), koji se održao od 19.-21.09.2023. u Briselu, na 27. godišnju konferenciju i sastanak Generalne skupštine ENOC-a. Tema konferencije je bila „*Snaga nezavisnih institucija za prava deteta: podržavanje prava dece u Evropi*”. Predstavnice Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, predstavile su ukratko dostignuća svoje Institucije tokom prethodnog perioda, izazove sa kojima se suočavaju i planove za naredni period. Istraživanje koje su sproveli stručnjaci tokom cijele godine pružilo je korisne nalaze za ICRI kako bi samoispitali i otkrili koje svoje nadležnosti mogu da ojačaju kako bi osigurali svoju nezavisnost, djelotvornost, svoju vidljivost i pristupačnost djeci, kao i smisleno učešće djece i mladih ljudi u svom radu. Mladi koji učestvuju u ENYA projektu – Evropska mreža mladih savjetnika koju čine predstavnici djece iz raznih država, igrali su aktivnu ulogu tokom cijelog događaja. Upravo djeca iz ENYA-e su bili domaćini više sesija vezanih za različite aspekte teme Konferencije, a takođe su na interaktivan i inkluzivan način predstavili svoje stanovište o ulozi ICRI-ja u zaštiti i promociji prava djeteta u sklopu aktivnosti ENYA 2023.

6.6.2. Obilasci organa/ustanova

Ustanove socijalne i dječje zaštite

Tokom izvještajne godine, obišli su brojni organi i ustanove: obrazovno-vaspitne ustanove, ustanove socijalne i dječje zaštite, ustanove zdravstvene zaštite, lokalne samouprave, organizacije civilnog društva i sl.)

Posjećeni su između ostalog: JU Centar za socijalni rad Ulcinj, Dnevni centar za djecu sa smetnjama Ulcinj, Centar za socijalni rad Kotor Tivat i Budva – PJ Budva, Centar za socijalni rad Berane, Centar za socijalni rad Rožaje, Opštinu Herceg Novi, JU dnevne centre za djecu sa smetnjama u razvoju u Mojkovcu, Rožajama, Budvi, Herceg Novom, Tivtu, Bijelom Polju, JU Dom učenika Bar, JU Domove starih u Risnu, Bijelom Polju, Podgorici, JU Zavodu „Komanski most“ i dr.

6.6.3. Obilježavanje Nedjelje djeteta

Takođe, povodom obilježavanja sedmice djeteta, predstavnici Institucije Zaštitnika - sektora za prava djeteta, posjetili su više obrazovno-vaspitanjskih ustanova u Podgorici i drugim gradovima Crne Gore (Bar, Budva, Ulcinj..) i sa rukovodstvom ili predstavnicima ustanova razgovarano je o organizaciji nastave, uslovima u kojima djeca borave, planovima, nastavnom kadru. Činjenica je da su u Glavnom gradu Podgorici i dalje preopterećene pojedine škole, zbog čega se nastava organizuje u nekoliko smjena. Na ovaj problem je Zaštitnik ukazivao više puta.

203 Pravilnik o kriterijumima i mjerilima za utvrđivanje cijene usluga u ustanovama socijalne i dječje zaštite ("Službeni list RCG", br. 9/94)

Osnovnu školu „Vuk Karadžić“ u Podgorici smo posjetili imajući u vidu da su mediji izvještavali o problemu sa urušavanjem dijela plafona u jednom paviljonu. Predstavnici ustanove istakli su da su o tom problemu upoznali nadležno ministarstvo, da imaju namjeru da saniraju problem, te da su u pravcu iznalaženja održivog rješenja, odnosno adaptacije dotrajalih paviljona. Škola ima 20 učenika sa posebnim obrazovnim potrebama, 67 romske djece, dok je 27 učenika stranih državljana (iz Ukrajine, Rusije, Turske, Albanije). Problem za strance djelimično predstavlja nepoznavanje našeg jezika. Problem u obezbjeđivanju nastavnog kadra iz pojedinih predmeta (matematika, fizika, hemija informatika) nastaje kada treba obezbijediti zamjenu (uslijed bolovanja). Iako postoji ograda oko objekta, ista je oštećena na nekoliko mjesta.

Osnovna škola „Oktoih“ u Podgorici - Školske 2023/2024. godine upisano je 1.865 učenika/ca, a još uvijek postoji interesovanje za upis nove djece, uglavnom stranih državljana, koji su u međuvremenu došli u Crnu Goru. Škola je pak, projektovana za više nego dvostruko manji broj đaka - 900, što izaziva teškoće u radu i organizaciji nastave zbog ograničenog prostora. Kada je riječ o djeci stranim državljanima, problem predstavlja nepoznavanje našeg jezika, kao i to što određeni broj djece (pretežno iz Turske) ne govore ni engleski jezik. Sva djeca sa drugog govornog područja pri učenju-praćenju nastave, pomažu se alatom „google translate-a“ na mobilnom telefonu, kako bi preveli gradivo, zadatke. Korišćenje mobilnih telefona je zabranjeno u školi dok traje izvođenje časova, a omogućava se stranim državljanima da se posluže telefonom, isključivo u svrhu nastave, kada je u pitanju prevođenje. Predstavnici Ustanove istakli su da se radi na rješavanju problema prekomjernosti ove škole, da je u planu dogradnja novog paviljona u dvorištu škole. Plan evakuacije u slučajevima opasnosti trenutno ne postoji, već je u izradi. Svakako da je za ovako veliki broj djece, koji je zapažen u više posjećenih ustanova, neophodno što prije sačiniti adekvatan plan za slučaj opasnosti, naročito što bi svako neplansko postupanje i napuštanje ustanove moglo biti nebezbedno. Iako je plan dogradnje u namjeri rasterećenja odjeljenja, Zaštitnik cijeni da to nije dobar i efikasan put ka rješavanju problema, jer toliki broj djece na jednom mjestu, u suštini ne rješava postojeći problem, već ga samo produbljuje. Zaštitnik je mišljenja da je bolje i dugoročnije rješenje izgradnja novih škola upravo u djelovima grada gdje je najveća gustina naseljenosti i gdje su postojeći obrazovno – vaspitni objekti već prekomjerni, a uz to i dotrajali.

Prilikom posjete JU Resursnom centru „Podgorica“, realizovane u okviru Nedjelje djeteta, informisani smo da tokom školske 2023/2024. godine nastavu pohađa: 36 učenika po posebnom programu, 9 - osnovna škola, 9 srednja škola, 60 djece pohađa program rane intervencije, 30 učenika dolazi iz redovnih škola na određene tretmane, i to kod logopeda, fizioterapeuta, somatopeda. Osim nastave, obezbjeđuje se rehabilitacija, ishrana, produženi boravak, prevoz. Ističu dobru saradnju sa komisijama za usmjeravanje koje funkcionišu na nivou opština. Nerijetko sami roditelji dolaze u Ustanovu sa željom da upišu dijete, nakon čega budu upućeni na potrebnu proceduru (pedijatar, zahtjev komisiji za usmjeravanje, prava iz socijalne i dječje zaštite). Pripremaju udžbenike na Brajevom pismu, prilagođavaju i štampaju i to u ovom trenutku udžbenike za I razred Gimnazije, a do sada su pripremili, prilagodili i odštampali većinu udžbenika za IV, V, VI, VII, VIII i IX razred osnovne škole. Ovi udžbenici se nalaze u biblioteci Resursnog centra i dostupni su za iznajmljivanje i korišćenje. Školski odbor je raspravljao o potencijalnom izvođenju obuke za asistente/kinje u nastavi i donijeta je odluka da se pristupi stvaranju administrativnih i drugih uslova za obrazovanje odraslih a samim tim i stvore uslovi za obuku asistenata. Kada je riječ o udžbenicima u DAISY formatu urađene su čitanke od IV - IX razreda osnovne škole, kao i istorije od VI do IX. Ovi udžbenici su namijenjeni svojoj djeci u crnogorskom sistemu obrazovanja.

Obilaskom JU Resursni centar “1 Jun” utvrđeno je da je u trenutku posjete bilo upisano 135 učenika, što je malo povećanje broja u odnosu na prethodne godine. Predstavnici uprave istakli su da se nekoliko djece vratilo iz osnovnih škola, jer roditelji nijesu bili zadovoljni ishodom, te da djeca nijesu bila naučena osnovnim vještinama. Oko 60 % djece ima smetnje iz autističnog spektra. Stručni tim Resursnog centra

pruža stručnu pomoć drugim obrazovno-vaspitnim ustanovama i daje određene savjete i instrukcije roditeljima. Osim nedostatka kadra - defektologa, postoji i potreba za obukom stručnih lica za rad sa djecom sa smetnjama iz autističnog spektra, naročito kada je izražena povećana agresija.

6.6.4. JU Centar za socijalni rad Kotor, Tivat i Budva - područna jedinica Budva

Zaštitnik redovno obilazi centre za socijalni rad. Ovom prilikom, posebno izdvajamo problem prostornih kapaciteta JU Centra za socijalni rad u Budvi. Naime, prostorije Centra se nalaze u zgradi SO Budva, u kojoj je smješteno više različitih organa, a čine je dvije male prostorije (cca 16m²) u kojima radne zadatke obavlja šest stručnih radnika. Prostorije su prilično natrpene inventarom, dokumentima, pri čemu zaposleni praktično jedva imaju mjesta da sjede, a tu se svakodnevno primaju stranke i obavlja savjetodavni rad. Takođe, u istim prostorijama odvijaju se i kontakti roditelja i djece po odluci suda, koje je zaista veoma teško organizovati u takvim uslovima. Na konkretnu situaciju Zaštitnik je u više navrata ukazivao nadležnim organima. Iako su preduzimane određene radnje i mjere u cilju obezbjeđivanja adekvatnog prostora, izostali su očekivani rezultati.

Slična situacija je i u ostalim centrima.

Preporuka:

Hitno riješiti problem prostornih kapaciteta Centra za socijalni rad PJ Budva, naročito što je riječ o Opštini sa pozitivnim trendom migracija i veoma je naseljena a ima i veliki broj stranih državljana koji takođe ostvaruju pojedina prava iz socijalne i dječje zaštite u skladu sa zakonom.

6.6.5. Zlatni savjetnici Zaštitnika

Predstavnici Mreže Zlatnih savjetnika su u junu 2023. godine učestvovali na **Dijalogu koji je organizovan od strane Vlade Kancelarije za održivi razvoj i Tima UN u zemlji**, koji je okupio različite nacionalne aktere kako bi zajednički razmotrili moguće nacionalne obaveze koje će Predsjednik iznijeti na Generalnoj skupštini UN kao opredjeljenje Crne Gore za ubrzanje ostvarivanja **Agende 2030**. Zlatni savjetnici, kao predstavnici djece, su dali nemjerljiv doprinos podijelivši svoja, a i iskustva i stavove djece Crne Gore na različite teme, kao što su zelena tranzicija i klimatska akcija, kvalitetno obrazovanje, pravda za sve, rodna ravnopravnost i učešće djece i mladih.

Predstavnici Mreže Zlatnih savjetnika su učestvovali u jednodnevnom druženju sa vršnjacima koji su korisnici **JU Dječijeg Doma "Mladost" u Bijeloj**. Tom prilikom su održane različite radionice na temu dječijih prava i važnosti dječije participacije u stvarima koje ih se direktno tiču. Zlatni savjetnici su imali priliku da podijele iskustva sa vršnjacima bez roditeljskog staranja koji žive u Ustanovi, te na taj način prošire svoja znanja i empatiju, što je višestruko važno za njihova buduća određenja u odnosu na poštovanje prava.

Takođe predstavnici pomenute Mreže su učestvovali u programu **Simulacija rada Parlamenta**, čiji je cilj upoznavanje mladih sa parlamentarnom procedurom i praksom, kroz teorijsko i iskustveno učenje o političkom sistemu Crne Gore, mjestu Skupštine Crne Gore u njemu, zakonodavnoj proceduri, pravilima obraćanja i ophođenja u parlamentu i drugim temama od značaja za zakonodavni proces, kako bi u krajnjem uzeli učešće u životu zajednice kao aktivni i informisani građani. Zlatni savjetnik Jovan Joksimović je učestvovao na simuliranom kontrolnom saslušanju zajedno sa predstavnicima Zaštitnika.

Predstavnici Mreže zlatnih savjetnika su učestvovali u kreiranju „**Obećanja za unaprjeđenje ljudskih prava**“, povodom **75. godišnjice usvajanja Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima**²⁰⁴. Kako bi kreirali Obećanje, mladi su, kroz konstruktivnu diskusiju i dijalog, razgovarali o svom položaju i stanju ljudskih prava u Crnoj Gori. Izrazili su zabrinutost zbog nepoštovanja ljudskih prava djece i mladih, posebno ističući probleme koje je hitno potrebno adresirati. Zaključak ovog intenzivnog rada je da se djeca osjećaju posebno ranjivo i nezaštićeno u online svijetu, gdje su izloženi nasilju, govoru mržnje i štetnom sadržaju. Rodna neravnopravnost predstavlja jedan od najvećih izazova i ne postoji društveno razumijevanje da seksualno nasilje nerijetko počinje od verbalnog nasilja, seksističkih izjava i seksističkog govora mržnje. Kako ove situacije često doživljavaju u školskom okruženju, mladi su jedinstveni u zahtjevu da se kreira sigurno i podržavajuće okruženje u školama za sve učenike/ce. Obećanje djece i mladih je predstavljeno na centralnom događaju povodom obilježavanja 75 godina od usvajanja Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima.

204 <https://youtu.be/P1f5pRQzJeU>

VII ZAŠTITA OD DISKRIMINACIJE, RANJIVIH GRUPA I RODNE RAVNOPRAVNOSTI

7.1. Uvod

„Crna Gora jemči i štiti prava i slobode. Prava i slobode su nepovredivi. Svako je obavezan da poštuje prava i slobode drugih. Zabranjeno je izazivanje ili podsticanje mržnje ili netrpeljivosti po bilo kom osnovu. Zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu. Neće se smatrati diskriminacijom propisi i uvođenje posebnih mjera koji su usmjereni na stvaranje uslova za ostvarivanje nacionalne, rodne i ukupne ravnopravnosti i zaštite lica koja su po bilo kom osnovu u nejednakom položaju. Posebne mjere se mogu primjenjivati samo dok se ne ostvare ciljevi zbog kojih su preduzete.” Citiranim odredbama Ustava Crne Gore uspostavljene su garancije jednakosti i nediskriminacije, kao univerzalnih vrijednosti, a posebne mjere predviđene kao afirmacija za ostvarivanje nacionalne, rodne i ukupne ravnopravnosti.

Crna Gora ima zadovoljavajući zakonodavni okvir kojim se jemči jednakost i uređuju postupci za zaštitu od diskriminacije. Novi Zakon o zaštiti jednakosti i zabrani diskriminacije, čije donošenje se očekuje, uređuje garancije zaštite i promocije jednakosti, uslove za ostvarivanje jednakih mogućnosti, kao i zaštitu od diskriminacije po sveobuhvatnoj listi osnova, uključujući novoprepoznata svojstva kakva su prilagođavanje pola i/ili polnih karakteristika, genetska svojstva i životno partnerstvo.

Dalje, Nacrtom zakona o pravnom prepoznavanju rodnog identiteta na osnovu samoodređenja omogućava se transrodnim osobama da slobodno izraze rodni identitet, razvijaju sopstvenu ličnost i žive u skladu sa određenjem koje je nezavisno od bioloških karakteristika pripisanih pri rođenju. Ovaj zakon omogućiće građanima i građankama da promijene oznaku pola i matični broj u registrima i ličnim dokumentima na osnovu rodnog samoodređenja, a koje neće biti uslovljeno obavezom promjene pola i drugim medicinskim postupcima i intervencijama. Sterilizacija kao prethodni uslov za promjenu oznake pola i pravno prepoznavanje rodnog identiteta na osnovu samoodređenja je neprihvatljiva i već odavno prevaziđena.

Evropska komisija u Izvještaju o Crnoj Gori za 2023. godinu²⁰⁵ konstatuje da je period izvještavanja i dalje bio obilježen polarizacijom i podjelama. Najranjivije grupe u društvu (uključujući Rome i Egipćane, osobe sa invaliditetom, LGBTIQ osobe) i dalje su izložene diskriminaciji, govoru mržnje i zločinima iz mržnje. Trend povećanja broja femicida uz nedovoljno praćenje od strane javnih vlasti i slučajevi javno izražene mizoginije, rodno zasnovanog nasilja i nasilja nad djecom i dalje predstavljaju ozbiljnu zabrinutost. Potrebno je uložiti dodatne napore kako bi se osigurala efikasnost sprovođenja zakona, pristup pravdi i ostvarivanje prava u upravnim i sudskim postupcima, posebno za ranjive grupe. Stoga, Evropska komisija ukazuje na potrebu da se efikasno rješavaju svi oblici diskriminacije korišćenjem mehanizama pravne zaštite, te da prihvatanje i poštovanje pluralizma i različitosti u društvu treba da se stimuliše od ranog djetinjstva kroz angažovanje sa mladima i odraslima kako bi se promovisale promjene u ponašanju i prihvatanje različitosti.

U odnosu na slobodu medija, Evropska komisija konstatuje da su potrebni trajni naponi da bi se ispunili najviši standardi medijskog integriteta i odgovornosti, kao i suprotstavili dezinformacijama i ograničili efekti uznemiravanja na društvenim mrežama i govora mržnje. Dalje, Komisija primjećuje da je medijsko okruženje i dalje visoko politički polarizovano, sa neujednačenom primjenom novinarskog etičkog

²⁰⁵ Izvještaj dostupan na linku: <file:///D:/Downloads/izvjestaj-evropske-komisije-o-napretku-crne-gore-za-2023-godinu-2.pdf>

kodeksa i profesionalnih standarda, te da je potrebno uspostaviti kredibilne i efikasne mehanizme samoregulacije kako bi se ojačao integritet i profesionalizam medija.

U odnosu na instituciju Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, Evropska komisija u Izvještaju o Crnoj Gori za 2023. godinu konstatuje da se i dalje percipira kao jedna od institucija kojoj se najviše vjeruje od strane građana/ki Crne Gore, kao i da se njeni stavovi često citiraju u medijima. Dalje, Komisija ukazuje da je regulatorni i institucionalni okvir za adekvatno funkcionisanje institucije Zaštitnika uglavnom uspostavljen, odnosno da je institucija i dalje akreditovana sa statusom „B“ od strane Podkomiteta za akreditaciju Globalnog saveza nacionalnih institucija za ljudska prava. U tom pravcu, Komisija konstatuje da Crna Gora treba da preduzme mjere za potpuno usklađivanje ovog okvira sa Pariškim principima kako bi institucija bila akreditovana statusom „A“. Dalje, ističe se da kapacitet Zaštitnika za odlučivanje po pritužbama i kvalitet njegovih odluka nastavljaju da se poboljšavaju, ali da je neophodno poboljšanje sistemskog praćenja postupanja po datim preporukama u svim javnim institucijama.

Polazeći od zapažanja Evropske komisije u odnosu na rad i djelovanje Zaštitnika, a imajući u vidu rastući trend broja podnijetih pritužbi i drugih obraćanja, može se konstatovati da institucija nastavlja da uživa povjerenje građana i građanki.

Zaštitnik je u prvoj polovini godine uspostavio **Nezavisni monitoring mehanizam za promociju, zaštitu i praćenje primjene Konvencije UN o pravima osoba sa invaliditetom (UNCPRD) u Crnoj Gori**, koji čini deset organizacija osoba sa invaliditetom, udruženja roditelja djece sa smetnjama u razvoju i organizacija koje zagovaraju prava osoba sa invaliditetom, kao i predstavnik/ca institucije Zaštitnika. Ovo tijelo uspostavljeno je u okviru projekta „Podrška nezavisnom monitoringu Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima osoba sa invaliditetom“, koji će institucija Zaštitnika realizovati do kraja juna 2024. godine uz tehničku podršku sistema UN u Crnoj Gori. Projekat predstavlja dio dvogodišnje inicijative „Unapređenje inkluzije djece sa smetnjama u razvoju i odraslih sa invaliditetom u Crnoj Gori“ finansirane od strane Partnerstva Ujedinjenih nacija za prava osoba sa invaliditetom, koju realizuju UNICEF, UNDP i Kancelarija rezidentnog koordinatora Ujedinjenih nacija u Crnoj Gori.

Nezavisni monitoring mehanizam uspostavljen je nakon javnog poziva za predstavnike/ce civilnog društva, sa naglaskom na osobe sa invaliditetom i organizacije koje ih predstavljaju, koje se bave zaštitom prava odraslih sa invaliditetom i djece sa smetnjama i teškoćama u razvoju. Za članove mehanizma, a na osnovu javnog poziva, odabrano je 10 organizacija, i to: Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore, Savez slijepih Crne Gore, Udruženja roditelja djece i omladine sa smetnjama u razvoju „Staze“ (Podgorica) i „Oaza“ (Bijelo Polje), Inicijativa mladih sa invaliditetom Boke (I MI Boke), Djeca Crne Gore (Tuzi), Prvo udruženje roditelja djece i omladine sa smetnjama u razvoju (Podgorica), Udruženje paraplegičara (Podgorica), Zračak nade (Pljevlja) i Nacionalno udruženje osoba sa intelektualnim invaliditetom Crne Gore „Samozastupnici“. Oni koji učestvuju u radu nezavisnog mehanizma imali su priliku da kroz dvije dvodnevne obuke ojačaju kapacitete za praćenje i analizu ključnih problema sa kojima se suočavaju odrasli sa invaliditetom i djeca sa smetnjama i teškoćama u razvoju u Crnoj Gori, kao i kapacitete za zagovaranje održivosti nezavisnog mehanizma. Monitoring mehanizam je kroz realizovane obuke i ekspertsku podršku ojačao, što predstavlja osnovu za njegov održiv rad i djelovanje i nakon završetka projekta.

Monitoring mehanizam je realizovao terenske posjete vaspitno - obrazovnim ustanovama, ustanovama socijalne, dječije i zdravstvene zaštite, na bazi kojih zapažanja i saznanja će biti sačinjen sveobuhvatan izvještaj o stanju prava osoba sa invaliditetom i djece sa smetnjama u razvoju, odnosno sprovođenju Konvencije UN-a o pravima osoba sa invaliditetom. Donijet je i Poslovnik o radu Nezavisnog mehanizma za promociju, zaštitu i praćenje primjene Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima osoba sa invaliditetom u Crnoj Gori, kojim je uređen način rada i odlučivanja mehanizma, a sačinjena je i *“Analiza komparativnih*

iskustava i primjera dobrih praksi nezavisnog monitoring mehanizma” koja, uz rad “Primjer funkcionisanja nezavisnog nadzornog mehanizma Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima osoba s invaliditetom u Republici Hrvatskoj”, predstavlja važan materijal u kojem su sadržane smjernice za postupanje i praćenje sprovođenja Konvencije.

U sklopu proaktivnog djelovanja Zaštitnika, u aprilu 2023. godine, publikovan je **Izveštaj „Položaj Roma i Egipćana u Crnoj Gori kroz prizmu rada Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore i stanje sa terenskih posjeta”**,²⁰⁶ a koji je sačinjen na bazi obilazaka romskih i egipćanskih naselja u 13 opština i preko 20 naselja. Tim za obilaske činile su zamjenica Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore Nerma Dobardžić i savjetnica Zaštitnika Milena Kršmanović Iković. Približavanje Romima i Egipćanima osmišljeno je kroz obilaske naselja, prikupljanje podataka sa terena i kontinuiranu komunikaciju sa predstavnicima zajednice, vlastima na lokalnom nivou i civilnim društvom.²⁰⁷ Izveštaj je preveden na engleski²⁰⁸ i romski jezik²⁰⁹ i nalazi se na sajtu institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore www.ombudsman.co.me

7.2. Pravni okvir

U ovom dijelu izvještaja dat je prikaz zakonodavnog i strateškog okvira koji se odnosi na oblast promocije, prevencije i zaštite od diskriminacije za period izvještavanja.

U periodu izvještavanja bilo je relativno malo zakonodavnih intervencija, koje bi bile od značaja u smislu unaprjeđenja normativnog okvira u oblasti antidiskriminacije, što može biti posljedica nevelikog broja skupštinskih zasijedanja u ovom periodu.

Zaštitnik očekuje usvajanje novog Zakona o zaštiti jednakosti i zabrani diskriminacije, koji se nalazi u fazi nacрта.²¹⁰ Ovo je važno jer su se u smislu važećeg Zakona o zabrani diskriminacije pojavile brojne dileme, između ostalih, u pogledu osnova, područja i oblika diskriminacije između kojih nije napravljena jasna razlika.

Ukazujemo da je u izvještajnom periodu donijet *Zakon o izmjenama i dopunama zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju*²¹¹, a na osnovu člana 82 tačka 2 Ustava Crne Gore i Amandmana IV stav 1 na Ustav Crne Gore izvršena izmjena i dopuna člana 17 kojim su bili propisani različiti uslovi za sticanje prava na penziju muškarcima u odnosu na žene i sada glasi: „Osiguranik stiče pravo na starosnu penziju kad navrší 65 godina života i najmanje 15 godina staža osiguranja. Osiguranik stiče pravo na starosnu penziju kad navrší 40 godina staža osiguranja i 61 godinu života. Osiguranik stiče pravo na starosnu penziju kad navrší 40 godina staža osiguranja koji se računa u efektivnom trajanju, bez obzira na godine života. Osiguranik stiče pravo na starosnu penziju kad navrší 30 godina staža osiguranja, od čega najmanje 20 godina efektivno provedenih na radnim mjestima u sektorima metaloprerađivačke i rudarske

²⁰⁶ Izveštaj dostupan na linku:

<https://www.ombudsman.co.me/img-publications/53/coe%20polozaj%20roma%20i%20egip--ana%20u%20cg%20200x290%20final.pdf>

²⁰⁷ Izveštaj je odštampan, preveden i predstavljen javnosti uz finansijsku podršku Evropske unije i Savjeta Evrope, kroz zajednički program „Horizontal Facility za Zapadni Balkan i Tursku“ i projekat „Borba protiv mržnje i netolerancije u Crnoj Gori“.

²⁰⁸ https://www.ombudsman.co.me/img-publications/54/coe%20polozaj%20roma%20i%20egip--ana%20u%20cg%20200x290_eng_for%20website.pdf

²⁰⁹ https://www.ombudsman.co.me/img-publications/55/coe%20polozaj%20roma%20i%20egip--ana%20u%20cg%20200x290_romani%202751-9041-3832%20v.1.pdf

²¹⁰ <https://www.gov.me/dokumenta/769d24d1-8908-4c3b-9c7d-e370b18977a4>

²¹¹ Ukaz o proglašenju Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, broj: 011/23-1887/2-01 Podgorica od 30. decembra 2023. godine.

industrije na kojima se staž osiguranja računa sa uvećanim trajanjem". Citiranim odredbama izjednačeni su uslovi za sticanje prava na penziju i za žene i za muškarce.

Zaštitnik je i ranije ukazivao na potrebu donošenja izmjena i dopuna *Krivičnog zakonika Crne Gore*²¹² sa aspekta antidiskriminacionog zakonodavstva radi usaglašavanja sa konvencijama Savjeta Evrope i Ujedinjenih nacija, pravnim standardima Evropskog suda za ljudska prava i drugim međunarodnim dokumentima. Stoga, novim izmjenama je propisano 17 novih krivičnih djela, i to: Zloupotreba tuđeg snimka, fotografije, portreta, audio zapisa ili spisa sa seksualno eksplicitnim sadržajem; Seksualno uznemiravanje; Kršenje mjera posebnog nadzora; Prinudno zaključenje braka, vanbračne zajednice ili životnog partnerstva lica istog pola; Prevara u obavljanju privredne djelatnosti; Prevara u osiguranju; Zloupotreba u vezi sa javnim nabavkama; Zloupotreba u postupku privatizacije; Primanje i davanje mita u stečaju; Uništenje gljiva; Neovlašćena eksploatacija i oštećenje pri eksploataciji rječnog nanosa; Obučavanje životinja za borbe i organizovanje borbi životinja; Unošenje i širenje invazivne strane vrste; Nedozvoljena proizvodnja oružja i eksplozivnih materija; Nedozvoljena trgovina oružjem i eksplozivnim materijama; Falsifikovanje i uklanjanje oznaka sa oružja i eksplozivnih materija; Prodaja djece.

Ističemo da nije uveden poseban oblik krivičnog djela femicid za šta se institucija Zaštitnika zalagala, a posebno ako se ima u vidu da je u posljednjih nekoliko godina sve veći broj ubistava žena od strane bračnih/vanbračnih partnera.

Ukazujemo da je izvršena izmjena člana 204 ovog Zakonika tako što je dodat još jedan oblik krivičnog djela - Silovanje. Imajući u vidu da je članom 36 stav 1 tačka c Istanbulske konvencije obuhvaćeno ponašanje u pogledu kojeg postoji spor u teoriji i sudskoj praksi da li se može podvesti pod osnovni oblik krivičnog djela silovanja, bilo je potrebno u novom obliku eksplicitno inkriminisati i slučaj kada učinilac primjenjuje prinudu, ali ne da bi on izvršio seksualni akt, već da ga izvrši neko treće lice (član 36 stav 1 c). Ova odredba Konvencije obuhvata slučajeve u kojima učinilac nije lice koje vrši seksualni čin, već lice koje prouzrokuje da se žrtva angažuje u seksualnom činu sa trećim licem, na primjer kao dio kontrole i zlostavljanja u intimnom partnerstvu. Opseg umišljaja širi je od onog koji postoji kod pomaganja i podstrekavanja. Umisljajno ponašanje koje obuhvata član 36 stav 1 c Konvencije ima za cilj pokrivanje ne samo podstrekavanja ili pomaganja u krivičnom djelu, već i ponašanja kojim se onemogućava seksualno samoopredjeljenje lica prema kome se takvo ponašanje preduzima.

U smislu unaprjeđenja zakonskih rješenja izvršena je izmjena naziva člana 211 Zakonika, a koji se odnosi na Dječiju pornografiju, tako da je sada naziv ovog krivičnog djela Iskorišćavanje djece za pornografiju, pri čemu je izvršeno terminološko usaglašavanje u stavu 1 ovog člana u odnosu na pojam djeteta.

Unaprjeđenje i korekcija je izvršena kod krivičnih djela Sakaćenje ženskih genitalija (151a) i Prinudna sterilizacija (151b).

Od 2022. godine stupio je na snagu *Zakon o privremenom izdržavanju djece*²¹³, međutim primjena pojedinih odredaba je izazvala dileme u praksi i to posebno u vezi nadležnosti organa starateljstva, pa je Skupština usvojila *Izmjene i dopune Zakona o privremenom izdržavanju djece*²¹⁴ čime su izvršena unaprjeđenja i usklađene nadležnosti centara za socijalni rad i drugih organa koji su predmet zakona.

²¹² "Službeni list Republike Crne Gore", br. 70/2003, 13/2004, 47/2006 i "Službeni list Crne Gore", br. 40/2008, 25/2010, 32/2011, 64/2011 - drugi zakon, 40/2013, 56/2013, 14/2015, 42/2015, 58/2015 - drugi zakon, 44/2017, 49/2018, 3/2020, 26/2021 - ispravka, 144/2021 i 145/2021 i 110/2023.

²¹³ "Službeni list CG", br. 80/2022 i 123/2023.

²¹⁴ "Službeni list CG", br. 80/2022 i 123/2023.

7.2.1. Strateški okvir

U oblasti strateškog okvira, ističemo Strategiju ranog i predškolskog vaspitanja i obrazovanja u Crnoj Gori 2021-2025²¹⁵ u kojoj je kao jedan od izazova prepoznata oblast jednakosti kao uslov za socijalnu inkluziju, posebno djece iz osjetljivih grupa. Ovome je uzrok manjak usluga i povezanosti u lokalnoj zajednici, udaljenost naselja od matičnih jedinica, siromaštvo i sl., a što dovodi do smanjenja šansi za rano učenje i razvoj, povećanja isključenosti i rizika za dalje siromaštvo. Do 2025. godine nužno je unaprijediti postojeći sistem za pružanje podrške za rani razvoj djece iz osjetljivih grupa kroz pružanje podrške roditeljima i kroz veću uključenost u kvalitetne programe PVO tako da se poveća indeks ranog razvoja (ECDI) djece iz najsiromašnijih porodica sa 76 na 85.

Poseban segment u Strategiji regionalnog razvoja Crne Gore za period 2023-2027²¹⁶ predstavlja jačanje rodno odgovornog budžetiranja i na centralnom i na lokalnom nivou Crne Gore. Ističe se da rodnu perspektivu i rodno odgovorno budžetiranje treba posmatrati kao važan element u vođenju politike regionalnog razvoja i populacione politike. Rodno odgovorno budžetiranje treba da doprinese ravnomjernijem i ravnopravnijem pristupu resursima, uslugama i odlukama i žena i muškaraca u svim regionima i jedinicama lokalne samouprave u cilju povećanja kvaliteta života.

Imajući u vidu da je reforma sektora odbrane jedan od značajnih elemenata procesa ukupne demokratizacije društva, koji zahtijeva izgradnju modernih oružanih snaga, to uključuje i potrebu potpunijeg integrisanja rodne ravnopravnosti i rodne perspektive u sektor odbrane, pa je ova oblast prepoznata i Strategijom upravljanja ljudskim resursima u Ministarstvu odbrane i Vojsci Crne Gore 2023-2027.²¹⁷

Strategija razvoja poljoprivrede i ruralnih područja 2023–2028²¹⁸ je takođe prepoznala rodnu komponentu i naglašava da podaci iz Registra poljoprivrednih gazdinstava ukazuju na tendenciju porasta broja žena nosilaca poljoprivrednih gazdinstava, što se može smatrati i rezultatom sprovođenja politike dodatnog finasiranja nacionalnih i IPARD programa i projekata u kojima su nosioci žene. Kako bi se osnažila uloga žene, a kako je identifikovano da postoji mali broj preduzetnica i vlasnica malih i srednjih preduzeća u poljoprivredi, prepoznata je mogućnost pružanja dodatnog procenta podrške investicijama na gazdinstvima na kojima su nosioci žene, te osiguravanja posebne linije podrške za pokretanje ženskog preduzetništva. Stoga je podsticanje preduzetništva kod specifičnih ciljnih grupa – mladih ljudi, žena i dr., definisano strateškim dokumentom kroz poseban operativni cilj. Registar osiguranika poljoprivrednika i poljoprivrednica bilježi 1.797 aktivnih, od čega 435 žena, odnosno 24,2%.

U Strategiji razvoja mikro, malih i srednjih preduzeća u Crnoj Gori 2023-2026. godine²¹⁹ ističe se da će se voditi računa o rodnoj senzitivnosti i uticaju implementacije politike MMSP na žene preduzetnice, kako bi se olakšao pristup ženama preduzeticama specifičnim instrumentima, uslugama i programima podrške. Takođe, tamo gdje je prioritetno, vodiće se posebno računa o uticaju na preduzetništvo mladih i drugih specifičnih ciljnih grupa. Jedna od programskih linija je predviđena za vaučere za žene i mlade u biznisu.

²¹⁵ Dostupno na: <https://www.gov.me/clanak/strategija-ranog-i-predskolskog-vaspitanja-i-obrazovanja-2021-2025-sa-akcionim-planom>

²¹⁶ Dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/4b0f63fd-e49d-4f0c-9f09-99426dc8d51b?version=1.0>

²¹⁷ Dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/ba13bda8-8ba8-4b2c-be87-be4e60040cbf>

²¹⁸ Dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/1e9c16c3-8814-49ab-ba89-de4f60f796af?version=1.0>

²¹⁹ Dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/3e145aba-089d-40bf-8bbb-6e7a91b3e873>

Radna grupa je prilikom izrade Strategije ranog razvoja djeteta²²⁰ vodila računa o rodnoj perspektivi u odnosu na tematiku kojom se dokument bavi. Prije svega, gdje god je to bilo moguće, korišćeni su raščlanjeni podaci po polu, ali i po drugim relevantnim karakteristikama (npr. etničko porijeklo, socioekonomski status i sl.). Naime, tematika brige o djeci se smatra tradicionalno "ženskom" tematikom i u tom smislu uključuje niz pitanja i problema koji više pogađaju žene nego muškarce (na primjer, zdravstveni aspekti trudnoće, porođaj, dojenje, postporođajni period, i sl.). Međutim, samim tim što postoji ovakav stereotipan doživljaj rodni uloga u roditeljstvu, radna grupa je zaključila da je sistem nedovoljno senzibilisan i podržavajući kada su očevi i stimulacija njihovog učešća u pitanju. U tom smislu, Strategija RRD je koncipirana tako da osnažuje roditelje i staratelje, dakle, ne samo majke ili samo očeve i sa njima izgrađuje partnerski odnos.

Strategija reforme javne uprave 2022-2026²²¹ je na stanovištu da je za dalju modernizaciju javne uprave od suštinske važnosti postići da njen rad počiva na poštovanju različitosti, ravnopravnosti, inkluziji, antidiskriminaciji i jednakim mogućnostima za sve, ali nije predviđena nijedna mjera za postizanje ovih vrijednosti. Ciljevi Strategije su usmjereni ka stvaranju koherentne politike raznolikosti koja će obezbijediti inkluzivno okruženje i dati svim zaposlenima priliku da se osjećaju uključeno, poštovano i cijenjeno. U tom smislu prepoznate su aktivnosti u vezi s rodnom ravnopravnošću i inkluzivnošću u javnoj upravi, koje se prožimaju kroz sve strateške ciljeve, a obuhvataju proces kreiranja javnih politika, pružanje usluga i upravljanja ljudskim resursima, fokusirajući se na realizaciju aktivnosti koje treba da doprinesu primjeni i promociji ovog standarda.

*Strategija razvoja zdravstva za period od 2023-2027. godine sa akcionim planom za period 2023-2024. godinu*²²² kao poseban cilj je predviđjela smanjenje stigme i diskriminacije osoba koje žive sa HIV-om, smanjenje stigme i diskriminacije osoba koje su u povećanom riziku od HIV-a (GMT, osobe koje koriste/injektiraju droge, SR, zatvorenici/ce i druge osobe u riziku od društvene isključenosti), a kao posebno značajno ima za cilj unapređenje dostupnosti zdravstvenim uslugama za raseljena i interno raseljena lica, uključujući Rome i Egipćane, lica bez regulisanog pravnog statusa i druge manjine, stare osobe, osobe sa mentalnim problemima, lica s invaliditetom i populacije u ruralnim ili udaljenim područjima.

7.3. Statistika predmeta u postupcima pred Zaštitnikom

Shodno članu 21 stav 1 tačka 6 Zakona o zabrani diskriminacije, Zaštitnik ne samo što vodi posebnu evidenciju o podnijetim pritužbama u vezi sa slučajevima diskriminacije, već iste analizira i preporuke iznosi u polugodišnjim i godišnjim izvještajima, kao i drugim dokumentima na zahtjev državnih ili međunarodnih institucija.

Upravo analiza i sistematizacija statističkih podataka diskriminacije predstavlja preduslov za efikasnu prevenciju i zaštitu od diskriminacije, kao i za planiranje politika i strateških dokumenata posvećenih jednakosti i zaštiti grupa u riziku od diskriminacije.

U periodu od 1. januara do 31. decembra 2023. godine u radu su bila 243 predmeta, od čega je iz 2021. godine prenijeto osam (8) predmeta, dok su iz 2022. godine prenijeta 44 predmeta. Okončano je ukupno 182 predmeta. S obzirom da Zaštitnik iz godine u godinu daje uporedni prikaz predmeta koji su bili u radu u ovoj oblasti, podsjećamo da je za isti period u 2022. godini bilo 256 pritužbi, 2021. godine u radu je bilo 246 predmeta, a u 2020. godini 220 predmeta. U odnosu na statistički prikaz iz prethodnih godina, u 2019. godini za isti period u radu je bio 141 predmet, a 2018. godine 155 predmeta, te se na osnovu

²²⁰ Dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/aafafab5-7370-4753-be9c-8f88712b9911>

²²¹ Dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/448c1b69-b0d0-44d7-8a74-5305f5ce9dc6?version=1.0>

²²² <https://wapi.gov.me/download-preview/7d555e10-3616-48c2-a42f-7d3442181450?version=1.0>

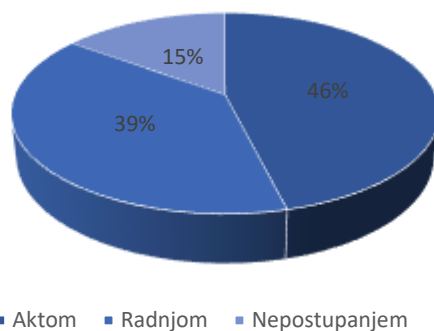
prednjeg izvodi zaključak da je trend rasta broja pritužbi najizraženiji u tri (3) prethodne izvještajne godine, a čemu su zaslužni brojni faktori počevši od prepoznatljivosti institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore među građanima/kama, preko veće osnaženosti građana/ki da prijavljuju slučajeve diskriminacije.

Zaštitnik je od ukupnog broja okončanih predmeta meritorno odlučivao na način što je utvrdio diskriminaciju i/ili povredu drugog prava po (57) pritužbi; nije utvrdio diskriminaciju, niti povredu drugog prava u (11) predmeta i ukazivanjem u sedam (7) postupaka.

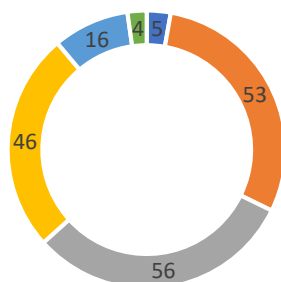
Konkretno, predmeti su riješeni na način što je u (57) predmeta utvrđena diskriminacija i/ili povreda drugog prava i dato je (107) preporuka jednom ili više organa, odnosno fizičkim licima, od kojih se (76) poštuje u kontinuitetu, osam (8) je u potpunosti ispoštovano, a (23) preporuke nijesu ispoštovane; u (11) predmeta nije utvrđena diskriminacija, niti povreda drugog prava; u sedam (7) je odlučeno ukazivanjem, u (12) su podnosioci/teljke upućeni/e na druga djelotvorna pravna sredstva zaštite; u šest (6) je postupak obustavljen jer je povreda prava otklonjena u toku postupka pred Zaštitnikom, u (11) spajanjem. U (26) predmeta pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku, a ni nakon isteka ostavljenog roka; nenadležnost (23); u četiri (4) predmeta pritužba se nije odnosila na državne i druge organe Crne Gore; pritužba je podnesena po isteku roka od jedne godine od dana učinjene povrede (3); pritužba ponovljena a nijesu podnijeti novi dokazi (4); u (12) predmeta postupak je obustavljen zbog pokretanja sudskog postupka; u tri (3) je obustavljen jer je podnosilac/teljka povukao/la pritužbu; u jednom (1) je obustavljen zbog nesaradnje podnosioca/teljke pritužbe, dok su 63 predmeta u radu.

U odnosu na način povrede prava u 180 okončanih predmeta, u 83 predmeta određen je akt; u 70 radnja, a u 27 predmeta nepostupanje.

Način povrede prava u okončanim predmetima



U odnosu na tip odgovornog organa u okončanim predmetima na Ustavni sud i redovne sudove odnosilo se pet (5) predmeta; državne organe, organe državne uprave i druge organizacije (53) predmeta; javne službe i druge nosioce javnih ovlašćenja (56) predmeta; druge organe, organizacije, fizička i pravna lica i druge slučajeve (46) predmeta; lokalnu samoupravu i lokalnu upravu (16) predmeta i Upravu policije četiri (4) predmeta.



- Ustavni i redovni sudovi
- Državni organi, organi državne uprave i druge organizacije
- Javne službe i nosioci drugih ovlaštenja
- Drugi organi, organizacije, fizička i pravna lica
- Lokalna uprava i lokalna samouprava
- Uprava policije

Od ukupnog broja pritužbi podnijeta je (121) pritužba od strane lica muškog pola; (85) pritužbi od strane lica ženskog pola; šest (6) od strane pravnih lica; u (22) predmeta pritužbu je podnijela grupa građana/ki; osam (8) predmeta je formirano po sopstvenoj inicijativi Zaštitnika, dok je jednu (1) pritužbu podnijelo dijete.



Najveći broj pritužbi podnešen je u oblasti **rada i zapošljavanja (122)**, što prati trend iz prethodnih godina kada je u ovoj oblasti takođe registrovan najveći broj pritužbi zbog diskriminacije (2022. godine - 117 predmeta; 2021. godina - 64 predmeta; 2020. godina - 73 predmeta).

U području **pristupa dobrima i uslugama** registrovano je (18) predmeta, što prati trend rasta u posljednje dvije godine kada je došlo do povećanja, tako da je u 2022. godini bio u radu (21) predmet, odnosno 2021. godine sedam (7) predmeta, a osam (8) u 2020. godini.

U **postupcima pred organima javne vlasti** bilo je (26) predmeta, što je povećanje u odnosu na prethodne godine (u 2022. godini bilo je 20 predmeta, 17 u 2021. godini, 43 u 2020. godini), a u **postupcima pred pravosudnim organima** bila su četiri (4) predmeta, dok je u 2022. godini bilo pet (5) predmeta, (šest (6) u 2021. godini; devet (9) u 2020. godini).

U izvještajnom periodu bilo je (12) predmeta iz **oblasti govora mržnje**, a sedam (7) u **oblasti javnog diskursa/medija**, dok je u 2022. godini bilo 16 predmeta zbog govora mržnje i 14 predmeta u oblasti javnog diskursa/medija; u 2021. godini u radu je bilo 10 predmeta zbog govora mržnje i četiri (4) u oblasti javnog diskursa/medija, a 2020. godine sedam (7), odnosno šest (6) predmeta.

U području **socijalne zaštite** u radu su bila četiri (4) predmeta, a u području **zdravstvene zaštite** (10) predmeta, što je približno broju predmeta iz prošle godine kada je u radu bilo sedam (7) predmeta, a u području zdravstvene zaštite osam (8) predmeta, dok je u 2021. godini u radu bilo devet (9) predmeta iz domena socijalne zaštite i sedam (7) predmeta iz domena zdravstvene zaštite.

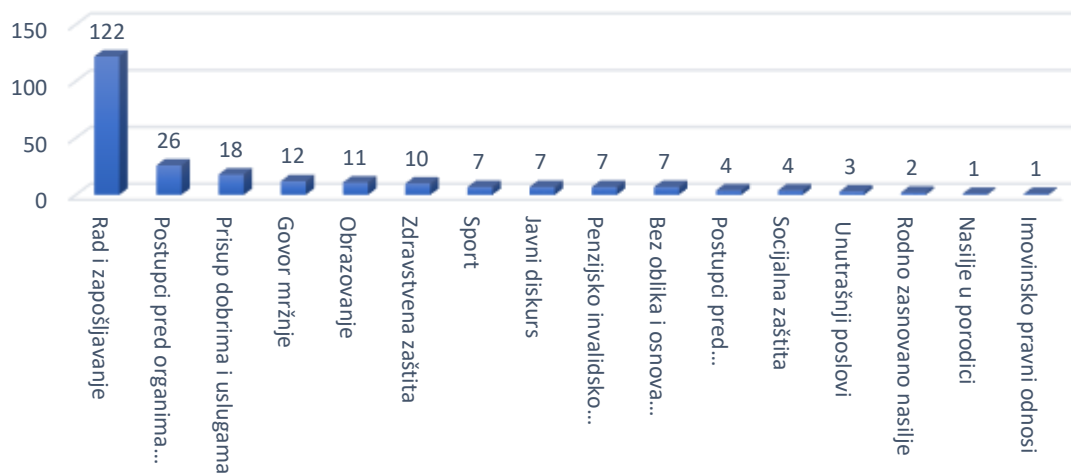
U **oblasti imovinsko - pravnih odnosa** u radu je bio jedan (1) predmet (dok je u 2022. godini bilo sedam (7) predmeta, u 2021. dva (2), a u 2020. tri (3) predmeta); **unutrašnjih poslova i policijskog postupanja** četiri (4) predmeta (dok je u 2022. godini bilo (6) predmeta, u 2021. devet (9), a u 2020. godini (17) predmeta).

U **oblasti sporta** bilo je sedam (7) predmeta (u 2022. godini (7) predmeta, u 2021. godini jedan (1), a u 2020. godini nijedan predmet).

U **oblasti obrazovanja** bilo je (11) predmeta, dok je u 2022. godini bilo pet (5) predmeta, u 2021. sedam (7), a u 2020. četiri (4) predmeta. U **području penzijsko - invalidskog osiguranja** bilo je sedam (7) predmeta (dok su u 2022. godini bila četiri (4) predmeta, u 2021. i 2020. godini po sedam (7) predmeta).

Kada je u pitanju **rodno zasnovano nasilje** u radu su bila dva (2) predmeta i jedan (1) predmet **nasilja u porodici** (dok je u 2022. godini bilo šest (6) predmeta i jedan (1) predmet nasilja u porodici koje za osnov imao starosnu dob; u 2021. godinu osam (8) predmeta rodno zasnovanog nasilja i dva (2) predmeta nasilje u porodici, u 2020. godini jedan (1) predmet rodno zasnovanog nasilja i ni jedan predmet nasilje u porodici).

Konačno, Zaštitnik je u radu imao sedam (7) predmeta u kojima **nije bilo moguće definisati područje i oblik diskriminacije**, dok je 12 predmeta bilo u 2022. godini u ovoj oblasti, a u 2021. godini je bilo 13, sedam (7) u 2020. godini.



Diskriminatorni osnovi u ukupnom broju predmeta koji su bili u radu

Boja kože	1
Nacionalna pripadnost	28
Društveno ili etničko porijeklo	10
Jezik	3
Vjera ili uvjerenje	8
Političko ili drugo mišljenje	8
Pol, promjena pola, rodni identitet	11
Seksualna orijentacija i/ili interseksualne karakteristike	4
Zdravstveno stanje	5
Invaliditet	20
Starosna dob	3
Bračno ili porodično stanje	6
Pripadnost grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji	31
Veza sa nekim manjinskim narodom	1
Druga lična svojstva	27
Bez osnova diskriminacije	77
Ukupno	243

7.3.1. Statistički prikaz o kretanju i rješavanju predmeta po pritužbama na diskriminaciju u 2023. godini

Statistika svih predmeta koji su bili u radu u 2023. godini			
Područje rada i zapošljavanja - 122 predmeta			
Osnov/lično svojstvo	Broj predmeta u radu	Ishod postupanja	Status preporuke
Nacionalna pripadnost	12	Preporuka - (3); Nema povrede prava - (1); Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku) - (1); Obustava (podnosilac povukao pritužbu) - (1); Upućivanje - (1); U radu - (5);	U jednom predmetu je data jedna preporuka koja se sprovodi u kontinuitetu. U jednom predmetu je data jedna preporuka koja se sprovodi u kontinuitetu. U jednom predmetu je data jedna preporuka koja se sprovodi u kontinuitetu.
Jezik	1	Preporuka - (1)	U jednom predmetu su date dvije preporuke koje se sprovode u kontinuitetu.
Vjera ili uvjerenje	2	Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku) - (1); U radu - (1)	
Političko ili drugo mišljenje	5	Preporuka - (3); Nepostupanje (pritužba nije dopunjena) - (1); Obustava- Nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak - (1);	U jednom predmetu su date dvije preporuke u kojima jedna nije ispoštovana a druga se sprovodi u kontinuitetu. U jednom predmetu je dato pet preporuka od kojih tri nijesu ispoštovane, a dvije se sprovode u kontinuitetu. U jednom predmetu je data jedna preporuka koja se poštuje u kontinuitetu.
Pol, promjena pola, rodni identitet	3	Preporuka - (1); Nema povrede prava - (1); Nepostupanje (pritužba podnijeta nakon isteka roka od godinu dana) - (1);	U jednom predmetu je data jedna preporuka koja se sprovodi u kontinuitetu.
Invaliditet	2	Preporuka - (2);	U jednom predmetu su date četiri preporuke od kojih je jedna ispoštovana a tri se sprovode u kontinuitetu. U drugom predmetu je dato pet preporuka u kojima je jedna ispoštovana a četiri se poštuju u kontinuitetu.

Starosna dob	3	Preporuka – (2); U radu-(1);	U jednom predmetu je data jedna preporuka i sprovodi se u kontinuitetu. U drugom predmetu su date dvije preporuke od kojih se jedna sprovodi u kontinuitetu, a druga je neispoštovana
Zdravstveno stanje	4	Preporuka –(1); Nema povrede prava –(1); Obustava - Nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak –(1); Upućivanje –(1).	U jednom predmetu su date dvije preporuke od kojih se jedna poštuje u kontinuitetu, a druga je ispoštovana.
Pripadnost grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji	25	Preporuka – (7); Obustava (povreda otklonjena u toku postupka) – (1); Obustava - Nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak –(1); Nepostupanje (pritužba nije dopunjena) - (1); Nepostupanje (pritužba ponovljena a nijesu podnijeti novi dokazi - (1); Nepostupanje (pritužba podnijeta nakon godinu dana od učinjene povrede(1); Spajanje-(3); U radu –(10);	U jednom predmetu je data jedna preporuka koja nije ispoštovana. U jednom predmetu su date dvije preporuke koje nijesu ispoštovane. U jednom predmetu je data jedna preporuka koja je ispoštovana. U jednom predmetu su date dvije preporuke, od kojih je jedna ispoštovana a druga se poštuje u kontinuitetu. U jednom predmetu je data jedna preporuka koja se poštuje u kontinuitetu. U jednom predmetu je data jedna preporuka koja se poštuje u kontinuitetu. U jednom predmetu je data jedna preporuka koja nije ispoštovana.
Bračno ili porodično stanje	5	Nema povrede prava – (1); Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku) – (1); Obustava - Nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak –(1); U radu – (2);	
Druga lična svojstva	19	Preporuka – (6); Nepostupanje (pritužba podnijeta nakon isteka roka od godinu dana – (1), Nepostupanje (pritužba nije dopunjena) - (1), Obustava - Nakon podnošenja pritužbe	U jednom predmetu je data jedna preporuka koja nije ispoštovana. U jednom predmetu su date dvije preporuke koje se poštuju u kontinuitetu. U jednom

		<i>pokrenut sudski postupak –(1), Spajanje - (1); U radu – (9);</i>	<i>predmetu su date dvije preporuke koje se poštuju u kontinuitetu. U jednom predmetu je data jedna preporuka koja nije ispoštovana. U jednom predmetu je data jedna preporuka koje se poštuju u kontinuitetu. U jednom predmetu su date dvije preporuke koje nijesu ispoštovane.</i>
<i>Bez osnova Diskriminacije</i>	41	<i>Preporuka – (4); Nema povrede prava – (3); Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku) – (8); Obustava (nakon pokretanja postupka pokrenut sudski postupak) –(5); Obustava - podnosilac povukao pritužbu – (2); Obustava (podnosilac ne saradjuje u postupku) - (1); Spajanje - (2); Upućivanje-(5), Nenadležnost (ostalo) - (6); U radu - (5);</i>	<i>U jednom predmetu su date dvije preporuke od kojih se jedna poštuje u kontinuitetu, a druga je neispoštovana. U jednom predmetu su date tri preporuke gdje se sve tri poštuju u kontinuitetu. U jednom predmetu je data jedna preporuka koja nije ispoštovana. U jednom predmetu je data jedna preporuka koja nije ispoštovana.</i>

Rodno zasnovano nasilje - 2 predmeta

Osnov / lično svojstvo	Broj predmeta u radu	Rezultat postupanja	Status preporuke
<i>Pol</i>	2	<i>Upućivanje na druga pravna sredstva -(1); U radu - (1);</i>	

Nasilje u porodici - 1 predmet

Osnov / lično svojstvo	Broj predmeta u radu	Rezultat postupanja	Status preporuke
<i>Bez osnova diskriminacije</i>	1	<i>Nema povrede prava - (1);</i>	

Sport - 7 predmeta

Osnov / lično svojstvo	Broj predmeta u radu	Rezultat postupanja	Status preporuke
Nacionalna pripadnost	2	Preporuka - (1); Nepostupanje (pitužba nije dopunjena u ostavljenom roku) - (1);	U jednom predmetu je data jedna preporuka koja se poštuje u kontinuitetu.
Jezik	1	Preporuka - (1);	U jednom predmetu su date dvije preporuke od kojih je jedna ispoštovana, a druga se poštuje u kontinuitetu.
Vjera I uvjerenje	1	U radu - (1);	
Pripadnosti grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji	1	U radu - (1);	
Druga lična svojstva	1	U radu-(1);	
Bez osnova diskriminacije	1	Nepostupanje (Pitužba ponovljena, a nijesu podnijeti novi dokazi) - (1);	
Postupci pred organima javne vlasti - 26 predmeta			
Osnov / lično svojstvo	Broj predmeta u radu	Rezultat postupanja	Status preporuke
Nacionalna pripadnost	3	Obustava(otklonjena povreda prava) – (1); Spajanje - (1); U radu - (1);	
Društveno ili etničko porijeklo	1	Preporuka (1)	U jednom predmetu su date tri preporuke od kojih se nijedna nije ispoštovana.
Jezik	1	U radu - (1);	
Vjera ili uvjerenje	2	Preporuka - (1); Nepostupanje (Pitužba nije dopunjena u ostavljenom roku) - (1);	U jednom predmetu date dvije preporuke od kojih se jedna poštuje u kontinuitetu a druga nije ispoštovana.
Političko ili drugo mišljenje	1	Nepostupanje (Pitužba nije dopunjena u ostavljenom roku) - (1);	
Invaliditet	3	Preporuka (1); Ukazivanje –(1); Nenadležnost (ostalo)-(1);	U jednom predmetu je data jedna preporuka koja se sprovodi u kontinuitetu.

Veza sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom zajednicom	1	Preporuka - 1;	U jednom predmetu su date dvije preporuke koje se poštuju u kontinuitetu.
Pol, promjena pola, rodni identitet	1	U radu - (1);	
Pripadnost grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji	1	Nema povrede prava – (1);	
Druga lična svojstva	3	Nenadležnost-pritužba se nije odnosila na organe Crne Gore - (1); U radu – (2);	
Bez osnova diskriminacije	9	Preporuka - 1; Ukazivanje - (1); Nepostupanje (pritužba ponovljena, a nijesu dostavljeni novi dokazi) – (1); Nenadležnost (ostalo) - (2); Spajanje - (1); U radu – (3);	U jednom predmetu je data jedna preporuka koja se poštuju u kontinuitetu.
Postupci pred pravosudnim organima - 4 predmeta			
Osnov / lično svojstvo	Broj predmeta u radu	Rezultat postupanja	Status preporuke
Zdravstveno stanje	1	Obustava (povreda otklonjena u toku postupka) –(1);	
Pripadnosti grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji	1	Preporuka – (1);	U jednom predmetu je data jedna preporuka koja se poštuju u kontinuitetu.
Pol, promjena identita	1	Ukazivanje - (1);	
Nacionalna pripadnost	1	U radu - (1);	
Socijalna zaštita - 4 predmeta			
Osnov / lično svojstvo	Broj predmeta u radu	Rezultat postupanja	Status preporuke
Nacionalna pripadnost	1	Upućivanje na druga pravna sredstva - (1);	
Invaliditet	1	U radu – (1);	

<i>Druga lična svojstva</i>	1	<i>Preporuka –(1);</i>	<i>U jednom predmetu je data jedna preporuka koja se poštuje u kontinuitetu.</i>
<i>Bez osnova diskriminacije</i>	1	<i>Upućivanje na druga pravna sredstva –(1);</i>	
Zdravstvena zaštita - 10 predmeta			
<i>Osnov / lično svojstvo</i>	<i>Broj predmeta u radu</i>	<i>Rezultat postupanja</i>	<i>Status preporuke</i>
<i>Seksualna orijentacija i/ili interseksualne karakteristike</i>	2	<i>Preporuka – (1); Spajanje - (1);</i>	<i>U jednom predmetu su date dvije preporuke koje se sprovode u kontinuitetu.</i>
<i>Društveno ili etničko porijeklo</i>	2	<i>Preporuka – (1); Spajanje – (1);</i>	<i>U jednom predmetu su date četiri preporuke koje se poštuju u kontinuitetu.</i>
<i>Nacionalna pripadnost</i>	1	<i>Preporuka – (1);</i>	<i>U jednom predmetu je dato sedam preporuka koje se poštuju u kontinuitetu</i>
<i>Bračno i porodično stanje</i>	1	<i>Nema povrede prava –(1);</i>	
<i>Druga lična svojstva</i>	2	<i>U radu - (2);</i>	
<i>Bez osnova diskriminacije</i>	2	<i>Nepostupanje - (2) (Pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku);</i>	
Unutrašnji poslovi i policijsko postupanje - 4 predmeta			
Osnov	Broj predmeta u radu	Rezultat postupanja	Status preporuke
<i>Društveno ili etničko porijeklo</i>	2	<i>Ukazivanje –(1); U radu –(1);</i>	
<i>Vjera ili uvjerenje</i>	1	<i>Preporuka – (1);</i>	<i>U jednom predmetu je data jedna preporuka koja se sprovodi u kontinuitetu.</i>
<i>Bez osnova diskriminacije</i>	1	<i>Nenadležnost (Ostalo) - (1);</i>	
Imovinsko - pravni odnosi - 1 predmeta			

Osnov svojstvo	/lično	Broj predmeta u radu	Rezultat postupanja	Status preporuke
Pripadnosti grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji		1	Preporuka - (1);	U jednom predmetu je data jedna preporuka koja se poštuje u kontinuitetu.
Penzijsko - invalidsko osiguranje - 7 predmeta				
Osnov svojstvo	/lično	Broj predmeta u radu	Rezultat postupanja	Status preporuke
Nacionalna pripadnost		1	Nenadležnost (Ostalo) -(1);	
Invaliditet		1	Obustava (povreda otklonjena u toku postupka) -(1);	
Bez osnova diskriminacije		5	Obustava (Povreda otklonjena u toku postupka)-(1); Nenadležnost (Ostalo)-(1); Upućivanje na druga pravna sredstva - (1); Nenadležnost (Pritužba se nije odnosila na državne i druge organe RCG)-(1); Nenadležnost (Ostalo)-(1);	
Pristup dobrima i uslugama - 18 predmeta				
Osnov svojstvo	/lično	Broj predmeta u radu	Rezultat postupanja	Status preporuke
Invaliditet		3	Preporuka - (1); Obustava (Nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak) -(1); U radu - (1);	U jednom predmetu su date dvije preporuke, od kojih je jedna ispoštovana a druga se poštuje u kontinuitetu.
Nacionalna pripadnost		2	Obustava (Povreda otklonjena u toku postupka) -(1); U radu - (1);	
Boja kože		1	Obustava (Povreda otklonjena u toku postupka)-(1);	
Društveno ili etničko porijeklo		3	Preporuka - (2); Ukazivanje - (1);	U jednom predmetu su date tri preporuke, od kojih jedna nije ispoštovana a dvije se poštuju u kontinuitetu. U jednom predmetu date dvije preporuke koje se sprovode u kontinuitetu.

Vjera ili uvjerenje	2	Nenadležnost (Ostalo) - (1); Nepostupanje (Pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku) - (1);	
Druga lična svojstva	1	Preporuka - (1);	U jednom predmetu su date dvije preporuke koje nijesu ispoštovane.
Bez osnova diskriminacije	6	Nema povrede prava – (1); Spajanje - (1); Obustava (Podnosilac povukao pritužbu) - (1); Nenadležnost - (Pritužba se nije odnosila na državne i druge organe RCG) – (1); Nepostupanje (Pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku)- (1); Nenadležnost(Ostalo) –(1);	
Obrazovanje - 11 predmeta			
Osnov /lično svojstvo	Broj predmeta u radu	Rezultat postupanja	Status preporuke
Invaliditet	9	Preporuka-(1); Nenadležnost(Ostalo)-(1); Spajanje-(1);U radu-(4); Nepostupanje (Pritužba ponovljena a nijesu podnijeti novi dokazi)-1;Obustava-Podnosilac povukao pritužbu-(1);	U jednom predmetu su date dvije preporuke koje nijesu ispoštovane.
Pripadnosti grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji	1	Ukazivanje –(1);	
Bez osnova diskriminacije	1	Nenadležnost (Ostalo)-(1);	
Javni diskurs / mediji - 7 predmeta			
Osnov /lično svojstvo	Broj predmeta u radu	Rezultat postupanja	Status preporuke
Pol, promjena pola, rodni identitet	2	Preporuka-(1); Obustava-Povreda otklonjena u toku postupka –(1);	U jednom predmetu su date četiri preporuke koje se sprovode u kontinuitetu.
Invaliditet	1	Preporuka-(1);	U jednom predmetu su date dvije preporuke od kojih je jedna ispoštovana a druga se poštuje u kontinuitetu.

Političko ili drugo mišljenje	1	Nepostupanje – (Pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku) – (1);		
Pripadnosti grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji	1	Preporuka - (1);	U jednom predmetu su date dvije preporuke, od kojih se obje poštuju u kontinuitetu.	
Bez osnova diskriminacije	2	Nepostupanje - Pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku – (2).		
Govor mržnje - 12 predmeta				
Osnov svojstvo	/lično	Broj predmeta u radu	Rezultat postupanja	Status preporuke
Nacionalna pripadnost		5	Preporuka –(1); Ukazivanje – (1); Nenadležnost (Ostalo)-(2); Nepostupanje – (Pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku) - (1);	U jednom predmetu je data jedna preporuka koja se poštuje u kontinuitetu.
Pol, promjena pola, rodni identitet		3	Preporuka-(1), U radu -(2);	U jednom predmetu su date dvije preporuke koje se poštuju u kontinuitetu.
Seksualna orijentacija i/ili interseksualne karakteristike		1	Upućivanje na druga pravna sredstva –(1);	
Društveno ili etničko porijeklo		2	Preporuka – (2);	U jednom predmetu je data jedna preporuka koja se sprovodi u kontinuitetu. U drugom predmetu je data jedna preporuka koja se sprovodi u kontinuitetu.
Političko ili drugo mišljenje		1	Preporuka – (1);	U jednom predmetu je data jedna preporuka koja se poštuje u kontinuitetu.
Bez područja i oblika diskriminacije - 7 predmeta				
Osnov svojstvo	/lično	Broj predmeta u radu	Rezultat postupanja	Status preporuke
Seksualna orijentacija i/ili interseksualne karakteristike		1	Ukazivanje –(1);	
Bez osnova diskriminacije		6	Nenadležnost (Ostalo) - 5; Nepostupanje - (Pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku) - (1).	

7.4. Podaci iz pravosudne i upravne nadležnosti

Zaštitnik kao i ranijih godina podsjeća da su, shodno odredbi člana 33 Zakona o zabrani diskriminacije, sudovi, državna tužilaštva, organi za prekršaje, organ uprave nadležan za policijske poslove i inspeksijski organi dužni da vode posebnu evidenciju u formi elektronski vođene baze podataka o podnijetim prijavama, pokrenutim postupcima i donijetim odlukama iz svoje nadležnosti u vezi sa diskriminacijom. Prema ovoj odredbi, podatke iz posebne evidencije organi dostavljaju Zaštitniku najkasnije do 31. januara tekuće godine za prethodnu godinu, a na zahtjev Zaštitnika dužni su da podatke iz ove evidencije dostave i za određeni kraći period u toku godine.

7.5. Podaci iz pravosudne nadležnosti

Prema podacima *Sudskog savjeta*²²³ proizilazi da su tokom 2023. godine evidentirane 23 tužbe čija je vrsta spora diskriminacija, te da je 14 predmeta prenijeto iz prethodne godine, iz čega dalje proizilazi da je tokom 2023. godine u radu bilo 37 predmeta. Od ovog broja sedam (7) predmeta je završeno, koji u periodu dostavljanja izvještaja Zaštitniku nijesu bili pravosnažni. Kao oštećeni su registrovana četiri (4) muškarca, dvije (2) žene i jedna (1) nevladina organizacija. U četiri (4) predmeta donijeta je presuda kojom se odbija tužbeni zahtjev; u dva (2) predmeta donijeto je rješenje o povlačenju tužbe, dok je u jednom predmetu (1) donijeta presuda o usvajaju tužbenog zahtjeva. Prosječno vrijeme trajanja ovih predmeta je 385 dana. Kada je u pitanju naknada po osnovu diskriminacije, iz Sudskog savjeta navode da nijesu u mogućnosti da dostave tražene podatke, jer se ta vrsta spora u trenutnom informacionom sistemu zavodi kao "Naknada štete", ali ne i po kojem osnovu. Sudski savjet nije dostavio podatak o osnovu diskriminacije i godinama života diskriminisanog lica.

Prema istim podacima Sudskog savjeta dalje proizilazi da je za krivično djelo teško ubistvo iz člana 144 stav 1 tačka 6 KZCG - dva (2) predmeta od kojih ni jedan nije okončan; iz člana 144 stav 1 tačka 8 KZCG - 32 predmeta, od čega četiri (4) okončana i tri (3) pravosnažno okončana predmeta, sa tri (3) kazne zatvora; za krivično djelo povreda slobode izražavanja nacionalne ili etničke pripadnosti iz člana 160 Krivičnog zakonika Crne Gore u radu bio jedan (1) predmet, koji je okončan; za krivično djelo silovanje iz člana 204 KZCG²²⁴ - 56 predmeta, od čega je okončano 16 predmeta, a pravosnažno okončanih predmeta je šest (6), i to tri (3) oslobađajuće presude, a tri (3) osuđujuće presude, dok je kazna zatvora izrečena u tri (3) predmeta i jedna (1) mjera bezbjednosti protjerivanje stranca iz zemlje; za krivično djelo obljava nad nemoćnim licem iz člana 205 KZCG - pet (5) predmeta, od čega je okončan jedan (1) predmet, a ni jedan pravosnažno; za krivično djelo obljava sa djetetom iz člana 206 KZCG²²⁵ - 24 predmeta, od čega su okončana 4 (četiri) predmeta, a pravosnažno je okončan jedan (1) predmet, i to oslobađajućom presudom; za krivično djelo obljava zloupotrebom položaja iz člana 207 KZCG - dva (2) predmeta, od čega ni jedan nije okončan; za krivično djelo posredovanje u vršenju prostitucije iz člana 210 KZCG - dva (2) predmeta, od čega ni jedan nije okončan; za krivično djelo dječja pornografija iz člana 211 KZCG - 13 predmeta, od čega su okončana tri (3) predmeta, a jedan (1) je pravosnažno okončan sa osuđujućom presudom i mjerom bezbjednosti pojačani nadzor od strane zakonskog zastupnika; za krivično djelo mamljenje djeteta u cilju vršenja krivičnih djela protiv polne slobode iz člana 211b KZCG - jedan (1) predmet koji nije okončan; za krivično djelo vanbračna zajednica sa maloljetnikom iz člana 216 KZCG - sedam (7) predmeta, od čega je okončano pet (5) predmeta, a dva (2) su pravosnažno okončana, sa dvije (2) osuđujuće presude, odnosno dvije (2) uslovne kazne; za krivično djelo oduzimanje maloljetnog lica iz člana 217 KZCG - 17 predmeta, od čega je šest (6) okončanih predmeta, a četiri (4) pravosnažno okončana predmeta, i to: odbijajuće/odbačene presude - jedna (1);

²²³ Podaci dostavljeni mejlom od 31. januara 2024. godine

²²⁴ Uključeni pokušaji i nedozvoljene polne radnje u vezi sa ovim članom

²²⁵ Uključeni pokušaji i nedozvoljene polne radnje u vezi sa ovim članom

oslobađajuće presude - jedna (1) i osuđujuće presude - dvije (2), sa jednom (1) uslovnom kaznom i jednom (1) kaznom rad u javnom interesu; za krivično djelo zapuštanje i zlostavljanje maloljetnog lica iz člana 219 KZCG - šest (6) predmeta, od čega su četiri (4) okončana predmeta, a tri (3) pravosnažno okončana predmeta, sa četiri (4) osuđujuće presude i jednom (1) izrečenom kaznom zatvora i tri (3) uslovne kazne;

Za krivično djelo nedavanje izdržavanja iz člana 221 KZCG - 197 predmeta; od čega je okončan 101 predmet, dok je 67 pravosnažno okončanih predmeta, i to jedna (1) odbijajuća/odbačena presude i 66 osuđujućih presuda, i to: kućni zatvor - šest (6); novčana kazna - tri (3); rad u javnom interesu - 12; uslovna osuda - 40; zatvorska kazna - pet (5); za krivično djelo kršenje porodičnih obaveza iz člana 222 KZCG - četiri (4) predmeta od čega su dva (2) nepravosnažno okončana; za krivično djelo povreda ravnopravnosti u zapošljavanju iz člana 225 KZCG - jedan (1) predmet koji nije okončan; za krivično djelo izazivanje nacionalne, rasne i vjerske mržnje iz člana 370 KZCG - četiri (4) predmeta, od čega je jedan (1) okončan, a jedan (1) pravosnažno okončan, sa osuđujućom presudom i izrečenom kaznom zatvora; za krivično djelo ratni zločin protiv civilnog stanovništva iz člana 428 KZCG - jedan (1) predmet koji nije okončan; za krivično djelo rasna i druga diskriminacija iz člana 443 KZCG - jedan (1) predmet koji nije okončan.

Za krivično djelo nasilje u porodici ili porodičnoj zajednici iz člana 220 KZCG u radu su bila 443 predmeta, od čega su riješena 254 predmeta, sa sljedećom vrstom prvostepenih odluka po licima: 253 osuđujuće presude; pet (5) oslobađajućih; dvije (2) obustave postupka i dvije (2) presude. Pravosnažno riješenih predmeta je 157, sa sljedećom vrstom pravosnažnih odluka po licima: 157 osuđujućih; jedna (1) oslobađajuća; jedna (1) obustava postupka i dvije (2) odbijajuće odluke.

Izrečeno je 300 kazni za prvostepene presude, i to: zatvorska kazna - 129; kazna zatvora u prostorijama za stanovanje - 22; uslovna osuda - 74; rad u javnom interesu - 8; novčana kazna - 6; obavezno liječenje alkoholičara - 13; obavezno liječenje alkoholičara i narkomana - 1; obavezno liječenje narkomana - 3; obavezno psihijatrijsko liječenje - 1; obavezno psihijatrijsko liječenje na slobodi - 6; obavezno psihijatrijsko liječenje u zdravstvenoj ustanovi - 9; obavljanje društveno korisnog ili humanitarnog rada - 1; oduzimanje oružja - 5; oduzimanje ostalih predmeta - 1; protjerivanje stranca iz zemlje - 1; zabrana približavanja - 19; zavodska mjera - 1.

Za pravosnažne presude izrečeno je 189 kazni i to: zatvorska kazna - 77; kazna zatvora u prostorijama za stanovanje - 7; uslovna osuda - 52; rad u javnom interesu - 6; novčana kazna - 4; obavezno liječenje alkoholičara - 9; obavezno liječenje alkoholičara i narkomana - 1; obavezno liječenje narkomana - 1; obavezno psihijatrijsko liječenje - 1; obavezno psihijatrijsko liječenje na slobodi - 4; obavezno psihijatrijsko liječenje u zdravstvenoj ustanovi - 8; obavljanje društveno korisnog ili humanitarnog rada - 1; oduzimanje oružja - 3; oduzimanje ostalih predmeta - 1; protjerivanje stranca iz zemlje - 1; zabrana približavanja - 13.

Od 1. januara do 31. decembra 2023. godine podnijeta su 352 zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć, od čega su odobrena 284 zahtjeva. Za djela nasilja u porodici ili u porodičnoj zajednici i trgovina ljudima podnijeto je 77 zahtjeva, od čega je odobreno 68 zahtjeva.

Konačno, prema podacima Sudskog savjeta broj riješenih predmeta gdje su se sudovi pozivali na član 42a Krivičnog zakonika Crne Gore je dva (2).

Aktom **Vrhovnog državnog tužilaštva**²²⁶, dostavljeni su podaci državnih tužilaštava kako dalje slijedi.

²²⁶ Akt Tu br. 55/24 od 31. januara 2024. godine

U **Osnovnom državnom tužilaštvu u Bijelom Polju** bila je jedna (1) prijava za krivično djelo obljuba nad nemoćnim licem iz člana 205 KZCG, u kojem predmetu je podnijeta optužnica; dvije (2) prijave za krivično djelo vanbračna zajednica sa maloljetnikom iz člana 216 KZCG, obje prijave su odbačene; jedna (1) prijava za krivično djelo oduzimanje maloljetnog lica iz člana 217 KZCG koja je odbačena; 13 prijave za krivično djelo nasilje u porodici ili u porodičnoj zajednici iz člana 220 KZCG, od čega je odbačena jedna (1) krivična prijava; u 11 predmeta su podignuti optužni predlozi, a postupak po jednoj (1) prijavi je u radu; dvije (2) prijave za krivično djelo nedavanje izdržavanja iz člana 221 KZCG i u obje su podignuti optužni predlozi i jedna (1) prijava za krivično djelo povreda ravnopravnosti u zapošljavanju iz člana 225 KZCG po kojoj je postupak u toku.

U **Višem državnom tužilaštvu u Podgorici** u radu je bilo 14 predmeta protiv 14 punoljetnih lica za slučajeve diskriminacije, koji su riješeni na način što je protiv četiri (4) lica podniet optužni predlog; protiv devet (9) lica su donijeta rješenja o odbačaju krivične prijave, dok je protiv jednog (1) lica predmet u fazi istrage. Prema opisnom prikazu predmeta, podnijeto je 13 prijave za krivično djelo izazivanje nacionalne, rasne i vjerske mržnje iz člana 370 KZCG, od čega je osam (8) prijava odbačeno, u četiri (4) prijave je podniet optužni predlog, a po jednoj (1) prijavi postupak je u fazi istrage; kao i jedna (1) prijava za krivično djelo rasna i druga diskriminacija iz člana 443 stav 1 KZCG koja je odbačena.

U **Osnovnom državnom tužilaštvu u Beranama** u radu su bile tri (3) prijave za krivično djelo dječja pornografija - prikazivanje pornografskog materijala djeci i proizvodnja i posjedovanje dječje pornografije iz člana 211 KZCG, u postupku po dvije (2) prijave je podniguta optužnica, dok je po jednoj (1) prijavi postupak u toku; jedna (1) prijava za krivično djelo vanbračna zajednica sa maloljetnikom iz člana 216 KZCG koja je odbačena; jedna (1) prijava za krivično djelo oduzimanje maloljetnog lica iz člana 217 KZCG koja je odbačena; jedna (1) prijava za krivično djelo zapuštanje i zlostavljanje maloljetnog lica iz člana 219 KZCG po kojoj je ustupljena zamolnica; 49 prijave za krivično djelo nasilje u porodici ili u porodičnoj zajednici iz člana 220 KZCG, od čega je u 43 predmeta podignut optužni predlog, u dva (2) predmeta je podignuta optužnica, dvije (2) prijave su odbačene i po dvije (2) prijave postupak je u toku; sedam (7) prijave za krivično djelo nedavanje izdržavanja iz člana 221 KZCG, od čega je u šest (6) predmeta podignut optužni predlog, a jedna (1) prijava je odbačena; jedna (1) prijava za krivično djelo kršenje porodičnih obaveza iz člana 222 KZCG po kojoj je podignut optužni predlog.

U **Osnovnom državnom tužilaštvu Kotor** u radu je bila jedna prijava u vezi sa diskriminacijom (nije navedeno krivično djelo), sa osnovom etnička pripadnost i vjeroispovijest, po kojoj je podniet predlog za izricanje mjere bezbjednosti - obaveznog psihijatrijskog liječenja i čuvanja u zdravstvenoj ustanovi, koja je izrečena od strane Osnovnog suda u Kotoru.

Prema podacima **Osnovnog državnog tužilaštva Podgorica**, koje je dostavilo tabelarni prikaz predmeta, u radu je bilo 128 prijave za krivično djelo nasilje u porodici ili u porodičnoj zajednici iz člana 220 KZCG; 33 prijave za krivično djelo nedavanje izdržavanja iz člana 221 KZCG, tri (3) prijave za krivično djelo povreda prava iz rada iz člana 224 KZCG; kao i dvije (2) prijave za krivično djelo izazivanje nacionalne, rasne i vjerske mržnje iz člana 370 KZCG. Od ukupnog broja podnijetih prijave, u 80 predmeta je podignut optužni predlog, u jednom (1) je podignuta optužnica, u jednom (1) je potvrđen optužni predlog, odbačeno je 40 prijave, u 35 predmeta u toku je izviđaj, a ustupljeno je osam (8) predmeta, dok je u jednom (1) odloženo gonjenje.

U **Osnovnom državnom tužilaštvu Cetinje** formirana su dva (2) krivična predmeta, i to jedan (1) po prijavi po osnovu pripadnosti romskoj zajednici u vezi sa kojom je odlučeno da nema osnova za pokretanje krivičnog postupka, odnosno da su se u tim radnjama stekla bitna obilježja bića prekršaja iz člana 19 Zakona o javnom redu i miru; i jedan (1) po prijavi za krivično djelo izazivanje nacionalne, rasne i vjerske mržnje iz člana 370 KZCG u kojem predmetu je izviđaj u toku.

U **Specijalnom državnom tužilaštvu** formirana su tri (3) predmeta za krivična djela sa elementima diskriminacije, i to u jednom predmetu po prijavi za krivično djelo rasna i druga diskriminacija iz člana 443 KZCG koja je ustupljena na nadležnost ODT Podgorica i prijavi za krivično djelo falsifikovanje službene isprave iz člana 414 KZCG koja je odbačena; u drugom predmetu po osnovu anonimne prijave koja je ustupljena na nadležnost ODT Podgorica, dok je prijava u trećem predmetu ustupljena na nadležnost ODT Pljevlja.

U *Višem državnom tužilaštvu Bijelo Polje, Osnovnom državnom tužilaštvu Kolašin, Osnovnom državnom tužilaštvu Herceg Novi, Osnovnom državnom tužilaštvu Plav, Osnovnom državnom tužilaštvu Ulcinj, Osnovnom državnom tužilaštvu Nikšić, Osnovnom državnom tužilaštvu Bar, Osnovnom državnom tužilaštvu Pljevlja, kao ni Osnovnom državnom tužilaštvu Rožaje* nije bilo podnijetih prijava, pokrenutih postupaka i donijetih odluka u vezi sa diskriminacijom.

Prema Godišnjem izvještaju o radu sudova za prekršaje na predmetima iz oblasti Zakona o zaštiti od nasilja u porodici za 2023. godinu, SU II br. 8/24 od 24. januara 2024. godine²²⁷ proizilazi da su sudovi za prekršaje u toku 2023. godine imali u radu 2.311 predmeta iz oblasti Zakona o zaštiti od nasilja u porodici, od čega je 646 predmeta prenijeto iz ranijih godina i 1.665 nova predmeta. Sud za prekršaje u Podgorici je imao 1.308 predmeta u radu, Sud za prekršaje u Budvi 633, a Sud za prekršaje u Bijelom Polju 370 predmeta. Završena su 1.582 predmeta ili 68,45%, od čega u Sudu za prekršaje Podgorica 801, u Sudu za prekršaje Budva 477 i Sudu za prekršaje Bijelo Polje 304 predmeta.

Navedeni predmeti su završeni na način što je izrečeno: 451 novčana kazni; 155 kazni zatvora; 351 uslovna osuda; 108 opomena; 19 vaspitnih mjera; u 18 predmeta je odbačen zahtjev; u 72 predmeta je obustavljen postupak, u 331 predmet je donijeta oslobađajuća odluka, dok je 77 predmeta riješeno na drugi način. Dalje, ukupno su izrečene 843 zaštitne mjere, i to: udaljenje iz stana ili drugog prostora za stanovanje - 130; zabrana približavanja 284; zabrana uznemiravanja i uhođenja - 309; obavezni psihijatrijski tretman - 7 i ostale zaštitne mjere (liječenje od zavisnosti i psihijatrijsko liječenje) - 113. Izvještaj sadrži detaljne podatke o žrtvama nasilja, kao i nasilnicima (pol, punoljetni/maloljetni), uključujući i profil nasilnika u vezi sa radnim statusom i stepenom obrazovanja.

U 1.582 završena predmeta postupci su vođeni protiv 1.990 nasilnika, od čega je bilo 1.970 ili 99% punoljetnih i 214 ili 1% maloljetnih. Punoljetni nasilnici po polu su bili 1.518 ili 77,06% muškarci i 452 ili 22,94% žene, dok je bilo 17 maloljetnika muškog pola i tri (3) maloljetnice ženskog pola.

Od 1.528 nasilnika, odnosno 96,59% od ukupnog broja nasilnika u završenim predmetima, njih 719 ili 57,05% su nezaposlena lica, dok na uzorku od 1.384 nasilnika ili 87,48% od ukupnog broja nasilnika, njih 489 ili 35,33% ima osnovno obrazovanje, 767 ili 55,42% srednje obrazovanje i 128 ili 9,25% ima višu ili visoku školsku spremu.

U 1.582 završena predmeta ukupno je bilo 2.034 žrtve nasilja, od čega 1.820 ili 89,48% punoljetnih i 214 ili 10,52% maloljetnih. Od ukupno 1.820 punoljetnih žrtava nasilja u 1.217 slučajeva ili 66,87% su bile žene, a u 603 ili 33,13% slučajeva muškarci. Od ukupno 214 maloljetnih žrtava nasilja u 125 ili 58,41% slučajeva su žrtve bile muškog pola, a u 89 ili 41,59% slučajeva ženskog pola.

U 2023. godini Viši sud za prekršaje Crne Gore je imao u radu 129 predmeta iz oblasti Zakona o zaštiti od nasilja u porodici, od čega je 118 novih predmeta, dok je 11 prenijeto iz 2022. godine. Riješeno je 110 predmeta, administrativno vraćeno pet (5), a 14 predmeta nije riješeno.

²²⁷ Izvještaj dostavljen aktom Višeg suda za prekršaje Crne Gore Su II br. 11/24 od 25. januara 2024. godine

Prema uporednim podacima u 2021. godini u radu je bilo 2.176 predmeta, a u toj godini završeno je 1.539 predmeta ili 70,73%, izrečeno je 28,79% novčanih kazni, 6,89% kazni zatvora, postupak je obustavljen u 5,78% predmeta, oslobađajuće odluke su donijete u 22,35% predmeta, izrečeno je 426 zaštitnih mjera, a 116 predmeta je bilo po žalbi.

Dalje, u 2022. godini u radu je bio 2.201 predmet, a u toj godini završeno je 1.565 predmeta ili 71,10%, izrečeno je 32,14% novčanih kazni, 9,27% kazni zatvora, postupak je obustavljen u 3,83% predmeta, oslobađajuće odluke su donijete u 21,34% predmeta, izrečene su 782 zaštitne mjere, a 151 predmet je bio po žalbi.

U 2023. godini u radu je bio 2.331 predmet, a završena su 1.582 predmeta ili 68,45%, izrečeno je 28,51% novčanih kazni, 9,79% kazni zatvora, postupak je obustavljen u 4,55% predmeta, oslobađajuće odluke su donijete u 20,92% predmeta, izrečene su 843 zaštitne mjere, a 129 predmeta je bilo po žalbi.

Prema Godišnjem izvještaju o radu sudova za prekršaje na predmetima iz oblasti Zakona o zabrani diskriminacije i predmetima iz drugih oblasti u kojima prekršaji sadrže elemente diskriminacije za 2023. godinu, SU II br. 9/24 od 24. januara 2024. godine²²⁸, proizilazi da su sudovi za prekršaje imali u radu 185 predmeta u kojima su prekršaji imali elemente diskriminacije, i to Sud za prekršaje u Podgorici 100 predmeta, Sud za prekršaje u Budvi 43 predmeta i Sud za prekršaje u Bijelom Polju 42 predmeta. Završeno je 76 ili 41,08% predmeta. *Od ukupno 185 predmeta u radu, u 14 predmeta su prekršaji procesuirani u skladu sa Zakonom o zabrani diskriminacije, dok su u ostalim predmetima prekršaji procesuirani u skladu sa Zakonom o javnom redu i miru, ali su, kako se navodi, prepoznati kao prekršaji sa elementima diskriminacije.*

U odnosu na predmete procesuirane po Zakonu o zabrani diskriminacije, u 13 predmeta je osnov seksualna orijentacija, a u jednom (1) nacionalna pripadnost. U 13 predmeta podnosioci su grupe lica. U pet (5) predmeta izrečene su opomene; u četiri (4) predmeta izrečena je novčana kazna (150 eur, odnosno 150+30 eur); a pet (5) predmeta nije riješeno.

U odnosu na predmete procesuirane po Zakonu o javnom redu i miru u Sudu za prekršaje u Podgorici, u 69 predmeta je osnov seksualna orijentacija/LGBTIQ; u 25 predmeta osnov je nacionalna pripadnost, od čega u jednom (1) predmetu nacionalna pripadnost i drugo lično svojstvo, a u dva (2) nacionalna i vjerska pripadnost. Dalje, u jednom (1) predmetu za osnov je isticano etničko porijeklo; u jednom (1) rasna pripadnost, a u dva (2) vjerska pripadnost i etničko porijeklo.

Prema vrsti donijetih odluka u Sudu za prekršaje u Podgorici, donijete su četiri (4) obustave; 22 novčane kazne u rasponu od 50 eur do 800 eura; dvije (2) oslobađajuće odluke; jedan (1) pojačan nadzor od strane roditelja; jedna (1) uslovna osuda 60 dana, dok su ostali predmeti u radu.

U odnosu na predmete procesuirane po Zakonu o javnom redu i miru u Sudu za prekršaje u Budvi, u 30 predmeta osnov je seksualna orijentacija (vrijeđanje preko društvene mreže facebook); u devet (9) predmeta osnov je nacionalna pripadnost; u tri (3) predmeta vjerska pripadnost i u jednom (1) predmetu rasna pripadnost.

Prema vrsti donijetih odluka u Sudu za prekršaje u Budvi, donijeta je jedna (1) obustava; 14 novčanih kazni u rasponu od 105 eur do 600 eur; pet (5) oslobađajućih odluka; jedna (1) zastara, u jednom (1) je izjavljena žalba, dok su ostali predmeti u radu.

²²⁸ Izvještaj dostavljen aktom Višeg suda za prekršaje Crne Gore Su II br. 11/24 od 25. januara 2024. godine

U odnosu na predmete procesuirane po Zakonu o javnom redu i miru u Sudu za prekršaje u Bijelom Polju, u 25 predmeta osnov je seksualna orijentacija; u tri (3) predmeta osnov je nacionalna pripadnost; u jednom (1) drugo lično svojstvo.

Prema vrsti donijetih odluka u Sudu za prekršaje u Bijelom Polju, u jednom (1) predmetu je izrečena uslovna osuda 10 dana; u 11 predmeta novčana kazna u rasponu od 150 eur do 250 eur; u dva (2) predmeta su donijete odluke o odbačaju; u jednom (1) opomena, dok su ostali predmeti u radu.

7.6. Podaci iz upravne nadležnosti

Ministarstvo unutrašnjih poslova je²²⁹ dostavilo tabelarni prikaz vođenja posebnih evidencija o slučajevima prijavljene diskriminacije²³⁰, a koji podaci su prikupljeni od Regionalnog centra bezbjednosti. Prema tabelarnom prikazu predmeta koji je dostavljen na 32 strane, preliminarno proizilazi da je Upravi policije podnijeto 240 prijava sa elementima diskriminacije, od čega je za daleko najveći broj prijava za osnov diskriminacije evidentirano "uvredljivi komentari preko facebook profila", odnosno "postavljanje komentara preko društvene mreže - Čl. 19 ZoJRM", dok je za znatno manji broj prijava evidentiran osnov diskriminacije, i to u jednom (1) slučaju kao "diskriminacija LGBT osobe"; u jednom (1) "KD izazivanje nacionalne, rasne i vjerske mržnje"; u jednom (1) nacionalna pripadnost; u osam (8) seksualna orijentacija; dok je u jednom (1) za osnov navedeno "postavljanje komentara preko društvene mreže - vrijeđanje lica sa posebnim potrebama - Čl. 19 ZoJRM". Konačno, za četiri (4) predmeta za osnov diskriminacije evidentirano je samo "Čl. 19 JRM". Tabela, između ostalog, sadrži i podatke o polu i godinama života diskriminisanog lica, odnosno podatke o podnosiocu prijave za diskriminatorsno postupanje. Iz tabele se dalje zapaža da je najveći broj prijava podnijet od strane NVO "LGBT Forum Progress -a", i to zbog uvredljivih komentara preko facebook profila. Od ukupnog broja predmeta podnijete su 33 prekršajne prijave, dvije (2) krivične prijave, kao i četiri (4) zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka. Ipak, podaci Ministarstva unutrašnjih poslova, iako dijelom detaljni i sveobuhvatni, za najveći broj predmeta ne sadrže osnov diskriminacije iz člana 2 stav 2 Zakona o zabrani diskriminacije, već uopšteno ukazuju na uvredljive komentare preko facebook profila, odnosno društvenih mreža sa pozivom na čl. 19 Zakona o javnom redu i miru.

Uprava za inspeksijske poslove je²³¹ dostavila podatke Inspekcije za sport i Inspekcije rada, prema kojima je pred Inspekcijom za sport bio jedan predmet (1) u vezi sa diskriminacijom, a pred Inspekcijom rada pet (5) predmeta. Pred inspekcijom za sport za osnov diskriminacije je određeno "uskraćivanje prava kćerkama da igraju za reprezentaciju", dok je za ishod postupka evidentirano da nije bilo osnova za preduzimanje mjera iz nadležnosti tog organa. Pred inspekcijom rada je u četiri (4) predmeta za osnov evidentirano "diskriminacija zaposlenih", dok je u jednom predmetu za osnov diskriminacije navedeno "diskriminacija članova sindikata". Ni pred Inspekcijom rada, kako je navedeno, nije bilo osnova za preduzimanje mjera iz nadležnosti tog organa. Tabelarni prikaz sadrži i podatke o polu i godinama života diskriminisanog lica, međutim, navedeni podaci ne preciziraju osnov diskriminacije iz člana 2 stav 2 Zakona o zabrani diskriminacije, već uopšteno ukazuju na uskraćivanje prava ili diskriminaciju.

Prema podacima **Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine**²³², proizilazi da u ovom ministarstvu za izvještajni period nije podnijeta nijedna prijava za diskriminatorsno postupanje, odnosno nijedan zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka za diskriminatorsno postupanje.

²²⁹ Aktom 58 broj: 074/24-8935/2 od 15. februara 2024. godine

²³⁰ Tabelarni prikaz od februara 2024. godine

²³¹ Aktom br. 01-754/24-435/3 od 31. januara 2024. godine

²³² Akt br. 09-754/24-889/2 od 29. januara 2024. godine

7.7. Posebni oblici / osnovi diskriminacije

7.7.1. Diskriminacija po osnovu invaliditeta

Stanje prava osoba sa invaliditetom u Crnoj Gori nije na zadovoljavajućem nivou. I dalje se osobe sa invaliditetom suočavaju sa diskriminacijom u gotovo svim oblastima društvenog života. Pored uspostavljenog solidnog normativnog okvira za ostvarivanje prava osoba sa invaliditetom, pozitivan aspekt predstavlja i okolnost da je povećana vidljivost osoba sa invaliditetom do koje je došlo usljed aktivnosti organizacija koje zastupaju njihova prava.

U pogledu ostvarivanja prava osoba sa invaliditetom Crna Gora je dužna da primjenjuje standarde iz Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima osoba sa invaliditetom, koju je ratifikovala 2009. godine. I dalje nijesu pristupačni objekti u javnoj upotrebi za osobe sa invaliditetom, što ograničava i/ili onemogućava njihov nesmetan pristup, kretanje, boravak i rad. Zaštitnik smatra da se i dalje primjenjuje funkcionalni i medicinski model pristupa invaliditetu, a ne model zasnovan na ljudskim pravima. Funkcionalni i medicinski model fokus stavljaju na oštećenje koje osoba ima, a zanemaruju barijere sa kojima se osobe sa invaliditetom suočavaju i koje sprečavaju ili otežavaju njihovo učešće u društvenom životu, dok model zasnovan na ljudskim pravima osobe sa invaliditetom posmatra kao aktivne društvene sudionike stvaranjem uslova za jednake mogućnosti.

U odnosu na oblast zapošljavanja podsjećamo da se poslodavci i dalje odlučuju za mogućnost da uplate poseban doprinos za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom, umjesto da zaposle osobu sa invaliditetom. Ovo svakako predstavlja negativnu praksu koja ne odgovara suštinski cilju Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom.

Razvoj usluga podrške za život u zajednici od izuzetnog je značaja za samostalnost osoba sa invaliditetom, jer usluge doprinose samostalnosti osoba sa invaliditetom i njihovom aktivnom učešću u zajednici. Kao takve ove usluge, istovremeno predstavljaju i mjeru prevencije institucionalizacije. Rad na deinstitucionalizaciji i razvijanju usluga za život u zajednici mora se brže odvijati uz veću aktivnost kako državne tako i lokalne vlasti. Zaštitnik podsjeća da je Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti određeno da su usluge podrške za život u zajednici: dnevni boravak, pomoć u kući, stanovanje uz podršku, svratište, personalna asistencija, tumačenje i prevođenje na znakovni jezik i druge usluge podrške za život u zajednici. Razvoj ovih usluga značajna je obaveza kako države, tako i opština.

Podsjećamo da je i dalje prisutan model zamjenskog odlučivanja umjesto modela odlučivanja uz podršku koji promoviše Konvencija UN-a o pravima lica sa invaliditetom. Invaliditet kao lično svojstvo ne smije biti razlog oduzimanja poslovne sposobnosti, već razlog za preduzimanje mjera na priznanju da osobe sa invaliditetom ostvaruju svoj pravni kapacitet ravnopravno sa drugima u svim aspektima života. Nezavisni monitoring mehanizam je prilikom terenskih posjeta informisan da pojedini sudovi oduzimaju poslovnu sposobnost na neodređeno vrijeme, protivno zakonu, a što će biti predmet razmatranja Mehanizma.

U odnosu na učešće u političkom i javnom životu osoba sa invaliditetom, država je dužna da stvori ravnopravne uslove, pa je za očekivati i da politički subjekti u većoj mjeri u svoj rad uključe osobe sa invaliditetom na jednakim osnovama sa drugima.

Osobe sa invaliditetom spadaju među rizične grupe građana i građanki u pogledu stanja zdravlja. Usluge iz oblasti zdravstvene zaštite potrebno je garantovati u skladu sa modelom pristupa invaliditetu zasnovanom na poštovanju ljudskih prava. Na nivou zdravstvenog sektora potrebno je usvojiti protokol o postupanju prema osobama sa invaliditetom koji bi, pored ostalog, regulisao i pitanje odnosa zdravstvenih radnika prema osobama sa invaliditetom. Važno je da zdravstveni radnici imaju kontinuirane edukacije čiji bi akcenat bio na prihvatanju modela pristupa invaliditetu zasnovanog na poštovanju

ljudskih prava. Potrebno je raditi na unapređenju sistema rane intervencije koji do sada nije bio na zadovoljavajućem nivou. Zaštitnik očekuje da će nedavno usvojena Strategija ranog razvoja djeteta za period 2023 - 2027. godine, donijeti značajan napredak u tom domenu.

Zaštitnik se shodno ranije uspostavljenoj praksi tokom izrade izvještaja obratio pojedinim nevladinim organizacijama koje se bave zaštitom prava osoba sa invaliditetom, radi dostavljanja ocjena o stanju ljudskih prava osoba sa invaliditetom.

U informaciji dostavljenoj od strane Saveza slijepih Crne Gore se, pored ostalog, navodi da je pravo na ličnu invalidninu propisano Zakonom o socijalnoj i dječijoj zaštiti - član 32 Zakona, koji navodi da pravo na ličnu invalidninu imaju lica s teškim invaliditetom. Pravilnik o medicinskim indikacijama za ostvarivanje prava na materijalno obezbjeđenje, dodatka za njegu i pomoć, ličnu invalidninu i naknadu zarade za rad sa polovinom punog radnog vremena, isključio je osobe s potpunim oštećenjem vida sa liste medicinskih indikacija za ostvarivanje navedenog prava. Tokom proteklih deset godina, pravna borba Saveza i članstva vodila se na više kolosjeka, isključivo kroz institucionalne okvire, a kontinuirano se o ovom problemu govorilo i putem društvenih mreža na internetu, kao i posredstvom pisanih i elektronskih medija u zemlji. Dalje se ukazuje, da treba što hitnije izmijeniti Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti u pravcu koji će isključiti uslovljavanje prava na dodatak za njegu i pomoć pravom na ličnu invalidninu i obrnuto, jer se ovdje radi o dva posve različita prava.

Takođe se ističe da su kriterijumi, načini za nabavku i dobijanje očnih i tiflo-tehničkih pomagala, čije finansiranje plaća Fond za zdravstveno osiguranje otežani i nesrazmjerni u odnosu na realne potrebe osoba oštećenog vida. Novi Pravilnik iz 2023. godine, sasvim neočekivano je pooštrio kriterijume i uskratio pravo na ionako ograničenu listu tiflo-tehničkih pomagala, za one osobe koje se ne nalaze na školovanju i koje mogu biti socijalno ugrožene, nezaposlene itd. Osim ovako restriktivnih kriterijuma za dodjelu pomagala, ograničeni su i rokovi za njihovu zamjenu, kao i novčani iznosi za kupovinu pomagala koje Fond refundira, što svakako utiče i na izbor i kvalitet samog pomagala koje se može kupiti za predviđeni iznos.

Dalje se naglašava da servisi podrške ili usluge podrške za život u zajednici, treba da pomognu u povećanju stepena samostalnosti osoba oštećenog vida, odnosno nezavisnosti i što potpunijem ostvarivanju garantovanih prava. Najznačajniji servisi podrške, koji se još uvijek ne realizuju na način koji ide u pravcu poštovanja prava osoba oštećenog vida su: pomoć u kući, personalna asistencija, prevoz od vrata do vrata i videći pratilac.

Nadalje se podsjeća da je Zakon o zaštiti prava potrošača iz 2014. godine uveo novinu u naš pravni sistem, koja se odnosi na potrošače oštećenog vida, odnosno obilježavanje proizvoda i isticanje njihovog naziva Brajevim pismom. Pravilnik o vrsti objekata u kojima se ističu obavještenja o robi na Brajevom pismu je inače više puta mijenjan do danas. Posebno se ukazuje da je sprovođenje pomenutog Pravilnika veoma loše zbog toga što rijetki trgovci ispunjavaju svoje obaveze. Takođe, Savez slijepih smatra da treba raditi na osiguravanju dosljedne primjene i poštovanja važećih propisa iz oblasti prava potrošača oštećenog vida, uz nastojanje da se postojeći propisi mijenjaju i da se utvrđena lista proizvoda za obavezno obilježavanje Brajevim pismom proširuje i unapređuje. Dalje se naglašava da oblast e-pristupačnosti: sajtova, materijala i e-dokumenata, još uvijek nije na zadovoljavajućem nivou. Nepristupačnost okruženja i dalje je prisutna u ogromnom procentu, jer uglavnom nema taktilnih traka na ulicama, trgovima, šetalištima, tržnim centrima, zgradama u javnoj upotrebi. Zvučni semafori su u većini gradova i dalje veoma rijetki na raskrscicama, uz izuzetak Glavnog grada Podgorice, Nikšića i Bara. Sredstva javnog prevoza nijesu pokrivena zvučnim i taktilnim obilježjima za osobe oštećenog vida, osim u Glavnom gradu – Podgorici djelimično i to u gradskom, linijskom prevozu, ali su autobuska stajališta i dalje neprilagođena za njihovo samostalno kretanje. Iz Saveza slijepih takođe skreću pažnju da gotovo

svi spomenici kulture, u manjoj ili većoj mjeri, mogu i moraju prilagoditi osobama oštećenog vida i ostalim osobama s invaliditetom.

Dalje ističu da osobama oštećenog vida i dalje nije omogućena dostupna literatura u procesu obrazovanja, te da još uvijek ne postoji udžbenik za opismenjavanje na Brajevom pismu za djecu oštećenog vida. Takođe podsjećaju da još uvijek nije izvršena standardizacija na Brajevom pismu za dva nova slova u našem jeziku, uprkos upornim i kontinuiranim obraćanjima Saveza slijepih resornom ministarstvu. U odnosu na oblast učešća u političkom i javnom životu Savez slijepih posebno ističe da je unaprjeđenje stanja u oblasti izbornog zakonodavstva preduslov za ostvarivanje prava, ravnopravnog i jednakog učešća OSI. Takođe ukazuju da ostvarivanje biračkog prava za OSI u Crnoj Gori nije omogućeno na dostojanstven i ravnopravan način. U odnosu na oblast zapošljavanja posebno se skreće pažnja na to da su tokom prethodne godine, bili prisutni značajni problemi, izvjesna kašnjenja u isplati subvencija za zarade zaposlenih OSI. U odnosu na oblast zdravstva posebno se ističe da iako se o temama pristupačnosti, jednake startne pozicije i nediskriminacije govori već decenijama, veoma su mali pomaci učinjeni u stvarnosti i "na terenu", pa je diskriminacija na ovom polju veoma izražena i maltene svakodnevna.

U informaciji Udruženja mladih sa hendikepom Crne Gore, pored ostalog, se navodi da u Crnoj Gori, tokom 2023, nažalost, nije bilo napretka u oblasti ljudskih prava. Pojedina prava osoba s invaliditetom nijesu na adekvatan način ni garantovana nacionalnim zakonodavstvom, a Konvencija UN o pravima osoba s invaliditetom se ne primjenjuje neposredno, kao što bi morao biti slučaj, u situacijama kada domaće zakonodavstvo na drugačiji način uređuje neko pitanje/pravo. Jedan od ključnih problema u Crnoj Gori, a s kojim se suočavaju osobe s invaliditetom je nepostojanje jedinstvenog registra OSI što znatno otežava kreiranje politika, planiranje i pružanje različitih mjera, aktivnosti i usluga, uključujući i usluge podrške za život u zajednici. Nepostojanje i neprikupljanje statističkih i drugih podataka o osobama s invaliditetom ima za posljedicu neadekvatno planiranje politika u oblasti invaliditeta, prije svega zbog procjene potreba, praćenja standarda i troškova života i ukupnih uslova u kojima žive osobe s invaliditetom. Uz to, organizacije osoba s invaliditetom još uvijek nijesu dovoljno uključene u procese kreiranja politika, a pravni i institucionalni okvir koji reguliše saradnju državnih institucija i civilnog društva je nedostatan ili se neadekvatno primjenjuje. Imajući u vidu da država još uvijek nema razvijen registar osoba s invaliditetom, navedeno znači da, između ostalog, ne posjedujemo ni podatke o broju studenata/kinja s invaliditetom, kao ni podatke o adekvatnim servisima podrške tokom obrazovanja (usluga dostupnog prevoza, psihološko osnaživanje, asistencija u nastavi, tumač na znakovnom jeziku za osobe oštećenog sluha) i drugih potreba, odnosno prepreka s kojima se osobe s invaliditetom suočavaju. Pristupačnost škola/fakulteta i nastavnih materijala i sredstava još uvijek nije ni približno na zadovoljavajućem nivou, a preko 70% fakulteta i dalje je nepristupačno studentima s invaliditetom.

Iz Udruženja mladih sa hendikepom dalje navode da poslodavci i dalje imaju predrasude prema osobama s invaliditetom, smatrajući da ne mogu doprinijeti boljem poslovanju preduzeća/firme, pa u dovoljnoj mjeri ne ulažu ni u njihova znanja i ne podstiču ih da se duže vremena zadrže na nekoj poziciji, a još manje im se pruža mogućnost napredovanja. Tako da se većina osoba isključivo zapošljava projektno, po par mjeseci, što je loše, kako zbog mogućnosti usvajanja daljih znanja, odnosno proširivanja postojećih, tako i zbog toga što se na taj način smanjuje mogućnost da osobe s invaliditetom budu samostalne i u manjoj mjeri zavisne od članova porodice. I dalje su u Crnoj Gori nepristupačna brojna radna mjesta i okruženja, neprilagođeni procesi i uslovi rada, a kod poslodavaca ne postoje razvijene adekvatne mjere i procedure zaštite i zdravlja na radu kada su u pitanju osobe s invaliditetom. Mjere profesionalne rehabilitacije se već duže vrijeme ne sprovode planiranom dinamikom, a više od godinu dana Zavod za zapošljavanje Crne Gore kasni s isplatom subvencija zarada i sredstava za opremu i prilagođavanje radnih mjesta nekim poslodavcima. Često se dešava da nakon prilagođavanja radnih mjesta i uslova rada, odnosno nakon što poslodavac ostvari pravo na bespovratna sredstva za prilagođavanje radnog mjesta, Zavod ali

i inspekcija rada ne sprovode aktivnosti praćenja zaposlenih osoba s invaliditetom kako bi se vidjelo na koji način ta oprema osobama s invaliditetom odgovara, da li vremenom treba da se mijenja i da li još nešto treba učiniti kako bi se radno mjesto potpuno prilagodilo za osobe s invaliditetom i sl.

U predmetnoj informaciji takođe se konstatuje da oblast socijalne zaštite, kao oblast u kojoj osobe s invaliditetom pokreću najveći broj postupaka, a od čijih ishoda često zavisi i mogućnost ostvarivanja prava u drugim oblastima, mora pretprijeti ozbiljne zakonske reforme i reforme u primjeni zakona. U praksi, sudska zaštita je spora, nekada nedjelotvorna ili joj je pristup ograničen kada je riječ o osobama s invaliditetom. Dalje se ukazuje da su usluge socijalne podrške za ugrožene grupe i dalje rijetke i neodržive i da ih uglavnom organizuju organizacije civilnog društva, bez kontinuirane podrške sa lokalnog ili nacionalnog nivoa. Postoji potreba za dodatnim unaprijeđenjem međusektorske saradnje kako bi se obezbijedila bolja zaštita od svih oblika diskriminacije, bolji pristup pravdi, puno uživanje procesnih prava, i besplatna pravna pomoć za žrtve kršenja ljudskih prava i zločina, posebno za djecu, žene, pripadnike manjina i osobe s invaliditetom.

U informaciji dostavljenoj od strane Nacionalne asocijacije roditelja djece i omladine sa smetnjama u razvoju Crne Gore, pored ostalog, se navodi da se po mišljenju ove organizacije stanje prava djece i mladih sa smetnjama u razvoju i osoba sa intelektualnim invaliditetom nije popravilo u odnosu na 2022. godinu. Kada je u pitanju zaštita prava djece sa smetnjama u razvoju i OSI, implementacija zakonskih i podzakonskih akata i strategija je neadekvatna. U odnosu prema djeci sa smetnjama u razvoju je i dalje prisutan medicinski model i u svim oblastima postoji potreba za unapređenjem kvaliteta usluga. Ostvarivanje prava djece sa smetnjama u razvoju nije na adekvatnom nivou i u direktnoj je vezi sa barijerama sa kojima se djeca suočavaju u pristupu zdravstvu, obrazovanju i uslugama socijalne i dječje zaštite i uključivanju u društveni život zajednice i nerazvijenosti servisa podrške na lokalnom nivou. Medusektorska saradnja je na jako niskom nivou, ne koriste se stručni kapaciteti iz različitih sektora, integrisane usluge nijesu razvijene, postoje nedostaci u oblasti pružanja usluga. Jedan od osnovnih problema u Crnoj Gori je nepostojanje jedinstvenog registra djece sa smetnjama u razvoju i OSI što otežava planiranje aktivnosti u skladu sa potrebama.

U predmetnoj informaciji posebno se navodi da kada je riječ o ranom otkrivanju smetnji, upućivanju djeteta i praćenju napretka i krajnjih rezultata, nisu uspostavljene jasne procedure saradnje između ustanova zdravstvene zaštite, centara za socijalni rad, lokalnih komisija za usmjeravanje djece s posebnim obrazovnim potrebama, vrtića, škola, Resursnih centara, dnevnih centara i Centra za autizam, razvojne smetnje i dječju psihijatriju „Ognjen Rakočević“ i NVO sektora. Kad je riječ o pristupu obrazovanju postoje mnogi problemi u praksi koji utiču na pristup i kvalitet obrazovanja. Većina škola i dalje nije pristupačna za djecu sa tjelesnim smetnjama. Većina škola na sjeveru i jugu nema u pedagoško-psihološkoj službi zaposlenih psihologa i defektologa. Lokalne komisije za usmjeravanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama trebalo bi da koriste holistički model ali neki članovi i dalje koriste medicinski model pristupa invaliditetu. Asistenti/kinje u nastavi se dodjeljuju djeci sa određenim tipovima smetnje iako postoji potreba da i neka druga djeca imaju asistente/kinje. Ministarstvo prosvjete finansira rad asistenata/kinja u nastavi ali je njihov broj i dalje nedovoljan. Jedan asistent/kinja u nastavi pruža podršku većem broju djece što u nekim situacijama nije adekvatno. Saradnja između različitih nivoa obrazovanja nije dovoljno dobra.

Takođe se ističe da usluge socijalne i dječje zaštite u Crnoj Gori i dalje nisu dovoljno razvijene na lokalnom nivou. Nedostaju jako važne usluge kao što su: Stanovanje uz podršku, predah roditeljstvu, lični pratilac, specijalizovano hraniteljstvo i dr. Nevladine organizacije koje su licencirane za pružanje usluga i dalje se finansiraju preko projekata tako da nije obezbijedena održivost usluga. Kasni proces deinstucionalizacije i adekvatne prevencije institucionalizacije. U Crnoj Gori funkcioniše sedamnaest dnevnih centara, koji pružaju širu lepezu usluga od dnevnih boravaka za koje su licencirani u sistemu

socijalne i dječje zaštite i to su jedine sistemske usluge na lokalnom nivou koje finansiraju država i lokalne samouprave. Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti je promijenjen 2022. godine i dnevne boravke za djecu i mlade sa smetnjama u razvoju potpuno finansira država i lokalna samouprava tako da roditelji ne participiraju u troškovima. Problem je što se ovo ne odnosi na dnevne boravke za odrasla lica sa invaliditetom starija od 27 godina. (Zakon o mladima do 30 godina). Dnevni centri moraju reorganizovati svoj rad i pružati usluge u skladu sa potrebama korisnika. U nekim gradovima kapaciteti dnevnih centara su popunjeni, a u nekim gradovima ima malo korisnika. Neki korisnici ne dolaze u dnevne centre iako imaju Rješenja o korišćenju jer im usluge više ne odgovaraju, zato se mora raditi na poboljšanju spektra usluga. Ne postoji plan integracije dnevnih centara u sistem podrške sistemu rane intervencije i ranog razvoja djeteta. Integrisane usluge koje bi se pružale kroz međusektorsku saradnju između zdravstva, obrazovanja i socijalne zaštite, sa fokusom na uslugama rane intervencije nisu razvijene niti su razvijene procedure sufinansiranja.

Preporuke Zaštitnika:

- ❖ Primjena modela pristupa invaliditetu zasnovanog na poštovanju ljudskih prava u zakonima, politikama i praksama;
- ❖ Intezivirati rad na razvoju usluga podrške za život u zajednici;
- ❖ Intezivirati preduzimanje mjera na prilagođavanju svih objekata, površina, javnog saobraćaja, kao i informacija i komunikacija, u skladu sa standardima pristupačnosti;
- ❖ Bez daljeg odlaganja donijeti Strategiju deinstitutionalizacije na bazi izbora i raznovrsnosti usluga za osobe sa invaliditetom i jasnim planom transformacije ustanova;
- ❖ Stvoriti neophodne uslove za inkluzivno obrazovanje djece sa smetnjama u razvoju, prilagođavanjem obrazovnog procesa njihovim potrebama na prilagođen način i jačanjem stručnog kadra.

Zaštitnik podsjeća na ranije date preporuke:

- ❖ Da se stvore uslovi za učešće lica sa invaliditetom u javnom i političkom životu, kao i aktivno i inkluzivno participiranje na mjestima donošenja odluka.
- ❖ Da se nastavi sa preduzimanjem aktivnosti koje imaju za cilj dalje unaprjeđenje sistema inkluzivnog obrazovanja, uključujući pristup obrazovnim ustanovama i obrazovnom programu, kao i stvaranje jednakih mogućnosti za dostizanje obrazovnog postignuća.

7.7.2. Rodna ravnopravnost

Rodna ravnopravnost i jednakost u pravima i mogućnostima za oba pola jedne su od temeljnih vrijednosti na kojima počiva katalog ljudskih prava. Ratifikacijom međunarodnih standarda, donošenjem Zakona o rodnoj ravnopravnosti, kao i Zakona o zabrani diskriminacije uz donošenje strateških dokumenata, uopšteno gledano država jeste preduzela određene korake u usklađivanju nacionalnih propisa sa međunarodnim standardima.

Ipak, još uvijek nije postignut zadovoljavajući stepen ravnopravnosti, a javne politike u Crnoj Gori nijesu u potpunosti orodnjene, posebno imajući u vidu da Zakon o rodnoj ravnopravnosti propisuje obavezu organa da u svim fazama planiranja, donošenja i sprovođenja odluka, kao i preduzimanja aktivnosti, ocjenjuju i vrednuju uticaj tih odluka i aktivnosti na položaj žena i muškaraca.

Zaštitnik u kontinuitetu ukazuje na porast broja seksističkog, mizoginog i govora mržnje u javnom prostoru, posebno na društvenim mrežama, zbog čega je važno adekvatno urediti i efikasnije kontrolisati online prostor. Štetnost govora mržnje, mizoginog i seksističkog govora dovodi do sve prisutnijih rodnih

stereotipa i online nasilja, pri čemu su najčešće žrtve djevojčice, žene i osobe drugačijih rodnih identiteta i seksualne orijentacije.

U odnosu na važnost međunarodnih dokumenata posvećenih unaprijeđenju rodne ravnopravnosti, Zaštitnik ukazuje da je obrazovanje prepoznato kao jedno od ključnih područja djelovanja. Konvencijom o eliminaciji svih oblika diskriminacije nad ženama iz 1979. godine (CEDAW), postavljen je međunarodni standard za ravnopravnost žena i muškaraca pri čemu su države članice dužne da preduzimaju sve odgovarajuće mjere radi otklanjanja diskriminacije žena da bi im obezbijedile jednaka prava kao i muškarcima u pogledu obrazovanja, odnosno jednake uslove u pogledu karijere i profesionalnog usmjerenja, te u pogledu mogućnosti za učenje i sticanje diploma u obrazovnim ustanovama svih kategorija.

Stoga, Zaštitnik u kontinuitetu podsjeća da žene u većem procentu završavaju visokoškolsko obrazovanje, ali da se uprkos tome na pozicijama odlučivanja uglavnom nalaze muškarci. Na Univerzitetu Crne Gore još uvijek ne postoji poseban program rodnih studija, te je u tom smislu potrebno institucionalizovati ovaj obrazovni program.

Na ostvarivanje rodne ravnopravnosti u velikoj mjeri utiče i stepen političke participacije žena. Iako su po ovom pitanju učinjeni određeni pomaci, naročito nakon uvođenja kvota za izbor u najviše predstavničko tijelo, žene i dalje ne učestvuju u punoj mjeri u javnom i političkom životu, o čemu govore i podaci da je procenat žena u Skupštini Crne Gore u posljednjem njenom sazivu 21%, a za napomenuti je i nerazumno mali procenat u Vladi Crne Gore, od svega 17% u odnosu na muškarce.

7.7.2.1. Diskriminacija po osnovu pola

Sa stanovišta jasnih pokazatelja na bazi kojih bi se kreirale javne politike potrebno je sprovesti dubinska istraživanja o prisutnosti diskriminacije po osnovu pola, i to u odnosu na sve žene, a posebno one iz ranjivih kategorija, žene sa invaliditetom, žene iz manje brojnih naroda, korisnice psihoaktivnih supstanci, trans-žene, lezbejke, žene migrantkinje, žene iz ruralnih područja, samohrane majke, žene žrtve nasilja, žene inficirane HIV-om i druge, a koje su u riziku od višestruke diskriminacije.

Organizacije civilnog društva u Crnoj Gori kroz svoje izvještaje kontinuirano ukazuju na prisustvo diskriminacije po osnovu pola i roda i zahtijevaju snažniji institucionalni odgovor na kršenje ženskih ljudskih prava i diskriminaciju po osnovu pola i roda. Da bi došlo do konkretnog i vidljivog pomaka u prevenciji i suzbijanju diskriminacije nužno je intenzivirati programe zaštite od diskriminacije i programe osnaživanja žena, pri čemu bi ovakve mjere morale da imaju kontinuitet kako bi doprinijele većem napretku demokratskog društva.

Strategijom za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana kao ranjiva kategorija su prepoznate Romkinje i Egipćanke, dok su Strategijom za zaštitu lica sa invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti posebno prepoznate žene sa invaliditetom kao posebno osjetljiva kategorija, kao i osobe sa invaliditetom romske i egipćanske populacije, što su po mišljenju Zaštitnika strateški dokumenti koji su kreirani u duhu međunarodnih standarda i na taj način pospješuju razvijanje specijalizovanih politika za ove osjetljive grupe.

Kao poseban problem Zaštitnik adresira i problem dječjih ugovorenih brakova koji se moraju posmatrati sa aspekta diskriminacije po osnovu pola, a koji su u laičkoj javnosti često predstavljani i opravdani kulturnim običajima i posmatraju se kao dio tradicije Roma, a ne kao fundamentalno kršenje dječjih prava i diskriminacija po osnovu pola. U tom smislu, nužno je ukazati da je pored osnaživanja djevojčica iz

romske zajednice, neophodan kontinuiran rad i sa dječacima radi prevencije i sprječavanja dječijih brakova, rodnih stereotipa i predrasuda.

Neravnopravan položaj žena izražen je i u oblasti rada i zapošljavanja, u kojoj se suočavaju i sa manjom mogućnošću napredovanja i nejednakog tretmana u odnosu na zaradu sa rizikom zloupotrebe ugovora o djelu, kada se angažuju za obavljanje poslova iz osnovne djelatnosti poslodavca.

Rodni stereotipi koji su i dalje prisutni odražavaju položaj moći muškaraca nad ženama, zbog čega žene i dalje preuzimaju najveći dio tereta kućnih poslova, što *de facto* predstavlja neplaćeni rad i može biti od uticaja pri izboru zanimanja, odluke o daljem profesionalnom napredovanju i zastupljenosti u manje plaćenim oblastima. Imajući u vidu navedeno, jasno je da žene zbog ovih okolnosti teže uspostavljaju ravnotežu između porodičnog i profesionalnog života, posebno u kontekstu roditeljstva, staranja i brige o djeci.

Izazovi sa kojima se suočavaju žene iz ruralnih područja su neplaćeni rad, otežan pristup zdravstvenim i socijalnim uslugama, nedovoljna participacija u odlučivanju, neposjedovanje u vlasništvu zemlje i nekretnina i drugo. Radi unaprjeđenja položaja žena iz ruralnog područja, potrebno je i njihovo povezivanje i umrežavanje kroz ženska udruženja, kako bi se informisale i afirmisale kao preduzetnice i imale pristup finansijskim resursima.

U odnosu na položaj žena u sportu, Zaštitnik ukazuje na potrebu kontinuiranih edukacija u cilju podizanja svijesti, prevencije i suzbijanja nejednakog položaja i rodnih stereotipa koji su prisutni u oblasti sporta.

Preporuke:

- ❖ *Približiti i predstaviti na adekvatan način posebne linije programa za žene iz ruralnih područja i ekonomski osnažiti ovu kategoriju žena;*
- ❖ *Dodatno afirmisati mjere na stvaranju uslova za uspostavljanje balansa između porodičnog i profesionalnog života, radi smanjenja jaza između žena i muškaraca kada su u pitanju porodične i roditeljske obaveze, kao i neplaćeni kućni rad;*
- ❖ *Sprovoditi sistemske i redovne edukacije svih nosilaca/teljki pravosudnih funkcija, uključujući i savjetnike/ce, pripravnike/ce o rodnoj ravnopravnosti kako bi se dodatno osnažili da u ovoj oblasti primjenjuju međunarodne standarde i praksu Evropskog suda za ljudska prava i preveniraju nepotpune statističke podatke kada se traži njihova diferencijacija u odnosu na pol i druge karakteristike;*
- ❖ *Sprovoditi kontinuirane edukacije novinara/ki o standardima izvještavanja koje je kompatibilno sa vrijednostima rodne ravnopravnosti, uključujući i izvještavanje o rodno zasnovanom nasilju, seksizmu, mizoginiji, kao i ženama u sportu.*

7.7.2.2. Nasilje u porodici i rodno zasnovano nasilje

Opšta preporuka 19 Konvencije UN o eliminaciji svih vrsta diskriminacije žena (CEDAW) po prvi put je prepoznala da je nasilje nad ženama u javnoj i privatnoj sferi oblik kršenja ljudskih prava i svrstala je ovo pitanje u red političkih pitanja. Ojačavajući standarde u ovoj oblasti Konvencija Savjeta Evrope o sprječavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici uvela je set sveobuhvatnih mjera za suzbijanje nasilja zasnovanog na rodu, čineći je prvim pravno obavezujućim instrumentom ove vrste. Istanbulska konvencija je prepoznala nasilje nad ženama kao manifestaciju istorijski nejednakih odnosa moći između muškaraca i žena, što je dovelo do dominacije i diskriminacije nad ženama i do sprječavanja punog napretka žena.

Kako je duži niz godina jedna od preporuka Zaštitnika bila transponovanje međunarodnih standarda u domaće zakonodavstvo i izmjena postojećeg pravnog okvira, to je u ovom dijelu nužno ukazati na izmjenu Krivičnog zakonika Crne Gore.²³³

Sa aspekta rodno zasnovanog nasilja, ukazujemo da je izvršena izmjena krivičnog djela iz člana 220 Nasilje u porodici ili porodičnoj zajednici.²³⁴ U svom Izvještaj GREVIO komiteta o procjeni zakonodavnih i drugih mjera kojima se primjenjuju odredbe Istanbulske konvencije, navodi se da nema jedinstvenih kriterijuma koji se dosljedno primjenjuju na razliku između prekršaja i krivičnog djela nasilja u porodici a što je jedan od zaključaka i ove Institucije.

Dosadašnja praksa je pokazala da je iz zakonskih odredbi proizlazilo da je ta novela u Krivičnom zakoniku koja definiše nasilje u porodici, rezervisana bila samo za teže ili "ozbiljnije" slučajeve porodičnog nasilja počinjenog grubim nasiljem, dok je prekršaj namijenjen za psihološko nasilje u svim njegovim oblicima.

Međutim, terminologija koja je korišćena u tom zakonskom tekstu i Zakonu o zaštiti od nasilja u porodici ne doprinosi preciziranju razlike između ta dva djela. Stoga, a kako bi se napravila jasna razlika između ovih protivpravnih ponašanja, bilo je nužno razgraničenje, pa je definisano da se fizičko i psihičko nasilje u cjelosti prenesu u obilježje krivičnog djela. Naime, intencija novog zakonskog rješenja je izbjegavanje dosadašnjih dilema u praksi po pitanju pravne kvalifikacije određenog ponašanja, a u narednom periodu će se pokazati da li će ovo rješenje doprinijeti razgraničenju ovih dilema u praksi.

Raspon kazne je pooštren za osnovni oblik, pa je samim tim izvršeno i usaglašavanje raspona u ostalim oblicima ovog krivičnog djela. Takođe, kao unaprijeđenje je propisano da ukoliko je djelo učinjeno u prisustvu djeteta bude inkriminisano što je dodatno unaprijeđenje norme, a posebno ako se ima u vidu da Zakon o zaštiti od nasilja u porodici prepoznaje kao kvalifikovani oblik djela ukoliko je isto učinjeno u prisustvu djeteta. Novina koju donosi ovaj član jeste i nova definicija članova porodice ili porodične zajednice a uz to, izvršeno je usklađivanje sa Zakonom o životnom partnerstvu lica istog pola, pri čemu je proširen pojam članova porodice, odnosno ko se sve smatra članovima porodice. Zaštitnik očekuje da će inovirano rješenje doprinijeti boljoj zaštiti žrtava nasilja u porodici i rodno zasnovanog nasilja.

²³³ "Službeni list RCG", br. 70/2003, 13/2004, 47/2006 i "Službeni list CG", br. 40/2008, 25/2010, 32/2011, 64/2011 - drugi zakon, 40/2013, 56/2013, 14/2015, 42/2015, 58/2015 - drugi zakon, 44/2017, 49/2018, 3/2020, 26/2021 - ispravka, 144/2021 i 145/2021 i 110/2023.

²³⁴ (1) Ko lako tjelesno povrijedi člana porodice ili porodične zajednice ili mu ugrozi sigurnost prijetnjom da će napasti na život ili tijelo tog ili njemu bliskog lica,

kazniće se zatvorom od šest mjeseci do pet godina.

(2) Kaznom iz stava 1 ovog člana kazniće se i lice koje zlostavlja člana svoje porodice ili porodične zajednice ili prema njemu postupa na način koji vrijeđa ljudsko dostojanstvo.

(3) Kaznom iz stava 1 ovog člana kazniće se i lice koje na drugi način više puta primijeni nasilje, uputi prijetnju ili drskim ili bezobzirnim ponašanjem ugrozi ili naruši tjelesni ili duševni integritet člana svoje porodice ili porodične zajednice.

(4) Ako je pri izvršenju djela iz st. 1, 2 i 3 ovog člana korišćeno oružje, opasno oruđe ili drugo sredstvo podobno da tijelo teško povrijedi ili zdravlje teško naruši ili je djelo učinjeno u prisustvu djeteta, učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do pet godina.

(5) Ako je usljed djela iz st. 1 do 4 ovog člana nastupila teška tjelesna povreda ili teško narušavanje zdravlja ili je djelo učinjeno prema djetetu,

učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do osam godina.

(6) Ako je usljed djela iz st. 1 do 5 ovog člana nastupila smrt člana porodice ili porodične zajednice,

učinilac će se kazniti zatvorom od pet do petnaest godina.

(7) Ko prekrši mjere zaštite od nasilja u porodici koje mu je sud ili drugi državni organ odredio na osnovu zakona,

kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do jedne godine.

(8) Članovima porodice ili porodične zajednice, u smislu ovog člana, smatraju se bračni ili vanbračni supružnik, njihova zajednička djeca i djeca svakog od njih, partner u zajednici života lica istog pola i djeca svakog od partnera, krvni srodnik i srodnik iz usvojenja u pravoj liniji bez ograničenja, a u pobočnoj liniji zaključno sa četvrtim stepenom, tazbinski srodnici zaključno sa drugim stepenom, partner u intimnoj vezi, lica koja žive u istom porodičnom domaćinstvu i lica koja imaju zajedničko dijete ili je dijete na putu da bude rođeno iako nikad nijesu živjela u istom porodičnom domaćinstvu. Članovima porodice ili porodične zajednice smatraju se i bivši bračni ili vanbračni supružnik, bivši partner u zajednici života lica istog pola, bivši tazbinski srodnici zaključno sa drugim stepenom i bivši partner u intimnoj vezi.

Na osnovu preventivnog i reaktivnog postupanja u ovoj oblasti, Zaštitnik smatra da bi bilo neophodo obezbijediti kontinuirane i usko profilisane obuke predstavnika/ca svih organa koji učestvuju u sudskom postupku, uključujući advokate/ice, radi senzibilisanja i adekvatne zaštite interesa žrtava u slučajevima izloženosti nasilju.

Preporuke:

- ❖ *Unaprijediti međusektorsku saradnju između policije i državnog tužilaštva u slučajevima porodičnog nasilja i nasilja prema ženama, radi potpune, djelotvorne i efikasne zaštite žrtava porodičnog nasilja i rodno zasnovanog nasilja.*
- ❖ *Opredijeliti značajnija sredstva i obezbijediti dugotrajnije i sveobuhvatnije programe obavezne resocijalizacije počilaca/teljki nasilja kako bi se broj povratnika/ca sveo na najmanju moguću mjeru.*
- ❖ *Unaprijediti saradnju između centara za socijalni rad i pravosudnih organa posebno u slučajevima porodičnog nasilja ili rodno zasnovanog nasilja žrtva ili svjedok djeteta.*
- ❖ *Razmotriti angažovanje dodatnog kadra u centrima za socijalni rad, prvenstveno socijalnih radnika/ca i psihologa/škinja koji bi svojom stručnošću doprinijeli/e suzbijanju nasilja u porodici i rodno zasnovanog nasilja.*
- ❖ *Na nasilje u porodici i rodno zasnovano nasilje potrebno je reagovati izricanjem efikasnijih i djelotvornijih sankcija, kako bi se poslala odvraćajuća poruka potencijalnim počiniocima/teljicama ove negativne pojave.*

7.7.3. Diskriminacija po osnovu rodnog identiteta i seksualne orijentacije

Po usvajanju Zakona o pravnom prepoznavanju rodnog identiteta na osnovu samoodređenja omogućiće se transrodnim osobama da slobodno izraze svoj rodni identitet, razvijaju sopstvenu ličnost i žive u skladu sa određenjem koje je nezavisno od bioloških karakteristika pripisanih pri rođenju. U procesu sačinjavanja nacrta ovog zakona, Zaštitnik je učestvovao u kontinuitetu u radnoj grupi, u svojstvu posmatrača, dajući svoj doprinos sa stanovišta međunarodnih garancija shodno kojima samoodređenje predstavlja suštinski aspekt privatnog života svakog pojedinca/ke. Ipak, unaprijeđenje normativnog okvira i u ovoj oblasti mora pratiti efikasna implementacija i harmonizacija drugih propisa sa usvojenim standardima. Zakon o životnom partnerstvu lica istog pola predstavlja dobru osnovu za dalji rad na unapređenju prava pripadnika/ca LGBTIQ populacije. Međutim, puno ostvarivanje prava ovih lica podrazumijeva intezivan rad na unapređenju kvaliteta drugih relevantnih propisa u kontekstu garantovanja i poštovanja prava LGBTIQ osoba.

Homofobni i transfobni stavovi su još uvijek prisutni, što usporava napredak na polju ostvarivanja prava pripadnika/ca LGBTIQ populacije, pa je potrebno da svi relevantni društveni akteri intevinziraju aktivnosti na promociji prava pripadnika/ca LGBTIQ populacije. Pripadnicima/cama LGBTIQ populacije se mora omogućiti sigurnije i bezbjednije okruženje za život, u kojem će slobodno izražavati svoj rodni identitet i seksualnu orijentaciju, na osnovu jednakosti sa drugima. Od posebne je važnosti pravovremena i efikasna reakcija na delikte koji su učinjeni prema LGBTIQ osobama, naročito kada su ti delikti počinjeni iz predrasude zbog njihove seksualne orijentacije i/ili rodnog identiteta. Stoga je posebno značajno da svi relevantni društveni akteri kroz svoje aktivnosti šalju poruku o neprihvatljivosti i nultoj toleranciji takvih protivpravnih ponašanja.

Zaštitnik se radi dostavljanja informacija i davanja ocjene stanja ljudskih prava LGBTIQ populacije obratio pojedinim nevladinim organizacijama koje se bave pitanjem prava ove populacije.

Asocijacija Spektra je dostavila sljedeće informacije²³⁵, u pogledu diskriminacije i nasilja: u 2023. godini zabilježeno je nazadovanje Crne Gore u pogledu ljudskih prava LGBTI osoba, na kojoj je Crna Gora pala sa 8. na 12. mjesto. U ovoj, kao i 2022. godini, zabilježena su brojna nazadovanja u oblasti ljudskih prava LGBTIQ osoba, nezavršene obaveze, povećan stepen diskriminacije i nasilja, kao i stagnacija u odnosu na brojna važna pitanja. Kako navode, novi Zakon o zabrani diskriminacije još uvijek nije usvojen, te da rad na novoj Strategiji za unapređenje kvaliteta života LGBTIQ osoba još uvijek nije započeo.

Tokom 2023. godine, Asocijaciji Spektra prijavljeno je 7 slučajeva nasilja i/ili diskriminacije, od čega su 2 prijavljena nadležnim institucijama, bez adekvatnog epiloga. U toku godine pružili su pravnu pomoć trans muškarcu tokom sudskog procesa slučaja zločina iz mržnje iz 2019. godine, kada je od strane nekoliko napadača izvučen iz svoje kuće i prebijen. Navode da su ukazali na nepotrebno odugovlačenje ovog sudskog procesa koji traje već četiri godine, te da pomno prate njegov proces i epilog.

Asocijacija Spektra je 2023. godine sprovela istraživanje o potrebnim psihosocijalnim programima podrške TIRV žrtvama nasilja, a koje je pokazalo da svi/e učesnici/e, odnosno 100% uzorka svjedoči da su u poslednjih 5 godina bili lično maltretirani od strane pojedinca ili grupe na način koji ih je uvrijedio ili uznemirio. Isto istraživanje pokazuje da u odnosu na proživljena iskustva nasilja, 62,5% ispitanika navodi da su doživjeli prijetnje fizičkim nasiljem. Pokušaj fizičkog nasilja ili fizičko nasilje, poput udaranja, štitiranja i prebijanja, kao i bacanja stvari na njih, doživjelo je 37,5% ispitanika/ca. Prijetnje putem telefona doživjelo je 31,3% ispitanika/ca, a oštećenje ili krađu lične imovine doživjelo je 25% ispitanika/ca, dok je 12,5% njih doživjelo prijetnje oružjem. Jedna četvrtina (25%) ispitanika/ca navodi pokušaj silovanja ili drugog seksualnog nasilja, a nešto manje od petine njih (18,8%) doživjelo je silovanje ili seksualno nasilje.

Ističu da su sproveli prvo istraživanje o stavovima javnosti o trans temama u Crnoj Gori, te se sumiranjem podataka iz izvještaja pokazalo da imaju stabilnih 15-20% podrške za TIRV ljude, a oko 30-50% onih koji spadaju u široku grupaciju ljudi koja ne zna dovoljno o trans temama. Takođe, sproveli su i prvo istraživanje o kršenju ekonomskih prava i ekonomskom nasilju koje doživljavaju TIRV osobe u Crnoj Gori.

Kako ističu iz Asocijacije, nastavili su da rade na Radnoj grupi za izradu Nacrta zakona o pravnom prepoznavanju rodnog identiteta na osnovu samoodređenja. Nacrt zakona je finalizovan u januaru, a trebalo bi da bude predstavljen Vladi, a potom i Skupštini na usvajanje, u prvoj polovini 2024. godine. Usvajanje ovog zakona je obaveza prepoznata i u Strategiji za unapređenje kvaliteta života LGBTI osoba za period 2019-2023, te Programu pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2023-2024.

U pogledu situacije sa nestašicom hormonske terapije ističu da ona još uvijek nije u potpunosti riješena, već samo pivremeno kroz saradnju sa Kliničkim centrom Crne Gore, te da Ministarstvo zdravlja još uvijek nije preduzelo korake u otklanjanju diskriminatornih odredbi u okviru Pravilnika o medicinski potpomognutoj oplodnji. Kako dalje navode, kroz učešće na panel diskusiji o trans zdravstvu, direktor za zdravstvenu zaštitu, farmakologiju i regulisane profesije Ministarstva zdravlja je prepoznao diskriminatorni pristup Ministarstva zdravlja (u slučaju donošenja Pravilnika o potpomognutoj oplodnji, kojim je LGBTIQ osobama zabranjen pristup reproduktivnim pravima), kao i nepostupanje Ministarstva u slučaju rješavanja pitanja nedostatka hormonske terapije. Budući da su uspostavili dogovor sa Ministarstvom zdravlja, nastavljaju sa redovnom komunikacijom o rješavanju ovog problema, međutim, važno je napomenuti da izostaje proaktivno djelovanje sa ciljem sistemskog rješavanja navedenih problema, kao i konkretni rezultati u odnosu na navedene teme.

²³⁵ Izvještaj je dostavljen mejlom, od 19. marta 2024. godine

Preporuke Zaštitnika:

- ❖ Da se usvoji Zakon o pravnom prepoznavanju rodnog identiteta na osnovu samoodređenja;
- ❖ Da se obezbijedi puna implementacija Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola donošenjem svih odgovarajućih podzakonskih akata i usklađivanjem odredaba drugih povezanih propisa sa odredbama ovog zakona;
- ❖ Intenzivirati rad na podizanju nivoa svijesti opšte populacije o pravima LGBTIQ osoba uz efikasnu reakciju na delikte učinjene prema LGBTIQ populaciji;
- ❖ Da se nastave aktivnosti na osnaživanju pripadnika/ca LGBTIQ populacije da prijave sve akte napada na njihov fizički i psihički integritet, uključujući uznemiravanje i govor mržnje.

Zaštitnik podsjeća na ranije date preporuke u ovoj oblasti za koje i dalje postoji potreba angažovanja institucija na njihovoj implementaciji:

- ❖ Da se obezbijedi kontinuirana snabdijevnost hormonskom terapijom za trans osobe.

7.7.4. Diskriminacija po osnovu nacionalne pripadnosti i veze sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom

Strategijom manjinske politike 2019-2023 postavljen je okvir za unaprjeđenje položaja pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica. Ipak, postoje određeni izazovi u pogledu *de facto* jednakosti i jačanja punopravnog i nediskriminatornog učešća svih zajednica u društveno - ekonomskim i političkim procesima. Pomenutim strateškim dokumentom se ističe potreba unaprjeđenja ljudskih resursa i jačanja socijalne inkluzije, posebno kroz obezbjeđivanje inkluzivnog i kvalitetnog obrazovanja, te ukazuje na neophodnost podrške sistemu vrijednosti u skladu sa ciljevima održivog razvoja zajednice i unaprjeđenje značaja kulture kao temeljne vrijednosti duhovnog, društvenog i ekonomskog razvoja.

Istraživanje Centra za monitoring i istraživanje (CEMI) iz decembra 2023. godine pokazalo je da je nivo etničke distance u Crnoj Gori smanjen u posljednjih pet godina sa 35.3 na 22.9 posto, ali da uprkos smanjenju i dalje svaki peti pripadnik bilo koje zajednice iskazuje etničku distancu. Dalje, istraživanje pokazuje da je participacija u vlasti najznačajniji faktor kod svih etničkih zajednica kada su u pitanju percepcija diskriminacije i nepoštovanje prava manjinskih naroda, te da je etnička distanca smanjena kod Srba, dok je ona je povećana kod Bošnjaka. Mladi pokazuju niži nivo etničke distance u odnosu na starije. Isto istraživanje je pokazalo da je nacionalizam u Crnoj Gori stabilna orijentacija, odnosno da po svakom parametru postoji oko 50 posto slaganja sa nacionalističkim narativima. Gotovo svaki peti građanin Crne Gore je visoko nacionalistički nastrojen, što upućuje da postoje faktori koji generišu visok stepen nacionalizma. Istraživanje je takođe pokazalo da najniži nivo nacionalizma postoji kod Albanaca, pa Crnogoraca, a najviši kod Srba, a odmah zatim i kod Bošnjaka i Muslimana.²³⁶

Položaj Roma i Egipćana u Crnoj Gori još uvijek je nepovoljan u svim ključnim aspektima života, od socijalnog i ekonomskog statusa, do obrazovanja i isključenosti iz političke participacije. Rezultati dostupnih istraživanja javnog mnjenja o percepciji diskriminacije pokazuju da su Romi u vrhu liste najdiskriminisanijih grupa u crnogorskom društvu. Marginalizacija i društvena isključenost Roma dominantno je uzrokovana nedostatkom održivih rješenja u oblasti obrazovanja, zapošljavanja i socio-ekonomskog statusa, što je dovelo do generacijskog siromaštva koje se ne može prevazići bez primjene adekvatnih mjera afirmativne akcije. Dostupni podaci ukazuju da je siromaštvo kod pripadnika romske i

²³⁶ „Nacionalizam i etnička distanca u Crnoj Gori“, CEDEM, decembar 2023. godina, istraživanje dostupno na linku: <https://www.cedem.me/wp-content/uploads/2023/12/Izvestaj-Etnicka-distanca-i-nacionalizam-PRAVI-DOKUMENT-1.pdf>

egipćanske populacije 4 do 5 puta izraženije nego kod većinske populacije. Ključni problemi koji ometaju, usporavaju ili onemogućavaju društvenu inkluziju Roma i Egipćana primarno se odnose na nizak nivo obrazovanja i stručne osposobljenosti; nedostatak ličnih isprava i neriješen pravni status; tešku ekonomsku i socijalnu situaciju; neformalno zapošljavanje i vrlo ograničenu ponudu radnih mjesta; život u nesigurnim i nestandardizovanim prebivalištima; nedostatak garancija u vidu nekretnina i stalnih izvora primanja; te diskriminaciju i neprihvatnje od šire zajednice.

Nizak nivo obrazovnog postignuća uzrokuje nepovoljan položaj Roma i Egipćana u procesu zapošljavanja, što je posljedica visoke nezaposlenosti i rizika od ekstremnog siromaštva. Pripadnici romske i egipćanske populacije i dalje su izolovani od ostatka stanovništva i uglavnom žive u naseljima koja su odvojena od naselja sa neromskim stanovništvom, pa usljed takve fizičke odvojenosti raste i svaki vid socijalne distance i isključivanja. Romske i egipćanske zajednice nema u političkom odlučivanju u Crnoj Gori, što predstavlja jedan od suštinskih prepreka da sudjeluju u donošenju odluka u onim oblastima života i djelovanja koja ih se direktno tiču. Participacija u procesu donošenja odluka svodi se na neposredno glasanje prilikom sprovođenja izbora. Romi i Egipćani nemaju autentične predstavnike u Skupštini Crne Gore, iako je ovo pravo obezbijedeno svim drugim manjinskim nacionalnim zajednicama. Izmjene i dopune Zakona o izboru odbornika i poslanika nijesu obezbijedile stvaranje uslova za minimalnu zastupljenost Roma i Egipćana, te je cenzus za ulazak u nacionalni i lokalne parlamente ostao nedostižan za ovu manjinsku zajednicu. Kao pozitivan primjer ističe se jedan odbornički mandat predstavnika zajednice u Skupštini opštine Glavnog grada Podgorica.

U odnosu na unaprjeđenje zdravstvene zaštite Roma i Egipćana, odnosno povećanje jednakog pristupa kvalitetnom zdravstvenom sistemu i socijalnim uslugama, Zaštitnik je postupajući u jednom broju predmeta dao preporuke Vladi Crne Gore i Ministarstvu zdravlja, da preduzmu dodatne mjere i aktivnosti sa ciljem da Romima i Egipćanima koji nemaju riješen status u Crnoj Gori i neposjeduju lična dokumenta obezbijede pristup zdravstvenoj zaštiti na svim nivoima; da preduzmu mjere i aktivnosti kako bi obezbijedili da se Romima i Egipćanima ne ometa pristup zdravstvenoj zaštiti i liječenju finansijskim ili administrativnim preprekama, odnosno da uzmu u razmatranje mogućnost izdavanja privremenih zdravstvenih legitimacija dok se ne steknu uslovi za rješavanje pravnog statusa i zdravstveno osiguranje.

Dalje, u odnosu na izbornu zakonodavstvo, Zaštitnik je, saglasno odredbi člana 28. stav 2. Zakona o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, pokrenuo postupak ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda po sopstvenoj inicijativi, a povodom saznanja da je Državna izborna komisija na posljednjim lokalnim izborima tražila da se manjinske liste izjednače sa građanskim, odnosno da na izbornoj listi imaju najmanje 2/3 kandidata/kinja, a ne 1/3 kandidata/kinja kako je to ranije bio slučaj. Imajući u vidu da se posebne mjere u domenu utvrđivanja izbornih lista, kao i raspodjele mandata odnose i na poslanike i na odbornike, Zaštitnik je bio mišljenja da se odredba člana 39 stav 4 Zakona o izboru odbornika i poslanika treba analogno propisati i primijeniti i za izbornu listu za izbor odbornika koju podnose grupe birača ili političke partije koje predstavljaju manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu. Ističući da autentična zastupljenost pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u Skupštini Crne Gore, ali i skupštinama jedinica lokalne samouprave predstavlja cilj za čije ostvarenje je potrebna politička zrelost, kontinuiran rad na osnaživanju učešća manjina, kao i dosljedna primjena posebnih mjera koje su usmjerene na stvaranje uslova za ostvarivanje nacionalne, rodne i ukupne ravnopravnosti i zaštite lica koja su po bilo kom osnovu u nejednakom položaju, Zaštitnik je uputio preporuke Skupštini Crne Gore da u okviru Odbora za sveobuhvatnu reformu izbornog zakonodavstva pristupi izmjenama Zakona o izboru odbornika i poslanika, na način da se odredba člana 39 stav 4 Zakona analogno odnosi i na izborne liste za izbor odbornika koju podnose grupe birača ili političke partije koje predstavljaju manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu; kao i da proces reforme izbornog

zakonodavstva prati transparentnost, odnosno široke konsultacije uz učešće svih zainteresovanih subjekata.²³⁷

7.7.5. Govor mržnje

Govor mržnje kao oblik zloupotrebe slobode izražavanja i dalje ostaje najizraženiji u online prostoru, odnosno društvenim mrežama i komentarima građana/ki na portalima. Budući da Zaštitnik nema veliki broj obraćanja građana/ki ovim povodom, njegov angažman je dominantno usmjeren na preventivno djelovanje kroz podizanje svijesti javnosti, aktivnosti sa civilnim sektorom, obuke, izvještavanje, saopštenja za javnost, projektne i druge aktivnosti. S tim u vezi, Zaštitnik se, pored postupanja po pritužbama i sopstvenoj inicijativi, više puta oglašavao pozivajući na kulturu dijaloga, toleranciju i govor bez uvreda i omalovažavanja drugih. Ipak, i dalje ostaje zapažanje da se govor mržnje, zasnovan na različitim ličnim svojstvima potencijalnih žrtvi, najčešće procesuiru u postupku utvrđivanja prekršajno-pravne odgovornosti, gdje se izriču novčane kazne ili uslovne osude, a izostaje krivično gonjenje, pa se na taj način ne šalje jasna poruka da se na ove delikte mora reagovati izricanjem djelotvornih, proporcionalnih i odvraćajućih sankcija.

U postupku pred Zaštitnikom, između ostalog, prigovarano je mizoginom i seksističkom govoru, kao i govoru mržnje zasnovanom na nacionalnom, odnosno društvenom ili etničkom porijeklu. Zaštitnik podržava slobodu medija da izvještavaju i aktuelizuju širok spektar tema, ali dopuštenost slobode izražavanja i informisanja se cijeni kroz uslov da li objavljena informacija i/ili fotografija doprinose raspravi od javnog interesa, pa ono što zanima javnost nije uvijek i rasprava od javnog interesa. S tim u vezi, iako javne ličnosti, odnosno lica koja obnašaju važne funkcije, trebaju da imaju u vidu da njihov istup na društvenim mrežama i drugom javnom prostoru može izazvati određene reakcije zainteresovane javnosti, zbog čega trebaju biti oprezniji i spremniji na kritiku, međutim, ta svijest o izloženosti komentarima javnosti nikako ne znači da treba da se tolerišu mizogini i seksistički komentari, niti granice prihvatljive kritike prepoznaju ovaj vid izražavanja, koji vrijeđa ženu po osnovu pola, kao segment zaštićenog prava iz člana 10 Konvencije.

Dalje, zabrinjava da je neprimjeren i uvredljiv govor prema romskoj zajednici prisutan i u diskursu javnih poslenika, odnosno odbornika. Iako je sloboda političke debate u samoj srži koncepta demokratskog društva, predstavnik/ca određene političke partije neminovno i svjesno izlaže svaku svoju riječ i postupak pažljivoj analizi i novinara i šire javnosti. Od odbornika/ca i poslanika/ca se očekuje da razvijaju vrijednosti koje prihvataju različitost i odbacuju svaki vid stigme i diskriminacije kao neprihvatljiv. Odbornici/ce i poslanici/ce imaju uticaj na širu javnost, građane i građanke koje predstavljaju i čije interese zastupaju, pa stoga njihova riječ, stav i mišljenje ima potencijal da utiče na javno mnjenje i oblikuje ga, što je u slučaju širenja netrpeljivosti, stigme i mržnje prema određenoj zajednici koja se istorijski nalazi u nepovoljnom položaju, kakva je romska, neprihvatljivo i zahtijeva osudu.

Preporuke:

- ❖ Da se urede mehanizmi kontrole internet publikacija koje nijesu upisane u evidenciju medija, sa ciljem suzbijanja objavljivanja i širenja sadržaja sa elementima govora mržnje, mizoginog i seksističkog govora;
- ❖ Da nosioci javnih funkcija promovišu kontranarativ i slobodu izražavanja koja je kompatibilna sa vrijednostima demokratije i ljudskih prava.

²³⁷ Mišljenje sa preporukama dostupno na linku:

https://www.ombudsman.co.me/docs/1690805987_060623_preporuka_dik.pdf

Zaštitnik podsjeća na već ranije date preporuke:

- ❖ Da se prilikom kvalifikovanja prekršaja imaju u vidu i relevantne odredbe Zakona o zabrani diskriminacije, kojim je govor mržnje predviđen kao poseban oblik diskriminacije;
- ❖ Da se prilikom odmjeravanja sankcije za govor mržnje uzimaju u obzir otežavajuće okolnosti u vidu motiva za izvršenje zasnovanog na predrasudi;
- ❖ Da se na portalima blagovremeno moderiraju i uklanjaju komentari koji sadrže elemente govora mržnje, seksističkog i mizoginog govora i drugog nezakonitog sadržaja;
- ❖ Da se radi prevencije govora mržnje i promocije kontranarativa sprovode obuke i edukacije, posebno za mlade, u smislu granica slobode izražavanja i štetnosti govora mržnje koji podriva načela jednakosti i afirmaciju različitosti.

7.8. Informacije savjeta manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica

Hrvatsko nacionalno vijeće²³⁸ je dostavilo Informacije o aktivnostima razvoja i zaštite prava hrvatskog naroda u 2023. godini u kojem se navodi da je generalna ocjena HNV-a da je na svim bitnim područjima za hrvatsku zajednicu u Crnoj Gori učinjen maksimalan napor sa njihove strane da se nivo prava hrvatskog naroda u Crnoj Gori unaprijedi, počevši od zakonodavstva, gdje su aktivno učestvovali u radnim grupama Ministarstva (pravde) za ljudska i manjinska prava, pa preko područja politike (ministar u Vladi Crne Gore, dva odbornika (tri od 2. decembra 2022. godine) u lokalnom parlamentu u Opštini Tivat), preko susreta sa najvišim državnim predstavnicima Republike Hrvatske i Crne Gore, kao i učešća njihovog predstavnika u Savjetu za dijasporu i Savjetu Vlade RH za Hrvate izvan RH, učešća na Forumu manjina, Forumu mladih pripadnika hrvatskih manjina, programima Hrvatske matice iseljenika, učešća na konferencijama, okruglim stolovima i sastancima na temu manjinskih prava i inkluzije, pa sve do područja kulture. U fokusu ovogodišnjeg političkog djelovanja bio je popis stanovništva i pitanje vezano za raspodjelu sredstava po projektima Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava Crne Gore.

Navode da je po treći put, a povodom nacionalnog praznika hrvatskog naroda u Crnoj Gori, 13. januara, istaknuta zastava hrvatskog naroda u Crnoj Gori na zgradi Opštine Tivat i Opštine Kotor. Takođe, ove godine se, kako navode, po drugi put održala Svečana akademija i proslava povodom Dana hrvatskog naroda u Crnoj Gori. Podsjećaju da je 14. februara 2020. godine donesena Odluka o danu nacionalnog praznika pripadnika hrvatskog naroda u Crnoj Gori, na način da se za navedeni nacionalni praznik utvrđuje 13. januara kao Dan prenosa moći svetog Tripuna u Kotor, poznatom kao Karike.

Na političkom i civilizacijskom planu ističu da je izuzetno važna komemoracija povodom postavljanja spomen ploče u logoru u Morinju. Ističu da je učinjen maksimalan napor Vijeća kako bi njihovo djelovanje bilo u cilju zaštite, promocije i unaprjeđenja prava hrvatskog naroda u Crnoj Gori, kao i na dobrobit kulturno -istorijsko - religijske tradicije hrvatskog naroda u Crnoj Gori, posebno u dijelu koji se odnosi na njihovu izdavačku djelatnost, angažmana oko Bokeljske mornarice, mogućnost sistemskog finansiranja medija hrvatske zajednice u Crnoj Gori, kao i mogućnosti dugoročnog zakupa od strane hrvatske zajednice Doma kulture „Josip Marković“ u Donjoj Lastvi u kojoj se nalazi sjedište Hrvatskog nacionalnog vijeća Crne Gore kao krovne ustanove Hrvata u Crnoj Gori. Napominju da je vrlo važna stavka uvrštavanje više sadržaja iz redova hrvatskog naroda u plan i program redovnog kurikulumu, te i dalje insistiraju na podršci fakultativnoj Nastavi hrvatskog jezika i kulture u Crnoj Gori, kao i većoj prezentnosti hrvatskog jezika i emisija na hrvatskom jeziku na javnom servisu.

²³⁸ Savjeti manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica su navedeni shodno redosljedu prispjeća informacija.

Srpski nacionalni savjet nije dostavio traženu informaciju.

Takođe ističu da su pomogli Radiju Dux da dobije i određena sredstva iz budžeta RH u iznosu od 20.000,00 eura na godišnjem nivou, koja nijesu u formi donacije, već su povratna ako se ne opravdaju. Međutim, to ipak smatraju izuzetnim uspjehom i osiguranjem održivosti funkcionisanja radija, jer on doprinosi promovisanju „žive hrvatske riječi“ u eteru Boke Kotorske i šire. I dalje su, kako navode, bili aktivno uključeni u popunjavanje knjižnog fonda hrvatske knjižare „Ljudevit Gaj“ u Donjoj Lastvi kao i u pomaganju (terenske) nastave Dopunske škole hrvatskog jezika, koja je ove godine proslavila 18 godina djelovanja hrvatske nastave u Crnoj Gori.

Što se tiče hrvatske zajednice ističu da su generalno zadovoljni opštim nivoom prava. Hrvatski narod je upisan u Ustav Crne Gore, hrvatski jezik je u službenoj upotrebi, a lična dokumenta mogu se izdavati i na hrvatskom jeziku. Pitanje koje je vrlo bitno za njih je status i položaj manjinskih nacionalnih savjeta, kao i izmjene izbornog zakonodavstva, u pogledu odredbi cenzusa, registracije stranaka, modela i podrške manjinskim strankama i listama, kako bi se ubuduće preduprijedila/izbjegla situacija da predstavnici referentne manjine budu oni koji nisu njeni legitimno odabrani predstavnici od strane referentnog naroda. U Crnoj Gori, kako navode, već dvadeset jednu godinu djeluje jedina legitimna hrvatska politička stranka - Hrvatska građanska inicijativa, pa shodno rezultatima na lokalnim izborima preko ove političke stranke od 2. decembra 2022. godine zastupljeni su sa tri predstavnika u Skupštini Opštine Tivat.

Navode da u Crnoj Gori djeluje veći broj hrvatskih nevladinih udruženja, od kojih ističu rad Hrvatske krovne zajednice „Dux Croatorum“, koja je ujedno i vlasnik i osnivač prvog elektronskog medija u Crnoj Gori - Radija Dux. Vrlo uspješno, kako navode, djeluje Hrvatsko građansko društvo Crne Gore - Kotor, i to već petnaestak godina i ono je, između ostalih mnogobrojnih aktivnosti, osnivač štampanog medija „Hrvatskoga glasnika“. Dalje, spominju i HKD „Tomislav“, „Stadune od kulture“; HKD „Sveti Jeronim“; „Zajednicu Hrvata i prijatelja Crne Gore“; „Zaljev hrvatskih svetaca“; NVO „Gjurgjevo Brdo“; Amatersku pozorišnu sekciju HNV-a; udruženje „Libar“; klapu Jadran koja je pod okriljem Vijeća; novoosnovano udruženje „Gornji Bogdašići“; Ogranak Matice hrvatske za Boku kotorsku sa sjedištem u Kotoru; Hrvatsku školu kao vid dopunske nastave, u kojoj se nastava odvija na hrvatskom jeziku i dr.

U programskom dijelu posebno žele da istaknu saradnju sa institucijom Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, te da, osim sa CEKUM – om, saraduju sa drugim manjinskim savjetima (Bošnjačko vijeće prije svega i Albanski savjet) i relevantnim institucijama iz područja kulture, kao i nekim NVO-ima koji se bave pitanjem manjina. Ističu i odličnu saradnju sa Vijećem crnogorske nacionalne manjine Grada Zagreba i Nacionalnom zajednicom Crnogoraca RH, sa kojima su do sada ostvarili nekoliko projekata i promocija relevantnih crnogorskih književnika i umjetnika u RH i hrvatskih u Crnoj Gori.

U medijima, prvenstveno u komentarima na portalima i na društvenim mrežama se, kako navode, još uvijek susrijeću sa etničkom distancom potenciranom govorom mržnje (posebno uoči i nakon izbora). Na terenu se nivo asimilacije, odnosno samoasimilacije potencijalno smanjuje, za šta su indikator uspjesi na lokalnim izborima u Tivtu, odnosno parlamentarnim izborima u Crnoj Gori, međutim smatraju da će stvarni pokazatelj biti rezultat popisa stanovništva u Crnoj Gori, odnosno parametri nacionalnosti i maternjeg jezika.

Ponavljaju da status manjinskih nacionalnih savjeta nije pravno definisan, te smatraju da bi predstavnici manjinskih naroda u upravnim odborima relevantnih institucija (Fond, CEKUM, RTCG), trebali imati bitniju ulogu u smislu odlučivanja o tome koji su projekti za određenu manjinsku zajednicu bitni.

U odnosu na plan rada za 2023. godinu, ističu da je oko 90 posto planiranih aktivnosti uspješno realizovano, a one koje nijesu realizovane, biće realizovane u 2024. godini ili kasnije, u skladu sa

finansijskim mogućnostima, političkom i ekonomskom situacijom, mogućnostima putovanja, epidemiološkim mjerama, prioritetima i dr.

Romski savjet je dostavio Izvještaj o aktuelnom stanju romske zajednice u Crnoj Gori u 2023. godini u kojem se, u suštini, ukazuje da je etnička distanca prema pripadnicima romske populacije izrazito visoka, značajno veća u poređenju sa drugim etničkim zajednicama, te da se prema istraživanju CEDEM-a najveći stepen etničke distance iskazuje prema Romima/Romkinjama. Kako ističu, u oblasti obrazovanja je značajno povećano učešće učenika/ca iz romske zajednice u obrazovnom sistemu. U predškolskom vaspitanju i obrazovanju tokom školske 2022/2023. godine ukupno je bilo 202 djece iz romske zajednice; u osnovnim školama tokom iste školske godine od I do IX razreda bilo je 1833 osnovaca, dok je u srednje škole upisano 214 srednjoškolaca.

Takođe ističu važnost inicijative prema Ministarstvu prosvjete, nauke i inovacija da se sistemski pomogne u ubrzanju procedure formiranja odeljenja/tehnička podrška za odjeljenje vanfunkcionalnog opismenjavanja za djecu van obrazovnog sistema. Preporuke Ministarstvu prosvjete, nauke i inovacija su nastavak mapiranja romskih naselja kako bi se povećala stopa upisa romske djece u predškolsko obrazovanje, te pronalaženje sistemskog rješenja za standardizaciju romskog jezika i njegovo uvođenje i primjenu u obrazovnim ustanovama. Takođe ističu da je neophodna podrška socijalnih saradnika koji poznaju romski ili albanski jezik, a razmatra se i osnivanje posebnog odjeljenja koje bi se bavilo pitanjima romske populacije.

Savjet ulaže napore u standardizaciju romskog jezika u Crnoj Gori, sa ciljem da se smanji etnička distanca u društvu usmjerena prema romskoj zajednici u Crnoj Gori. Kako navode, nedostatak standardizacije romskog jezika u praksi mogao bi dovesti do gubitka identiteta, stoga je važno omogućiti narodu učenje i korišćenje svog jezika. Nadalje ističu da su Romi u Crnoj Gori mahom pripadnici islamske religije, te među ekonomski najugroženijim grupama stanovništva, pa se već godinama suočavaju sa problemom nedostatka sredstava za plaćanje troškova sahrana (dženaza) po islamskim propisima. S tim u vezi, nekoliko porodica tokom 2023. godine su iskoristile mogućnost da budu oslobođene dažbina za obrede sahranjivanja.

Kako ističu, Savjet će se fokusirati na stvaranje kulturnih i multimedijalnih sadržaja koji su pristupačni govornom području, sa ciljem autentičnog predstavljanja romske kulture. Takođe, daju predlog relevantnim institucijama na lokalnom i državnom nivou za angažovanje lingvиста/tkinja sa ciljem osposobljavanja najmanje dvije osobe u osnovnom obrazovanju koje bi bile angažovane za rad u nastavi na romskom jeziku. Jedan od najvećih problema sa kojima se romska zajednica suočava je problem zapošljavanja, što smatraju jednim od ključnih razloga socijalne isključenosti Roma i Romkinja u Crnoj Gori. Neke od prepreka prilikom zapošljavanja je nedostatak znanja, nepostojanje prilika, kao i slaba informisanost, neregulisan pravni status u Crnoj Gori, kao i slaba integracija u društvu. Uz to, pripadnice romske zajednice su višestruko diskriminisane unutar same zajednice, zbog i dalje aktuelne velike stope patrijahata i mišljenja da je ženama mjesto kod kuće. Savjet je usmjeren na aktivnosti koje se odnose na rješavanje pravnog statusa interno raseljenih lica sa Kosova (IRL). Domicilni ili članovi porodica IRL čine značajan dio populacije koja živi u Crnoj Gori, a koja se nalazi u riziku od apatidije zbog nemogućnosti upisa u matične registre u Crnoj Gori ili državi porijekla. Izmjenama i dopunama Zakona o strancima iz 2009. godine, Crna Gora je omogućila IRL sa Kosova, među kojima su oko 30% činili Romi/Romkinje, regulisanje svog boravka u zemlji kroz privilegovan pristup statusu stranca sa stalnim boravkom. Kako smatraju, bitno je pojednostaviti proceduru za dobijanje ličnih dokumenata, jer bez riješenog pravnog statusa nije moguće da se ostvare druge osnovne pravne beneficije, poput prava na zaposlenje ili prava na zdravstvenu zaštitu.

Kao nedostatak ističu da Roma/Romkinja nema u političkom životu Crne Gore, da je integracija romske i egipćanske zajednice u crnogorsko društvo nemoguća sve dok se ne obezbijedi sistemsko rješenje za adekvatno učešće njihovih zajednica u institucije sistema. S tim u vezi smatraju da je neophodno raditi na izmjeni Zakona o izboru odbornika i poslanika kako bi se obezbijedila politička participacija, budući da do sada nikada nijesu obezbijedili adekvatnu političku reprezentaciju romske zajednice na državnom nivou, dok je na lokalnom nivou stanje nešto bolje, pa je prvi odbornik u parlamentu Podgorice iz romske zajednice predsjednik Demokratske partije Roma, Mensur Šaljaj. Kako ističu iz Romskog savjeta, neophodna je saradnja sa nevladinim organizacijama, pa naglašavaju uspješnu saradnju sa nevladinim sektorom, uključujući romske i ostale organizacije koje se bave pitanjima romske problematike u Crnoj Gori, sa ciljem da se unaprijedi položaj Roma/Romkinja.

Pored marginizacije romske zajednice u društvu Crne Gore, dodatni problem unutar romske i egipćanske zajednice je nasilje nad ženama koje se javlja u različiti oblicima. Nažalost, žene u zajednici su u većini slučajeva naviknute da je nasilje prihvatljiv obrazac ponašanja, te prihvataju takav životni koncept i ne suprotstavljaju se nasilju. Smatraju da je ključ rješenja ovog problema bolja informisanost o njihovim osnovnim pravima kao i saradnja sa svim relevantnim institucijama i samom zajednicom, jer će se jedino zajedničkim snagama i pozitivnim primjerima, pripadnice romske zajednice osnažiti, jer nasilje nikad nije i neće biti rješenje. Tokom popisa stanovništva realizovanog tokom 2023. godine, Romski savjet je sproveo kampanju na društvenim mrežama pod nazivom „Romi/Romkinje su značajan dio Crnogorskog društva! Izjasnimo se, bez stida!“. U saradnji sa MONSTATOM, pripadnici romske zajednice su bili informisani o javnom oglasu za popisivače/popisivačice u svakoj opštini u Crnoj Gori. S tim u vezi, članovi Savjeta su bili prisutni u popisnim komisijama u više opština, a čak 11 popisivača iz Podgorice su bili pripadnici romske zajednice. Zaključuju da će popis biti ključan faktor u kreiranju politika Crne Gore koje se odnose na romsku zajednicu.

Nacionalni savjet Albanaca u Crnoj Gori je dostavio Informaciju o aktivnostima Nacionalnog savjeta Albanaca (NSA) o razvoju i zaštiti prava albanske manjine u 2023. godini u kojoj navodi svoj fokus djelovanja usmjerio na: obrazovanje na albanskom jeziku, upotrebu albanskog jezika u administraciji, informisanje na albanskom jeziku, upis studenata na univerzitetima u regionu a pogotovo gdje se nastava izvodi na albanskom jeziku (Albanija i Kosovo), zastupljenost pripadnika/ca albanske nacionalne manjine u državnim institucijama, jačanje nacionalnog i kulturnog identiteta.

U Informaciji se navodi da je Savjet tokom 2022. godine aktivno učestvovao u procesu registracije studenata albanske manjine, za nastavak školovanja na univerzitetu Crne Gore, kao i Prištini, Tirani, Skadru itd. Na inicijativu NSA u Podgorici je održan sastanak sa predstavnicima Albanaca u Crnoj Gori radi koordinacije aktivnosti procesa popisa stanovništva.

Kako ističu, Nacionalni Savjet Albanaca se obratio Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore povodom neprikladnih scena mržnje koje su se desile na utakmici održanoj između ekipa Grblja iz Kotora i Otranta iz Ulcinja, te zatražili da se osude scene mržnje na nacionalnoj osnovi. Povodom ovog slučaja Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore u skladu sa zakonom i po sopstvenoj inicijativi je pokrenuo postupak u vezi sa dešavanjima na ovoj utakmici Druge CFL, odigranoj u Radanovićima.

Savjet je tokom 2023. godine doprinio realizaciji raznih aktivnosti, od kojih izdvajaju:

- Izdavanje knjige „E vërteta m'phostë urrejtjen“ („Istina pobjeđuje mržnju“) autora Ragipa Šaptafija;
- Izdavanje knjige „Gjurmë“ („Tragovi“) autora Ali Gjeçbritaja;
- Nacionalni savjet u saradnji i u okviru knjižare „Ulqini“ uspio je da organizuje susrete i promocije najeminentnijih pisaca, intelektualaca i novinara sa albanske teritorije i regiona;
- Nacionalni savjet je obezbijedio kupovinu deset knjiga iz knjižare „Ulqini“, koje su podijeljene maturantima sa najboljim rezultatima Osnovne škole „Bedri Elezaga“ – Vladimir, Ulcinj;

- Savjet je podržao realizaciju tradicionalne manifestacije „Pranvera në Anë të Malit“ („Proljeće na Anamalsko područje“), koja je održana 26., 27. i 28. maja 2023. godine;
- Takođe je podržao realizaciju tradicionalne manifestacije „Diaspora u rodnom mjestu“ koja je održana 1. avgusta 2023. godine u kompleksu „Lamiga“, Anamalsko područje – Ulcinj;
- Podržao je i realizaciju dokumentarnog filma „Në teh të erës“, koji je posvećen pjesniku Basri Čaprići;
- Nacionalni savjet je 2023. godine poslao svim Opštinama u Crnoj Gori gdje žive Albanci istraživački projekat o stepenu upotrebe albanskog jezika u različitim institucijama i javnim prostorima gdje je to zakonom predviđeno;
- U okviru Nacionalnog savjeta i ove godine je objavljen nedjeljnik „Koha Javore“, jedini list u Crnoj Gori na albanskom jeziku, koji finansira Skupština Crne Gore;
- NSA je podržao realizaciju umjetničke predstave organizovane u saradnji sa Udruženjem umjetnika „Identitet“, sa repertoarom starih albanskih pjesama arbanasa sa Zare, održane u Starom gradu Ulcinja.

U Informaciji se dodaje da je Savjet podržao realizaciju sportskih aktivnosti mladih, učešće albanskih sportista na međunarodnim turnirima u fudbalu i dr. Navodi se da su predstavnici/ce Albanskog Nacionalnog Savjeta učestvovali na brojnim manifestacijama, tribinama, okruglim stolovima, sa temama o očuvanju i unaprjeđenju prava manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u Crnoj Gori, kao i obilježavanju značajnih datuma iz istorije, kulture i tradicije Albanaca u Crnoj Gori. Takođe, u Informaciji se navodi da je tokom 2023. godine predsjednik Savjeta sa saradnicima imao radne susrete sa predstavnicima/ama institucija u Crnoj Gori i regionu: susret sa predsjednikom Republike Kosovo, susret sa premijerom Republike Crne Gore g-dinom Milojkom Spajićem, susret sa ministrom za Evropu i vanjske poslove Republike Albanije, sastanak sa delegacijom Savjetodavnog odbora za Okvirnu konvenciju o zaštiti nacionalnih manjina itd.

Bošnjačko vijeće u Crnoj Gori je dostavilo Informaciju u kojoj se navodi da nije bilo značajnijih promjena u pogledu stanja ljudskih prava i sloboda Bošnjaka u Crnoj Gori u odnosu na 2022. godinu. Navode da je usvajanjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o manjinskim pravima i slobodama iz 2017. godine unaprijeđen normativni okvir za zaštitu prava manjinskih naroda, ali da u praksi postoji niz problema. Bošnjačko vijeće je, kako se navodi, posebno nezadovoljno implementacijom normi koje se odnose na obrazovanje, informisanje na jezicima manjinskih naroda i primjenom principa afirmativne akcije u pojedinim državnim organima (posebno u sudstvu i tužilaštvu). Ističu da postoje nedosljednosti u primjeni zakonskih normi i realizaciji Akcionog plana Strategije manjinske politike 2019 - 2023. Navode da je u odnosu na period sa kraja prošlog vijeka sadržaj u nastavnim planovima i programima značajno popravljen, ali da ima mnogo nedostataka koji se tiču opšteg obrazovanja o jezicima koji su u službenoj upotrebi.

Navode da je nedopustivo da djeca završe osnovnu školu, a ne saznaju ni osnovne karakteristike bosanskog jezika, te da udžbenici istorije, muzičke i likovne kulture ne sadrže mnoge važne lekcije iz kulturne baštine Bošnjaka, pa i drugih manjinskih naroda. Djeca bošnjačke nacionalnosti, kako se navodi, samo prividno imaju mogućnost izučavati bosanski jezik, dok se obrazuju po pravopisu za crnogorski jezik, kako glasi i sam naziv udžbenika. Ističu da se nastava izvodi na bosanskom jeziku samo u jednoj školi (Medresa u Podgorici), te da je Bošnjačko vijeće kroz svoje aktivnosti pokušalo da pokrene proces implementacije nastave na bosanskom jeziku, ali da su rezultati skoro beznačajni. Smatraju da bi postojanje Katedre za bosanski jezik na Filološkom fakultetu u Nikšiću na najbolji način pomoglo u izučavanju bosanskog jezika u Crnoj Gori, što je i bio njihov prijedlog u radnoj grupi za izradu Strategije manjinske politike za period 2018 - 2023.

Navode da je prijedlog Bošnjačkog vijeća usvojen i da je postao sastavni dio strategije, ali da su u konačnoj verziji Strategije, koju je usvojila Vlada Crne Gore, njihovi prijedlozi izostavljeni, što govori da za rješavanje određenih pitanja ne postoji politička volja. Dalje navode da se pravo na autentičnu

zastupljenost u Skupštini Crne Gore i Skupštinama jedinica lokalne samouprave formalno ostvaruje u značajnom procentu, ali da je suštinski uticaj predstavnika manjinskih naroda i nacionalnih zajednica minimalan i nedopustivo uopšten kada je riječ o ostvarivanju prava. Navode da u mnogim institucijama nema predstavnika manjinskih naroda, a da javne ustanove ne produkuju programe koji promovišu integraciju različitosti u Crnoj Gori. U sudskoj vlasti, uključujući i tužilaštvo, na čelnim pozicijama skoro da nema predstavnika/ca manje brojnih naroda, što je, kako navode, nedopustivo.

Bošnjačko vijeće u Crnoj Gori je nezadovoljno položajem Bošnjaka u oblasti medija i informisanja, jer, kako navode, Bošnjaci nemaju pisane i elektronske medije, preko kojih bi informisali njihove pripadnike/ce o temama koje su aktuelne, s posebnim osvrtom na teme vezane za Bošnjake. Ističu da manjine u javnim servisima još nijesu postale dio sistemске brige i stalne programske akcije u smislu produkcije ne samo informativnih sadržaja, nego i proizvodnji dokumentarno obrazovnih sadržaja koji će približiti i upoznati manjine sa drugima. Program za nacionalne manjine i o nacionalnim manjinama je, kako navode, zasnovan na predrasudi da su teme koje interesuju ovu publiku uglavnom istorijskog i folklornog karaktera, zbog čega je potrebno promijeniti koncept programa za manjine smještajući njegov fokus u sadašnjost, a ne u prošlost kao što je to do sada rađeno.

Navodi se da su u javnim servisima dominantno zaposleni pripadnici dva najbrojnija naroda i tek neki iz redova manjina, te da je potrebno izvršiti prijem pripravnika iz reda manjinskih naroda, kako bi se školovali i osposobljavali za rad na javnom servisu, sa posjedovanjem znanja za posebne oblasti. Iz Bošnjačkog vijeća ukazuju da su nacionalistički ispadi upereni protiv manje brojnih naroda obilježili 2023. godinu, te da smo svjedoci brojnih neprimjerenih poruka upućenih manjinskim narodima (veličanje presuđenih ratnih zločinaca i sl.), zbog čega je Vijeće pozvalo nadležne da reaguju. Zabrinjava i porast govora mržnje na internetu i društvenim mrežama, a posebno među mladima, pa smatraju da treba stvoriti efikasnije mehanizme preko kojih bi se lica koja u komunikaciji koriste govor mržnje sankcionisala. Potpisan je i Sporazum o uslovima održavanja popisa stanovništva domaćinstava i stanova u Crnoj Gori, 21. novembra 2023. godine. Popis je sproveden od 3. do 28. decembra 2023. godine, pa vjeruju da će se oko obrade rezultata ispoštovati dogovoreni mehanizmi kontrole u kojima predstavnici Savjeta manjinskih naroda treba da imaju značajnu ulogu. Ističu da je kroz finansijska sredstva koja se izdvajaju iz budžeta poboljšano funkcionisanje i rad Savjeta manjinskih naroda, ali da je stanje još uvijek daleko od dovoljnog i idealnog. Zamjeraju načinu regulisanja statusa Savjeta manjinskih naroda, jer se iz zakonske odredbe ne može precizno odrediti da li su nacionalni savjeti državna institucija, nevladina organizacija ili nešto treće. Na kraju naglašavaju da država u Bošnjačkom vijeću ima partnera koji je spreman na saradnju po svim pitanjima od značaja za bošnjački narod i državu Crnu Goru.

Savjet Muslimanskog naroda Crne Gore je dostavio Informaciju u kojoj navodi da je, radi ostvarivanja zakonom propisanih obaveza, svoje aktivnosti usmjerio ka unaprijeđenju, razvoju i zaštiti posebnih prava Muslimanskog naroda Crne Gore, afirmaciji njihovog kulturnog i nacionalnog identiteta. Kako se ističe, u prethodnoj 2023. godini Savjet je obavljao redovne aktivnosti sa posebnim naglaskom na popis stanovništva koji je održan krajem godine. S tim u vezi ističu:

- Prema istraživanju CEDEM-a rađenom od 1. do 14. maja na uzorku od 1.003 ispitanika 3,9 posto građana Crne Gore bi se izjasnilo kao nacionalni Muslimani. Ovaj podatak je izuzetno značajan, jer nakon popisa očekuju drastičan pad zbog sveprisutne asimilacije Muslimana, u prvom redu od strane Bošnjaka kao posljedicu aktivnosti bošnjačkih političkih partija, kao i sveštenstva Islamske zajednice u Crnoj Gori koji su bili izuzetno izraženi tokom popisa;

- Ističu jako dobru saradnju sa Vladom Crne Gore, posebno sa premijerom g-dinom Miloškom Spajićem i ministrom g-dinom Fatmirom Đekom. Premijer Spajić je pred popis izašao u susret gotovo svim zahtjevima Nacionalnih savjeta manje brojnih naroda.

- Fond za manjine neregularno je dodijelio sredstva koja još uvijek nijesu u cijelosti isplaćena, jer je neisplaćeni dio prošlogodišnjih sredstava vraćen u budžet.
- U Parlamentu, kao ni u Vladi Crne Gore, prema podacima sa kojima raspolažu, nemaju niti jednog predstavnika;
- Od 2003. godine, samo je jedan ministar koji se javno deklarirao kao Musliman, imao ministarsko mjesto u Vladi Crne Gore;
- Mediji i dalje u većini slučajeva ne prave razliku između religijskih i etničkih Muslimana koji su priznati Ustavom Crne Gore kao konstitutivni narod čime se vrši, kako ističu, "tiha asimilacija" Muslimana u Crnoj Gori.

7.9. Zakonodavne inicijative

U izvještajnom periodu Zaštitnik je donosio mišljenja za izmjene određenih zakona sa stanovišta garancija jednakosti i nediskriminacije i to što je uputio preporuke:

Ministarstvu ekonomskog razvoja i turizma Crne Gore: Da kao nosilac zakonodavne inicijative u oblasti rudarske i metalske industrije predloži izmjenu odredbi člana 1 i 5 Zakona o ostvarivanju prava na finansijsku podršku licima koja su bila zaposlena u privrednim društvima u sektoru rudarske i metalske industrije, na način da pravo na finansijsku podršku propisanu tim Zakonom mogu ostvarivati i bivši zaposleni u tom sektoru kojima radni odnos nije prestao samo usled stečaja, već i usled drugih razloga koji opravdavaju dodjeljivanje finansijske podrške.

Ministarstvu prosvjete: Da kao nosilac zakonodavne inicijative u predmetnoj oblasti pristupi izmjenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju na način koji bi studentima/kinjama sa invaliditetom obezbijedio asistenciju u nastavi u pogledu pristupa obrazovanju i obrazovnom postignuću; Da postupak predlaganja izmjena i dopuna Zakona o visokom obrazovanju prate konsultacije sa organizacijama osoba sa invaliditetom i organizacijama koje zagovaraju prava osoba sa invaliditetom.

Skupštini Crne Gore: Da u okviru Odbora za sveobuhvatnu reformu izbornog zakonodavstva pristupi izmjenama Zakona o izboru odbornika i poslanika, na način da se odredba člana 39 stav 4 Zakona analogno odnosi i na izborne liste za izbor odbornika koju podnose grupe birača ili političke partije koje predstavljaju manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu; Da proces reforme izbornog zakonodavstva prati transparentnost, odnosno široke konsultacije uz učešće svih zainteresovanih subjekata.

Ministarstvu finansija: Da pristupi izmjenama Uredbe o izmjenama Uredbe o utvrđivanju radnih mjesta odnosno poslova u organima državne uprave na kojima se staž osiguranja računa sa uvećanim trajanjem ("Službeni list Crne Gore" br. 48/2022).

Ministarstvu zdravlja: Da kao nosilac zakonodavne inicijative predloži izmjenu odredbe člana 17 Zakona o medicinski potpomognutoj oplodnji, na način što će omogućiti medicinski potpomognutu oplodnju i ženama koje su zaključile životno partnerstvo lica istog pola.

Vladi Crne Gore i Sindikatu uprave i pravosuđa Crne Gore: Da pristupe izmjenama i dopunama Granskog kolektivnog ugovora za oblast uprave i pravosuđa, na način što ostvarivanje prava na uvećanje osnovne zarade po osnovu naučnog zvanja magistar nauka/master ne ograničavaju obavezom da je to zvanje stečeno u skladu sa propisima koji su važili prije stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju („Službeni list Crne Gore“, br. 42/2017).

Vladi Crne Gore: Da kao nosilac zakonodavne inicijative, predloži izmjene i dopune Zakona o vazdušnom saobraćaju, na način što će definisati jasne, precizne i predvidljive uslove, koji se mogu dokumentovati, za izdavanje ID kartice za zaposlene u vazdušnom saobraćaju; Da izmijeni Nacionalni program bezbjednosti civilnog vazduhoplovstva Crne Gore i to na način što će odredbe o prikupljanju i obradi podataka o ličnosti u vezi sa bezbjednosnom provjerom brisati, jer isto treba biti uređeno Zakonom o vazdušnom saobraćaju.

Ministarstvu rada i socijalnog staranja: Da sa stanovišta svoje nadležnosti inicira izmjene i dopune Granskog kolektivnog ugovora za socijalnu djelatnost ("Službeni list Crne Gore", br. 150/2022), na način da neće praviti razliku u zaradama, odnosno koeficijentu složenosti poslova, između pravnika i voditelja slučaja, ukoliko takva razlika nije zasnovana na objektivnom i razumnom opravdanju, a sve polazeći od elemenata bitnih za vrednovanje poslova.

VII DOSTIGNUTO, IZAZOVI I PLANOVI

Pozitivni aspekti rada (dostignuća) u 2023. godini

- U Izvještaju Evropske komisije konstatovano je da se Zaštitnik i dalje smatra jednom od institucija kojima se najviše veruje od strane građana/ki Crne Gore, kao i da se njeni stavovi često citiraju u medijima;
- Broj predmeta u radu pokazuje konstantu, (2021:1123; 2022:1109; 2023:1107), što ukazuje na stabilan trend povjerenja javnosti;
- Visok stepen riješenih predmeta 86,54 %. U oblasti javne uprave i pravosuđa i prava djece, mladih i socijalne zaštite riješeno više od 90 % predmeta koji su bili u radu;
- Izrađeni su izvještaji/analiza: Analiza pristupa teritoriji za lica kojima je potrebna međunarodna zaštita u Crnoj Gori, sa analizom preporuka iz 2022. godine; Izvještaj o radu NPM-a za 2022. godinu; Izvještaj o zaštiti od diskriminacije sa stanovišta djelovanja institucije Zaštitnika (01.01-31.07), Položaj Roma i Egipćana u Crnoj Gori, koji je sačinjen na bazi obilazaka romskih i egipćanskih naselja u 13 opština i preko 20 naselja;
- Potpisan Memorandum o saradnji sa FRONTEX-om;
- Pod okriljem institucije Zaštitnika uspostavljen je UNCRPD u Crnoj Gori;
- Domaćini regionalne konferencije za više od 100 učesnika/ca iz zakonodavne, izvršne i sudske vlasti, uključujući predstavnike/ce 12 ombudsmanskih institucija i tijela za jednakost iz regiona;
- Više od 100 terenskih posjeta (svih sektora) ustanovama, organima i institucijama sistema;
- U saradnji sa međunarodnim partnerima nastavljene obuke za zaposlene u instituciji u vezi sa konvencijskim pravom i u oblasti prevencije i zaštite od torture;
- Učešće u radnim grupama za izradu zakona i podzakonskih akata;
- Po sopstvenoj inicijativi formirana 52 predmeta.

Izazovi:

- Formiranje radne grupe za izmjene i dopune Zakona o Zaštitniku;
- Jačanje autoriteta mišljenja Zaštitnika, kroz unaprjeđenje mehanizama za praćenje realizacije preporuka;
- Jačanje direktne i neposredne komunikacije s organima i ustanovama na svim nivoima, prvenstveno u cilju blagovremenog dostavljanja odgovora na upućene zahtjeve za izjašnjenja;
- Izmijeniti dinamiku i način otpuštanja sredstava od strane nadležnog ministarstva, u cilju efikasnijeg raspolaganja sredstvima i realizacije svih aktivnosti iz nadležnosti Zaštitnika, u skladu sa principima finansijske nezavisnosti;
- Nedostatak kapaciteta za nadzor nad svim prinudnim udaljenjima, kako je planirano;
- Nastavak održivog djelovanja UNCRPD u Crnoj Gori, njegovo pozicioniranje i prepoznavanje od strane organa javne vlasti;
- Praćenje sprovođenja preporuka iz Izvještaja „Položaj Roma i Egipćana u Crnoj Gori kroz prizmu rada Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore i stanje sa terenskih posjeta”.
- Činjenično - pravno složeni predmeti u oblasti zaštite od diskriminacije, uz izazov praćenja postupanja po datim preporukama Zaštitnika u ovoj oblasti;
- Pritužbe uglavnom podnose pravno neuke stranke koje nijesu u mogućnosti da pruže potpunu pravnu argumentaciju na kojoj zasnivaju navode o potencijalnoj diskriminaciji, a saglasno teretu dokazivanja iz člana 29 Zakona o zabrani diskriminacije i člana 8 Direktive Savjeta 2000/43/EZ.

Planovi:

- Započeti aktivnosti u procesu reakreditacije – izmjene statusa (iz “B” u “A”) pred Globalnom alijansom za ljudska prava, pri UN-u;
- Unaprijediti bazu podataka;
- Unaprijediti promociju i koncept sadržaja na digitalnim platformama;
- Izrada inoviranih flajera;
- Promocija uspostavljanja, djelovanja i učinaka rada UNCRPD-ja u Crnoj Gori;
- Publikovanje izvještaja UNCRPD-ja u Crnoj Gori, koji će biti sačinjen na bazi deset terenskih posjeta ustanovama vaspitanja, obrazovanja, socijalne i zdravstvene zaštite, uz primjenu indikatora za praćenje Konvencije;
- Nastavak saradnje Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore sa organizacijama civilnog društva i međunarodnim organizacijama u domenu promocije i zaštite ljudskih prava i sloboda, uključujući ranjive grupe koje su u riziku od diskriminacije;
- Neposredni rad sa djecom u cilju edukacije o ljudskim pravima i aktivnostima na prevenciji i zaštiti djece od svih oblika nasilja i promovisanju vršnjačke podrške u tim slučajevima;
- Povećati broj terenskih posjeta;
- Pratiti sve postupke ekstradicije i udaljenja stranaca/kinja iz Crne Gore, u skladu sa međunarodno priznatim standardima;
- Zaštitnik će u budućem periodu, u skladu sa mogućnostima, nastaviti rad na prevenciji mučenja i zlostavljanja kroz direktno stručno osnaživanje službenika koji u svom radu primjenjuju ovlaštenja u odnosu na građane, a sve u cilju stvaranja preduslova za puno poštovanje i zaštitu ljudskih prava naših građanki i građana;
- Sačiniti poseban Izvještaj o smrtnim slučajevima u zatvorima;
- U 2024. godini Zaštitnik je planirao da u Službi Zaštitnika zaposli ukupno sedam (7) izvršilaca, i to: dva (2) izvršioca na neodređeno vrijeme od čega jedan (1) izvršilac iz kategorije ekspertskog kadra i jedan (1) izvršilac iz kategorije izvršnog kadra i pet (5) izvršilaca na određeno vrijeme iz kategorije D.

IX OCJENE I ZAKLJUČCI



Kada je u pitanju oblast uprave kao i prethodnih godina ponavljaju se razlozi nezadovoljstva građana, odnosno problemi sa kojima se susrijeću radom organa javne uprave, kao što je dužina trajanja upravnih postupaka, nedostatak efikasnosti i djelotvornosti u postupanju organa državne uprave, višestruko ukidanje odluka i njihovo vraćanje na ponovni postupak i odlučivanje, donošenje istovjetnih odluka u ponovljenom postupku, a suprotno ukidnim razlozima, koji su već bili predmet razmatranja neposredno viših organa, pa čak i sudova. Sve ovo ukazuje na potrebu preduzimanja aktivnijih mjera od strane nadležnih organa kako bi se to nezadovoljstvo prevazišlo. Organi javne uprave treba da dosljedno sprovode sve mjere i aktivnosti iz svoje nadležnosti u cilju blagovremenog i efikasnog rada. Neophodno je nastaviti i aktivnosti na uspostavljanju efikasnog sistema odgovornosti u javnom sektoru, zbog neblagovremenog postupanja, nezakonitog rada i kršenja prava građana.

Rješavanje imovinskih zahtjeva predstavlja glavni korak ka zaštiti prava građana, a efektivno i trajno poštovanje ovog prava može imati pozitivan efekat na stvaranje pravne sigurnosti za one građane koji još uvijek ne mogu da ostvare svoja imovinska prava. I u ovoj izvještajnoj godini Zaštitnik upozorava na sporost u odlučivanju kod zahtjeva za zaštitom prava na mirno uživanje imovine i naročito neefikasnost i neažurnost komisija za povraćaj i obeštećenje. Po pitanju pretjerano dugog trajanja postupaka po zahtjevima za povraćaj i obeštećenje imovinskih prava, ovom pitanju mora se dati prioritet u rješavanju.

I u ovoj izvještajnoj godini podniet je određen broj pritužbi zbog povrede prava na životnu sredinu.

U oblasti zaštite životne sredine ostvaren je ograničen napredak kada je u pitanju usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU o vodama, zaštiti prirode i klimatskih promjena. Još uvijek su potrebni značajni naponi na implementaciji i sprovođenju, posebno kad je u pitanju upravljanje otpadom, kvalitet vode i vazduha, zaštita prirode i klimatske promjene.

Ozbiljne prijetnje po životnu sredinu i dalje ostaju nelegalna skladišta, sanitarna skladišta, kojima se ne upravlja po standardima i kriterijumima, opasni otpad, bacanje industrijskog otpada bez kriterijuma i standarda.

Jako je važno raditi na hitnom rješavanju nedostatka dovoljnog administrativnog kapaciteta na centralnom i lokalnom nivou i u inspekcijskim organima, nedovoljne međuinstitucionalne koordinacije i nedostatka održivog finansijskog okvira. Kod utvrđivanja i saniranja zagađenja životne sredine bitnu ulogu imaju nadležne inspekcije, zato je važno ukazati na značaj i svrsishodnost preventivne uloge inspekcijskih organa u postupku procjene uticaja na životnu sredinu, preduzimanju mjera u skladu sa zakonskim ovlaštenjima, a naročito mjera odgovornosti.

Javno učešće u procesu donošenja odluka se odvija, ali zahtijeva i dalje poboljšanje. Iako su uočeni pomaci u poštovanju tri proceduralna principa prava životne sredine, principa učešća javnosti u donošenju odluka, pristupa informacijama o životnoj sredini i principa pristupa pravdi, institucije i dalje imaju posla na planu implementacije standarda zaštite životne sredine.

Potrebno je imati što više javnih rasprava o životnoj sredini i ekološkim problemima. Napredak ka ekološkoj demokratiji predstavlja aktiviranje civilnog društva. Promocija, vaspitanje i inetgracija prava životne sredine u nastavne planove i programe je pitanje koje treba posebno obuhvatiti.



Kao i prethodnih godina pritužbe na rad pravosudnih institucija, primarno sudova, u najvećem broju su se odnosile na povredu prava na suđenje u razumnom roku i to uglavnom kod prvostepenih sudova. Prepoznat je problem organizacije prirode u pogledu nedovoljnog broja sudija i neblagovremenog i neefikasnog popunjavanja slobodnih sudijskih mjesta u osnovnim sudovima. Ističe se važnost i uloga u Sudskog savjeta po ovom pitanju, kako se sudski postupci ne bi neopravadano odugovlačili. Zapaža se i dalje ukazivanje građana u pogledu dugog trajanja postupka po ustavnoj žalbi, pa se ističe na važnost uloge i prvenstvena odgovornost nacionalnih organa vlasti za obezbjeđenje djelotvornog pravnog lijeka i djelotvorno ostavljenje kada su ta prava povrijeđena. U postupcima dugog trajanja upravno-sudskog postupka i dalje se zapaža problem odustva meritornog odlučivanja, u skladu sa procesnim mogućnostima utvrđenim zakonom. Sudovi svakako prepoznaju djelotvornost ovih pravnih sredstava, u postupcima za odlučivanje po tužbi za pravično zadovoljenje pozivali su se na relevantne pravne standarde Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu pa je potrebno kontinuirano unaprijediti sistem zaštite prava na suđenja u razumnom roku i podsticati korišćenje djelotvornih pravnih sredstava za ubrzanje postupka, kako bi građani ostvarivali svoja prava u okvirima nacionalnog pravnog sistema. Ističe se važnost blagovremenog izvršavanja pravosnažanih sudskih presuda, od strane organa nacionalnih vlasti, kao i važnost poštovanja i izvršavanja i poštovanja pravnih razloga izraženih u presudama Ustavnog suda, posebno u pritvorskim predmetima u kojima se odlučuje o opradanosti i osnovanosti trajanja pritvora. Primijećena je blagovremnost i ažurnost u postupanju tužilaštva po krivičnim prijavama, pa se preporučuje kontinuirano i ažurno postupanje u predmetima po krivičnim prijavama, kao i ažurno postupanje po zahtjevima stranka u skladu sa pravima propisanim procesnim pravom i zakonom. Ukazuje se na važnost dosljedne primjene prakse po pitanju standard Evropskog suda za ljudska prava u pitanjima zakonitog lišenja slobode, kao i važnost blagovremenog i djelotvornog postupanja u istragama, po prijavama koji se odnose na zabranu mučenja iz člana 3 Konvencije.



Zaštitnik je u izveštajnom periodu, u slučajevima povodom torture više puta isticao, da je teško očekivati da se može uspostaviti sistem apsolutne i potpune eliminacije zloupotreba službenog položaja, uključujući i policijsko zlostavljanje. Odgovor na svako zlostavljanje mora biti promptan i efikasan i samim tim, odvrćajući za svako buduće kršenje zakona. Ovdje se misli na okolnost da suzbijanje zlostavljanja mora početi "u kući" u kojoj se dogodilo (standard Komiteta za prevenciju mučenja Savjeta Evrope), uključujući identifikaciju počinitelja i potrebu da se slučaj efikasno i brzo istraži i procesira. Takav pristup bi spriječio generalizaciju svake vrste i sačuvao ugled organizacije u kojoj većina službenika poštovano i profesionalno obavljaju svoj posao. Na taj način se stvaraju preduslovi da se eventualno zlostavljanje prevenira u najvećoj mjeri, a slučajevi zlostavljanja svedu na najmanju moguću mjeru na dobrobit svih građanki i građana.

Zaštitnik je više puta naglašavao da je neophodno nastaviti podsticati policijske službenike da sprječavaju svoje kolege koje pribjegavaju zlostavljanju, kao i da takve slučajeve prijavljuju i spriječiti negativnu policijsku solidarnost koja je registrovana i u izvještajnoj godini.

Takođe, u izvještajnoj godini i dalje je zabilježen kontinuitet loše prakse prilikom primjene instituta pozivanja lica radi prikupljanja obavještenja u svojstvu građana, koja nije u skladu sa članom 259 Zakonika o krivičnom postupku, odnosno članom čl. 74 st. 1 i 2 Zakona o unutrašnjim poslovima, a na šta je Zaštitnik ranije više puta upozoravao.

Kada su u pitanju garancije poštovanja ljudskih prava koje se odnose na lišavanje slobode od strane policije, pristup advokatu/tici i dalje je diskutabilan i još uvijek se u svim slučajevima ne garantuje od samog početka lišavanja slobode određenog lica, odnosno njegovog/njenog prvog saslušanja. U više predmeta je naglašeno da je nepravilno i nepotpuno dokumentovanje primijenjenih policijskih ovlaštenja u suprotnosti sa principima dobre uprave, pogoduje nastanku povrede prava i otežava utvrđivanje relevantnih činjenica u vezi sa ostvarivanjem prava lica lišenog slobode.

Dalje je zabilježeno neposredno prisustvo policijskih službenika/ca ljekarskom pregledu, koje se mora isključiti ne samo zbog povjerljive prirode odnosa ljekar/ka-pacijent/kinja, nego i zato što bi se lice lišeno slobode moglo ustezati da se pred pripadnicima policije požali ljekaru/ki na povrede koje su mu nanijete u službenim prostorijama ili drugom mjestu od strane tog ili drugih policijskih službenika/ca. Pitanje bezbjednosti ne smije biti zanemareno, ali je u svakom konkretnom slučaju neophodno težiti rješenju koje će zadovoljiti i povjerljivost ljekarskog pregleda i potrebu da se spriječi bjekstvo ili napad lica lišenog slobode.

Dokumentovanje medicinskih dokaza mučenja zahtijeva specifično znanje ovlašćenih ljekara jer takva informacija može potkrijepiti navode pojedinca o torture, međutim Zaštitnik i dalje ukazuje na lošu praksu ljekara, da ljekarski pregled lica na kojim su uočene povrede ne obavljaju u svemu u skladu sa pravilima ustanovljenim Istanbulskim protokolom.

Prenatranost soba kao i uslovi smještaja u Istražnom zatvoru su problemi koji opterećuju pritvorena lica i lica koja izdržavaju kaznu zatvora, a na koje Zaštitnik kontinuirano ukazuje.

U Specijalnoj bolnici za psihijatriju u Kotoru već godinama se ukazuje na slab materijalni položaj, infrastrukturu i nedostatak kadrova. Zaštitnik primjećuje da se pacijenti u svakom momentu ne slažu sa hospitalizacijom odnosno daljim boravkom u bolnici. U ovom kontekstu je veoma važno da pristanak na liječenje bude slobodan i zasnovan na tačnim informacijama, dok se u protivnom moraju obezbijediti garancije prava koje važe kod prisilne hospitalizacije.

Zaštitnik ponovo upućuje na važnost održavanja kontakata pacijenata/kinja sa članovima porodice i potrebu nadomještanja ograničenja kontakata sa spoljnim svijetom, povećanjem pristupa lica alternativnim načinima komunikacije (poput telefona ili internet telefonije).



Ostvaren je određeni napredak u pojedinim područjima života djece, ali je i dalje prisutna nejednakost u ostvarivanju prava, pa Zaštitnik ostaje pri ranije datim preporukama. Problem siromaštva djece je i dalje veoma izražen pa je neophodno kreirati politike koje će doprinijeti njegovom smanjenju. Zapaža se porast nasilja među djecom, naročito u obrazovno-vaspitnim ustanovama, kao i porast online zloupotreba. Neujednačena postupanja obrazovno-vaspitnih ustanova u slučajevima nasilja ukazuju na važnost edukacije zaposlenih na prevenciji nasilja, te promociji zdravih stilova života i nenasilnih metoda razrješenja konflikata. Obimna prisutnost digitalnih sadržaja iziskuje potrebu uvođenja medijske pismenosti kao obaveznog kurikuluma za sve nivoe obrazovno vaspitnog sistema. U dijelu maloljetničkog pravosuđa i dalje su isti nedostaci (nepostojanje ustanove za izvršenje zavodskih mjera i mjera obaveznog liječenja), a takođe pravosuđe u potpunosti još uvijek nije prilagođeno djetetu. Pristup zdravstvenim uslugama u pojedinim sredinama je otežan usljed nedostatka ljekara. I dalje je nedostatna podrška u području mentalnog zdravlja. Ističemo značaj informisanja roditelja/staratelja o značaju i koristima redovne imunizacije djece. Važno je ponovo uspostaviti redovne sistematske preglede djece. Primjetan je nedostatak porodičnog savjetovaništa u situacijama izraženih konflikata koji se prenose na djecu, a koji se ne mogu riješiti posredstvom centra za socijalni rad. Razvoj i dostupnost usluga u

zajednici unaprjeđivati kako bi svako dijete moglo u svojoj sredini da ostvari i dosegne svoje kapacitete, a posebno djeca iz ranjivih grupa. Imajući u vidu sve veći broj djece stranaca, potrebno je obezbijediti odgovarajuću podršku obrazovno vaspitnim ustanovama, a takođe prilikom upisa voditi računa o broju upisane djece.

Jačanje omladinskih klubova u okviru lokalnih samouprava i omogućavanje njihove samostalnosti u kreiranju sadržaja za mlade i načina finansiranja istih. Promovisanje ovog servisa i uspostavljanje istog u lokalnim samoupravama u kojima ne postoje. Utvrditi metodologiju izračunavanja cijene koštanja usluga u sistemu socijalne zaštite. Razvijati usluge u zajednici namijenjene starim licima, a naročito u manje razvijenim opštinama u sjevernom regionu. Poboljšati prostorne i kadrovske kapacitete centara za socijalni rad.



Broj predmeta u radu je približan kao i prethodne godine u oblasti zaštite od diskriminacije, ranjivih grupa i rodne ravnopravnosti, što ukazuje na trend očuvanja povjerenja u rad Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore i na njegovu sve veću vidljivost. Najveći broj predmeta je bio u oblasti rada i zapošljavanja, što je trend koji je bio zastupljen i prethodnih godina. Govor mržnje je i dalje izražena pojava u on line prostoru, što znači da se na nju mora efikasnije reagovati i preventivnim mjerama i adekvatnim procesuiranjem kada se ona desi. Na nasilje u porodici i rodno zasnovano nasilje potrebno je reagovati izricanjem efikasnijih i djelotvornijih sankcija kako bi se poslala odvrćuća poruka potencijalnim počiniocima/teljicama.

Usvajanjem Zakona o pravnom prepoznavanju rodnog identiteta na osnovu samoodređenja uz Zakon o životnom partnerstvu lica istog pola stvoriće se kvalitetan zakonski okvir, koji će LGBTIQ zajednici omogućiti dostojanstven život i nesmetano uživanje u privatnom i porodičnom životu. Nezavisni monitoring mehanizam nastaviće da prati sprovođenje Konvencije UN o pravima osoba sa invaliditetom, dok je u ovoj oblasti potreban i odlučniji i sistemski pristup jer se osobe sa invaliditetom suočavaju sa diskriminacijom u svim oblastima života i djelovanja. Pripadnicima svih manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica neophodno je obezbijediti zastupljenost u Skupštini Crne Gore i skupštinama jedinica lokalne samouprave i jačati koheziju, toleranciju i zajedništvo.



X O INSTITUCIJI I FINANSIJSKIM SREDSTVIMA

U Službi Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda Crne Gore, za obavljanje stručnih, administrativno-pravnih i drugih poslova za potrebe Zaštitnika/ce, sistematizovano je 35 službeničkih i namješteničkih mjesta.

Služba Zaštitnika vrši stručne, administrativno-pravne i druge poslove za potrebe Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda. Stručni poslovi su poslovi kojima se ostvaruje zakonom i drugim propisima utvrđena nadležnost Zaštitnika/ce, unaprjeđenje i razvoj ljudskih prava i sloboda. Administrativno-pravni i drugi poslovi su poslovi čije je obavljanje potrebno za blagovremeno ostvarivanje funkcija Zaštitnika/ce.

Stručni poslovi obuhvataju: ispitivanje povreda 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 i unaprjeđenja 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; razmatranje i postupanje po pritužbama; pripremu mišljenja, inicijativa, predloga i preporuka; preduzimanje mjera za prevenciju 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; poslove odnosa sa javnošću, slobode medija i poslove međunarodne i međuinstitucionalne saradnje; izradu godišnjih i posebnih izvještaja; organizacione, pravne i druge poslove u skladu sa zakonom i Pravilima o radu Zaštitnika/ce.

Administrativno-pravni i drugi poslovi obuhvataju: kadrovske poslove; opšte poslove; statističko-analiitičke poslove; informaciono-dokumentacione poslove; javne i druge nabavke; finansijsko poslovanje; računovodstveno i materijalno poslovanje; tehničku obradu podataka; kancelarijske poslove; vođenje službenih evidencija; održavanje uređaja i opreme; štampanje i umnožavanje materijala; poslove vozača i održavanje vozila; poslove kurira i druge slične poslove.

Stručni poslovi obuhvataju sve poslove koji se odnose na mandat Zaštitnika/ce uključujući njegova posebna ovlašćenja utvrđena zakonom. Stručni poslovi se obavljaju u okviru grupa poslova predviđenih Pravilnikom, i to:

- *Prva osnovna grupa poslova - oblast pravosuđa, javne uprave i opšte nadležnosti*, obavljaju se poslovi zaštite ljudskih prava i sloboda u oblasti: pravosuđa, sistema državne uprave; lokalne samouprave; javnih ustanova i drugih nosilaca javnih ovlašćenja; rada i zapošljavanja; penzijskog i invalidskog osiguranja; boračke i invalidske zaštite; 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 drugim oblastima koje nijesu obuhvaćene ostalim osnovnim grupama poslova;

- *Druga osnovna grupa poslova - oblast zaštite od zlostavljanja, bezbjednost i NPM*, obavljaju se operativni poslovi u cilju podrške Nacionalnom preventivnom mehanizmu za zaštitu od mučenja, drugih oblika surovog, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, u odnosu na lica lišena slobode i lica kojima je ograničeno kretanje (zadržana lica, pritvorena lica, osuđena lica i lica smještena u ustanovama, lica koja se prinudno udaljavaju i slično); poslovi zaštite ljudskih prava i sloboda u oblasti: izvršenja krivičnih sankcija, odbrane, nacionalne bezbjednosti i unutrašnjih poslova i rada drugih organa, organizacija i ustanova u kojima se nalaze ili se mogu naći lica lišena slobode ili lica kojima je ograničeno

kretanje, u skladu sa Zakonom o Zaštitniku/ci, Pravilima o radu Zaštitnika/ce i aktima Zaštitnika/ce, a u cilju zaštite i prevencije povreda ljudskih prava i sloboda;

- *Treća osnovna grupa poslova - oblast prava djeteta, mladih i socijalne zaštite*, obavljaju se poslovi zaštite ljudskih prava i sloboda u oblasti: prava djeteta; prava mladih; socijalne zaštite i srodnim oblastima. Grupa poslova bavi se: promocijom, zaštitom i unaprjeđenjem ostvarivanja prava sve djece sa posebnom osvrtnom na ranjive kategorije djece: djeca bez roditeljskog staranja, djeca sa smetnjama i teškoćama u razvoju, djeca manjinskih grupacija, djeca u sukobu sa zakonom, djeca raseljenih lica, djeca stranca koji traži međunarodnu zaštitu, azilanta, stranca pod privremenom zaštitom, djeca bez pratnje; pravima iz oblasti socijalne zaštite utvrđenim posebnim zakonom (osnovna materijalna davanja i usluge socijalne i dječije zaštite), naročito djece, odraslih i starih lica u stanju potrebe, kao i mladih u dijelu promocije, zaštite i unaprjeđenja njihovih prava;

- *Četvrta osnovna grupa poslova - oblast zaštite od diskriminacije, ranjivih grupa i rodne ravnopravnosti*, obavljaju se poslovi: promocije jednakosti, borbe protiv rasizma, ksenofobije i netolerancije i zaštite ljudskih prava i sloboda u oblasti zaštite od svih oblika diskriminacije, a posebno ranjivih grupa: pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica; vjerskih zajednica i njihovih članova, ateista, agnostika i drugih uvjerenja; lica sa invaliditetom; žena i žena žrtava nasilja u porodici; lica različitih rodni identiteta, seksualne orijentacije i interseksualnih karakteristika; stranaca, lica bez državljanstva, lica u postupcima za ostvarivanje prava na međunarodnu i privremenu zaštitu; lica oboljelih od bolesti zavisnosti; lica smještenih u ustanovama; starijih osoba; osoba u seoskim područjima; kao i sprovođenje postupaka mirenja u slučajevima diskriminacije, uz pristanak lica koje smatra da je diskriminisano; pokretanje sudskih postupaka ili miješanje u sudske sporove u vezi sa diskriminacijom; upozoravanje javnosti na pojave teških oblika diskriminacije; izrada posebnih izvještaja ili posebnog dijela izvještaja Zaštitnika/ce o sprovedenim aktivnostima na zaštiti od diskriminacije i promociji jednakosti; davanje potrebnih savjeta i obavještenja strankama koje smatraju da su diskriminisane o njegovim/njenim pravima i obavezama, kao i o mogućnostima sudske i druge zaštite.

Stručne poslove vrše savjetnici Zaštitnika/ce i drugi državni službenici u Službi. Savjetnici/ce Zaštitnika/ce su glavni savjetnici/ce i savjetnici/ce Zaštitnika/ce. Savjetnici/ce Zaštitnika/ce i drugi državni službenici, u vršenju stručnih poslova iz nadležnosti Zaštitnika postupaju po nalogima i uputstvima Zaštitnika/ce i zamjenika Zaštitnika/ce koji je određen za određenu grupu poslova.

Administrativno-pravni i drugi poslovi obavljaju se u okviru *Pete grupe poslova*, u okviru koje su; Biro za opšte poslove i finansije i Biro za informaciono-komunikacione tehnologije i prijem građana/ki.

Institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, u izvještajnoj godini, odnosno na dan 31.12.2023. godine, imala je 35 zaposlenih zajedno sa Zaštitnikom i tri zamjenice Zaštitnika.

Postojećom sistematizacijom uslovi za obavljanje poslova su znatno podignuti na viši nivo, kao dio dugoročne strategije jačanja kadrovske osnove i znavljanja administrativnih kapaciteta Zaštitnika. Ovo treba sagledati u kontekstu činjenice da postojeća jedinstvena struktura institucije obuhvata četiri vrlo heterogene oblasti u okviru kojih djeluju specijalizovani izvršioc i za posebne grupe poslova (opšta nadležnost –pravosuđe i javna uprava; zaštita od torture-NPM; prava djece, mladih i socijalne zaštite i zaštita od diskriminacije, ranjivih grupa i rodne ravnopravnosti).

U 2023. godini u Službi Zaštitnika/ce, u skladu sa Pravilnikom i Kadrovskim planom, popunjeno je 1 radno mjesto sa visokim obrazovanjem – VII1 nivo kvalifikacije obrazovanja, u zvanju Savjetnik Zaštitnika u oblasti zaštite od zlostavljanja, bezbjednosti i NPM, na neodređeno vrijeme. Na određeno vrijeme zaposlen je 1 službenik sa visokim obrazovanjem, VII1 nivo kvalifikacije obrazovanja, u zvanju Savjetnik

Zaštitnika za javnu upravu, zbog zamjene privremeno odsutnog državnog službenika za vrijeme odsustva državnog službenika, a najduže do dvije godine.

U februaru mjesecu 2023. godine, jednoj zamjenici Zaštitnika prestala je funkcija zbog izbora za sutkinju Ustavnog suda, dok je jednoj savjetnici Zaštitnika, od novembra mjeseca 2023.godine, umirovljen radni odnos zbog izbora na funkciju poslanice u Skupštini Crne Gore.

U cilju daljeg jačanja kadrovskih kapaciteta Institucije i popune upražnjenih radnih mjesta u 2024. godini, planirano je da se zaposli na neodređeno vrijeme jedan izvršilac u zvanju Viši/a savjetnik/ca III, u okviru Treće osnovne grupe poslova - oblast prava djeteta, mladih i socijalne zaštite. Takođe, zbog odsustva određenog broja službenika/ca, odnosno savjetnika/ca Zaštitnika/ce, iz razloga njihove privremene spriječenosti za rad usljed bolovanja u dužem trajanju, planirano je da se u 2024. godini zaposli 3 (tri) savejtnika/ce Zaštitnika/ce, sa VIII1 nivoom kvalifikacije obrazovanja, na određeno vrijeme u trajanju do dvije godine. Planirana službenička mjesta su u skladu sa Kadrovskim planom Zaštitnika/ce za 2024. godinu.

Zaštitnik/ca je akreditovan kod Globalne alijanse nacionalnih institucija za ljudska prava - GANHRI (05. avgusta 2016. godine) statusom B. Povodom toga date su preporuke i mišljenja SCA (Potkomiteta *Global Alliance National Human Rights Institutions*) radi poboljšanja statusa u dijelu koji se odnosi na mandat Zaštitnika, izbor i imenovanje, adekvatna sredstva za rad i finansijsku autonomiju, osoblje - jasan položaj i autonomiju u zapošljavanju, kao i jaču interakciju sa međunarodnim sistemom ljudskih prava.

Zaštitnik kontinuirano sprovodi aktivnosti na jačanju svojih kapaciteta kroz osnaživanje znanja i vještina postojećeg kadra, a posebno u oblasti zaštite od diskriminacije i prevencije torture. U izvještajnoj godini bio je obezbijeđen adekvatan smještajni i radni prostor za rad zaposlenih.

U 2023. godini smještajni i radni prostor Institucije je u potpunosti iskorišćen. Prethodno je obezbijeđen dodatni radni prostor za rad novih mehanizama, kroz postupak javne nabavke zakupa tog prostora koji je sprovela Uprava za katastar i državnu imovinu. Tako se u cjelosti poštuje standard da Zaštitnik, kao Nacionalni mehanizam za prevenciju torture, ima fizički odvojen radni prostor u okviru Institucije. U narednom periodu postoji potreba za proširenjem radnog prostora zbog planiranog zapošljavanja.

Međutim, podsjećamo javnost da instituciji Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda Crne Gore, i dalje nije obezbijeđen trajni smještaj, te da se ovaj problem javlja iz godine u godinu čime se direktno dovodi u pitanje samo funkcionisanje Institucije. Ovo iz razloga što sa aspekta napredovanja Institucije u smislu dobijanja boljeg statusa u međunarodnom sistemu zaštite ljudskih prava i sloboda između ostalog je neophodno obezbijediti i trajni smještaj, a sve u skladu sa Pariškim principima kao garancija nezavisnosti. U toku 2023. godine, Ministarstvo finansija odobrilo je Zaštitniku sredstva u iznosu od 861.492,92 €, a ukupno utrošena sredstva za funkcionisanje Institucije iznosila su 694.283,88€, od toga:

411 Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca	
563.160,39	
412 Ostala lična primanja	6.789,18
413 Rashodi za materijal	10.819,05
414 Rashodi za usluge	71.993,70
415 Tekuće održavanje opreme	5.233,73
419 Ostali izdaci	15.183,39
441 Izdaci za opremu	18.080,39
4318 Ostali transferi	3.024,05
Ukupno:	694.283,88

Neurošena budžetska sredstva vraćena su na račun izvršenja Budžeta Crne Gore.

Zaštitnik je, kako je navedeno u Izvještaju za prethodnu godinu, u potpunosti uspostavio i razvio sistem finansijskog upravljanja i kontrola na osnovu prethodnog donijetog Plana upravljanja i razvoja finansijskog upravljanja i kontrola i Strategijom upravljanja rizicima Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, a shodno Zakonu o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru („Sl. list CG“, br. 75/18) i Pravilniku o načinu uspostavljanja i unaprjeđenja upravljanja i kontrola u javnom sektoru („Sl. list CG“, br. 71/19). Primjenjuju se interna pravila i procedure koji su obuhvaćeni Knjigom internih procedura. Sistem finansijskog upravljanja i kontrola uspostavljen je u cilju kontrole adekvatnog finansijskog upravljanja koje omogućava pouzdan sistem finansijske kontrole, a time i efikasno vršenje funkcija Zaštitnika, uključujući i upravljanje rizikom.

U 2023. godini Zaštitniku je podnešeno 22 (dvadeset dva) Zahtjeva za slobodan pristup informacijama i po svim zahtjevima je postupljeno na način što je: 13 (trinaest) zahtjeva usvojeno; 2 (dva) djelimično usvojena; u 3 (tri) podnosilac zahtjeva je pisano obaviješten i 4 (četiri) zahtjeva su odbijena kao neosnovani. Zahtjev za pristup informacijama podnosile su nevladine organizacije i građani koji su imali formirane predmete kod Zaštitnika. Zahtjevi su se odnosili uglavnom na dostavljanje informacija o radu Zaštitnika u pojedinim oblastima zaštite ljudskih prava, pružanje statističkih podataka o radu i dostavljanje kopija dokumentacije pojedinih predmeta.